

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARIA HELENA FERREIRA FONSECA FALLER

**RADICALIZANDO A DEMOCRACIA, POPULARIZANDO O CONSTITUCIONALISMO,
REDESENHANDO INSTITUIÇÕES: UMA LEITURA DA POLÍTICA NACIONAL DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.**

CURITIBA

2020

MARIA HELENA FERREIRA FONSECA FALLER

**RADICALIZANDO A DEMOCRACIA, POPULARIZANDO O CONSTITUCIONALISMO,
REDESENHANDO INSTITUIÇÕES: UMA LEITURA DA POLÍTICA NACIONAL DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
como requisito parcial à obtenção do título de Doutora
em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Katya Kozicki.

**CURITIBA
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Sônia Maria Magalhães da Silva - CRB-9/1191

F194r 2020	<p>Faller, Maria Helena Ferreira Fonseca Radicalizando a democracia, popularizando o constitucionalismo, redesenhando instituições : uma leitura da Política Nacional de Participação Social no Brasil / Maria Helena Ferreira Fonseca Faller ; orientador, Katya Kozicki. – 2020. 212 f. ; 30 cm</p>
	<p>Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020. Bibliografia: f. 186-199</p>
	<p>1. Democracia. 2. Participação da comunidade. 3. Participação social. 4. Direito. I. Kozicki, Katya. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p>
	<p>Doris. 3. ed. – 340</p>

MARIA HELENA FERREIRA FONSECA FALLER

**RADICALIZANDO A DEMOCRACIA, POPULARIZANDO O CONSTITUCIONALISMO,
REDESENHANDO INSTITUIÇÕES: UMA LEITURA DA POLÍTICA NACIONAL DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Katya Kozicki – PUC/PR e UFPR (orientadora)

Professora Doutora Claudia Maria Barbosa- PUC/PR

Professora Doutora Vera Karam Chueiri – UFPR

Professora Doutora Estefânia Maria de Queiroz Barboza – UFPR e UNINTER

Professor Doutor Jairo Néia Lima - UENP

Professor Doutor Joel Cólón Ríos – Victoria University of Wellington- Nova Zelândia.

Curitiba, 30 de março de 2020.

Ao meu amor, grande amor, eterno amor. Sempre, Daniel.
A luz dos meus dias, revolução da minha existência cotidiana, Bernardo.
Ao Amor incondicional personificado em sacrifício, doação e fé: Luiz Otávio e Marinez.
Aos meus irmãos, pela companhia amorosa, divertida e fiel nesta vida: Kike, Nano e João.
Ao exemplo de amor, profissionalismo e excelência, que me fez voar para além daquilo que eu
achava possível: Katya Kozicki, minha orientadora e amiga.
A todos que “esperam” por igualdade e liberdade nas periferias existenciais desse mundo.
A todos amigos e amigas que acreditam na democracia e lutam comigo todos os dias por esse ideal:
obrigada, obrigada, obrigada.

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um ato de afeto e de reconhecimento. Deixarei de lado as formalidades, os títulos e tornarei esse ato um momento carregado de proximidade e emoção. Percorrer um caminho rumo a um doutoramento sendo mãe, esposa e com outras responsabilidades profissionais além das acadêmicas foi extramamente desafiador. Em muitos momentos, achei que iria ficar pelo caminho. Cheguei até aqui porque caminhei de mãos dadas com muitas pessoas.

A começar, com meu marido, Daniel, que me comprova todos os dias que é possível construir juntos uma cultura de igualdade entre homens e mulheres, apoiada no amor e no respeito profundo pelo outro.

Meus pais, Luiz Otávio e Marinez, avós incansáveis e realizados, pais presentes e amorosamente concretos na assunção das responsabilidades cotidianas da vida. Sem eles, não teria feito uma disciplina sequer em paz. Uma vida de sacrifícios para que os filhos estudassem. Gratidão infinita.

Luiz Fernando, meu querido irmão, o tio Nano. Referência central para a vida do Bernardo, motivo da minha paz e segurança em todas as ausências.

Minha querida Cleusdete, nosso anjo da guarda de todos os dias. Presença fundamental nas nossas vidas e responsável pelas melhores tortas e bolos ingeridos durante as aulas do doutorado. Viva nossa Ete, sempre.

Meus amigos e minhas amigas da época do mestrado na UFSC, momento central da minha vida, vivido na ilha mais linda e cheia de magia do mundo, com os quais mantenho um vínculo perene e profundo. Especialmente: Leticia, Camila, Isadora, Fernanda, Maria Leonor, Pazello e Baiano. Os ares da teoria crítica permanecem fortes nas nossas entranhas, mesmo em tempo de carinificina democrática.

Meus amigos do doutorado e agora da vida, os quais me doaram alegria e companhia e tornaram esses quatro anos muito especiais e divertidos. Mesmo com a rivalidade teórica e política, os vinhos e risadas compartilhados, nos fizeram democraticamente radicais na convivência: Gladimir, Fluvio, Victor, Guilherme e Luciano.

Às mulheres mais lindas que conheci nos últimos quatro anos: Ana Olsen, Anna Luiza e Camila. Muito amor e gratidão, sempre.

Minha querida irmã adotada, Bianca. Por todos os momentos e por tudo, serei sempre feliz e grata.

Minha querida amiga e orientadora, Katya Kozicki, a quem já dediquei essa tese, por ter tornado esse caminho sério, comprometido, competente, afetuoso, coerente e cheio de apoio. Uma mulher

que não tem filhos geneticamente concebidos, mas gera muitos orientados e orientandas amigos e amigas, criando um vínculo de convivência sincero e prazeroso entre todos. Obrigada por entender meu papel de mãe, me apoiando e encorajando nas horas de sacrifício, de uma forma exemplar. Por um mundo com muitas orientadoras assim.

Às queridas Vera e Claudia, pela proximidade, pela alegria e pela competência extrema com que compartilham generosamente seus resultados de uma vida de dedicação excelente à pesquisa.

À querida Estefania, por ter me acompanhado desde a graduação, com seu olhar carinhoso e acolhedor, por ter me apresentado nossa orientadora e por me desafiar teoricamente a procurar sempre o melhor.

Ao Jairo, brilhante e jovem, por todas as provocações e perguntas realizadas no frio chileno, que imprimiram muito vigor a paixão a esta tese.

Ao Joel Cólón Ríos, pela generosidade incomum, pela excelência acadêmica compartilhada, por ter aceitado estar presente em minha banca de defesa de tese.

À todos e todas, amigos e amigas do grupo de pesquisa Constitucionalismo e Democracia, que se fazem presentes nesta tese em forma de referências e muito afeto.

À querida Cecília Caballero Lois, uma das responsáveis pela minha escolha acadêmica no período pós-UFSC. Ensinou-me a amar a teoria constitucional e teoria política, de um jeito divertido e comprometido, que me marcarão para sempre. Devo a ela todo meu reconhecimento, sua competência me levou a reconhecer meu próprio caminho.

Por fim, agradeço a todos meus amigos e amigas que trabalham comigo na ANPECOM e na Economia de Comunhão, na luta concreta e diária pela construção de uma democracia comprometida com as promessas constitucionais. Vocês estão impressos em cada página e nossa luta diária, traduzida em cada letra.

E, como não poderia deixar de ser, os últimos serão os primeiros. Meu querido Bernardo... Só quem é mãe compreende o olhar de um filho diante da nossa ausência. Nosso dilema insuperável, nossa constante tensão, assim como o constitucionalismo e a democracia. Amo você, com todas as minhas forças e sei que quando você crescer, sentirá orgulho “desse tal de doutorado” que impediu a mamãe de sentar com você no chão por tantos dias, por quatro anos.

O amor move o mundo.

"[...] temos a necessidade de nos sentirmos e sermos reconhecidos como 'diferentes' para sermos um dom para os outros".

Chiara Lubich.

RESUMO

O esgotamento de certezas e convicções operadas no campo da democracia e do constitucionalismo exigem novas formas de pensar e articular essa relação, que deve estar pautada pela busca incessante e pela concretização sempre imperfeita dos princípios ético-políticos da igualdade, liberdade e fraternidade. Partindo da premissa de que o fundamento da ordem constitucional é a soberania popular, conforme define a própria constituição, a presente tese propõe um projeto de democracia radical constitucionalmente popular, construída por meio da articulação da teoria da democracia radical com o constitucionalismo popular. Essa articulação se concentra sobre a necessidade de aprofundar e ampliar o exercício da soberania popular, com o objetivo de gerar um aumento de participação popular na definição da política e da constituição, a partir de uma nova leitura da Política Nacional de Participação Social, criada em 2014 no Brasil. Nesse sentido, analisa o contexto democrático pós-88, evidenciando suas fragilidades institucionais, personificadas no autoritarismo e no hiperpresidencialismo, buscando superá-las com a discussão sobre desenhos institucionais democráticos, propostos em um contexto de esferas públicas plurais, para garantir a amplitude de vozes e o reconhecimento e legitimidade do dissenso. Reconhece, por conseguinte, o patrimônio democrático gerado no país com o efervescimento popular no contexto da redemocratização, o qual é identificado nas inúmeras inovações democráticas surgidas nesse contexto, que produziram, comprovadamente, um aumento de qualidade na democracia. A partir dessas perspectivas, conclui-se que a Política Nacional de Participação Social é uma experiência de concretização – inicial, imperfeita e intersticial – de uma democracia radical constitucionalmente popular, que recoloca a soberania popular no seu devido lugar, potencializando e permitindo a melhora da qualidade democrática, uma vez que oferece um desenho institucional que sistematiza as inovações democráticas, aumentando seu impacto na sociedade. Com o amadurecimento e consolidação da PNPS, crescerão as possibilidades de aumento gradativo da participação popular na definição da política e da constituição. Sua concretização gerará uma maior igualdade política no Brasil, enfrentando o drama que o constitucionalismo dessa região pretende responder.

Palavras-chave: democracia radical; constitucionalismo popular; democracia brasileira; Política Nacional de Participação Social; participação popular.

ABSTRACT

As certainties and convictions in the fields of democracy and constitutionalism are depleted, the relation between these institutes demand a new way of thinking and articulating, which should be grounded in the restless search for the nevertheless imperfect realization of the ethic-politic principles of equality, liberty and fraternity. From the premise of a constitutional order founded in popular sovereignty, according to the Brazilian constitution text, this thesis proposes a project of constitutional popular radical democracy, built from the articulation of radical democracy theory and popular constitutionalism. Such articulation focuses on the necessity of deepening popular sovereign practices aimed to generate more participation in the definition of politics and constitution, and stands from a new reading of Brazilian National Policy for Social Participation (BNPSP), created in 2014. Therefore, it analyses the post-88 democratic context, stressing its institutional fragilities embedded in authoritarianism and hiperpresidencialism, in order to overcome them by the discussion of democratic institutional design proposed in a context of plural public spheres able to guarantee the amplitude of voices and the recognition of the legitimacy of dissent. The thesis recognizes the democratic patrimony generated by popular enthusiasm during the redemocratization process, which may be identified in several democratic innovations responsible for an actual increase in the quality of democracy. From these perspectives, it concludes that the Brazilian National Policy for Social Participation corresponds to a initial, imperfect and handmade experience for realizing a constitutional popular radical democracy which relocates popular sovereignty, potentializes and allows an improvement of democratic quality due to new reading of the institutional design which systematizes democratic innovations and increases its impact in society. As the BNPSP matures, Brazil shall testimony a progressive growth in popular participation in the definition of politics and constitution. Its consolidation will favor stronger political equality to face the drama which constitutionalism seeks to address.

Key-words: radical democracy; popular constitutionalism; brazilian democracy; National Policy for Social Participation; popular participation.

RESUMEN

El agotamiento de las certezas y convicciones operadas en el campo de la democracia y del constitucionalismo exigen nuevas formas de reflexionar y articular esta relación, que debe estar orientada por la incesante búsqueda de la realización siempre imperfecta de los principios ético-políticos de la igualdad, la libertad y la fraternidad. Partiendo de la premisa de que el fundamento del orden constitucional es la soberanía popular, así como se define en la propia Constitución brasileña, la presente tesis propone un proyecto de democracia radical constitucionalmente popular, desarrollado por la articulación de la teoría de la democracia radical con el constitucionalismo popular. A partir de una nueva lectura de la Política Nacional de Participación Social (PNPS) brasileña, del año de 2014, dicha articulación se centra en la necesidad de profundizar y expandir el ejercicio de la soberanía popular, con el objetivo de generar un aumento de la participación popular en la definición de la política y de la Constitución. En este sentido, la tesis analiza el contexto democrático posterior al año 1988, destacando sus debilidades institucionales, protagonizadas por el autoritarismo y el hiperpresidencialismo, buscando superarlas con la discusión de los diseños institucionales democráticos, propuestos en un contexto de esferas públicas plurales, para garantizar la amplitud de las voces y el reconocimiento y la legitimidad de la disidencia. Se reconoce, por lo tanto, el patrimonio democrático generado en el país por la movilización popular en el contexto de la redemocratización, identificada en las innumerables innovaciones democráticas que surgieron en este contexto, las cuales han producido de manera evidente un aumento de la calidad de la democracia. Desde estas perspectivas, la tesis concluye que la Política Nacional de Participación Social es una experiencia de implementación -inicial, imperfecta e intersticial- de una democracia radical constitucionalmente popular, que reposiciona la soberanía popular el lugar que le corresponde, fomentando el progreso de la calidad democrática. Esto porque ofrece un diseño institucional que sistematiza las innovaciones democráticas, incrementando su impacto en la sociedad. Con el desarrollo y consolidación de la PNPS, crecerán las posibilidades de un avance gradual de la participación popular en la definición de la política y de la Constitución. Su implementación generará una mayor igualdad política en Brasil, afrontando los dramáticos retos que el constitucionalismo de la región todavía necesita contestar.

Palabras clave: democracia radical; constitucionalismo popular; democracia brasileña; Política Nacional de Participación Social; participación popular

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DEMOCRATIZAR RADICALMENTE A POLÍTICA, POPULARIZAR A CONSTITUIÇÃO 21	
1.1 DEMOCRACIA RADICAL: POSSIBILITANDO A COEXISTÊNCIA E O RECONHECIMENTO NAS SOCIEDADES COMPLEXAS	21
1.2 POLÍTICA DEMOCRÁTICA RADICAL: ENTRE PODER E ANTAGONISMOS, PLURALISMOS, CONSENSOS E AGONISMOS	28
1.3 QUE CIDADÃOS PARA UMA DEMOCRACIA RADICAL?.....	37
1.4 DEMOCRATIZANDO O CONSTITUCIONALISMO: QUAL CONSTITUCIONALISMO PARA UMA DEMOCRACIA RADICAL?	42
1.5 CONSTITUCIONALISMO POPULAR: VIABILIZANDO A DEMOCRACIA RADICAL NAS SOCIEDADES COMPLEXAS.....	46
1.6 DIREITO E POLÍTICA: ENFIM, NUS.....	51
1.7 “NÓS, O POVO”: RECOLOCANDO A CIDADANIA EM DIVERSOS LUGARES.....	58
1.8 DESAFIOS E LIMITES DE UMA DEMOCRACIA RADICAL CONSTITUCIONALMENTE POPULAR.....	64
2 DEMOCRATIZAR DESENHOS INSTITUCIONAIS, POPULARIZAR AS ESFERAS PÚBLICAS	70
2.1 CONCENTRAÇÃO DE PODER POLÍTICO E AUTORITARISMO: UM PASSADO/PRESENTE A SER DESAFIADO.....	70
2.2 GOVERNOS PRESIDENCIALISTAS NA AMÉRICA LATINA: A “SALA DE MÁQUINAS” A OLHOS NUS.....	79
2.3 AS “VÁLVULAS DE ESCAPE” CONSTITUCIONAIS: O PODER EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	87
2.4 DESENHOS INSTITUCIONAIS DEMOCRÁTICOS: PENSANDO A DEMOCRACIA COM AS PRÓPRIAS MÃOS.....	92
2.5 PLURALIZANDO A POLÍTICA RADICALMENTE: ESFERAS (FINALMENTE) PÚBLICAS.	102
3 EXPERIMENTANDO UMA DEMOCRACIA RADICALMENTE E CONSTITUCIONALMENTE POPULAR.....	112
3.1 UM PREFÁCIO: É POSSÍVEL EXPERIMENTAR UMA DEMOCRACIA RADICAL CONSTITUCIONALMENTE POPULAR NO BRASIL DE HOJE?	116
3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PÓS-88: A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS PERCALÇOS.....	120
3.3 AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS E SUAS NARRATIVAS: PRELÚDIOS (E RESQUÍCIOS) DE UM EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL.....	132

3.4 LIMITAÇÕES E FRAGILIDADES DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS: ENFRENTANDO O CONFLITO, PRODUZINDO CONSENSOS (PRECÁRIOS), MELHORANDO A DEMOCRACIA.	150
3.5 AMEAÇAS A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O FIM DA ADOLESCÊNCIA DEMOCRÁTICA NO BRASIL E O GOVERNO BOLSONARO	160
3.6 EXPERIMENTANDO UMA PNPS DEMOCRATICAMENTE RADICAL E CONSTITUCIONALMENTE POPULAR.....	167
CONCLUSÃO	180
ANEXOS	200
ANEXO I	201

INTRODUÇÃO

É possível notar que as democracias contemporâneas vivenciam um processo de certo esgotamento de convicções e certezas acerca do papel dos poderes instituídos como guardiões da democracia e da constituição. A política fornece evidentes provas da inconsistência de suas instituições, que se expressam em um desenho institucional que favorece a concentração de poder político em poucas mãos. Neste contexto, coloca-se a reflexão acerca da necessidade de uma maior participação popular na política e na definição do que é a constituição, possibilitando maior pluralidade de vozes e de lutas por reconhecimento na construção do espaço público.

Construiu-se um debate de décadas que contribuiu para consolidar certa polarização das ideias que permeiam essa questão: de um lado, os defensores de um poder judiciário e de suas cortes, que imbuídos de um papel *contramajoritário*, salvaguardaria os direitos, as minorias e a constituição, constituindo-se em um fórum privilegiado para o debate de princípios e dos direitos, produtor privilegiado da razão pública. Do outro, o poder legislativo, representante do povo, que garantiria via representação parlamentar que os interesses democráticos restassem salvaguardados na disputa política, porta voz das maiorias que prevalecem nos debates democráticos. As razões desse legislativo se constituiriam, segundo essas teorias, eminentemente sob argumentos de política¹.

A participação popular e as narrativas sobre o papel da soberania popular nas democracias ocupam um espaço importante no pensamento político/constitucional. Afinal, a democracia e o constitucionalismo assentam suas bases sob a ideia de que o poder que os constitui emana do povo. Não obstante, são inumeráveis as teorias e narrativas que apregoam sua desconstrução e compreendem a participação popular como um elemento que ameaça o constitucionalismo e a democracia. Quem é esse povo que decidirá o que é a constituição?

Essa é a pergunta recorrente. São os cidadãos concretos e do cotidiano, são os pobres ignorantes politicamente, que assistem às telenovelas e decidirão os rumos da república em conformidade com suas emoções? De fato, há uma crença que se expressa na teoria constitucional,

¹ Apresentar uma discussão dessa natureza de forma tão sintética pode parecer quase ingênuo, tamanha a complexidade do pensamento dos autores que construíram toda a sua história de ideias ao redor dessas questões. Porém, considerando o objetivo que me coloco nesta tese, é suficiente a referência. A propósito, revisitar o pensamento de Dworkin e Waldron, clássicos deste importantíssimo debate. In: WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Clarendon Press, 1999; DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

na teoria política e no mundo da vida de que essas pessoas teriam menor habilidade e condições de decidir a política e o direito. Segundo essa perspectiva, a decisão política e jurídica é melhor quando tomada por uma elite tecnicamente preparada para enfrentar essas questões.

O que seria boa decisão política e constitucional em uma democracia complexa, marcada pela diferença e pelo pluralismo? As experiências constitucionais têm fornecido evidências importantes de que os regimes políticos atuais não dão cabo de realizar as próprias promessas. Como uma elite política e jurídica terá condições de decidir a política adequada e o sentido constitucional apropriado sem contar com a participação e os argumentos de quem será atingido e envolvido nessas questões²?

Verifica-se que a disputa política e constitucional sobre quem deve proferir a última ou alguma palavra sobre o que é a constituição e sobre qual será a política, centra-se nesses argumentos, que produzem certa polarização e porque não admitir, certa ingenuidade e exagerado idealismo no trato das questões que permeiam a vida concreta das democracias.

O dia a dia da política é permeado de tensões e contradições. Pode tornar-se mais válido pensa-la, ainda que normativamente, a partir de compreensões mais pragmáticas, que dizem mais para sua construção diária, a qual acontece justamente dentro das salas das cortes, do parlamento, do executivo e no vai e vem cotidiano da sociedade e das instituições que as compõem.

Escapando de polarizações ingênuas, que reduzem a complexidade da reflexão, pretende-se pensar que as democracias precisam de cortes com papel *contramajoritário* e com argumentos de direito, necessitam de um poder legislativo e executivo com argumentos de política, eleitos democraticamente e necessitam que a soberania popular assuma o seu papel, através da criação ou maior institucionalização dos espaços de participação popular na construção da política e da constituição. O objetivo não é desprezar o papel dos poderes instituídos, tampouco propor um modelo ideal de democracia participativa, mas discutir e pensar as contribuições que a proposta teórica da democracia radical, articulada com o constitucionalismo popular pode oferecer para se

² “En efecto, no es difícil llegar a la conclusión de que si nos interesa el constitucionalismo y si nos preocupa la democracia, ello se debe, ante todo, a que le asignamos un lugar importante a la idea de igualdad. Ello, en el sentido de que asumimos que todas las personas poseen una misma dignidad moral, y son iguales en cuanto a sus capacidades más básicas. Aprobamos el compromiso con el sistema democrático, justamente, porque rechazamos la idea que existen clases de personas situadas – en sus conocimientos, en su intrínseca dignidad – por encima de todas las demás. Contra dicha propuesta, afirmamos que cada individuo tiene igual derecho a intervenir en la resolución de los asuntos que afectan su propia comunidad: todos merecen participar de dicho proceso decisório en pie de igualdad”. GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo vs. Democracia. In: ZAMORA, Jorge Luis Fabra; SPECTOR, Ezequiel (Editores). *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. Volume Três. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2015, p. 2000-2002.

pensar desenhos institucionais democráticos, em um contexto de esferas públicas plurais e complexas, nos quais a participação popular compõe o enredo democrático e constitucional cotidiano. Trata-se de uma participação popular que se dá no ordinário – e também no extraordinário – da política, que escapa de uma narrativa que a permite somente nos momentos de grandes rupturas e debates.

Essa reflexão se dará em um contexto específico, o qual originou desenvolveu a Política Nacional de Participação Social no Brasil, pós-Constituição de 88. A Constituição previu a participação social como direito fundamental e estabeleceu instrumentos para sua concretização. Pesquisas quantitativas revelaram que a redemocratização e o novo pacto constitucional proporcionaram um ambiente institucional favorável ao experimentalismo democrático, considerando o número de inovações democráticas criadas, consolidadas ou redesenhadas após sua promulgação. As pesquisas qualitativas, por sua vez, indicam que houve confluência significativa da agenda dos poderes executivo e legislativo ao que se discutiu e deliberou nestas instancias democráticas. Verificam-se também limitações, fragilidades e potencialidades a serem exploradas e a ausência de um desenho institucional que permita o desenvolvimento coordenado e articulado destes espaços de participação popular, possibilitando um maior envolvimento da cidadania com a política e a constituição.

O efervescimento democrático ocorrido no período da redemocratização teve seu ápice com a consolidação da Política Nacional de Participação Social em um texto normativo no ano de 2014, através de um Decreto-Lei publicado em 24 de maio, sob o nº 8.243. O objetivo da norma era apenas institucionalizar a experiência de participação social em curso na comunidade política, com a criação de um Sistema Nacional de Participação Social que as gerenciasse e ampliasse a efetividade. Operou inovações, uma vez que ampliou o conceito de sociedade civil, acolhendo nessa semântica todos os cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações, assim como pluralizou a esfera pública, reconhecendo a legitimidade de iniciativas de participação social informais e variadas.

O mito das maiorias e do totalitarismo foi reavivado no imaginário político brasileiro e uma norma que pretendia apenas consolidar e institucionalizar uma rica experiência democrática em curso, foi atacada e acusada de constituir-se em uma estratégia de instauração de uma ditadura socialista. Ou seja, a soberania popular, mais uma vez, surge entre as sombras de uma narrativa mítica e ideológica, que ignora sua posição de fundamento de legitimidade de toda ordem política constitucional. Não é uma questão de escolha política, partidária ou ideológica.

Ainda no ano de 2014, o decreto foi derrubado pela Câmara dos Deputados e remetido para votação do Senado Federal. As movimentações de resistência comprometidas com a democratização repropuseram o texto sob a forma do Projeto de Lei 8.048/2014, para afastar a acusação que se tratava de uma estratégia política do Partido dos Trabalhadores de instaurar um regime totalitário. Em janeiro de 2019, final da sessão legislativa, o projeto de lei foi arquivado. Não obstante, para afastar qualquer possibilidade de radicalização democrática, em 05 de setembro de 2019, o presidente da república revogou expressamente o texto do decreto que aguardava apreciação desde 2014. Porém, a democracia se mantém viva e a política é o campo de construção do novo. A deputada Renata Abreu do partido PODE/SP reapresentou o mesmo projeto de lei sob o número 128 em 14 de fevereiro de 2019³ sob o argumento de que o direito fundamental à participação social consiste em um dos fundamentos da democracia. O texto encontra-se submetido à Comissão de Tributação e Finanças.

É possível perceber uma queda significativa na produção de dados sobre a arquitetura da participação social no Brasil após o ano de 2016. Pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam uma redução drástica na articulação das instâncias participativas e também em seu funcionamento, face à atual política governamental de redução orçamentária. Os cortes de custos no âmbito da gestão democrática foram significativos, o que torna clara a orientação ideológica do atual governo.

Uma questão central é que não obstante a Constituição prever a participação social como um direito fundamental e fornecer os fundamentos para a construção de um desenho institucional de participação social, o poder executivo ainda possui instrumentos normativos disponíveis – poderes disponíveis – para iniciar uma política de desmantelamento das instituições democráticas brasileiras. A necessidade de se avaliar o modo como o processo político é desenhado e normatizado é fundamental, do contrário, esforços e recursos de anos são descartados através de atos normativos emitidos pelo chefe do poder executivo⁴. A Constituição Federal prevê um amplo rol de direitos fundamentais, mas não harmoniza essa estrutura dogmática com a estrutura que garante a operacionalização do poder político.

³ BRASIL, Projeto de Lei 128, de 04 de fevereiro de 2019. Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190591>. Acesso em: 09 fev. 2020

⁴ A primeira redução orçamentária no âmbito da política de participação social se deu um dia após a posse do presidente Michel Temer. In: AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana; COSTA, Caio. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, pag. 18. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf. Acesso em: 09 fev.2020.

A partir desse cenário de fragilização de democracia brasileira, essa pesquisa busca responder a seguinte questão: em que medida a articulação das teorias da democracia radical e do constitucionalismo popular ofereceriam condições para uma nova leitura da Política Nacional de Participação Social, potencializando-a e redesenhando-a, com vistas a institucionalizar e consolidar um sistema de participação social no Brasil que proporcione o aumento gradativo da participação popular na definição da política e da constituição?

Utilizando-me do método de abordagem dedutivo, com método de procedimento monográfico e técnica de pesquisa bibliográfica, divido esta tese em três seções, as quais representam os objetivos específicos da pesquisa.

Na primeira seção, apresento uma relação entre constitucionalismo e democracia pautada pela articulação da teoria democrática radical com o constitucionalismo popular, com vistas a produzir um desdobramento concreto: oferecer condições teóricas para pensar uma democracia radical constitucionalmente popular em um contexto de comunidades políticas plurais, complexas e conflituosas. Pretendo colocar ênfase na soberania popular, com o objetivo de melhorar a qualidade da democracia nos sistemas constitucionais. A constituição é o ponto de confluência da relação entre direito e política, uma vez que torna clara a ausência de limites entre ambos e sua relação de constante e irresolúvel tensão. Não há como radicalizar a democracia sem ampliar o exercício da soberania popular, a partir de uma teoria constitucional comprometida com este fim.

No que se refere ao constitucionalismo popular, é importante ressaltar que muito embora eu tenha adotado referências que criticam o *judicial review*, propondo, inclusive, sua adoção de forma residual, gostaria de deixar claro que entendo que na democracia brasileira, tal ousadia ainda está muito distante de tornar-se realidade. Ressalvo, em vários momentos deste texto que não proponho um enfraquecimento das instituições democráticas postas, mas um fortalecimento do exercício da soberania popular, recuperando o papel da cidadania como poder soberano que justifica, cria e recria sua própria ordem, através da implementação da Política Nacional de Participação Social.

Reconheço a importância fundamental da linguagem dos direitos e da narrativa constitucional produzida no âmbito das cortes, embora realize severas críticas à hiperpolitização que ocorre hoje no Brasil. Ainda, reconheço igualmente o papel fundamental do legislativo, mesmo com suas fragilidades e com a corrosão ética que o informa em solo brasileiro. A discussão do parlamento e os argumentos que ali derivam são centrais para o desenvolvimento democrático. Já o executivo, merece uma atenção especial. Dirijo uma crítica forte e direta ao excesso de poder que a

atual estrutura política constitucional lhe atribui, a qual ameaça as democracias latinas há décadas, neutralizando todas as tentativas progressistas de amadurecimento democrático popular nestas terras.

Outra questão central nesta introdução é delimitar o significado do sujeito “povo” que emprego nesta tese. Proponho um distanciamento das narrativas acerca das maiorias e suas supostas ignorâncias potencializadas, bem como de uma ideia de povo como justificador teórico de uma ordem. Coloco-me em um campo de significado, amparada por Chantal Mouffe e por Robert Cover, os quais entendem o povo como um sujeito concreto, contextualizado, com demandas específicas, complexas e plurais, como expressão de formas de articulação heterogêneas, múltiplas e concebidas de formas oficiais (no seio de instituições ou organizações) e/ou não oficiais, ao redor de objetivos, agendas e direitos, diretamente ou indiretamente compartilhados.

Pelas mãos de Joel Cólón Ríos, compreendo que a participação popular é essencial para a construção de uma ordem constitucional mais justa e igualitária, a partir da superação de uma ideia amplamente difundida de que o povo representa uma ameaça ao constitucionalismo e a própria democracia. Por isso, busco reconhecer e valorizar os espaços e perspectivas não tradicionais e periféricas, evidenciando a potencialidade democrática de todos os sujeitos existentes em uma comunidade política, expandindo a ideia de unidade para um conceito de coexistência heterogênea, plural e interligada, ou melhor, compartilhada. O horizonte e os limites estão contidos na adesão aos princípios ético-políticos da democracia.

Após o estabelecimento dos marcos teóricos na primeira seção, a qual desenvolve-se de forma predominantemente descritiva, me encaminho para a segunda seção, na qual procuro construir, teoricamente, as condições institucionais necessárias para abrigar um projeto radical democrático constitucionalmente popular. Para isso, parto da análise do atual desenho institucional que permite concentração de poder político e autoritarismos, para me debruçar sobre a problemática do excesso de poderes do poder executivo estabelecido na Constituição, com a identificação das normas que permitem a concretização desse fenômeno. Plenamente consciente dos desafios que a própria Constituição impõe ao permitir a concentração de poder político, proponho desenhos institucionais democráticos em um contexto de esferas públicas plurais, uma vez que a política se constrói nos mais variados espaços e o século XXI, marcado pela fragmentação, necessita de categorias que abarquem a complexidade trazida pela sociedade que se fundamenta sobre o dissenso e necessita de instituições que os acolham, tratem, expressem e reconheçam, para a construção de

acordos (precários) que permitam a manutenção e o amadurecimento democrático da comunidade política.

Na terceira e última seção, me encaminho para a discussão sobre a Política Nacional de Participação Social, descrevendo seu caminho de percalços, avanços, recuos e desafios. Analiso as inovações democráticas inscritas em seu bojo, a partir da leitura metodológica realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e pelo projeto de pesquisa Lattino. Reconheço suas limitações e desafios, assim como as ameaças que se constituíram de forma decidida pelo projeto político em vigor, sem perder de vista as promessas constitucionais que tornam a democracia e o constitucionalismo uma eterna, continua e precária possibilidade de realização dos princípios éticos-políticos da liberdade, igualdade e fraternidade. Compreendo sua permanência e resistência diante de tantos ataques como uma demonstração clara de que se trata de uma possibilidade concreta de implementação de um prelúdio de democracia radical constitucionalmente popular no Brasil.

Minha tese é que a Política Nacional de Participação Social, compreendida e relida a partir das perspectivas teóricas expostas nas seções I e II desta tese, é uma experiência de concretização – inicial, imperfeita e intersticial - de uma democracia radical constitucionalmente popular, que recoloca a soberania popular no seu devido lugar, potencializando e permitindo a melhora da qualidade democrática, uma vez que oferece um desenho institucional que sistematiza as inovações democráticas, aumentando seu impacto na sociedade. Com o amadurecimento e consolidação da PNPS, crescerão as possibilidades de aumento gradativo da participação popular na definição da política e da constituição. Sua concretização gerará uma maior igualdade política no Brasil, enfrentando o drama que o constitucionalismo desta região pretende responder.

Por fim, esclareço que faço a opção de referir-me, propositalmente, aos três poderes instituídos com letras minúsculas. Uma escolha teórica que denota uma opção política de remover qualquer véu de superioridade inútil. É certo que são poderes e como a própria gramática revela, se impõem. Porém, assim como não me refiro à soberania popular com letra maiúscula, não o farei nos demais casos, pois entendo que o soberano é o povo. Meu fundamento para tal é a própria Constituição. Portanto, é uma premissa deste trabalho: a soberania é popular. Não a discuto.

Esta pesquisa está fundamentada em uma visão de mundo específica, extraída da filosofia da diferença, especialmente, da perspectiva adotada por Emmanuel Lévinas e Jacques Derrida: a compreensão de democracia como o regime político e como um modo de vida que permite a existência plural e conflitiva de identidades que estão coligadas entre si a partir de um vínculo

indissolúvel de coexistência, que justamente por ser inescapável (“*eu existo com o outro e a partir do outro, me constituo*”⁵) pressupõe um compromisso infinito para com o outro, colocado como uma ética primeira, como condição de existência. Esse compromisso assumido com o outro nunca se concretiza plenamente, nunca realiza plenamente a ética e a justiça. São sempre decisões ou ações limitadas e precárias, que podem e devem ser constantemente questionadas e melhoradas, infinitamente.

Meu compromisso com a democracia e com o constitucionalismo me colocam diante das periferias existenciais do mundo, que buscam voz e reconhecimento.

⁵ LÉVINAS, Emmanuel. Entre nós: ensaios sobre alteridade. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 19

1 DEMOCRATIZAR RADICALMENTE A POLÍTICA, POPULARIZAR A CONSTITUIÇÃO

As sociedades democráticas, complexas e plurais do século XXI continuam a exigir a realização dos princípios ético-políticos da igualdade, liberdade e fraternidade, que demarcaram a fundação das concepções modernas ocidentais do constitucionalismo e da democracia. Contudo, exigem novas formas de compreensão e articulação destes princípios.

O objetivo desse capítulo é pensar um projeto de democracia que abarque a pluralidade e a complexidade dos dias atuais, articulada em um contexto constitucional que favoreça a realização das promessas constitucionais⁶. Pretendo oferecer as bases teóricas que me permitirão propor e realizar um projeto de radicalização democrática conduzido em um contexto de exercício amplo da soberania popular: uma democracia radical constitucionalmente popular, que ofereça as condições para o desenvolvimento de comunidades políticas plurais, sustentadas por concepções de bem comum e unidade política apropriadas para o século XXI.

1.1 DEMOCRACIA RADICAL: POSSIBILITANDO A COEXISTÊNCIA E O RECONHECIMENTO NAS SOCIEDADES COMPLEXAS

Embora a democracia seja considerada a única forma legítima de governo, não é possível afirmar seu êxito. O debate democrático ergueu-se em torno de concepções abstratas, talvez, excessivamente normativas, fundamentadas em um tipo de racionalidade⁷, que postulava ideais impossíveis de serem concretizados nas sociedades modernas, marcadas pela diferença, pelo conflito e pela complexidade.

⁶ "Desta forma, minha reflexão começa com essa promessa que é uma Constituição radical; esse indeterminado absoluto (CAPUTO, 1997, p. 161), com esse futuro estrutural, um futuro sempre por vir, a venir, to come, a acontecer. A estrutura desse por-vir, to-come, desse a venir, desse futuro absoluto ou dessa promessa (estamos falando da Constituição), que em princípio pode não acontecer, significa a própria abertura do presente, a qual torna impossível que o mesmo se encerre num círculo e se feche em torno de si. A promessa, dessa perspectiva que quero chamar de messiânica, é a estrutura desse por-vir, a acontecer, a venir, tocome, que expõe a contingência e a desconstrução do presente" CHUEIRI, Vera Karam. *Constituição Radical: uma ideia e uma prática*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 58, 2013, p. 25-36.

⁷ As teorias democráticas liberais estão fundamentadas em uma racionalidade normativa, no sentido de que partem do pressuposto que o espaço de construção da política deve ser neutralizado por meio do estabelecimento de ideais reguladores que impedem a existência de conflitos, os quais não apresentam condições de enfrentar os desafios postos pelo pluralismo de valores. In: MOUFFE, Chantal. *Por um modelo agonístico de democracia*. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 21.

A opção teórica predominante, também reveladora de uma concepção política ignora ou relativiza a presença do conflito, das questões sobre poder, desigualdade e diferença. Além de tratar todas as temáticas acerca da construção da política democrática em termos morais, econômicos, instrumentais de forma abstrata⁸. O clássico debate desenvolvido ao redor de John Rawls e Jürgen Habermas é uma forma concreta de visualizar sobre quais pressupostos fundamentaram-se as discussões a respeito da democracia nesse tempo⁹, pois, ou se parte de uma discussão excessivamente materialista e determinista, presentes nos teóricos adeptos do marxismo, afastando todo o poder de mudança e transformação possíveis nas comunidades políticas como estão postas hoje, depositando as esperanças na revolução¹⁰, ou se restringe a discussão ao âmbito moral e abstrato, a partir de condições ideais de igualdade, justiça e liberdade que nunca se concretizarão de forma completa, desacreditando a democracia como regime político possível e viável na atualidade.

Ocorre que, nas últimas décadas, categorias como natureza humana universal, razão universal e sujeito racional autônomo são fortemente questionadas e criticadas. Essas críticas se dirigem, especialmente, ao essencialismo, universalismo e racionalismo e recebem o nome de críticas pós-moderna¹¹, alguns a qualificam como uma ameaça ao projeto democrático moderno¹².

⁸ “A partir do reconhecimento do caráter contingente e aberto da sociedade política, bem como do caráter também contingente e aberto da construção da identidade dos atores políticos, é possível questionar a possibilidade de um acordo quanto aos interesses, alvo da democracia agregativa, e também colocar em questão a possibilidade de um acordo final, racional, quanto a meios e fins da ação política, nos moldes democráticos, intenção da teoria da democracia deliberativa”. In: KOZICKI, Katya. **Conflito X Estabilização: Comprometendo Radicalmente a Aplicação do Direito com a Democracia nas Sociedades Contemporâneas**. Orientador: Leonel Severo Rocha. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. Ano de obtenção: 2000, pag.116.

⁹ “Tanto Habermas como Rawls acreditam que se pode encontrar o conteúdo idealizado da racionalidade prática nas instituições da democracia liberal. Onde divergem é na elucidação a forma de razão prática incorporada pelas instituições democráticas. Rawls enfatiza o papel dos princípios de justiça alcançados por meio do artifício da ‘posição original’ que força os participantes a deixar de lado todas suas particularidades e interesses. A sua concepção de ‘justiça como equidade’ – que enuncia a prioridade de princípios liberais básicos – conjuntamente com os ‘elementos constitucionais essenciais’ fornece o quadro para o exercício da ‘razão pública livre’. No que concerne a Habermas, tem-se a defesa do que ele denomina abordagem estritamente procedimental, em que nenhum limite é estabelecido para a amplitude e conteúdo da deliberação. São os constrangimentos procedimentais da situação ideal de fala que eliminarão as posições que não podem ser aceites pelos participantes do ‘discurso’ moral. [...]. Nos termos desta perspectiva, a base de legitimidade das instituições democráticas deriva do facto de que as instâncias que arguem um poder coercivo, fazem-no sob a presunção de que suas decisões representam um ponto de vista imparcial, que se situa na conjunção do interesse igual de todos. MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 11-12.

¹⁰ Chantal Mouffe aprofunda essa questão em uma entrevista com Íñigo Errejón, fundador do partido político espanhol, denominado PODEMOS. Esclarece que a recusa marxista de atuar a transformação política e social no interior do próprio sistema, impede a utilização de suas instituições a serviço das necessidades dos mais vulneráveis. Enxergar o Estado como uma forma de dominação pura impossibilita o avanço da discussão democrática e progressista no século XXI. ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016.

¹¹ A crítica que Chantal Mouffe desenvolve ao essencialismo é um dos fundamentos de sua teoria, uma vez que coloca em questão a categoria de sujeito como uma identidade racional transparente que, ao ser fonte de suas ações, pode impor um significado homogêneo a todo seu espectro de condutas. Parte da psicanálise para compreender que a

A grande questão é que, historicamente, observa-se uma tentativa constante de erradicar a diferença e o conflito, considerando-os como elementos ameaçadores do espaço democrático. Grande parte dos esforços teóricos concentram-se na criação de métodos, procedimentos e instituições que afirmam a possibilidade de um consenso final e racional, formulado por pessoas razoáveis¹³. Ou seja, quem oferece as condições de dissenso não é tido como razoável e racional. O desacordo é qualificado como uma anormalidade presente na ordem, contido fora do pacto consensual e constitucional¹⁴.

Baseando-se nos pressupostos que fundamentam este trabalho, afirma-se que a maior ameaça à democracia é justamente este modo de concebê-la e operá-la¹⁵.

A perspectiva antiessencialista, por outro lado, conduz a um entendimento do pluralismo¹⁶ como um princípio axiológico constitutivo da democracia moderna, divergindo da perspectiva que o concebe como um “*fato*”¹⁷. Tal entendimento proporciona “*um estatuto positivo para a diferença e*

personalidade está estruturada em uma série de níveis que existem fora da consciência e da racionalidade dos agentes e é amplamente influenciada pelo contexto e pelas contingências da vida. ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 11

¹² MOUFFE, Chantal. *La democracia, el poder y lo político*. In: **La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea**. Trad. Tomás Fernández y Beatriz Eguibar. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000, p. 35.

¹³ A teoria de John Rawls representa fortemente essa posição teórica e política e Mouffe a examina, a partir de uma crítica a estes argumentos que se constituem, segundo a perspectiva democrática radical, uma forte ameaça à democracia. Ver: MOUFFE, Chantal. *La democracia, el poder y lo político*. In: **La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea**. Trad. Tomás Fernández y Beatriz Eguibar. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000, p. 36 e ss.

¹⁴ A realização de consensos ditos constitucionais pode esconder tentativas de enfraquecer a democracia, mesmo se justificados a partir da própria norma constitucional. O constitucionalismo abusivo explica isso: “Constitucionalismo Abusivo é descrito pela literatura especializada como utilização indevida de mecanismos do direito constitucional para atacar e minar as estruturas da democracia constitucional e das bases filosóficas do constitucionalismo. Há duas formas principais de emprego da categoria constitucionalismo abusivo para compreender práticas e realidades constitucionais: a) frequente e reiterado uso de emendas à constituição e criação de novos documentos constitucionais com intuito de manter um grupo social e político no poder com destruição dos elementos centrais da democracia constitucional, designando esse modalidade como constitucionalismo abusivo estrutural, e b) utilização de alguns institutos e técnicas constitucionais em desacordo com as diretrizes da democracia constitucional, consistindo esse fenômeno no constitucionalismo abusivo episódico”. In: BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Constitucionalismo Abusivo**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, 12(39), 2019, p.79-97 Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v12i39.641>. Acesso em: 20 fev 2020.

¹⁵ Apresentar as instituições da democracia liberal como resultado de uma racionalidade puramente deliberativa as reifica e afasta as possibilidades de transformá-las, socavando as possibilidades de um projeto democrático radical. In: MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução de Joaquim Coelho Rosa. Lisboa: Gradiva, 1996. p.46.

¹⁶ “*Es necesario distinguir la posición que estoy defendiendo aquí del tipo de pluralismo extremo que subraya la heterogeneidad y la incommensurabilidad, pluralismo extremo – entendido como valorización de todas las diferencias – según el cual la pluralidad no debería tener límites. [...] Sólo hay una multiplicidad de identidades sin ningún denominador común, y es imposible distinguir entre las diferencias que existen pero no deberían existir y las diferencias que no existen pero deberían existir*. In: MOUFFE, Chantal. *La democracia, el poder y lo político*. In: **La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea**. Trad. Tomás Fernández y Beatriz Eguibar. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000, p.37

¹⁷ Rawls adota como ponto de partida do seu liberalismo político o “fato do pluralismo” o qual “é resultado normal do exercício, pelos cidadãos, de sua razão, no seio de um regime democrático liberal”. Ele admite a diferença como um

*questiona o objetivo da unanimidade e homogeneidade, os quais se revelam fictícios e baseados em atos de exclusão*¹⁸”

Chantal Mouffe desenvolve seu projeto de democracia radical nesse contexto e objetiva comprovar que os princípios que fundam a democracia liberal podem ser interpretados de forma a impulsionar a revolução democrática¹⁹, uma vez que coexistem em estado de tensão permanente, a qual é saudável uma vez que constitui a democracia radical. O projeto de uma democracia radical pretende trabalhar com as condições reais de sua existência e suas categorias de análise permitem a compreensão das variáveis que compõem o jogo político, direcionando-as para a implementação de um projeto democrático comprometido com a concretização dos princípios ético-políticos da igualdade e da liberdade, interpretando o liberalismo e a democracia como tradições políticas que coexistem em constante e irresolúvel estado de tensão²⁰.

A proposta democrática radical critica o modelo jacobino de revolução política, concebido como ideia de ruptura total, amparado na eliminação dos inimigos políticos. Está posicionada em um espaço teórico chamado de pós-marxista²¹, pois se apropria de muitos de seus pressupostos, mas procura ir além, superando seus essencialismos e escapando das elaborações acerca da luta de classes, uma vez que entende que os antagonismos políticos são mais amplos, complexos e variados, ultrapassando os limites do economicismo.

Ainda, introduz na filosofia política um elemento que era considerado marginal: a importância das paixões no espaço político, como uma das motivações que envolvem os indivíduos na sua ação política, ao lado do interesse e da razão. Trata-se de uma proposta de democracia que

elemento constitutivo do indivíduo, porém coloca todo seu esforço teórico na criação de modos de neutralizá-lo, através de suas categorias de “consenso razoável”, “razão pública” etc. Assim: “O problema do liberalismo político é saber como uma sociedade democrática estável e justa, composta por cidadãos livres e iguais, mas profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas e morais, incompatíveis entre si, pode existir de maneira durável” In: RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Brasília: Instituto Teotônio Vilela; São Paulo: Editora Ática, 2002b, p. 134-136.

¹⁸ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução de Joaquim Coelho Rosa. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 45.

¹⁹ A ideia de revolução democrática aqui abordada está relacionada à categoria de Claude Lefort, que a concebe como um princípio que afirma, ao mesmo tempo, a sua identidade e indeterminação, a sua novidade e a sua abertura de sentido e como reinvenção permanente dos direitos. In: LEFORT, Claude. A questão democrática”. In: “**Pensando o político**”. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

²⁰ “[...]. Tal tensão, apesar de ineradicável, pode ser negociada de diferentes maneiras. Na verdade, uma grande parte da política democrática dá-se precisamente em torno da negociação de tal paradoxo e da articulação de soluções precárias. O que é descabida é a procura de uma solução final”. In: MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 18.

²¹ Esta posição é assumida expressamente por Mouffe e Laclau no prefácio à segunda edição da obra conjunta. Ver: LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015, p. 34 e ss.

pensa em uma “*nova articulação para os princípios liberais da igualdade e da liberdade*”²², os quais serão recolocados e interpretados a partir da gramática e dos contextos que permeiam a vida concreta dos sujeitos.

Mouffe não escapa da criação de uma teoria normativa da democracia. O que caracteriza sua teoria é a tentativa de postular um modelo agonístico, que se constrói a partir das condições que permeiam a comunidade política. Antagonismos, conflitos e questões sobre o poder são acolhidos e reconhecidos institucionalmente, direcionados para a constituição de uma democracia radical comprometida com a realização dos seus princípios reguladores.

A autora parte do pressuposto que a lealdade à democracia e a crença no valor de suas instituições não dependem de sua fundação intelectual, mas estão inscritos no âmbito de um “compromisso apaixonado a um sistema de referência. Logo, apesar de ser crença, é realmente um modo de viver ou de avaliar-se uma vida”²³. A política democrática, gestada no âmbito de uma democracia radical, abandona o sonho dos consensos racionais tornando a democracia um modo de vida acessível e realizável no agora, compreendida a partir da condição humana²⁴, permeada de conflitos, diferenças, complexidades, em constante busca do que nunca será plenamente realizado: igualdade e liberdade para todos²⁵.

Ao reconhecer e conferir legitimidade ao diferente e ao conflito, liberando-os da gramática da desordem, permite-se que as minorias sejam tratadas de forma legítima no jogo democrático, dando nomes e dimensão política aos seus problemas, antes, considerados eminentemente questões de vida privada²⁶.

Assim, a democracia radical aceita os pressupostos da democracia liberal e elege a adesão aos seus princípios reguladores – liberdade e igualdade – como ponto de partida para sua

²² KOZICKI, Katya. **Democracia radical e cidadania**: reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 327-345.

²³ WITTGENSTEIN, Ludwig. **Cultura e Valor**. São Paulo: Almedina- Edições 70, 1996, p. 35.

²⁴ MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 23.

²⁵ “[...]um estado de plena liberdade e igualdade é impossível, e que é justamente a assunção dessa impossibilidade que torna possível uma forma pluralista de coexistência humana. Não obstante, os direitos existem e são exercidos justamente a partir da articulação entre os princípios ético-políticos da liberdade e da igualdade, em relação de constante tensão e articulação, contaminando-se reciprocamente” CHUERI, Vera Karam. Nas trilhas de Carl Schmitt (ou nas teias de Kafka): soberania, poder constituinte e democracia (radical). In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 140.

²⁶ A compreensão de que os conflitos poderiam ser erradicados deu origem a teorias e instituições que fecharam os canais de expressão do conflito, o qual passou a se expressar às margens e contra o que está constituído. Ocorre que somente as dores que são nomeadas podem ser afrontadas e tratadas. Nesse contexto, o que fica à margem é considerado desordem. ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 31

concretização²⁷. Embora se aproprie da crítica de Carl Schmitt ao liberalismo²⁸, rechaça sua rejeição à democracia pluralista. Sua compreensão do político como antagonismo não permite que entenda esta dimensão como um espaço de livre discussão, mas de decisão²⁹. Uma das grandes contribuições de sua teoria é a premissa de que, em uma democracia radical, deve ocorrer a conversão do antagonismo em agonismo, ou seja, o inimigo não existe e não é eliminado, contudo existe o adversário que permanece em condições opostas e legítimas. A adesão às regras do jogo democrático (princípios reguladores da democracia liberal) exige que se respeite e reconheça como legítimas as diferentes posições e interpretações políticas.

Nas palavras de Mouffe, sua proposta de radicalização democrática “[...] *no implicaba establecer un modelo completamente distinto que requería una ruptura total con la democracia pluralista, y que se trata de una radicalización de los principios de la libertad y de igualdad que ya habían sido desarrollados, aunque de manera limitada e insuficiente, con la socialdemocracia*”³⁰,

A proposta é partir do modelo de uma democracia pluralista, que representa a articulação contingente entre a tradição do liberalismo político, com sua compreensão de Estado de Direito, liberdades individuais e direitos humanos com a tradição democrática da igualdade e da soberania

²⁷ “A nosso ver, o problema com as democracias liberais ‘realmente existentes’ não está em seus valores constitutivos, cristalizados nos princípios da liberdade e da igualdade para todos, mas no sistema de poder que redefine e limita a operação destes valores”. LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015, p. 43-44.

²⁸ Schmitt pensa a democracia como uma totalidade homogênea, uma vez que a relação amigo/inimigo caracteriza a política e implica a eliminação do inimigo do jogo democrático. Sua tese sobre as identidades políticas que daí emergem é muito importante para compreender a política democrática, porquanto a relação amigo/inimigo revela a natureza relacional de todas as identidades e, também, o conceito de exterioridade constitutiva, fundamental para pensar que aquelas se formam a partir do estabelecimento de uma diferença. A criação de um “*nós*” e de um “*eles*” revela o antagonismo e o conflito, a diferença como algo insuperável. Schmitt resolveu essa questão com o estabelecimento da relação amigo/inimigo, que resultava na eliminação do “*eles*” do jogo democrático. SCHMITT, Carl. **Teologia Política I e II** - Nova edição atualizada. Buenos Aires: Struhart, 2005; MOUFFE, Chantal. Carl Schmitt y la paradoja de la democracia liberal. In: MOUFFE, Chantal (comp). **El desafío de Carl Schmitt**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011, pag 61 e ss. Ellen Kennedy, por sua vez, realizou uma releitura do pensamento de Carl Schmitt que desconstrói a interpretação comum que sua teoria teria servido como fundamento teórico para o desenvolvimento das concepções políticas do nazismo. Segundo a autora, as críticas de Schmitt ao liberalismo não o transformaram em um teórico do totalitarismo, mas apenas apontavam as fraquezas da concepção liberal: o primado da lei e da sua racionalidade formal e os consensos racionais daí decorrentes não eram suficientes para se ocupar da complexidade do político, com a existência da diferença e do conflito. De fato, Schmitt acreditava que a identidade política é relacional e se constituía a partir da existência da diferença, a qual seria uma característica indissociável do político. In: KENNEDY, Ellen. *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*. NC: Duke University Press, 2004.

²⁹ MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015, p. 47-48.

³⁰ ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 17.

popular. Trata-se uma relação de tensão produtiva entre as lógicas democráticas e liberais que cria espaço para o pluralismo³¹.

A construção das categorias para a criação do modelo agonístico democrático desenvolve-se permeada pelas críticas dirigidas, especialmente, ao modelo deliberativo. Estas críticas, por sua vez, dirigem-se aos pressupostos sobre os quais este modelo se funda, quais sejam: um tipo de esfera pública na qual o conflito é eliminado e um consenso racional em que é produzido³².

Isso não significa a inexistência de limitações, pelo contrário, a possibilidade de discussão e disputa se realiza somente ao redor dos conteúdos dos princípios que fundamentam a comunidade política, uma vez que se tratam dos princípios inscritos na Constituição. São, a princípio, irrenunciáveis. Afinal, “não é possível encontrar princípios mais radicais de organização de qualquer sociedade do que aqueles consubstanciados nos princípios liberais de igualdade e liberdade, ou seja, a afirmação de que todos os indivíduos são livres e iguais³³.”

A tarefa da política democrática, inscrita em um contexto de democracia radical e agonística, é dar condições de atribuir legitimidade às diferentes formas de interpretação destes princípios. Assim, trata-se de um modelo democrático que busca aprender a natureza do político, inscrevendo a questão do poder e do antagonismo em sua estrutura central, desenvolvendo, a partir disso, ideias acerca de hegemonia, populismo, pluralismo agonista e consensos precários com vistas a concretizar uma forma de política democrática radical, conforme examinado a seguir.

³¹ Nesse sentido, a autora busca afastar a compreensão habermasiana de que a relação entre o liberalismo e a democracia ocorre devido a uma co-originalidade necessária e da compreensão schmittiana sobre incapacidade de reconciliação entre liberalismo e democracia. In: MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução de Joaquim Coelho Rosa. Lisboa: Gradiva, 1993, p. 79.

³² MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 25.

³³ KOZICKI, Katya. **Conflito X Estabilização: Comprometendo Radicalmente a Aplicação do Direito com a Democracia nas Sociedades Contemporâneas**. Orientador: Leonel Severo Rocha. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. Ano de obtenção: 2000, p. 140.

1.2 POLÍTICA DEMOCRÁTICA RADICAL: ENTRE PODER E ANTAGONISMOS, PLURALISMOS, CONSENSOS E AGONISMOS

O projeto democrático radical é construído no contexto da crítica pós-moderna ao projeto epistemológico da modernidade, direcionada ao essencialismo, ao estruturalismo e ao racionalismo. Laclau e Mouffe admitem, claramente, esta influência em seus pensamentos, mas é no campo do pós-estruturalismo que formularam suas categorias centrais, uma vez que entendem o social e a política como um campo de construção discursiva³⁴.

A compreensão de **política democrática** como condição para a existência de uma democracia radical parte do pressuposto de que, no campo da política as identidades e subjetividades não são dadas como naturais ou essencialistas, mas como resultado de um processo de construção discursiva contínua. Nesse sentido, a política deixa de ser compreendida de forma essencialista, como exteriorização de um dado interno de um sistema ou regime político, para ser entendida como um campo de construção de significados discursivos constantemente revistos e reinventados por meio de articulações e relações³⁵.

O **antagonismo** revela que o conflito é uma dimensão inerradicável da comunidade política³⁶. Há vários tipos de antagonismos na sociedade e é impossível erradicá-lo, uma vez que a dimensão negativa, a diversidade e o conflito são condições inerentes à vida humana³⁷. O desacordo é contínuo porque os sujeitos são diversos e irrepetíveis. Os antagonismos, nesta perspectiva, não podem ser descritos como oposições reais ou como contradições dialéticas, uma vez que não se tratam de relações objetivas, mas revelam os limites de toda objetividade, conforme Laclau explica:

³⁴“A categoria discurso encontra sua genealogia nas três principais correntes intelectuais do século XX: filosofia analítica, fenomenologia e estruturalismo. Nestas três, o século começou com uma ilusão de imediação, de acesso não mediado discursivamente às coisas referentes em si – o referente, o fenômeno e o signo, respectivamente. Em todas as três, essa ilusão dissolveu-se [...] na filosofia analítica com a obra do último Wittgenstein; na fenomenologia [...] com Heidegger; [...] com a crítica pós-estruturalista do signo”. In: LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015, p 38.

³⁵ MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015, pag. 08-12.

³⁶ “O político não se reduz a um lugar determinado na sociedade, não se limita a instituições específicas, mas é uma dimensão constitutiva da ordem social”. MOUFFE, Chantal. Tradução livre. In: ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 31.

³⁷ “[...] hay condiciones de reparto de bienes, de beneficios sociales claramente asimétricos y que los dolores no desaparecen porque non se nombren, nombralos es la mejor manera de ayudar a incorporalos en la agenda publica”. ERREJÓN, Íñigo. In: ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 51.

A noção de limite antagonístico deve ser entendida, literalmente, ou seja, não existe nenhuma “astúcia da razão” que se realizaria através de relações antagonônicas. Tampouco existe algum tipo de superjogo que submeteria os antagonismos a seu sistema de regras. Por isso, concebemos o político não como superestrutura, mas tendo o *status* de uma *ontologia do social*³⁸.

Aceitando a ideia de que **poder** é constitutivo das relações sociais, é possível deslocar a questão sobre o poder³⁹: a política democrática não deve ocupar-se de como eliminar o poder, e sim com a construção de formas de poder compatíveis com os valores democráticos⁴⁰. Aqui, é realizada uma distinção entre o **político** e a **política**. O primeiro é essencialmente antagonismo, enquanto a segunda é formada pelo conjunto de “*práticas e instituições por meio das quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto conflituoso produzido pelo político*”⁴¹.

Sendo assim, a comunidade política não é o local da realização da perfeita harmonia, mas é o espaço de construção de diferentes modos de vida e sentidos políticos. Para Mouffe, isso significa dizer que o “*carácter democrático de uma sociedade só pode ser dado na hipótese em que nenhum actor social possa atribuir-se a representação da totalidade, ou pretenda ter o controle absoluto sobre a sua fundação*”⁴². O que ocorre é a construção de uma **hegemonia política**, em determinado período histórico, de forma contingente e precária com durabilidade limitada. Assim, a lacuna entre

³⁸ LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015, p. 41.

³⁹ Hannah Arendt compreende o poder “como capacidade humana de agir, definir, determinar ou se autodeterminar. Surge o poder em todos os lugares nos quais os sujeitos agem conjuntamente e, como o agir em comum acontece, essencialmente, no espaço político, o poder potencial inerente a todos os assuntos humanos se faz valer em um espaço dominado pela força”. O pensamento de Arendt parte de pressupostos distintos de Mouffe, uma vez que, para pensar o político adota como ponto de partida as concepções gestadas no período clássico, concebendo-o como espaço de liberdade. Mouffe parte da premissa do antagonismo. Há um ponto de encontro no pensamento entre as duas autoras, que torna pertinente a presente referência, pois ambas compartilham a visão da política como um espaço de expressão da diferença. Hannah Arendt inclui a interação no projeto político da diferença. Embora Mouffe entenda que Arendt fala de pluralidade como um meio para alcançar o consenso e critica fortemente este argumento, é interessante perceber que ambas rompem com a concepção filosófica da metafísica da presença, presente no pensamento político moderno, que parte do ser e da identidade como condição de construção dos sentidos e da realidade. A inspiração fenomenológica e heideggeriana nas autoras é clara, pois pensar a política significa separar-se da metafísica e do essencialismo e deslocar-se para o pensamento da diferença. Para Arendt, assim como para Mouffe, a política é o lugar da ruptura com a metafísica, espaço no qual se reconhece a condição humana, a presença do outro e a necessidade de interação como condição de construção dos sentidos e do mundo. Para aprofundar essa proposta, ver: MILOVIC, Miroslav. **Considerações sobre Hannah Arendt e Chantal Mouffe**. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/a-condicao-humana-na-modernidade/> Acesso em: 28 de maio de 2019; ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000; ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

⁴⁰ MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 25.

⁴¹ MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015, p. 08 e ss.

⁴² MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 26.

a ideia de poder e legitimidade é superada⁴³, uma vez que parte do pressuposto de que, se o poder foi reconhecido e adquire condições de exercício, ou seja, hegemonia, pode ser considerado legítimo, sem necessidade de um fundamento apriorístico⁴⁴.

A hegemonia⁴⁵ é uma categoria central para o pensamento democrático radical. A construção de uma identidade coletiva ocorre pela articulação de diferentes formas de lutas e demandas por reconhecimento, que se colocam na arena pública de forma não necessariamente conectada ou com vistas a atingir os mesmos fins. Essa identidade coletiva oferece condições para a construção da hegemonia que, no campo político, representará o resultado das articulações que imporem maior força no jogo democrático. Essa hegemonia não é permanente, é sempre contingente e precária. O “*sentido comum*” presente na comunidade política, em determinado momento histórico, nada mais é que o “*resultado de práticas hegemônicas sedimentadas, nunca é a manifestação de uma objetividade mais profunda*”⁴⁶, trata-se apenas da exteriorização daquilo que é possível enquanto compreensão e prática em determinado contexto.

Nessa perspectiva, a política opera com sujeitos coletivos, que se articulam ao redor de uma ideia de bem comum. Contudo, o significado político que o bem comum assume em cada período histórico é objeto de disputa, ou seja, é socialmente e politicamente construído e reconstruído de tempos em tempos⁴⁷. A hegemonia é conquistada por aqueles que são capazes de fazer com que a maioria se identifique com a concepção de bem comum posta em determinado contexto. A luta democrática exige uma referência a um bem comum, porém, reconhece-o como

⁴³ “[...]os indivíduos se tornam cidadãos de uma determinada *societas* (respublica ou comunidade política) a partir do momento em que reconhecem o caráter normativo de uma certa prática de civilidade, uma gramática das regras sociais, que definem esta mesma sociedade. Nesta perspectiva, estes princípios básicos significam o reconhecimento dos indivíduos como seres livres e iguais. O que une os participantes desta é o reconhecimento da autoridade das condições que especificam o interesse público, a chamada prática de civilidade. Há a refutação da ideia de um bem comum substantivo, deixando espaço para a perspectiva da liberdade individual”. In: KOZICKI, Katya. **Conflito X Estabilização: Comprometendo Radicalmente a Aplicação do Direito com a Democracia nas Sociedades Contemporâneas**. Orientador: Leonel Severo Rocha. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. Ano de obtenção: 2000, pag.123

⁴⁴ MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 26.

⁴⁵ “[...] admitir la naturaleza hegemónica de todo orden social y el hecho de que toda sociedad es el producto de una serie de prácticas que intentan establecer un orden en un contexto de contingencia. Estas son las prácticas que denominamos hegemónicas. Todo orden es la articulación temporal y precaria de prácticas contingentes. Las cosas siempre hubieran podido ser de otra manera y todo orden está basado en la exclusión de otras posibilidades, siempre es la expresión de una configuración particular de las relaciones de poder” ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 14

⁴⁶ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução de Joaquim Coelho Rosa. Lisboa: Gradiva, 1993, p. 14.

⁴⁷ “[...] pero, siempre es una concepción particular que ha logrado presentarse como universal y que puede cuestionarse por la lucha contrahegemónica”. In: ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. Tradução livre. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 35.

uma categoria que constantemente é objeto de revisão de significado e que não se justifica de forma metafísica⁴⁸.

Sendo assim, a hegemonia política de determinado período histórico é uma parte que representa um todo: o objetivo de um grupo, de identidades políticas articuladas, que passa a coincidir com o objetivo da sociedade. Tais identidades políticas hegemônicas falam em nome da sociedade, definem seus temas e seus adversários. O comando da comunidade política é exercido por aqueles que são capazes de construir ao seu redor um sentimento geral, a partir do qual as pessoas passam a enxergar o mundo, utilizando-se de suas palavras e de seus conceitos⁴⁹.

Para viabilizar a construção da hegemonia, Laclau e Mouffe propõem um conceito formal de **populismo**, distinto do uso comum do termo, bastante explorado nas narrativas políticas⁵⁰, como um instrumento essencial para construção de uma identidade política compartilhada, ou seja, de uma hegemonia. O populismo é visto como uma forma de construção da política e que não está associado aos conteúdos ideológicos específicos ou práticas de grupos particulares, constituindo-se em um modo de articulação de demandas de diversas naturezas e origens, operada a partir de uma lógica de equivalências, cujo resultado é a criação de uma cadeia de identificação entre uma multiplicidade de demandas heterogêneas de um “*povo*”⁵¹. Fica clara a condição de constante construção discursiva das identidades políticas e suas articulações, afastando a compreensão de que as posições políticas estão predeterminadas por alguma condição social fixa⁵².

⁴⁸ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução de Joaquim Coelho Rosa. Lisboa: Gradiva, 1993, p. 34.

⁴⁹ ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonia y radicalización de la democracia**. Tradução livre. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 36.

⁵⁰ O uso dominante, midiático e intelectual do termo o associa à demagogia e a um recurso de empreendedores políticos para exaltar as paixões das pessoas vulneráveis que estão dispostas a votar e aprovar coisas irresponsáveis em momentos de desespero e frustração. In: LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015, p. 23

⁵¹ LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015, p. 24

⁵² Em “*For a left populism*”, Mouffe recupera a discussão sobre a necessidade da construção de um populismo de esquerda, face ao fortalecimento do populismo de direita, visível na Europa Ocidental e também presente na América Latina. A diferença entre ambos é que no populismo de esquerda, o povo é construído democraticamente, distanciando-se das referências de nação ou raça. Mouffe não indica como esse populismo de esquerda deve ser construído. Atribui a responsabilidade política pela ascensão da extrema-direita aos partidos social-democratas e seus equivalentes, que se tornaram reguladores neoliberais. No entanto, evita estender suas conclusões às experiências que já ocorreram com governos e organizações que entram em sua lógica de “populismo de esquerda”. Tampouco leva até o final essa conclusão quando se trata dos chamados governos “populistas” da América Latina, os quais absolve de toda a responsabilidade pelo surgimento de fenômenos como o de Jair Bolsonaro no Brasil, que nomina como o único fascista presente na política contemporânea. Ver, a propósito: MOUFFE, Chantal. **For a left populism**. London: Verso, 2018. *Kindle Edition*.

A partir disso, o conceito de política emerge de forma ainda mais evidente, como o conjunto de práticas e instituições que reconhecem a dimensão inerradicável do conflito e buscam conter sua hostilidade, domesticando-a, por meio da construção de possibilidades de acolhimento e tratamento das divergências de forma institucional. A ideia não é superar a diferença, mas estabelecer formas de discriminação que sejam compatíveis com a democracia, criando condições para que o antagonismo seja tratado e transformado em agonismo, permitindo a coexistência plural e a permanência de todos os sujeitos na comunidade política, mesmo se pertencentes às identidades que não alcançaram o poder.

Nesse sentido, devem-se constituir métodos políticos para a construção das identidades políticas - *nós/eles* - que permitam transformar o antagonismo (condição ontológica do político) em agonismo (relação adversarial), em que o diferente não é eliminado, e sim reconhecido e mantido em condições de continuar o pleito pela hegemonia no jogo democrático. Usando as mesmas palavras da autora, *“toda ordem é política se baseia em alguma forma de exclusão. Sempre existem outras possibilidades, que foram reprimidas e que podem ser reativadas, [...] toda ordem hegemônica é passível de ser desafiada por práticas anti-hegemônicas”*.⁵³

A democracia é radical porque permite a possibilidade sempre aberta de que todos os sujeitos tenham voz e legitimidade para alcançar a hegemonia e para falar institucionalmente. Diante disso, a **contra-hegemonia**⁵⁴ possibilita a compreensão de que outros significados e configurações políticas e sociais sejam sempre possíveis, uma vez que a hegemonia não é absoluta,

⁵³Em “For a left populism”, Mouffe recupera a discussão sobre a necessidade da construção de um populismo de esquerda, face ao fortalecimento do populismo de direita, visível na Europa Ocidental e também presente na América Latina. A diferença entre ambos é que no populismo de esquerda, o povo é construído democraticamente, distanciando-se das referências de nação ou raça. Mouffe não indica como esse populismo de esquerda deve ser construído. Atribui a responsabilidade política pela ascensão da extrema-direita aos partidos social-democratas e seus equivalentes, que se tornaram reguladores neoliberais. No entanto, evita estender suas conclusões às experiências que já ocorreram com governos e organizações que entram em sua lógica de “populismo de esquerda”. Tampouco leva até o final essa conclusão quando se trata dos chamados governos “populistas” da América Latina, os quais absolve de toda a responsabilidade pelo surgimento de fenômenos como o de Jair Bolsonaro no Brasil, que nomina como o único fascista presente na política contemporânea. MOUFFE, Chantal. *For a left populism*. London: Verso, 2018. *Kindle Edition*.

⁵⁴A luta contra hegemônica, por sua vez, é um processo que implica uma multiplicidade de rupturas, que desarticulam os pontos nodais (ou significante mestre, é a noção de um elemento particular assumindo uma função estruturadora universal dentro de um campo discursivo) ao redor dos quais está assegurada a hegemonia existente. LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015, p. 234. Essa categoria permite pensar na estratégia política enveredada pelos membros dos poderes instituídos em 2015, por ocasião da queda da presidente Dilma Rousseff. Operou-se uma desarticulação dos pontos nodais que sustentavam a hegemonia do Partido dos Trabalhadores, que culminou com sua retirada da disputa política. Contudo, ficam questões: (1) Os antagonismos foram transformados em agonismos? (2). Houve adesão aos princípios ético-políticos que regulam a democracia? Entendo que as estratégias políticas adotadas foram antidemocráticas, construídas fora do campo legítimo de disputa democrática. Ou seja: houve um golpe.

tampouco, resultado da exteriorização de algum dado objetivo. Sempre existem novas alternativas, as quais poderão ser constantemente reativadas, e sempre existem espaços para construir novas hegemonias. A ordem se constrói a partir da articulação de relações de poder, que podem ser questionadas e enfraquecidas. Esta é a política democrática radical⁵⁵.

Não obstante, a política não é unicamente composta pelo decisionismo e, sequer é campo integrado somente pela racionalidade e legitimidade, conforme já discutido anteriormente. Ela pode mesclar todos estes elementos e essa é a possibilidade que o pensamento de Mouffe descortina, ao possibilitar que se admita e assuma que a política reflete o mundo da vida e está distante de concretizar ou encarnar os pressupostos normativos de racionalidade e condições ideais de deliberação.

Afinal, toda decisão política implica em uma escolha que elegerá algo e excluirá algo. O que foi excluído deve ser considerado legítimo e permanecer reconhecido como elemento constitutivo da comunidade política, mesmo se não compõe a hegemonia instaurada. A ideia de um *“pluralismo agonista”* revela a impossibilidade de estabelecer um consenso sem exclusão, que é central para a política democrática, permitindo que a contestação democrática, condição elementar para sua existência concreta, exista e se desenvolva. O ponto central do pensamento democrático radical é a ideia do exterior constitutivo⁵⁶: *“se todo objeto leva inscrito em seu próprio ser algo distinto de si mesmo e por isso, por consequência, tudo se constrói como diferença, seu ser não pode conceber-se como pura presença ou objetividade”*⁵⁷.

O abandono do sonho de uma democracia perfeita, a partir da abordagem agonística, permite o reconhecimento dos limites reais das fronteiras estabelecidas nos consensos e das suas

⁵⁵ Nesse ponto específico, Mouffe e Arendt se encontram por alguns segundos: Arendt compreende que a política é a possibilidade de construir o novo, um novo começo. Mesmo que partam de pressupostos bastante distintos, conforme já explicitado, é possível enxergar esse ponto de conexão importante entre os dois pensamentos, uma vez que ambas as autoras compreendem que a política como uma forma de intervenção do mundo, para construir novas possibilidades e novos sentidos de vida. “[...] não obstante todas as experiências perversas com o político, é evidente que o homem é dotado de uma maneira altamente maravilhosa e misteriosa, do dom de fazer milagre e impor um novo começo”. In: ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 20.

⁵⁶ “Na medida em que aquilo que chamamos de ‘sentido’ (algo a ser ‘exprimido’) é, já, em toda a sua extensão, constituído de um tecido de diferenças, na medida em que há já um texto, uma rede de remessas textuais a outros textos, uma transformação textual na qual cada ‘termo’ pretendidamente ‘simples’ é marcado pelo rastro de um outro, a interioridade presumida do sentido é, já, trabalhada por seu próprio exterior. Ela se dirige, já e sempre, para fora de si. Ela já difere (de si) antes de todo ato de expressão”. In: DERRIDA, Jacques. **Posições**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2001, p. 12-13

⁵⁷ MOUFFE, Chantal. *La democracia, el poder y lo político*. In: **La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea**. Trad. Tomás Fernández y Beatriz Eguibar. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000, p. 39.

formas de exclusão, ao invés de disfarçá-los sob argumentos técnicos e/ou racionais⁵⁸. Reconhecer a existência de relações de poder e a necessidade de transformá-las, renunciando à ilusão de que o poder pode ser extinto da comunidade política, permite pensar em um projeto de democracia pluralista que não nega a existência de dominação e violência, mas que estabelece instituições capazes de limitá-las e impugná-las. Negar a existência dessas questões acarreta no disfarce dessas fronteiras e trata as formas de exclusão como racionais e neutras⁵⁹.

Assim, uma das principais tarefas da política democrática é transformar o antagonismo das relações, compreendendo o conflito como legítimo e impedindo que ele destrua o ente político. O modelo adversarial admite que a política democrática transforme antagonismo em agonismo, evitando que se transformem em exclusão, o que, por fim, desembocaria em violências. Tal modelo entende o debate democrático e a política democrática como um confronto real, são adversários que lutam de acordo com um escopo de regras compartilhadas. Nesse cenário, mesmo que suas posições permaneçam irreconciliáveis, são aceitas como legítimas.

A diferença fundamental entre os pontos de vistas “dialógicos” e os pontos de vistas “agonísticos” é que o objetivo deste último é transformar profundamente as relações de poder existentes e estabelecer uma nova hegemonia. É por essa razão que ele pode ser corretamente chamado de “radical”. Na verdade, não se trata da política revolucionária de tipo jacobino, tampouco a de tipo liberal em que interesses concorrentes se enfrentam em um terreno neutro ou da formação discursiva de um consenso democrático.⁶⁰

Um exemplo de instituições que convertem antagonismos em agonismos é o sistema representativo parlamentar, pois a democracia radical não existe sem representação. Considerando que as identidades não são dadas de forma essencialista, mas são produzidas por meio da construção discursiva, fica evidente que essa construção é um processo de criação da representação, pois é através da representação que os sujeitos políticos, que não existiam antes⁶¹, são criados, isto é, trata-se de uma categoria central para a democracia. Entretanto, democracia direta e participação contínua permanente, em termos práticos, não existem, o que existe são momentos de auge de participação popular e momentos de retração.

⁵⁸ MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 31.

⁵⁹ Ibid., p. 39.

⁶⁰ MOUFFE, Chantal. *La democracia, el poder y lo político*. In: **La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea**. Trad. Tomás Fernández y Beatriz Eguibar. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000, p. 50

⁶¹ ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 99-100.

Nesse sentido, a democracia não é sinônimo de consenso, trata-se de uma condição política que requer a construção de procedimentos e mecanismos pelos quais se torne possível realizar a disputa infinita sobre os temas mais diversos, sobre repartição de bens e posições. A necessidade de consensos para a manutenção da democracia é uma questão muito clara na teoria de Mouffe, justamente porque reconhece que o estabelecimento de uma hegemonia ocorre pela existência de consensos precários estabelecidos.

Com suas palavras:

Não há dúvida de que o consenso é necessário, mas ele precisa estar acompanhado do dissenso. Embora o consenso seja necessário no que diz respeito às instituições constitutivas da democracia e aos valores “ético-políticos” que caracterizam a associação política – liberdade e igualdade para todos – sempre haverá discordância quanto ao seu significado e quanto ao modo como devem ser implementados. Numa democracia pluralista, essas discordâncias não são apenas legítimas, mas também necessárias. Elas fornecem matéria-prima da política democrática⁶²

É certo que a existência de uma democracia pluralista requer certo volume de consensos e requesita lealdade aos princípios ético-políticos que a constituem. Estes consensos são distintos daqueles de natureza liberal, uma vez que se tratam dos “*consensos conflituosos*” que ocorrem sobre um terreno de ampla disponibilidade de concepções e, a partir, de um embate intenso de posições políticas, sendo essa a forma de manter a lealdade aos princípios democráticos em tempos de sociedades heterogêneas e marcadas pela diferença⁶³. É necessário que os sujeitos encontrem, no campo institucional, formas de representação política com a qual se identifiquem. Essa carência gera esvaziamento do espaço público e proporciona a proliferação de antagonismos⁶⁴.

Por isso, a necessidade de instituições políticas efetivamente democráticas, que ofereçam espaço e canais de expressão para as vozes discordantes, que permitam a expressão do conflito com liberdade, possibilitando a coexistência de identidades conflituosas. Os resultados gerados não serão, necessariamente, os mais racionais, os melhores, tampouco os mais inteligentes, mas serão o reflexo da expressão das vontades que alçarem maior força no jogo democrático, seja pela

⁶² MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 30.

⁶³ MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006, p. 29.

⁶⁴ Quando os descontentamentos e os desacordos se acumulam fora das instituições representativas e, mais importantes, fora do contexto de identidades políticas e fora dos canais de comunicação que existem para integrá-las e para ordená-las, criam-se “bolsas de desacordo” sem identificação ou sem agenda política estabelecida. In: ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. Tradução livre. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 27-29. No Brasil, isso pode ser verificado no período que antecedeu e sucedeu a queda de Dilma Roussef do governo. Numerosas manifestações, sendo utilizadas para servir aos mais variados interesses. Ou seja: a ausência de uma identidade política destes episódios gerou um processo de desagregação institucional severo.

quantidade ou pela qualidade. Nesse contexto, o grupo que “perde” o jogo não é eliminado ou obrigado a abrir mão de suas próprias convicções⁶⁵.

O suposto discurso neutro e racional já deu provas de sua ineficiência, afinal, a política expressa o mundo da vida. As decisões se constroem pela emoção e pela razão. A razão não é sempre boa. A emoção não é sempre descontrolada. A paixão move a vida, guia as escolhas e aglutina as pessoas em torno de identificações coletivas. Admitir sua existência impõe apenas clarificar algo que sempre existiu e nunca foi assumido, sob a égide de uma crença na existência de uma razão universal pura.

Mouffe argumenta que parte dessa perspectiva de forma pragmática, uma vez que é nítido que a política possui uma forte dimensão afetiva, que se mescla com razão e paixão. Isso pode ser verificado na forma como as pessoas se articulam, movidas pela solidariedade e empatia, mesmo sem vínculos de natureza individual ao redor de um mesmo objetivo e sentem-se parte dele, de algo mais forte que os une⁶⁶.

Sob esse pano de fundo, chama a atenção para o fato de que, atualmente, muitos antagonismos políticos são formulados em termos de categorias morais. Na esfera da moralidade, os antagonismos não podem se transformar em agonismos e acabam impossibilitando uma análise política adequada. A resposta fica limitada “*à construção de um cordão sanitário para pôr em quarentena setores afetados. [...] Democratas não são sempre bons, extrema direita não é sempre do mal*”.⁶⁷ O maniqueísmo e a simplificação não são suficientes para explicar o mundo.

A questão não é excluir a moralidade e a ética do espaço político, mas formular os problemas em termos políticos adequados. A ética integra o espaço político e deve balizar a existência na comunidade política, por meio da adesão aos seus princípios constitutivos, que devem orientar o processo de desenvolvimento e aceitação do conflito⁶⁸.

⁶⁵ MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015, p. 21.

⁶⁶ Mouffe deixa claro porque trabalha com a categoria paixão, a qual compreende como mais coerente com a ideia de identificação coletiva e que carrega uma dimensão quase violenta, diferenciando-a da emoção, que possui, no seu entender, uma conotação mais individual. Justifica essa separação na necessidade de destacar a dimensão do conflito e a confrontação entre identidades coletivas como aspectos constitutivos da política. In: ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonia y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 53.

⁶⁷ Ibid., p. 72.

⁶⁸ [...]O outro é aquele que não compartilha os mesmos valores, ou os mesmos ideais, mas compartilha o reconhecimento mútuo do direito de que todos tenham as mais diferentes expressões e posições. A delimitação desta fronteira, e seu reconhecimento, funcionam ao mesmo tempo como viabilizador da construção da identidade comum, gerada nesta oposição nós/eles. Se o conflito, ao contrário, não puder ser administrado na esfera das ações políticas, ele pode vir a significar a necessidade de conceber o outro como inimigo, alguém a ser destruído, para que a própria identidade da comunidade não o seja. Precisamente, o que possibilita a construção desta fronteira é a adesão aos princípios ético-políticos da comunidade, implicando na exclusão daqueles que não os compartilham. “A comunidade é

Este tipo de política democrática pressupõe um conceito apropriado de comunidade política e sujeito político, tópico tratado a seguir.

1.3 QUE CIDADÃOS PARA UMA DEMOCRACIA RADICAL?

Um projeto de democracia radical requer uma ideia de comunidade política e cidadania particularmente pensada para seus objetivos. Chantal Mouffe não escapou dessa necessária análise e enfrentou esses dois conceitos, orientando-se a partir do pensamento de Michael Oakeshott em sua obra *On Human Conduct*⁶⁹.

Há diversos significados de cidadania postos na discussão democrática e a forma como ela é compreendida interfere decisivamente no tipo de sociedade e comunidade política que se deseja⁷⁰. A proposta de Mouffe é pensá-la para além das concepções liberais e republicanas cívicas acolhendo seus pontos de força⁷¹.

Sheldon Wolin⁷², também, realiza essa análise, evidenciando que a concepção formal e unilateral de cidadania está fortemente enraizada na cultura democrática contemporânea e acarreta uma compreensão dos sujeitos e das suas condições de existência completamente deslocada de seus contextos reais, uma vez que as narrativas se restringem aos aspectos formais e normativos do que deveria ser um cidadão ideal. Não se parte da condição real do sujeito para pensar quais possibilidades existentes de exercer sua cidadania.

A reflexão de origem liberal-kantiana tem como ponto de partida a noção de que a cidadania é a capacidade de que cada pessoa forme, revise e busque concretizar, de maneira racional, sua definição de vida boa. A comunidade política, nessa perspectiva, é um instrumento para a obtenção dos objetivos dos indivíduos, que possuem suas identidades definidas previamente. Já a tradição republicana cívica, também chamada de comunitarista, acredita na existência de uma

constitutiva da noção de cidadania, é a identificação com o “nós” que possibilita o reconhecimento do indivíduo como cidadão” In: KOZICKI, Katya. **Conflito X Estabilização: Comprometendo Radicalmente a Aplicação do Direito com a Democracia nas Sociedades Contemporâneas**. Orientador: Leonel Severo Rocha. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. Ano de obtenção: 2000, pag. 116.

⁶⁹ OAKESHOTT, Michael. **On Human Conduct**. Serie Paperbacks. Clarendon Press, 1991.

⁷⁰ MOUFFE, Chantal. Ciudadanía democrática y comunidad política. In: MOUFFE, Chantal (et al). **Dimensiones de democracia radical: pluralismo, cidadania, comunidade**. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012, p. 283.

⁷¹ “[...] *Lo que en realidad está en juego entre John Rawls y su crítica comunitaria es el tema de la ciudadanía. Dos diferentes lenguajes en los cuales articular nuestra identidad como ciudadanos se confrontan*”. In: MOUFFE, Chantal. Ciudadanía democrática y comunidad política. In: MOUFFE, Chantal (et al). **Dimensiones de democracia radical: pluralismo, cidadania, comunidade**. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012, p. 284.

⁷² WOLIN, Sheldon. Qué significa la acción revolucionaria hoy. In: MOUFFE, Chantal (et al). **Dimensiones de democracia radical: pluralismo, cidadania, comunidade**. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

definição substantiva de bem comum, anterior aos desígnios individuais, colocando ênfase na inserção do sujeito na comunidade política e na participação política ativa. São duas tradições contrapostas que litigam teoricamente por hegemonia de posição⁷³.

A questão é que ambas contêm elementos centrais para a democracia moderna. As liberdades individuais, a defesa do pluralismo, o desenvolvimento da sociedade civil, a separação entre religião e estado, entre moral e política, entre público e privado, são contribuições cruciais do liberalismo político. De igual modo, a consciência pública, a atividade cívica, a participação política e cooperação social são contribuições fundamentais, originadas do repúblicanismo cívico⁷⁴.

Segundo Mouffe; é preciso reestabelecer a conexão perdida entre ética e política, sem sacrificar as conquistas da revolução democrática, escapando da falsa dicotomia que coloca a liberdade individual e os direitos de um lado e a atividade cívica e comunitária, de outro. A ideia é pensar que o que torna os sujeitos concidadãos em um regime democrático liberal é a adesão e o reconhecimento de um conjunto de princípios ético-políticos específicos desta tradição: igualdade e liberdade para todos. Nesse sentido, a cidadania é um processo de identificação e construção de uma identidade política.

Não obstante, Sheldon Wolin destaca que a concepção de cidadania predominante nas constituições ocidentais é unilateral, fortemente enraizada na tradição liberal, ou seja, se concentra apenas na garantia de direitos e na ampliação desse rol, com vistas a proteger a pessoa contra o arbítrio estatal e social, desconsiderando a atividade cívica como componente fundamental para o exercício da cidadania, que ganha à posição de instituição básica, mas não há aprofundamento da questão. Tal concepção coloca os direitos acima da política, partindo de uma narrativa de proteção em face das majorias e das paixões delas decorrentes. A política é considerada uma ameaça aos direitos. Assim, desenham-se instituições que visam tão somente controlar os efeitos da política, e não a reconstituir ou dar-lhe espaço para expressão⁷⁵.

Logicamente que regimes democráticos exigem instituições que estabeleçam mecanismos de proteção aos direitos individuais. Entretanto, é ingênuo tratar tais questões de forma dualista, reduzindo toda a complexidade do contexto democrático à relação de majorias *versus* minorias. A política tem condições de proteger minorias e indivíduos. Não se trata de prerrogativa exclusiva das

⁷³ MOUFFE, Chantal. *Ciudadanía democrática y comunidad política*. In: MOUFFE, Chantal (et al). ***Dimensiones de democracia radical: pluralismo, ciudadanía, comunidade***. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 283- 286.

⁷⁵ WOLIN, Sheldon. *Qué significa la acción revolucionaria hoy*. In: MOUFFE, Chantal (et al). ***Dimensiones de democracia radical: pluralismo, ciudadanía, comunidade***. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

cortes, até mesmo porque pesquisas indicam que a atuação de algumas delas não é prioritariamente destinada a essas questões.⁷⁶

Nesse sentido, Wolin realiza uma reflexão importante ao explicar a confusão criada na recorrente identificação da política como a busca por vantagens e defesa de interesses próprios. É necessário, ainda, ter clareza de que o cidadão não é uma criatura com vínculos cívicos preexistentes, mas uma pessoa com preferências políticas, pessoais e sexuais que o diferenciam facilmente dos outros. A questão é pensar que o cidadão deve compreender seus interesses e preferências a partir da perspectiva que integra uma comunidade de pessoas e que essas questões pessoais devem incorporar as decisões, considerando a realidade em sua integralidade.⁷⁷ As paixões constituem o espaço político, assim como os interesses e a razão.

A separação entre moralidade e política trazida pelos ventos da modernidade produziu um avanço inquestionável no campo da liberdade individual, uma vez que impediu que o espaço privado fosse submetido a padrões morais construídos pelo senso comum. Por outro lado, é possível identificar algumas consequências nocivas para a política, devido a dificuldade de se estabelecer os limites e fronteiras dessa separação: inquietudes normativas foram relegadas às questões pertencentes ao espaço privado, regido pelos valores pessoais, descolando a política de seus componentes éticos. A centralidade dos direitos individuais produziu forte desvalorização da ação cívica e das inquietudes compartilhadas. Contudo, é certo que não se pode retroceder a uma concepção de comunidade política pré-moderna, organizada ao redor de uma concepção única de bem comum⁷⁸. Verifica-se, na atualidade, um forte movimento de retrocesso nesse sentido. Isso é perigoso e trata-se de um terreno nebuloso, de difícil distinção de limites.

Por sua vez, o conceito de cidadania democrática radical e comunidade política elaborado por Mouffe, como já mencionado, está fundamentado nas ideias de Michael Oakeshott, para o qual os cidadãos passam a assumir esta condição quando reconhecem a autoridade pública de um conjunto de práticas de civilidade, as quais não definem o que as pessoas devem fazer, mas as condições em que os sujeitos devem ajustar-se para eleger suas ações⁷⁹.

⁷⁶ Ver, a propósito, resultados de uma pesquisa realizada sobre a natureza das decisões do Supremo Tribunal Federal. In: ARGULHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro.** Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Revista Direito e Práxis. Vol.4, n.02, 2013, p. 85-121.

⁷⁷ WOLIN, Sheldon. *Qué significa la acción revolucionaria hoy.* In: MOUFFE, Chantal (et al). **Dimensiones de democracia radical: pluralismo, ciudadanía, comunidad.** 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012., p. 306.

⁷⁸ MOUFFE, Chantal. *Ciudadanía democrática y comunidad política.* In: MOUFFE, Chantal (et al). **Dimensiones de democracia radical: pluralismo, ciudadanía, comunidad.** 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012, p. 290

⁷⁹ Ibid, p. 292

A partir disso, a *comunidade política* que deve ser compreendida como um laço político e ético que cria um vínculo entre sujeitos que coabitam um mesmo espaço físico e temporal, tendo em vista os princípios e fundamentos da democracia moderna: liberdade individual, separação entre moralidade e política, estado e religião, ou seja, não há a articulação sobre um conceito substantivo de bem comum, mas uma identidade compartilhada construída ao redor da identificação dos sujeitos com os princípios reguladores da democracia liberal. Esses sujeitos compõem o que se chama de comunidade, porque reconhecem e aderem aos princípios da igualdade e liberdade para todos⁸⁰.

Nesse sentido, a cidadania democrática radical não nega a tensão existente entre espaço público e espaço privado⁸¹, mas busca articular estas duas dimensões como constitutivas do sujeito democrático: a liberdade individual é plenamente exercida de forma compatível com a participação política ativa. O pluralismo e os direitos individuais podem coexistir no interior de uma comunidade política, que é construída a partir da participação política⁸²

Essa noção de cidadania e comunidade política parte dos pressupostos do projeto democrático radical. Pelas palavras de Kozicki:

[...] os direitos dos indivíduos não podem jamais ser tomados como dados ou pré-estabelecidos. Ou seja, somente a partir da inscrição do indivíduo na sociedade, e do interrelacionamento entre os diversos indivíduos, é que podem ser analisados os direitos individuais. Neste sentido, os indivíduos não teriam em comum uma vontade geral, capaz de ser identificada com a somatória das vontades individuais, a partir de uma única noção de bem comum. O que é característico da soberania popular, da vontade popular, nesta perspectiva, é um conjunto de direitos sempre sujeitos à transformação, o espaço público onde se realiza o debate acerca da legitimidade ou ilegitimidade das instituições sociais, e o compromisso com o debate que se exercita nesta esfera⁸³.

⁸⁰ “La identificación con esas reglas de trato civil crea una identidad política común entre personas con otros compromisos en muchas empresas diferentes. Esta forma moderna de comunidad política se sostiene no por una idea sustantiva del bien común, sino por un vínculo común, una inquietud pública. Por lo tanto, es una comunidad sin forma definitiva o una identidad definitiva y una recreación continua”. MOUFFE, Chantal. *Ciudadanía democrática y comunidad política*. In: MOUFFE, Chantal (et al). **Dimensiones de democracia radical: pluralismo, ciudadanía, comunidad**. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012, p.

⁸¹ “A distinção entre o privado (liberdade individual) e o público (republica) é mantida, tal como a distinção entre o indivíduo e o cidadão, mas não correspondem a esferas discretas separadas. Não podemos dizer: aqui terminam os meus deveres como cidadãos e começa minha liberdade como indivíduo. Estas duas identidades políticas existem numa tensão permanente, que nunca pode ser conciliada. Mas é precisamente a tensão entre a liberdade e a igualdade que caracteriza a democracia moderna”. KOZICKI, Katya. **Democracia radical e cidadania**: reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 343-344.

⁸² KOZICKI, Katya. **Democracia radical e cidadania**: reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 340 e ss.

⁸³ Ibid.

Nesse mesmo entendimento, encontra-se Wolin, pensando em uma forma de política democrática, a qual possibilitaria a criação de novas formas de vida política. Seres políticos não são sujeitos abstratos de direitos, privilégios e imunidades. São, ao contrário, pessoas cuja existência funda-se em um local particular, do qual retiram sua substância e no qual estabelecem suas relações: família, amigos, igreja, trabalho, comunidade, povo, cidade.

São dessas relações que os seres políticos obtêm o poder (simbólico, material e psicológico) que lhes permitem atuar conjuntamente. Nessa perspectiva, Wolin e Mouffe pensam a política em consonância,⁸⁴ assim,

[...] pues el verdadero poder político involucra no sólo actuar de manera de llevar a cabo cambios efectivos, sino también la capacidad de recibir poder, de actuar, de cambiar y ser cambiado. Desde una perspectiva democrática, el poder no es sólo fuerza que se genera; es experiencia, sensibilidad, sabiduría, incluso melancolía obtenidas de las diferentes relaciones y los diferentes círculos dentro de los cuales nos movemos⁸⁵

A partir destas concepções de comunidade política e cidadania é preciso dar um passo adiante para pensar em formas compatíveis de compor um projeto político democrático radical, para construir a política, para interpretar a constituição, para constituir os modos de vida, a partir dos princípios ético-políticos da igualdade e da liberdade.

O cidadão democrático adere a essas concepções, formando a comunidade política e a partir disso, necessita articular-se politicamente para realizar o projeto democrático. Chantal Mouffe oferece categorias para se pensar numa proposta democrática radical que permite a coexistência plural para todos os cidadãos, mas é certo que as democracias são marcadas pela desigualdade de posições. Nesse sentido, é preciso avançar a reflexão teórica para além da democracia radical e pensar que tipo de constitucionalismo um projeto radical democrático requer.

Partindo da ideia que o constitucionalismo busca a realização das promessas de igualdade e liberdade justamente inscrevendo na constituição as condições de existência da comunidade política, suas regras de funcionamento e como se opera a distribuição de poder, é possível concluir que um projeto democrático comprometido com o pluralismo necessita de um constitucionalismo

⁸⁴ O que é comum nos dois autores é pensar a política como espaço de interação e de construção comunitária de sentidos reais, do modo de vida cotidiano, que sustenta a existência dos sujeitos concretos, com seus conflitos, com suas diferenças e com suas identidades individuais e/ou coletivas.

⁸⁵ WOLIN, Sheldon. *Qué significa la acción revolucionaria hoy*. In: MOUFFE, Chantal (et al). *Dimensiones de democracia radical: pluralismo, ciudadanía, comunidad*. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012, p. 315.

popular, que resgate o papel da soberania popular na teoria constitucional. Democracias radicais requerem regimes constitucionais populares.

1.4 DEMOCRATIZANDO O CONSTITUCIONALISMO⁸⁶: QUAL CONSTITUCIONALISMO PARA UMA DEMOCRACIA RADICAL?

É recorrente verificar que o debate ao redor da tensão entre democracia e constitucionalismo, acaba por concentrar-se ao redor da análise acerca da defesa das prerrogativas políticas e/ou jurídicas do judiciário e do legislativo. A soberania popular é comumente tratada como uma espécie de categoria mitológica, a qual acaba por ocupar apenas o espaço de referência de legitimidade de um discurso⁸⁷.

A proposta desta tese é apresentar uma relação entre constitucionalismo e democracia que coloca ênfase na soberania popular, visando um desdobramento concreto: ampliar a participação popular, com o objetivo de melhorar a qualidade da democracia nos sistemas constitucionais. No Brasil e na América Latina trata-se de uma exigência impositiva, uma vez que se acrescenta a este espectro o problema de excesso de poderes do executivo. Ou seja: o debate precisa ser ampliado e o “*constitucionalismo democratizado*”⁸⁸.

Hoje, as decisões fundamentais acontecem em esferas muito distintas da capacidade de controle dos cidadãos e por poderes não eleitos. Os representantes políticos se parecem cada vez mais entre si e cada vez menos com seus representados. A ausência de confrontação de ideias e projetos políticos claros ocasionam o esvaziamento e a crise de representação e ocupação das

⁸⁶ Expressão utilizada por Joel Cólón-Rios ao referir-se à necessidade de deslocar as discussões constitucionais para a questão da cidadania e da sua participação na construção da constituição. CÓLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 650-655. Universidad Externado. Edição do Kindle.

⁸⁷ “*Las implicaciones de la teoría constitucional de Dworkin, por ejemplo, pueden ser mortales para cualquier proyecto democrático: la potencial petrificación de un régimen constitucional que se reputa consistente con una serie de principios abstractos. El enfoque de Waldron, a pesar de que le atribuye al 'pueblo' el derecho de adoptar una constitución con cualquier contenido, termina por tratar a la ciudadanía como equivalente al poder legislativo, y deja a un lado cualquier discusión a favor de la participación popular en los procesos de reforma constitucional (más allá de la elección de los miembros de una legislatura ordinaria). Por su parte, la política constitucional de Ackerman insiste en mirar a la ciudadanía y a la legislatura como dos entidades distintas, pero al precio de sustituir a los seres humanos de carne y hueso que viven bajo un orden constitucional, por un 'Pueblo' mitológico (siempre con la 'P' mayúscula) cuyos actos solo pueden ser identificados de forma ex post facto*” CÓLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: L CÓLON-RIOS, Joel I. **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 173-182. Universidad Externado. Edição do Kindle.

⁸⁸ Tradução livre. CÓLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 234-235. Universidad Externado. Edição do Kindle.

instituições por minorias⁸⁹. Essas crises são reforçadas por crenças criadas de que a soberania popular e as maiorias, necessariamente, em algum momento, desembocarão em violências e totalitarismos. A inibição das mais variadas formas de mobilização cidadã e a repressão estatal a todo tipo de manifestação social geram um processo de descrédito e de enfraquecimento do conceito de soberania popular. É justamente isso que desejam aqueles que jogam com estratégias políticas fora do espectro democrático⁹⁰.

Segundo Mouffe, toda a dimensão de exercício da soberania popular é vista como algo arcaico e resume-se a eleições, multipartidarismo e reconhecimento dos direitos humanos. Difunde-se a ideia de uma democracia sem povo, sem possibilidades de vontades coletivas e conflitos, um regime de administração asséptica e técnica do que já está decidido, resultado da competição entre notáveis por audiências e eleitorado⁹¹.

Trata-se de um fenômeno chamado pela ciência política de desafeição/divórcio, provocado pelo distanciamento entre os representantes políticos e os representados, uma vez que houve a substituição do confronto político pela competição eleitoral entre grandes maquinários que se movimentam dentro de um mesmo marco de consensos decididos fora do âmbito da soberania popular⁹².

A retirada da soberania popular dos espaços de decisão política ou constitucional se dá sob a justificativa de que assuntos técnicos não podem ser discutidos com cidadãos comuns. A ausência de uma identidade política definida ou de uma referência nesse sentido, celebrada como liberdade, pode acarretar aos mais vulneráveis impotência e dispersão de suas demandas e necessidades. A agenda pública necessita ser democratizada, a partir da construção de um desenho institucional que impeça a cisão entre a agenda oficial-institucional e as preocupações das pessoas comuns, com menos capacidade de influência institucional⁹³.

⁸⁹ Entendo como minorias os sujeitos que possuem seu direito de voz fragilizado, face a alguma condição concreta que os tornam diversos daquilo que culturalmente, economicamente, socialmente – segundo o senso comum – é considerado regular. Elida Séguin relaciona as minorias aos chamados grupos vulneráveis, os quais sofrem discriminação e são vítimas de intolerância. São sujeitos que possuem seu poder violado, conseqüentemente, tornam-se vítimas de processos de dominação, violência e marginalização social. SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁹⁰ ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 85.

⁹¹ Ibid, p. 85.

⁹² Ibid, p. 19.

⁹³ Ibid., p. 63.

O povo mítico⁹⁴, consagrado nos textos dos primórdios do constitucionalismo como titular do poder constituinte, requer do pensamento político-constitucional de hoje um modo revigorado de compreensão do seu papel justificador da constituição. Se é o povo quem constitui a constituição, seu poder constituinte deve perpassar os momentos fundacionais ou de ruptura institucional, de política extraordinária, para tornar-se o elemento estabilizador ou desestabilizador da ordem constitucional, questionando-a e exigindo uma vigília constante do sentido atual dos direitos e da justiça, levando-a frequentemente a pergunta original: qual drama essa constituição pretendeu e pretende resolver⁹⁵? Ou mesmo: “*as coisas podem ser de outra maneira?*”⁹⁶

O elemento desestabilizador deve ser visto de forma positiva, como parte indissociável de um regime que pretende ser radicalmente democrático e constitucionalmente popular. Desestabilizar o estabilizado significa questionar a condição atual quando provoca o enfraquecimento democrático. A desestabilização aqui proposta parte de uma constante interpretação do conteúdo dos próprios direitos fundamentais e da constituição compreendida como o pacto político fundamental que funda a democracia constitucional.

A tensão constante entre democracia e constitucionalismo mostra sua relação de incompatibilidade e interdependência. O exercício da soberania popular ainda é visto como uma ameaça constante a ordem. Um mito se construiu ao redor dessa ideia: o popular desafia a estabilidade do direito e ameaça a ordem. Ao mesmo tempo em que os textos normativos apregoam há décadas a titularidade do poder constituinte do povo, a compreensão sobre o popular e sobre o exercício concreto dessa soberania é permeado de discussões maniqueístas, consolidadas sob teorias sofisticadas e consagradas.

O desafio da normalidade faz parte do processo de amadurecimento civilizatório: as maiores conquistas se deram no contexto de protesto e afronta ao status dominante, vejamos: criminalização da escravidão, igualdade entre homens e mulheres, compreensão das crianças como

⁹⁴ Ao procurar responder essa pergunta, Friedrich Müller cogita a hipótese de que a referência ao povo como titular do poder constituinte pode ser uma ideologia, uma vez que ao examinar mais profundamente a questão, as coisas se tornam nebulosas. “Se uma constituição recorre ao poder constituinte “do povo” ou se ela atribui todo o poder [de Estado]... [ao] povo, será que ela, formula um enunciado sobre a realidade? Há uma impressão difundida de que as coisas não se passam assim. Nesse caso a constituição fala e cala ao mesmo tempo. Ela fala [spricht], mas não sobre o poder do povo; ela se atribui [spricht sich zu] legitimidade. Ao mesmo tempo ela silencia sobre o fato de que essa atribuição [Zu-Schreiben] não alcança a realidade [...]”. In: MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. 4 ed, rev e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 41.

⁹⁵ Essa pergunta é realizada por Roberto Gargarella em diversos textos de sua autoria. Ver, a propósito: GARGARELLA, Roberto. *La sala de maquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014

⁹⁶ ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. *Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia*. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, p. 67.

sujeito (não como propriedade dos pais), término de regimes ditatoriais. O popular é rico e tem capacidades ilimitadas, sendo composto por todos, diversidades e multiplicidades, articuladas ou não. O popular desconcentra o poder e representa a infinita possibilidade de novos modos de vida, justamente por ser constituído pela complexidade e pela diversidade. Contudo, isso é incomodo. A tendência dominante é homogeneizar para controlar.

Nessa perspectiva, impõe-se a tensão irresolúvel entre constitucionalismo e democracia. São dois polos interligados e constitutivos reciprocamente, formados por ideais que se encontram profundamente sobrepostos e paradoxalmente se contradizem. O primeiro opera fundamentado sobre a ideia de limites ao poder e proteção dos direitos fundamentais e o segundo sobre a ideia de expansão do exercício do poder popular⁹⁷.

O diálogo entre a teoria da democracia radical e o constitucionalismo popular permite pensar essa contradição a partir de categorias que expandem seu campo de significados. Embeber a constituição da política e compreendê-la como uma expressão da política e do político, requer do constitucionalismo uma ressignificação da soberania popular e do desenho institucional que define a distribuição do poder. Uma democracia radical requer descentralização de poder político, através de um desenho institucional permeável à participação popular nos centros de decisão constitucional. Os pontos de contato entre as duas teorias permitem olhar a tensão entre constitucionalismo e democracia a partir destas novas perspectivas, possibilitando repensar criativamente formas de experimentalismo democrático, para além do fetichismo institucional⁹⁸.

Sendo assim, a opção que ora se realiza é refletir a relação entre constitucionalismo e democracia sob a perspectiva do constitucionalismo popular articulado com a democracia radical, para pensa-la a partir da ampliação dos espaços institucionais de expressão da diferença e do pluralismo, acompanhada da intensificação da participação popular na construção da política e da constituição. Assim, a democracia é vista como o regime político no qual a “*orden constitucional aspira satisfacer os princípios de participação popular e abertura democrática*”⁹⁹

⁹⁷ CÓLON-RIOS, Joel I. *La constitución de la democracia*. Spanish Edition. Locais do kindle 85-86. Universidad Externado. Edição do Kindle. 13, pp. 191-224

⁹⁸ Fetichismo institucional, segundo Roberto Mangabeira Unger, significa a “negação da mutabilidade social [...]. Os contextos institucionais devem ser concebidos na possibilidade que se tenha a própria revisão das estruturas pensantes”. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito e utopia em Roberto Mangabeira Unger: democracia radical, imaginação institucional e esperança como razão*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 23 e ss.

⁹⁹ Seguindo Cólón Rios, a ideia é encontrar outras perguntas para responder, as quais não estão contidas no debate clássico entre Jefferson e Madison, sem deixar de reconhecer sua importância e centralidade. “[...] Así, se propone un constitucionalismo democrático, un constitucionalismo débil, que se caracterice por promover la participación y la deliberación popular en el contexto de la reforma constitucional. Dicho de otra manera, un constitucionalismo que requiere una constitución permanentemente abierta al cambio y que provea mecanismos para que el poder

A ideia do constitucionalismo popular é abrir as amarras que aprisionam a compreensão de soberania popular no contexto democrático e desmistificar a ideia de que pensar em popular significa pensar em desordem e desestabilização. Sim, pode ser isso, mas na maioria das vezes, não é.

A partir destas perspectivas, será analisado o constitucionalismo popular a partir dos elementos que o articulam com o projeto democrático radical, destacando sua dimensão política, a qual possibilita conceber a constituição e o direito constitucional como expressões do político e da política¹⁰⁰, ou seja: como uma construção discursiva acerca do poder político e das formas de sua organização e exercício, fundamentado na soberania popular, que deve exercê-lo e recriá-lo, a partir dos limites e princípios fundamentais inscritos na constituição da comunidade política.

Para levar a cabo tal empreitada teórica, assume-se como pressuposto que é possível experimentar radicalmente uma democracia constitucionalmente popular¹⁰¹.

1.5 CONSTITUCIONALISMO POPULAR: VIABILIZANDO A DEMOCRACIA RADICAL NAS SOCIEDADES COMPLEXAS

A reflexão em torno do debate entre constitucionalismo e democracia encontra-se mais vigorada nestes tempos. A pergunta clássica, colocada pela teoria constitucional há décadas ainda, causa desconforto e controvérsia: a quem cabe interpretar e atribuir significado ao texto

constituyente se manifieste de tiempo en tiempo". COLÓN-RIOS, Joel I. **La constitución de la democracia** (Spanish Edition) (Locais do Kindle 146-150). Universidad Externado. Edição do Kindle. Para aprofundar a análise do debate entre Jefferson e Madison e sua desconstrução, consultar: GODOY, Miguel Gualano. **Devolver a Constituição ao povo**: supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 35 e ss.

¹⁰⁰ A propósito, ver itens 1.2 e 1.3 deste trabalho.

¹⁰¹ Roberto Mangabeira Unger chama de experimentalismo democrático a proposta de construção das instituições, das práticas e das doutrinas de uma democracia de alta energia, capaz de fazer com que as mudanças passem a depender menos das crises. A prática do direito trocaria a idealização das normas vigentes (o discurso dos princípios e das políticas públicas) pela imaginação das instituições alternativas. Sua compreensão de democracia é de um processo de descoberta e de aprendizagem coletivas. In: UNGER, Roberto Mangabeira. **A constituição do experimentalismo democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011. Já para Tamy Pogrebinschi o experimentalismo é compreendido como uma *"postura experimental que implica, em alguma medida, converter fatos em normas, práticas em instituições, dogmas em riscos e princípios em fins"* emponderando politicamente os cidadãos ordinários através da institucionalização gradual e progressiva de práticas democráticas nascidas no seio da comunidade política. Busca a *"invenção do novo, a transformação do velho, a substituição da normatividade pela factualidade"*. Situa-se entre os ideais de revolução e reforma e *"permite conjugar a política no futuro do pretérito, e fazer da democracia. O experimentalismo permite que a crítica realize seu caráter prático, isto é, transformativo"*. In: POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada**. Revista Dados, n. 53, n. 3, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300005 Acesso em: 24 mar 2020.

constitucional? A resposta é bastante controversa. As implicações que essa resposta gera exigem pensar a constituição e a política por novas perspectivas, bastante desafiadoras.

O constitucionalismo popular¹⁰² tem se apropriado dessa reflexão com grande vigor, ao propor que se repense a restauração do povo como principal intérprete da constituição (não o único), envolvendo-o no debate institucional com soberania de decisão e deliberação. Não se retira assim a importância da função democrática e contra majoritária das cortes, tampouco, enfraquece ou desvaloriza o debate sobre a necessidade de maior empoderamento do Poder Legislativo, face aos efeitos negativos da judicialização da política.

Sua proposta permite uma nova perspectiva para o debate que envolve a tensão entre constitucionalismo e democracia: avançar a reflexão para além do binômio *judicial review* versus parlamento, envolvendo os cidadãos nesse processo de construção de sentido da constituição. Essa demanda não está adstrita aos tribunais constitucionais ou ao poder dos parlamentos que representam o povo, mas ao cidadão propriamente dito, em suas mais variadas formas de organização e participação cidadã. Essa ideia exige pensar a relação entre o direito e a política de modo fluido, retirando o monopólio da “*última palavra*”¹⁰³ sobre o que é direito dos poderes estatais.

A constituição é colocada em seu devido lugar, no seio da política, sem negociar o inegociável – a democracia e os direitos fundamentais, exigindo a coragem de protagonizar, em certo modo, formas de experimentalismo democrático.

¹⁰² O constitucionalismo popular, constitucionalismo democrático ou constitucionalismo débil são categorias utilizadas para caracterizar esse debate acerca da necessidade de se resgatar o papel do poder constituinte e da soberania popular, na construção de sentido da democracia e da constituição. A variação da nomenclatura pode ser justificada pelo modo que importantes autores se apropriam dessa discussão, imprimindo leituras diferenciadas a algumas variáveis dessa narrativa. Nesta tese, foi realizada a opção de algum afastamento de uma análise bastante frequente do constitucionalismo popular a partir de Larry Kramer. Privilegiou-se a análise de Tushnet, Post, Siegel e autores latino-americanos, quais sejam: Gargarella, Cólón-Ríos, Ugarte, Ortega, Alterio, Alvarez, Jaramillo, Unprimny. Tal opção não implica na ausência de ciência da importância histórica de Kramer, ao reconstruir a história constitucional norte-americana, demonstrando que a participação popular remonta às suas origens, muito antes da clássica decisão *Marbury vs Madison*, que consagrou a supremacia judicial na teoria constitucional moderna. Ver, a propósito: KRAMER, Larry. *Constitucionalismo popular y control de constitucionalid.* Trad. Paola Bergallo. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales SA, 2011.

¹⁰³ “Uma questão fundamental é ter a clareza que se a última palavra é provisional, não impede novas rodadas procedimentais de deliberação. Desse modo, a estabilidade de determinado tema coletivo só é atingida mediante a adaptação entre os ramos do governo, que podem ser resultado de negociações argumentativas sustentadas em enfrentamentos prévios. Existe uma probabilidade grande que os poderes resolvam suas divergências mediante concessões mutuas e negociações. Se trata de um jogo político, mas nada impede que algum potencial deliberativo influa nesse processo”. MENDES, Conrado Hübner. *Una división de poderes deliberativa: entre el diálogo y la última palabra.* In: GARGARELLA, Roberto (org). *Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática.* 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014, p. 159-186.

Ortega¹⁰⁴ sistematiza as ideias centrais que compõem o constitucionalismo popular: i) todos devem participar da configuração do direito constitucional através de suas ações políticas; ii) papel central ao exercício da cidadania na interpretação constitucional, desmistificando visões sobre as decisões dos tribunais; iii) impulso maior à participação popular nas estruturas políticas e econômicas; iv) mudança no sistema de controle de constitucionalidade, de modo que nenhum dos poderes políticos constituídos detenha a supremacia da interpretação constitucional em relação aos demais e ao povo¹⁰⁵.

A soberania popular e a política devem ocupar posição central na reflexão e na vida constitucional. A partir disso, coloca-se em questão muitos dos princípios tradicionais mais consolidados nesse espaço: o constitucionalismo popular nos convida a pensar novamente sobre o papel da cidadania na teoria constitucional¹⁰⁶.

A soberania popular é inquestionável, uma vez que ela é o fundamento do pacto político constitucional moderno¹⁰⁷. Embora o constitucionalismo popular tenha sido pensado a partir do contexto norte-americano, a pertinência que essa proposta guarda com o contexto latino é evidente, uma vez que propõe recuperar o papel decisivo e potencializador da cidadania na criação e gestão

¹⁰⁴ ORTEGA, Roberto Niembro. *¿Qué es el Constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). **Constitucionalismo popular en latinoamérica**. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 201-283. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle.

¹⁰⁵ Aqui vale registrar que supremacia judicial e controle de constitucionalidade são coisas distintas. Uma decisão emitida por um órgão que detém supremacia, encerra o debate constitucional, uma vez que a “última palavra” é prerrogativa de quem a detém. O controle de constitucionalidade busca manter a superioridade normativa da constituição, verificando a conformidade dos atos proferidos pelos demais poderes em relação aos seus conteúdos. A presença de cortes constitucionais é elementar para a configuração de democracias constitucionais. O constitucionalismo popular e/ou democrático propõe que a construção do sentido constitucional ocorra através de um diálogo progressivo, integrado pela corte, a qual não profere a última e nem a última palavra. In: JARAMILLO, Leonardo. *Introducción*. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo**. 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 21.

¹⁰⁶ “Por eso, cualquier teoría constitucional democrática debería contemplar la elaboración de propuestas dirigidas a maximizar el papel de los ciudadanos comunes y corrientes en la producción de normas constitucionales. Una teoría constitucional que no hace tal esfuerzo, sino que se centra en presentar argumentos dirigidos a demostrar que, a pesar de toda la evidencia de lo contrario, la democracia reina en los regímenes constitucionales liberales, no merece la etiqueta de ‘democrática’.” COLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 566-569. Universidad Externado. Edição do Kindle

¹⁰⁷ “O poder constituinte é, legalmente, poder ilimitado de criar (e recriar) constituições. Em uma democracia, o poder constituinte é de titularidade popular, o que significa que as pessoas sujeitas a uma constituição permanecem permanentemente livres para altera-la ou substitui-la. As instituições comuns do governo, em contraste, são meros poderes: eles devem sua existência à constituição e só estão autorizados a agir de acordo com as suas disposições”. Tradução livre. In: COLON-RIOS, Joel I. *Rousseau, theorist of constituent power*. In: **Victoria University of Wellington Legal Research Papers**. Paper nº 128/2017 2017. Volume 7 Issue No 31, 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783527 Acesso em: 20 fev 2020.

do direito¹⁰⁸, repensando, criticamente, a inclinação existente a adotar alguns aspectos do constitucionalismo europeu do pós-guerra, especialmente, a supremacia judicial e o desdém pelos movimentos sociais como geradores de novos sentidos constitucionais¹⁰⁹. Não se trata de mera importação teórica faz parte de um esforço crítico de resgatar o fundamento e o sentido de existência da democracia e do constitucionalismo¹¹⁰.

A definição da política democrática não é prerrogativa dos poderes institucionalizados, ela também é exercida nos espaços informais existentes na comunidade política. Se a soberania é popular, o exercício do poder de constituir e conferir significado à constituição é do povo. O poder compõe a política e tem como um dos seus significados a capacidade de intervir no mundo¹¹¹, a qual deve ser plural, uma vez que a comunidade política é plural. É concretamente impossível pensar em realização de princípios ético-políticos ou repúblicanos a partir apenas dos centros de poder institucionalizados. Basta pensar que a comunidade política se desenvolve ao redor do encandeamento de ações cotidianas. O palco da política está, também, nas esquinas para além dos centros cívicos¹¹².

Post e Siegel inserem-se na narrativa do constitucionalismo popular, propondo um constitucionalismo democrático, que adota como premissa aumentar a legitimidade democrática da constituição. O direito é resultado das lutas políticas por seu significado, especialmente se é um direito constitucionalizado, resultado de um desmoronamento das solidas e tradicionais fronteiras entre direito, moral e política¹¹³.

Se a constituição é do povo (“*nós, o povo*”), é necessário que exista essa relação de reconhecimento. Seu conteúdo não pode ser imposto por uma corte constitucional, sem que seja possível aos cidadãos obter um espaço para exercerem a persuasão do que entendem como

¹⁰⁸ GARGARELLA, Roberto, *Prólogo ¿Por qué estudiar el constitucionalismo popular en América Latina?* In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). *Constitucionalismo popular en latinoamérica*. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 127-129. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183> Edição do Kindle.

¹⁰⁹ ORTEGA, Roberto Niembro. *¿Qué es el Constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). *Constitucionalismo popular en latinoamérica*. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 201-283. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle.

¹¹⁰ GODOY, Miguel Gualano. **Devolver a Constituição ao povo: supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 35 e ss.

¹¹¹ ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 20.

¹¹² GODOY, op. cit., p. 35 e ss.

¹¹³ POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático**. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo**. 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013, p. 34.

significado do que é a constituição. A autoridade da constituição é preservada, mesmo que a sua interpretação seja distinta do que os cidadãos entendem como adequada, porque existe a confiança de que estes terão oportunidades significativas de persuadir-se mutuamente a adotar formas alternativas de compreender a constituição. Paradoxalmente, a possibilidade de que haja desacordos sobre o significado da constituição preserva sua autoridade, já que permite que as pessoas com convicções profundamente distintas possam expressar seu compromisso fundamental e constituir a norma fundamental¹¹⁴.

As mobilizações sociais e expressões de posições políticas produzidas fora do âmbito institucional permitem que as pessoas apresentem suas demandas concretas sobre o que esperam que seja constitucionalmente permitido e proibido e isso é fundamental para conferir existência material à Constituição, em um mundo interconectado e em constante mudança¹¹⁵.

A política é complexa e conflituosa, não sendo acomodada plenamente nas decisões judiciais. A reação às decisões e a discordância social sobre determinada forma de interpretar a constituição fortalecem o constitucionalismo democrático. O conceito de unidade¹¹⁶, fortemente presente na teoria constitucional, é desafiado a ser reinterpretado nas sociedades contemporâneas, marcadas pela heterogeneidade cultural e pelo pluralismo¹¹⁷.

É necessário rever a compreensão de que os poderes públicos são os melhores interpretes da constituição. Não somente: é preciso rever a compreensão equivocada de que o povo é necessariamente contrário a todos os entendimentos expressos pelos poderes constituídos. As questões não são matemáticas. O ponto central é elaborar uma doutrina constitucional como uma agência coletiva, na qual o protagonista é o povo. É popular porque distribui amplamente a responsabilidade sobre a constituição e reforça o papel das pessoas pela sua interpretação¹¹⁸.

¹¹⁴ POST, Robert; REVA, Siegel. Constitucionalismo democrático. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo.** 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013, p. 33.

¹¹⁵ Ibid, p.22.

¹¹⁶ Post y Siegel enfatizam um paradoxo: a autoridade da constituição é mantida justamente pela possibilidade de ocorrer desacordos constitucionais, uma vez que o pluralismo é o valor essencial nas democracias contemporâneas. A constituição mantém sua autoridade sempre que permite que pessoas de convicções e concepções diferentes a observem e expressem seus compromissos fundamentais com ela, mesmo que a interpretação oficial seja diversa. In: POST, Robert; REVA, Siegel. Constitucionalismo democrático. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo.** 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013, p. 36-37.

¹¹⁷ POST, Robert; REVA, Siegel. Constitucionalismo democrático. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo.** 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013, p. 34.

¹¹⁸ ORTEGA, Roberto Niembro. *¿Qué es el Constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad.* In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). **Constitucionalismo popular**

O poder judiciário, nesse sentido, é um agente cuja tarefa é ser um líder de opinião, sem impor-se como única e possível visão¹¹⁹. Tanto o povo quanto os juízes podem se equivocar, por isso a necessidade de debate e diálogo entre povo e instituições. É importante desconstruir a ideia de que o direito constitucional é uma tarefa difícil para os cidadãos comuns e insistir que os juízes estão necessariamente a serviço da sociedade¹²⁰. As cortes constitucionais fazem parte da política e logicamente que suas interpretações da constituição serão influenciadas por esse contexto¹²¹.

A constituição continua sendo vinculante, impondo os limites próprios que o constitucionalismo propõe. O que seria inovador é que os poderes políticos realizam sua interpretação em pé de igualdade com a comunidade, ou seja, a construção político-popular da interpretação constitucional se dá na política e esta se faz presente nos tribunais¹²².

1.6 DIREITO E POLÍTICA: ENFIM, NUS¹²³

O resgate da relação entre direito e política na perspectiva do constitucionalismo popular deve ser compreendido de forma mais abrangente. Trata-se de duas fases distintas de um processo social complexo: a política deve ser apreendida como algo mais complexo do que somente vontade, interesse e decisão e o direito não é, somente, pura racionalidade, ambos se imbricam

en latinoamérica. Biblioteca Jurídica Porrúa.Spanish Edition.Locais do Kindle 201-283. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle.

¹¹⁹ “Muitos desacordos normativos permanecem nas comunidades políticas, mesmo após uma decisão constitucional proferida pela corte, uma vez que o tratamento destes desacordos envolve processos culturais complexos. A decisão judicial é apenas uma tentativa de estabilização ou um ponto de partida para novos debates, raramente constituirá um ponto de chegada. Trata-se de uma questão verificável empiricamente”. In: UGARTE, Ramiro Alvarez. *El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “última palabra”*: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.

¹²⁰ ALTERIO, Ana Micaela. *Neoconstitucionalismo y constitucionalismo popular frente a frente*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). *Constitucionalismo popular en latinoamérica*. Biblioteca Jurídica Porrúa.Spanish Edition.Locais do Kindle 510-511. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle

¹²¹ “Lo que dice la Corte Suprema acerca de cuáles son nuestros derechos depende en forma compleja de la situación política. Nadie piensa que los magistrados de la Corte Suprema leen los periódicos de la mañana o los blogs políticos para entender nuestra situación política y, por tanto, cómo deben interpretar la Constitución (por cierto, algunos magistrados han dicho, creíblemente, que no leen ningún periódico). Pero ellos son parte de nuestro sistema político. Llegan a la Corte porque un presidente cree que si pone en la Corte a esta persona en vez de esa otra favorecerá algunos de sus intereses políticos de corto y largo plazo”. TUSHNET, Mark. *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Universidad Externado. Edição do Kindle, 2012, (Locais do Kindle 67-69, 141-142)

¹²² ORTEGA, Roberto Niembro. *¿Qué es el Constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). *Constitucionalismo popular en latinoamérica*. Biblioteca Jurídica Porrúa.Spanish Edition.Locais do Kindle 201-283. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle.

¹²³ O trocadilho busca referir a ideia contida no denso conceito de *vida nua* de Giorgio Agamben, como uma condição de vazio, de desproteção, de re-fundação, de absoluto desprendimento, de liberdade da obrigação criadora. AGAMBEN, G. *Homo Sacer*: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

reciprocamente e se interpenetram uma vez que a constituição é o ponto de confluência destas realidades, um *nomos*¹²⁴ jurídico-político e não só jurídico¹²⁵.

Ambas as perspectivas colocam a relação entre direito e política a nu, tornando clara a ausência de limites claros entre direito constitucional e política¹²⁶, necessárias para pensar democracias constitucionais comprometidas com a soberania popular.

Mark Tushnet representa uma vertente do constitucionalismo popular que compreende o judicial review de forma residual, ou seja: não pressupõe necessariamente a ideia de controle via judicial¹²⁷. Parte de uma perspectiva política para analisar a constituição e o direito constitucional. Sua perspectiva é fundamental para a compreensão do direito constitucional como um direito político e para esclarecer as ligações imbricadas, tensionais e sem limites nitidamente estabelecidos entre o direito e a política.

¹²⁴ “As regras e os princípios de justiça, as instituições jurídicas oficiais e as convenções de uma ordem social são, de fato, importantes para esse mundo; elas são, contudo, apenas uma pequena parte do universo normativo que deve reivindicar nossa atenção. Nenhum conjunto de instituições jurídicas ou normas existe em separado das narrações que o situam e lhe proporcionam significado. Para cada constituição existe um épico, todo decálogo possui uma escritura. Uma vez compreendido no contexto das narrativas que fornecem significado, o direito se torna não meramente um sistema de regras a serem observadas, mas o mundo no qual nós habitamos. Nesse mundo narrativo, direito e narração estão inseparavelmente relacionados. Cada prescrição normativa insiste em sua demanda de situar-se no discurso narrativo – para ser municiada com história e destino, começo e fim, explicação e propósito. E cada narrativa é insistente em sua demanda por seu ponto prescritivo, sua moral. História e literatura não podem escapar do fato de que se situam em um universo normativo, tampouco pode a norma, mesmo quando incorporada em um texto legal, escapar de sua origem e de sua finalidade na experiência, nas narrativas que são trajetórias tramadas sobre a realidade material, pelas nossas imaginações e controvérsias” In: COVER, Robert M. **Nomos e narração**. Trad. Luis Rosenfield. ANAMORPHOSIS – Revista Internacional de Direito e Literatura, v. 2, n. 2, julho-dezembro 2016, p. 187-268.

¹²⁵ ORTEGA, Roberto Niembro. *¿Qué es el Constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). **Constitucionalismo popular en latinoamérica**. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 201-283. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle.

¹²⁶ Mark Tushnet afirma que o constitucionalismo popular produz direito político, uma vez que o resultado da interação entre as pessoas mobilizadas, representantes políticos e os tribunais oferecem interpretações constitucionais, produzem norma constitucional. Seu traço distintivo dos outros tipos de concepções teóricas do constitucionalismo é que nesta perspectiva popular, os tribunais não possuem prioridade normativa. In: TUSHNET, Mark V. **Popular Constitutionalism as political law**. Georgetown University Law Center, 2006. Disponível em: <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/233/>. Acesso em: 20 fev 2020.

¹²⁷ É necessário ponderar a proposta de Mark Tushnet de “*tirar a constituição das cortes*”. Existem benefícios na política contramajoritária. Os litígios são formas de interpelar o Estado. E não há como eliminar essa forma de interpelar o Estado em países como os latinos, nos quais há baixa densidade democrática, sérios problemas de representatividade política e poderes executivos fortes. Seria preciso indicar novos caminhos de interpelação do Estado, não apenas criticar os existentes. Ainda, o acesso judicial permite que minorias expressem suas demandas por direitos baseadas em razões e fundamentos jurídicos, eliminando vontades subjetivas do debate político, tais como preferências pessoais e preconceitos pessoais. A linguagem de direitos permite um debate público diferenciado, mesmo considerando que a estrutura do poder judiciário inibe a proximidade de minorias. Mesmo assim, é ainda melhor que nada possuir. In: UGARTE, Ramiro Alvarez. **El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “última palabra”**: *apuntes para un Contexto Latinoamericano*. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.

Para Tushnet, a constituição importa porque cria a estrutura que define a política. Por isso a constituição importa para o direito constitucional. Ressalva, contudo, que a constituição tem pouco a dizer sobre as decisões políticas proferidas pelos representantes políticos, já que sua função é estabelecer a estrutura política a partir da qual será exercido o poder. A constituição define o marco da organização política. Ou seja: “*a constituição importa porque a política importa*”¹²⁸. E ela afeta a política de várias maneiras, indiretas e diretas.

A separação de poderes, a regulação dos partidos políticos importam mais do que discutir direitos fundamentais, porque ao final, é a política que define como serão concretizados os direitos fundamentais, também através da corte constitucional que é informada pela política¹²⁹.

Seguindo a perspectiva de que a política se entrelaça com o direito constitucional, Tushnet destaca a condição política que os juízes e ministros das cortes encontram-se imersos, afastando as premissas sustentadas na história constitucional de que os juízes são neutros e decidem a partir da construção de uma interpretação jurídica racional e neutral. No caso específico das cortes constitucionais, não obstante o fato dos juízes serem indicados pelo chefe do poder executivo, ainda é necessário destacar que são cidadãos como todos os outros, com preferências e opções políticas¹³⁰ e certamente esses elementos influem na sua forma de compreender o mundo e interpretar a constituição¹³¹.

Assim:

El mecanismo básico que conecta a la Corte Suprema con la política es por supuesto el proceso de nominación y selección. La Constitución da al presidente la facultad para nominar a los magistrados de la Corte Suprema y al Senado la responsabilidad de votar para confirmar las nominaciones. Esto significa que el proceso de selección judicial es político hasta la médula. Lo que significa es que la política de las nominaciones judiciales refleja otras cosas que ocurren en la política de la época. En el nivel más general, el

¹²⁸ “[...]bastantes conciudadanos estén de acuerdo en que la Constitución importa por la manera de estructurar nuestro proceso político, y que los derechos fundamentales que la Corte Suprema dice que tenemos están garantizados por el funcionamiento de la política dentro de esa estructura.” TUSHNET, Mark. *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Locais do Kindle 1686-1687. Universidad Externado. Edição do Kindle.

¹²⁹ TUSHNET, Mark. *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Universidad Externado. Edição do Kindle, 2012, locais do Kindle 1147-1148.

¹³⁰ Vale registrar a concepção oposta sustentada por Ronald Dworkin, ao defender as prerrogativas do juiz de interpretar a norma de uma forma sobreelevada, mais próxima possível do princípio de justiça inscrito na comunidade política, a partir de uma referência mitológica a figura de Hércules: juiz hercúleo. In: DWORKIN, Ronald. *Império do Direito*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

¹³¹ “Lo que dice la Corte Suprema acerca de cuáles son nuestros derechos depende en forma compleja de la situación política. Nadie piensa que los magistrados de la Corte Suprema leen los periódicos de la mañana o los blogs políticos para entender nuestra situación política y, por tanto, cómo deben interpretar la Constitución (por cierto, algunos magistrados han dicho, creíblemente, que no leen ningún periódico). Pero ellos son parte de nuestro sistema político. Llegan a la Corte porque un presidente cree que si pone en la Corte a esta persona en vez de esa otra favorecerá algunos de sus intereses políticos de corto y largo plazo”. TUSHNET, Mark. *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Locais do Kindle 1686-1687. Universidad Externado. Edição do Kindle.

proceso político de las nominaciones judiciales es igual a otros procesos que caracterizan a la elaboración de políticas de cada época. Y esos procesos cambian con el tiempo [...]. No podemos describir exactamente la política del mundo real de las nominaciones judiciales sin prestar atención a la política¹³².

Os processos de nomeação de ministros consideram uma agenda política. Segundo Tuhsnet, não há nada errado nisso. O que ele destaca é que nunca deveria ser pensado que uma indicação dessa natureza é politicamente e/ou constitucionalmente neutra. As cortes são envolvidas por compromissos ideológicos da comunidade política e de seus ministros. Isso não significa que os magistrados pensem conscientemente na política ou se orientem de forma clara por ela. Trata-se de um “*mecanismo político imperfeito*” Ela os envolve. Isso é inegável ¹³³.

Assim, se opera uma ressignificação do papel do poder judiciário no jogo democrático, através das lentes de um constitucionalismo popular político, desnudando a relação entre direito e política¹³⁴. De fato, Tushnet entende que o trabalho dos magistrados é extrair significados a princípios abstratos e estes são formados pelo contexto político em que estão inseridos.

Um exemplo claro disso é o reconhecimento de direitos civis a casais homoafetivos. Há algumas décadas, não era possível retirar esse direito de alguma interpretação constitucional. Hoje é possível, pois a comunidade política permite e aceita a ideia de que esses casais possuem direitos civis, mesmo se a constituição trata da unidade familiar como aquela constituída por um homem e uma mulher¹³⁵. A atuação política da corte constitucional e seu papel no jogo democrático fica muito claro em casos como o citado, no qual verifica-se uma opção da classe política por deixar uma decisão ao encargo da corte constitucional, porque a eles não é conveniente, nem prioritário posicionar-se. Existem situações em que os políticos desejariam modificar uma norma, mas sabem

¹³² TUSHNET, Mark. *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Locais do kindle 1686-1687. Universidad Externado. Edição do Kindle.

¹³³ “[...]los magistrados son totalmente sinceros al decir que no están haciendo más que interpretar la Constitución y que no prestan ninguna atención a la política. Hay algo que admirar en un diseño constitucional que integra en forma coherente la ley y la política; aunque no es claro que una persona, bien sea un juez o un ciudadano común, que reflexiona acerca de sus propias posiciones, pueda ser tan generosa respecto de las motivaciones de quienes están al otro lado de la disputa constitucional”. TUSHNET, Mark. *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Locais do kindle 1686-1687. Universidad Externado. Edição do Kindle.

¹³⁴ “[...]La política decide cuándo importa la Corte Suprema. Y la política de la Corte Suprema tiene algunos patrones; no “leyes de la política” rígidas sino tendencias que ayudan a dar sentido a gran parte de la historia de la Corte. Estos patrones están relacionados con las ideas acerca de los regímenes, el liderazgo presidencial, los partidos políticos y el gobierno dividido o unificado” TUSHNET, Mark *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Locais do Kindle 1270. Universidad Externado. Edição do Kindle.

¹³⁵ “Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...]§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento. [...] §5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher. [...]” Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2015/art_226_.asp. Acesso em: 20 fev 2020.

que não possuem condições de fazê-lo. Nestes casos, o processo político incentiva os políticos a utilizarem a corte constitucional para decidir assuntos políticos controversos socialmente¹³⁶.

Não obstante as severas críticas de Tushnet às cortes, sua importância é clara para a proteção do desenvolvimento democrático. Isso se torna mais central no caso de democracias fracas¹³⁷, como é o caso do Brasil e demais países latino-americanos. Logicamente que regimes democráticos exigem instituições que estabeleçam mecanismos de proteção aos direitos individuais. Entretanto, é ingênuo tratar tais questões de forma dualista, reduzindo toda a complexidade do contexto democrático à relação de maiorias *versus* minorias. A política tem condições de proteger minorias e indivíduos. Não se trata de prerrogativa exclusiva das cortes, até mesmo porque pesquisas indicam que a atuação de algumas delas não é prioritariamente destinada a essas questões¹³⁸.

Contrabaleçando a perspectiva de Tushnet sobre o papel dos tribunais e seguindo uma perspectiva semelhante no que se refere à relação entre política e direito o constitucionalismo democrático considera o papel da jurisdição constitucional na interpretação da constituição, mas a enxerga como um dos demais atores políticos legitimados a interpretá-la. Segundo Bergallo:

“[...] A luta pelo sentido do texto constitucional se realiza também nas decisões legislativas, nos pronunciamentos da administração pública e nas reivindicações dos movimentos sociais, fóruns igualmente autorizados e relevantes para a definição constitucional. O poder judicial deve dialogar com estas instâncias e se encontra em uma condição especial de

¹³⁶ Mark Tushnet aprofunda o contexto norte americano que demarcou a decisão da Suprema Corte, deixando muito claro que se tratou de uma opção política dos representantes políticos deixar o enfrentamento desta questão para a corte. Ainda, fundamenta que a Corte decidiu em um momento histórico que era favorável a decisão proferida. Veja: TUSHNET, Mark *¿Por qué la Constitución importa?* Spanish Edition. Locais do Kindle 1523-1270. Universidad Externado. Edição do Kindle. No caso do Brasil, operou-se um fenômeno semelhante. A pauta estava congelada no Poder Legislativo há vários anos. O Supremo Tribunal Federal proferiu a decisão favorável aos casais homoafetivos, diante do silêncio do Poder Legislativo, atribuindo à decisão repercussão geral. Ver, a propósito: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277** – Distrito Federal. Relator Ayres José Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635> Acesso em 23 de julho de 2019

¹³⁷ Roberto Gargarella afirma que operou uma ressignificação do seu pensamento teórico, alterando sua perspectiva crítica acerca do papel das cortes constitucionais nas democracias, ao perceber que ela ocupa um papel fundamental na proteção de regimes democráticos fracos, como é o caso do Brasil e dos demais países da América Latina, compostos por governos hiperpresidencialistas e parlamentos extremamente debéis. GARGARELLA, Roberto. Diálogo constitucional para democracias en problemas. In: ICON-S Conference 2019. Pontificia Universidad Catolica de Chile. **La Justicia constitucional en tiempos de cambio en América Latina. Panel Sessions V**, nº 124, 2 de julho de 2019.

¹³⁸ Ver, a propósito, resultados de uma pesquisa realizada sobre a natureza das decisões do Supremo Tribunal Federal. In: ARGULHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro.** Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Revista Direito e Práxis. Vol.4, n.02, 2013, p. 85-121.

traduzir essas demandas populares do direito. [...] Juizes trabalham junto com os atores políticos e movimentos sociais para codificar os valores progressistas da constituição¹³⁹.

Para o constitucionalismo democrático, os tribunais desempenham um papel fundamental nas democracias. Sua proposta é que não sejam os atores exclusivos no âmbito da construção do direito constitucional e que suas decisões não sejam impostas de cima para baixo, mas resultem de um movimento inverso. As mudanças constitucionais devem ser dialéticas e interativas¹⁴⁰.

Assim, os juízes devem construir formas de interação e debates com a sociedade, incorporando em suas decisões não só significados do estado de direito e do princípio da legalidade como, também, perspectivas populares dos valores constitucionais. Os significados da constituição e do direito constitucional se configuram a partir de interações com o povo. Os constitucionalistas democráticos afirmam a importância do poder judiciário para manter a aliança entre democracia política e direitos fundamentais, mas insistem que o judiciário não é o único lugar em que se constrói o sentido da constituição¹⁴¹.

As melhores decisões constitucionais certamente serão proferidas em um ambiente em que existe forte diálogo, debate e expressão do dissenso. Essa é a única forma de possibilitar um maior equilíbrio entre governos tiranos, sociedades anarquizadas e conflituosas. Todas as vozes coexistem. Afinal, direitos constitucionalizados são historicamente estabelecidos em um contexto de controvérsia cultural. O desacordo interpretativo é uma condição normal para o desenvolvimento do direito constitucional¹⁴².

Nesse sentido, a autoridade do direito constitucional e sua legitimidade democrática estão atreladas a sua capacidade de perceber e dialogar com a opinião popular. Isso não significa defender que os tribunais devem decidir conforme a opinião pública ou o consenso popular. O judiciário, como afirma Tushnet, é um poder socialmente integrado e atento às implicações de suas atividades. Porém, não se pode esperar que ele atenda a um termômetro político cada vez que necessitar decidir alguma questão polêmica, envolvendo minorias, por exemplo. Trata-se de uma tensão constante e irresolúvel.

¹³⁹ BERGALLO, Paola. GARGARELLA, Roberto. *Presentación*. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo**. 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p 09-10

¹⁴⁰ JARAMILLO, Leonardo. *Introducción*. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo**. 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 11- 29.

¹⁴¹ *Ibid*, p. 17.

¹⁴² *Ibid*, p. 26-27.

As reações cidadãs e os protestos são mecanismos de inclusões democráticos, expressam compromissos democráticos, sobretudo onde existem casos de assimetria de poder. A oportunidade de questionar o direito constitucional deve permanecer aberta e sempre inacabada, afinal, o dissenso possui a capacidade de renovar e questionar constantemente a interpretação constitucional e isso mantém a democracia viva. Decisões judiciais ou políticas que são proferidas após o amplo exercício da liberdade de expressão terão sua legitimidade reforçada, mesmo que verse sobre direitos de minorais e que firam a opinião pública¹⁴³. O importante é considerar a existência e a qualidade de debate democrático e que os poderes instituídos que estão inseridos nesse tecido social produzirão outro tipo de decisão (mesmo que seja contramajoritária) quando imersos em um ambiente institucional democraticamente radical¹⁴⁴.

Compreender a constituição a partir desta perspectiva política remove alguns paradigmas do direito constitucional de lugar, recolocando a questão da soberania popular no centro da teoria constitucional¹⁴⁵. A interpretação política da constituição a democratiza e não exige conhecimentos de direito constitucional e das normas vigentes. Requer conhecimento sobre o presidente da república em mandato, sobre a natureza do regime constitucional e sobre a política ordinária. Solicita cidadãos ativos politicamente que conversam com vizinhos e se inserem em associações, tornando-se cidadãos constitucionais exemplares¹⁴⁶.

A proposta que Tushnet realiza de um *judicial review* de tipo residual, é bastante ousada e desafia os *standards* da teoria constitucional ocidental. Pode ser profundamente prejudicial aos contextos democráticos frágeis, como é o caso da América Latina e da África, para citar apenas dois exemplos. Porém, não deixa de ser um convite desafiador a repensar categorias postas como imutáveis e desafiar o atual estado de coisas democrático.

¹⁴³ As reações sociais e/ou institucionais contrárias a mudanças decorrentes de decisão proferida pela Corte Constitucional podem ser enquadradas como uma forma de *backlash*. Ver, a propósito: POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe Rage: **Democratic Constitutionalism and Backlash**. Yale Law School, 2007. Faculty Scholarship Series. 169. https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/169 Acesso em: 20 fev 2020.

¹⁴⁴ JARAMILLO, Leonardo. *Introducción*. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático**: por uma reconciliação entre constituição e povo. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013, p.23-25.

¹⁴⁵ A proposta teórica de Tushnet objetiva desacomodar profundamente o direito constitucional: propõe o uso da política ordinária para a realização de reformas no processo político constitucional. TUSHNET, Mark. **Political Power and Judicial Power: Some Observations on Their Relation**. In: Fordham Law Review 2016. Vol. 75, p.755-768. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/b923/daad276380a3ccc6dd5d69c8b495f5d4ffc8.pdf> Acesso em: 20 fev 2020.

Acesso em: 23 de julho de 2019.

¹⁴⁶ “[...] *Para adaptar una frase de Charles Darwin, hay grandeza en esta visión de la Constitución*”. TUSHNET, Mark. **¿Por qué la Constitución importa?** Spanish Edition. Locais do kindle 1686-1687. Universidad Externado. Edição do Kindle.

Contudo, no contexto latinoamericano, o que merece a máxima atenção é o resgate da soberania popular para o centro da discussão constitucional. Desde os primórdios das discussões acerca do constitucionalismo e da democracia, a questão das maiorias prejudica o avanço dessa reflexão. Ocorre que na América Latina, o que mais ameaça os direitos fundamentais e os princípios materiais de uma democracia não são maiorias e sim os pequenos grupos de poder. É com essa objeção ao desenvolvimento democrático que o constitucionalismo na América Latina deve lidar¹⁴⁷

1.7 “NÓS, O POVO”: RECOLOCANDO A CIDADANIA EM DIVERSOS LUGARES

Democracia significa governo do povo e conflita fortemente com a ideia de que existem conteúdos presentes na ordem política que são imutáveis. O princípio da abertura democrática acolhe a diversidade e o conflito, ao permitir que os conteúdos constitucionais possam ser constantemente discutidos, a partir de uma concepção de justiça que permanece aberta¹⁴⁸.

A dificuldade de delimitar o sujeito “*povo*” prejudica o avanço da reflexão acerca da participação popular na política. As discussões giram em torno da narrativa das maiorias totalitárias, da ausência de preparo técnico e conhecimento jurídico para o enfrentamento de questões políticas e do temor da ignorância das massas. A proposta desta tese é distanciar-se dessas narrativas e ir além da compreensão do direito e da política como um espaço dominado pela institucionalidade estatal, apropriando-se de uma ideia de povo como formas de articulação heterogêneas, múltiplas e concebidas de formas oficiais (no seio de instituições ou organizações) e/ou não oficiais, ao redor de objetivos, agendas e direitos, diretamente ou indiretamente compartilhados¹⁴⁹.

¹⁴⁷ JARAMILLO, Leonardo. *Introducción*. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático**: por uma reconciliação entre constituição e povo. 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 18.

¹⁴⁸ CÓLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 436-437. Universidad Externado. Edição do Kindle. Aqui registro que Cólón-Rios admite em seu texto a possibilidade de reformulação dos princípios fundamentais que fundam a ordem política, uma vez que entende que a premissa do autogoverno garante tal poder. Nesse ponto específico, manifesto meu posicionamento a favor da existência das cláusulas pétreas. No caso da Constituição Federal, entendo que tais cláusulas garantem a existência dos pilares fundamentais de um regime democrático constitucional, mesmo que a política as interprete e relativize de diversos modos no momento de interpretar e decidir acerca do seu conteúdo. É uma segurança precária, contudo, me parece ainda necessária.

¹⁴⁹ Retomando aqui a ideia de formações hegemônicas discutidas a partir do projeto democrático radical de Chantal Mouffe, como formas de articulações variadas, não necessariamente vinculadas a um mesmo objetivo político final, conforme analisado no item anterior desta pesquisa.

Para isso, segundo Robert Cover, é preciso distinguir o direito como significado e direito como controle social¹⁵⁰. O direito como significado é aberto: ele permite que a comunidade atribua significados diversos, inclusivos opostos à norma, justamente porque se vive em uma democracia plural. O direito como controle social atua nos casos em que instituições - nominadas por ele de *jurispáticas* - devem dizer o que o direito não é, ou seja: qual interpretação deve ser excluída. As cortes e/ou poderes institucionais colocam fim aos desacordos pontuais, mas não resolvem os desacordos normativos profundos, os quais são resolvidos no processo de construção cultural. A constituição, nesse sentido, pode ser interpretada da forma que a comunidade entende ser possível¹⁵¹.

Assim, opera-se uma ampliação do campo jurídico de interpretação constitucional e de construção da política, incluindo diversos atores não considerados tradicionalmente nestes espaços: movimentos sociais, organizações da sociedade civil, associações de bairro, agrupamentos de pessoas não organizados, etc. Tal ampliação revela a importância da interpretação não oficial da constituição, permitindo uma compreensão mais adequada sobre o funcionamento das instituições que são criadas e justificadas justamente para servir a comunidade política e o “*povo*”¹⁵². A ocorrência dessa interação permanente permite que os atores em conflito possam modificar suas preferências e vivenciar processos de empatia, reconhecimento e rompimentos com convicções e ideologias, o que é essencial para uma democracia plural¹⁵³.

Nessa perspectiva, Cólón-Rios propõe um constitucionalismo débil, o qual é assentado na abertura democrática e na possibilidade de a cidadania modificar a constituição, compreendendo-a

¹⁵⁰ “*En este tipo de actividades de la sociedad civil (movimiento dos direitos dos homossexuais da Argentina) es donde mejor se puede ver la diferencia entre derecho como significado y como herramienta de control social. Cuando presentamos públicamente nuestras propias narrativas estamos poniendo en acto nuestra capacidad soberana en el ámbito del significado, donde gozamos de autonomía e independencia para decir lo que el derecho es. Pero al buscar la actuación jurispática de las instituciones, el objetivo es que nuestras interpretaciones se asocien con la capacidad coercitiva y legitimadora del Estado, y eso involucra al derecho como herramienta de control social. Buscamos que nuestra visión sea obligatoria y se transforme en derecho en sentido hartiano, es decir, que las autoridades públicas que tienen en sus manos el monopolio del uso de la fuerza reconozcan como derecho nuestros propios significados*”. UGARTE, Ramiro Alvarez. ***El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “últimapalabra”***: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.

¹⁵¹ COVER, Robert M. **Nomos e narração**. Trad. Luis Rosenfield. ANAMORPHOSIS – Revista Internacional de Direito e Literatura, v. 2, n. 2, julho-dezembro 2016, p. 187-268.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ “*Si todos tenemos derecho a interpretar la constitución, seguiremos sosteniendo nuestra posición por más que la Corte o el Congreso nos digan que estamos equivocados: el poder y la violencia del Estado no pueden tener el efecto inmediato de hacernos cambiar de opinión, ya que, en materia de significados, somos soberanos*” In: UGARTE, Ramiro Alvarez. ***El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “últimapalabra”***: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.

como uma construção de seres humanos, resultado e expressão de lutas políticas, que deve permanecer sempre aberta. A constituição mantém a condição de norma superior, mas é aberta a atualização democrática, através da participação ativa dos cidadãos. Não se restringe a levar um texto elaborado por notáveis à aprovação popular¹⁵⁴.

Nas palavras do autor:

Para abordar la relación entre el constitucionalismo y la democracia desde una perspectiva decididamente democrática, es necesario repensar las maneras en que los ciudadanos se relacionan (y pueden relacionarse) con el orden constitucional. En ese sentido, la adopción o el rechazo de la revisión judicial no es tan central como el hecho de que los ciudadanos tengan posibilidades de deliberar y decidir sobre el contenido de su constitución. La institución de la revisión judicial de la legislación, en el contexto de la democracia a nivel de las leyes fundamentales, no representa un problema, siempre y cuando, al igual que cualquier otra institución y principio, esté abierto a la reconsideración democrática¹⁵⁵.

Assim, Colón Rios propõe uma concepção de constitucionalismo de acordo com o qual a constituição deve conservar-se permanentemente aberta para importantes transformações. Trata-se de uma concepção coerente com um compromisso sério com a democracia. Isso supõe que a democracia não é exaurida no parlamento e na governança diária, mas se estende a deliberar e decidir sobre o próprio conteúdo da constituição¹⁵⁶.

A distinção operada por Colón Rios entre democracia de governança diária (decisões ordinárias) e democracia de leis fundamentais (decisões essenciais) deixa claro que cada uma dessas dimensões exige diferentes níveis de engajamento popular¹⁵⁷. Entende-se que a participação cidadã se opera nas decisões essenciais, mais do que nas ordinárias, que seriam deixadas por conta do legislativo. A dimensão das decisões essenciais contempla a relação do povo com sua constituição. Não se concentra na adoção ou no conteúdo das leis ordinárias ou no debate de quem teria a palavra

¹⁵⁴ “[...] no percibe a una ciudadanía activa como una amenaza (incluso cuando sus acciones podrían resultar en la destrucción de la constitución y en el surgimiento de una nueva), sino como la posibilidad de crear un orden constitucional más justo”. COLÓN-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 598-599. Universidad Externado. Edição do Kindle

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ COLÓN-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 636-642. Universidad Externado. Edição do Kindle.

¹⁵⁷ A distinção entre decisões políticas ordinárias e constitucionais é também realizada por Bruce Ackerman e Akhil Reed Amar. Ambos os autores compreendem que momentos de decisões políticas constitucionais devem envolver o titular do poder constituinte. Já os momentos de decisões políticas ordinárias, ficam ao encargo do poder legislativo que age mediante representação. Logo, não falam genuinamente em nome do povo e podem representar interesses distintos e mais variados possíveis. Ver, a propósito: ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundations*. Cambridge; London: Harvard University Press, 1991, p. 06; AMAR, Akhil Reed. Philadelphia revisited amending the Constitution outside Article V. *The University of Chicago Law Review*, v. 55, n. 4, 1988, p. 1044.

final para interpretar a constituição, mas em como o regime constitucional foi instituído e como a constituição pode ser alterada. Concentra-se sobre o modo pelo qual cidadãos podem participar no processo de construção e na reforma da constituição ¹⁵⁸.

Os constitucionalistas populares, no mesmo sentido, evidenciam que há valores mais importantes que a clareza e a certeza que um direito interpretado pelos tribunais e constituído, apenas, nas salas legislativas supostamente produz ¹⁵⁹. Os princípios constitucionais e as ideias que nascem fora dos tribunais são cruciais para expandir as possibilidades de desenvolvimento constitucional e aliviar as tensões entre o direito constitucional e a cultura em que este opera. Desse modo, o que está no centro do argumento constitucional é a controvérsia política a respeito da democracia ¹⁶⁰

O conteúdo constitucional é colocado sob a alçada da cidadania, permitindo que a concepção de justiça seja constantemente atualizada, revisitada e submetida a análise crítica por parte da cidadania. A ideia de princípios abstratos intocáveis, no topo do constitucionalismo, é incoerente com a ideia de democracia constitucional, que pressupõe uma comunidade de pessoas capazes de se autogovernar, definindo o conteúdo de suas normas com igualdade de condições nesse debate. Não faz sentido que o conteúdo constitucional fique sob a alçada de filósofos políticos ou gerações passadas, é necessário que a concepção de justiça esteja sempre aberta. Nessa perspectiva, é possível desenvolver uma concepção de constitucionalismo mais sensível aos ideais de participação popular na abertura democrática ¹⁶¹.

Joel Colón Rios responde à questão sobre o medo histórico das maiorias realizando rupturas institucionais, como uma forma de justificar a resistência à participação popular na definição da política e da constituição. Entende que, justamente, a abertura democrática constante para a definição do que é a constituição enfraquece a necessidade de instauração de episódios de ruptura institucional, uma vez que a atualização constante da ordem instituída via debate

¹⁵⁸ CÓLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: ***La constitución de la democracia***. Spanish Edition. Locais do Kindle 636-642. Universidad Externado. Edição do Kindle.

¹⁵⁹ ALTERIO, Ana Micaela. *Neoconstitucionalismo y constitucionalismo popular frente a frente*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). ***Constitucionalismo popular en latinoamérica***. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 201-283. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle

¹⁶⁰ ÁLVAREZ, Luciana. *Sobre la idea de “pueblo”*. *Contribuciones al constitucionalismo popular desde la teoría crítica y la filosofía latinoamericana*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). ***Constitucionalismo popular en latinoamérica***. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 569-572. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle

¹⁶¹ CÓLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: ***La constitución de la democracia***. Spanish Edition. Locais do Kindle 636-642. Universidad Externado. Edição do Kindle Locais do Kindle 453-455.

democrático tornaria quase que desnecessárias as mudanças institucionais abruptas e tão profundas de uma única vez¹⁶².

A narrativa sobre a soberania popular, no âmbito do senso comum, está fortemente ligada à ideia de maiorias ignorantes, tomadas por paixões desarticuladas e desordenadas, as quais podem servir de massa de manobra para a tomada de poder político por pequenos grupos de poder. Com efeito, basta considerar a característica dos últimos movimentos de protestos que ocorreram no Brasil, nos quais demandas e agendas completamente dissonantes eram utilizadas pela mídia e pelos partidos políticos de forma artificiosa, para amparar estratégias políticas das mais variadas naturezas. Polarizações amparadas na ignorância de fatos e dados caracterizaram as discussões políticas deste período.

Essa constatação reforça ainda mais a necessidade de se adotar um projeto democrático radical em um contexto de constitucionalismo popular, no qual existam instituições com competência para dar nomes às demandas políticas, definindo as fronteiras e articulações possíveis aos sujeitos políticos, para que a formação de identidades ocorra de forma legítima e democrática, afastando as possibilidades de apropriações e manobras artificiosas das demandas populares, que golpeiam os princípios ético-políticos da democracia. Se o desenho institucional é construído para ampliar a participação popular, com mecanismos de transformação de antagonismos em agonismos, a chance de movimentos desorganizados se proliferarem reduz sensivelmente, pois, os sujeitos encontram espaços para constituir suas identidades no seio do jogo democrático. A comunidade política torna-se o espaço de busca possível de liberdade e igualdade para todos.

A questão central é que uma constituição rígida não serve para nada, quando a política decide solapá-la¹⁶³. Para nada serve a defesa de um constitucionalismo forte, amparado em cortes contramajoritárias, se a política se orienta para o enfraquecimento de suas instituições básicas. Não é a falta da participação popular por si mesma que ameaça um regime democrático, o que o ameaça é uma democracia fraca, constituída por um tipo de política descolada dos seus pressupostos ético-políticos e deslocada da esfera popular.

É interessante notar que o reconhecimento da condição do povo como fundamento da constituição e como ator privilegiado na construção dos seus sentidos permite perceber o quão frágil

¹⁶² CÓLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: *La constitución de la democracia*. Spanish Edition. Locais do Kindle 636-642. Universidad Externado. Edição do Kindle Locais do Kindle 453-455.

¹⁶³ “Uma constituição em si mesma, é só um pedaço de papel. O interessante de uma constituição é o que se faz com ela”. Tradução livre. In: SAGER, Lawrence G. *Justice in Plainclothes: a Theory of American Constitutional Practice*. Yale University Press, 2006, p. 35.

e importante pode ser uma decisão oficial concebida no âmbito da interpretação constitucional. Frágil porque manifesta tão somente um ponto de vista institucional. Importante porque pode contribuir para a determinação de uma visão hegemônica sobre determinado assunto, nos termos expostos no item anterior, pensados por Mouffe e Laclau a partir de Gramsci¹⁶⁴. Ou seja: os poderes instituídos são sujeitos com preferências e identidades políticas e devem ser compreendidos no campo democrático a partir dessa perspectiva: são sujeitos que proferem suas decisões imersas em contextos culturais e políticos específicos. Não existe razão pública universal que os purifique de sua condição humana, conforme já referenciado por Mouffe, Laclau, Tushnet, Post, Siegel, etc.

Nesse sentido, todo tipo de decisão proferida pelos poderes de estado deve ser reconhecida e respeitada pela origem que possuem, mas devem ser contestadas como decisões precárias, proferidas a partir de contextos específicos, informadas pela política hegemônica da época (compondo a hegemonia ou visando constituir a contrahegemonia). O espaço para o dissenso é fundamental para o exercício criativo da capacidade de mudanças institucionais¹⁶⁵. É preciso deixar a democracia livre para seu porvir¹⁶⁶.

A ideia de expandir o campo de interpretação e construção do direito constitucional é central para compor um projeto democrático radical em um contexto de constitucionalismo popular. As interpretações constitucionais proferidas pelos poderes instituídos possuem o poder de estabelecer uma interpretação oficial do que é o direito, definindo a política a partir deste cânone, instaurando um padrão de reconhecimento e normalidade. Ou seja: o que se encontra fora dos padrões estabelecidos na decisão, no que diz respeito à entendimento e práticas, é considerado

¹⁶⁴ “[...] *Entender lo contrario sería desestimar lo que tal vez fue el mayor aporte de Gramsci a la teoría política contemporánea: identificar a la dominación como un fenómeno extremadamente complejo que no se basa sólo en el ejercicio de la fuerza y la coerción por parte del Estado sino también en un proceso social de hegemonía que implica “someter y cooptar a las voces disidentes mediante la sutil diseminación de la perspectiva del grupo dominante como algo universal y natural, al punto tal que las creencias y prácticas dominantes se vuelven parte del sentido común”*” In: UGARTE, Ramiro Alvarez. ***El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “últimapalabra”***: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.

¹⁶⁵ “*En una sociedad pluralista en la que la crítica es cosa de todos los días, difícilmente pueda pensarse que un acto institucional como una sentencia pueda poner fin a un desacuerdo normativo sobre el significado de tal o cual derecho. Los desacuerdos normativos se disuelven o subsisten en el marco de procesos sociales de formación de significados en los que la Corte cumple un rol importante y trascendente, pero nunca definitivo y automático. Si lo expuesto hasta aquí se sostiene, entonces las narrativas supuestamente aniquiladas por las instituciones jurispáticas sobreviven y circulan por caminos nos cerrados por la Corte Suprema*” In: COVER, Robert M. ***Nomos e narração***. Trad. Luis Rosenfield. ANAMORPHOSIS – Revista Internacional de Direito e Literatura, v. 2, n. 2, julho-dezembro 2016, p. 187-268.

¹⁶⁶ “[...] *Hacer lo contrario significaría sacrificar la creatividad de los pueblos junto con la posibilidad de crear sociedades más justas, por temor a una extraña ciudadanía que, por medio de procedimientos participativos e inclusivos, estaría dispuesta a renunciar a las propias instituciones que hacen su autonomía posible*”. COLON-RIOS, Joel I. *El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia*. In: ***La constitución de la democracia***. Spanish Edition. Locais do Kindle 452-455. Universidad Externado. Edição do Kindle.

anormal¹⁶⁷. É estabelecida uma fronteira, nos termos desenvolvidos por Mouffe¹⁶⁸, a partir da qual é definido um campo de exclusão de sentido e modo de vida. Os sujeitos que não se reconhecem na ortodoxia constitucional estabelecida estão excluídos dos padrões de normalidade jurídica, social, política e econômica.

A proposta que ora se faz é de reconhecer os sujeitos excluídos como atores e intérpretes legítimos da constituição, considerando-os legítimos em suas posições, acolhendo a diversidade que expressam como parte integrante do jogo democrático plural. A contrahegemonia¹⁶⁹ que se instaura deve ser qualificada nesta perspectiva, para que seja possível a esses sujeitos lutarem, resistirem, desenvolverem de forma legítima seu direito inquestionável ao dissenso, fundamento de existência da comunidade política (radicalmente) democrática.

A constituição é radicalmente democratizada e popularizada, colocando-se no seu devido lugar: nas mãos do povo.

1.8 DESAFIOS E LIMITES DE UMA DEMOCRACIA RADICAL CONSTITUCIONALMENTE POPULAR.

A potencialidade de um constitucionalismo popular radicalmente democrático é inesgotável. Não obstante, o compromisso com sua realização requer uma avaliação crítica acerca de seus limites e desafios, para que suas condições de realização se tornem mais sólidas e factíveis¹⁷⁰.

O constitucionalismo popular, segundo Ugarte, foi incapaz de apresentar uma proposta teórica consistente sobre quem seria o “*povo*” e como este povo se articularia, permanecendo preso

¹⁶⁷ “[...]Así, las decisiones de la Corte en casos difíciles se convierten en símbolos que exceden el caso concreto y buscan resolver la controversia cultural que los sustenta. La Corte pasa a decidir quien cuenta en una sociedad dividida, cuyos miembros viven en un estado permanente de resentimiento hacia los otros que buscan que su cosmovisión sea erigida como ortodoxia política. ” De modo que muchos casos condensan una controversia más amplia, y así aumenta lo que se pone en juego con la intervención de los jueces, lo quieran ellos o no. “la deliberación democrática (...) implica múltiples interacciones y un proceso público y continuo / continuado (ongoing) de entendimiento, de creativa apropiación, reapropiación y transformación de ideas y significados”⁸⁸. Estos procesos son complejos y esencialmente culturales. Pero son procesos positivos a través de los cuales se avanza en el auto gobierno colectivo. El derecho, entonces, debe intervenir en esos procesos de un modo que potencie valores democráticos, pero debe rechazar la pretensión de finalizarlos”. UGARTE, Ramiro Alvarez. ***El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “últimapalabra”***: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27

¹⁶⁸ A propósito, rever itens 1.2 e 1.3 deste trabalho

¹⁶⁹ Vide item 1.3 deste trabalho.

¹⁷⁰ É importante registrar que essa avaliação se fará também através do olhar da autora desta tese, logo, um olhar limitado e de quem ainda se encontra imersa no processo de construção das possibilidades para obtenção do título de doutoramento.

a tradição jurídica e cultural norte americana¹⁷¹, que está atrelada a um contexto institucional e cultural peculiar de um sistema democrático com uma linguagem própria. No caso da América Latina, há que se reconhecer a mesma dificuldade de compreensão de quem seria o povo protagonista do constitucionalismo popular neste contexto¹⁷². Essa dificuldade é comum na teoria constitucional ocidental, que ergueu seus fundamentos excessivamente focada nas crenças que guiaram o pensamento iluminista, produzindo categorias que impossibilitam a apreensão das condições pragmáticas das democracias contemporâneas. Razão universal, racionalismos, essencialismos ... São escolas de pensamento importantíssimas e centrais para o desenvolvimento democrático moderno, mas o capturam de forma limitada e parcial.

Por outro lado, é necessário dar passos para além de seus pressupostos, sem descartar suas contribuições. Existem inúmeras possibilidades teóricas e pragmáticas de fazê-lo¹⁷³. Este trabalho constitui-se em uma destas tentativas de reuni-las e articulá-las, ao buscar elementos no pensamento de Chantal Mouffe e Robert Cover, que permitam pensar o povo como uma categoria concreta, como cidadãos e sujeitos que se articulam de maneira formal (associações e agremiações, com personalidade jurídica constituída) ou informal (manifestações pontuais, protestos, grupos virtuais etc.) ao redor de demandas específicas ou globais, impostando-as no espaço político e democrático dos mais variados modos. Partindo destes autores, é possível afirmar que em tempos de sociedades complexas e plurais não há qualquer condição de definição de uma comunidade homogênea, articulada ao redor de concepções comuns substantivas. A ideia é reconhecer e valorizar os espaços e perspectivas não tradicionais e periféricas, buscando reconhecer a potencialidade democrática de

¹⁷¹ “[...]Hasta ahora, y desde mi punto de vista, los desarrollos más satisfactorios que buscan llevar las intuiciones del constitucionalismo popular o democrático a la práctica en los Estados Unidos no pasan de cierto departamentalismo o afirmaciones de la supremacía del Parlamento: viejas ideas que vuelven a relegar al pueblo al acto de votar cada dos años. Incluso el desarrollo de las visiones dialógicas del control judicial de constitucionalidad fundadas en modelos constitucionales europeos se concentran, en mi opinión excesivamente, en el funcionamiento de las instituciones representativas, sin prestar debida atención al rol del pueblo –a través de la sociedad civil organizada– en los procesos de diálogo y debate sobre nuestras controversias normativas”. In: UGARTE, Ramiro Alvarez. **El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “últimapalabra”**: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.

¹⁷² UGARTE, Ramiro Alvarez. **El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “últimapalabra”**: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27

¹⁷³ “[...] nossa imaginação constitucional resulta tão achatada que atuamos como se não tivéssemos uma ampla e diversa gama de instrumentos que podemos escolher. Atuamos como se as ferramentas institucionais existentes fossem ‘patrimônio institucional da humanidade’, ou seja, uma serie de mecanismos que se conhecem, aceitam e aplicam em todo mundo e a respeito dos quais no há maiores possibilidades de variação. Ideias como equilíbrio de poderes, bicameralismo, controle judicial, organização tripartite de poderes e poder de veto, cruzados parecem integrar esse patrimônio comum e indiscutido”. Tradução livre. GARGARELLA, Roberto. *Pensando sobre la reforma constitucional en America Latina*. In: Rodríguez Garavito (Coord.), **El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 92.

todos os sujeitos existentes em uma comunidade política, expandindo a ideia de unidade para um conceito de coexistência heterogênea, plural e interligada, ou melhor, compartilhada. O horizonte e os limites estão contidos na adesão aos princípios ético-políticos da democracia.

No que se refere à concepção democrática radical de Mouffe, articulam-se críticas acerca da ausência de um modelo estruturado de democracia agonística. Segundo Mendonça, a autora limitou-se a um “*princípio de ação*”¹⁷⁴. De fato, a teoria de Mouffe deixa em aberto como a democracia radical será encarnada, limitando-se a sugerir a criação de mecanismos e instituições que transformassem antagonismos em agonismos. Contudo, deve ser considerado que a teoria se autodenomina teoria democrática radical e se restringe a analisar categorias para pensar essa condição. Não se trata de uma teoria sobre desenhos institucionais democráticos radicais. Mouffe enfrenta bem seu desafio no campo teórico, criando categorias que permitem apreender aspectos centrais da política. Porém, permanece nesse âmbito. É realmente um grande desafio avançar em uma reflexão do porte de Mouffe para a elaboração de um desenho institucional que a abarque. As grandes contribuições para o desenvolvimento do pensamento científico se realizam através da articulação e combinação de teorias, diálogos, análises contrapostas, etc. Logo, não é exigido que o pesquisador esgote todas as possibilidades do seu tema ao desenvolver sua teoria. Isso não torna a teoria inconsistente ou incompleta.

Por outro lado, há um aspecto desafiador e limitador do pensamento democrático radical que merece ser evidenciado, que é: a questão do outro - do adversário – definido ao se estabelecerem as fronteiras do “*nós/eles*”. Segundo Mouffe, não se torna inimigo, uma vez que na democracia radical as instituições democráticas transformam os antagonismos em agonismos. O que mantém essa coexistência conflituosa é a adesão aos princípios éticos-políticos da democracia. Ocorre que é difícil conceber uma relação de exclusão que não implique em desqualificação ou isolamento. Trata-se de uma proposta bastante desafiadora, uma vez que ao delimitar uma fronteira, elegendo um adversário que é excluído e não deve ser desqualificado ou eliminado, é necessário fazer uso de alguma categoria adicional que permita que “o outro” seja tratado como membro da comunidade política, reconhecido em sua infinita diferença, mas considerado parte integrante do projeto democrático.

¹⁷⁴ MENDONÇA, Daniel. **Teorizando o agonismo**: crítica a um modelo incompleto. Revista Sociedade e Estado - Volume 25 Número 3 Setembro/Dezembro 2010.

Nesse sentido, Chantal Mouffe revela a necessidade de resgatar o papel da ética no espaço público, resvalando para um otimismo político, que em alguns momentos rechaça fortemente¹⁷⁵. A questão central é que não há coexistência plural sem empatia e sem reconhecimento da condição de igualdade e isso dificilmente é coerente com a ideia de fronteira e exclusão. É certo que estas categorias são fundamentais para compreender como se constitui a política, admitindo a presença inerradicável do conflito e da diferença e a existência pragmática da exclusão, a qual ocorre em relação aos sujeitos que não compartilham da hegemonia estabelecida. Porém, é fato que admitir isso não é suficiente para permitir a partilha da existência humana na mesma comunidade, a partir da adesão aos princípios ético-políticos que a fundamentam, conforme a própria autora propõe. É preciso alguma categoria adicional ou algum elemento que articule os princípios da liberdade e da igualdade de uma forma que possibilite o tratamento do outro de forma a impedir que o estabelecimento da hegemonia implique em exclusão da comunidade política¹⁷⁶. Mesmo que Mouffe afirme que o adversário não é eliminado, pensando em uma dimensão pragmática, trata-se de uma questão contraditória, que permanece aberta.

Nessa perspectiva, é interessante referenciar uma forte crítica dirigida ao PODEMOS, partido político espanhol que se constituiu a partir das orientações teóricas de Chantal Mouffe e Ernesto Laclau, articulando em sua ação política as categorias e narrativas do projeto democrático radical. A obra *“The dark side of PODEMOS”* é dedicada a revelar que as ações e ideias deste partido guardam profunda consonância com a teoria de Carl Schmitt, instaurando condições para a retomada de um regime totalitário na Espanha. A acusação central é dirigida, especialmente, a *“política de fronteira”* chamada pelos autores desta obra de *“populismo corrosivo”*.¹⁷⁷

¹⁷⁵ MOUFFE, Chantal. *La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea*. Trad. Tomás Fernández y Beatriz Eguibar. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000, p. 36

¹⁷⁶ Emmanuel Lévinas, assim como Mouffe, rompe com a metafísica da presença e pensa a política a partir da diferença. Porém, não se detém na ideia de conflito: propõe que o compromisso e a responsabilidade para com o outro se faça a partir de uma relação concreta, de um face a face cotidiano. O respeito e reconhecimento diante do diferente não seria apenas uma atitude de tolerância. Seria um compromisso e uma responsabilidade infinita para com a existência do outro. De modo similar a Mouffe, questiona a estrutura de pensamento constituinte do Ocidente ontológico, que coloca o eu como categoria central da existência política, restituindo ao outro o espaço periférico de uma subjetividade que se constitui em uma ameaça constante. Nesse sentido, a ética da alteridade coloca-se como anterioridade, como fundamento primeiro da existência, pelo simples fato de coexistirmos e possuímos a mesma face humana. As relações de conflito são pautadas na responsabilidade ética. FALLER, Maria Helena Fonseca; KOZICKI, Katya. A ética da alteridade em Emmanuel Lévinas como fundamento da existência política: ensaios para uma democracia radical. In: DEMETRIO, André. (et al). **Direitos Humanos e teorias da democracia: desigualdade e reconstrução da democracia social**. Anais do III Congresso de Direito Constitucional e Filosofia Política. Vol. 4. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2019, pag. 71-90

¹⁷⁷ *“En 2014 surgió un nuevo partido progresista, podemos, en la política española. En tan solo dos años se había convertido en el tercer país, partido más grande, ganando una gran cantidad de escaños en el parlamento y haciendo regularmente titular de noticias. Mientras algunos vieron la democracia, otros la acusaron de populismo corrosivo.*

Para finalizar, registra-se que a proposta de participação popular realizada pelo constitucionalismo popular e pela democracia radical é fortemente limitada pela ausência de mecanismos e/ou desenhos institucionais que tornem a ação política uma prática cotidiana. As propostas de Post y Siegel, para citar um dos exemplos, consistem em criar ou utilizar mecanismos extremamente difíceis de acessar e transitar, desencorajando e impedindo os cidadãos de utilizá-los para resolver seus problemas cotidianos, reservando-os a hipóteses excepcionais. Considerando que a proposta do constitucionalismo popular é tornar a participação popular o enredo democrático cotidiano, trata-se de uma limitação que merece ser superada a partir do exercício da imaginação institucional, pautada em um tipo de racionalidade prática e atenta as condições de desigualdade da América Latina¹⁷⁸.

Assumir as condições empíricas de desigualdade e acesso ao poder político, ao poder de se autogovernar e autodeterminar, acarreta o abandono das narrativas míticas de um povo coletivo e homogêneo, romanticamente composto ao redor de uma ideia substantiva de bem comum, proporcionando o direcionamento da reflexão ao enfrentamento das condições de desigualdade profundas que caracterizam os espaços de construção da política na América Latina. O “*we, the people*”¹⁷⁹ do século XXI é heterogêneo, complexo, plural e multidimensional e exige o abandono de categorias clássicas que não permitem sua apreensão, inviabilizando o campo de análise a seu

*Pero lo que unos pocos notaron. fue que detrás de su retórica distintiva yacía un pensador estrechamente asociado con Tercer Reich de Alemania: Carl Schmitt. ¿Por qué hizo ostensiblemente progresista y abiertamente antifascista política fiesta toma las ideas de schmitt? El rompecabezas solo se profundiza cuando nos enteramos de los vínculos de Schmitt con la dictadura de Francisco Franco. En el lado oscuro de Podemos nosotros, Booth y Baert explican por qué la teoría de Schmittian resonó con Somos fundadores. Al hacerlo, los autores posicionan Podemos y las ideas. que lo guían en el contexto de la historia reciente española y en curso Política de la memoria, revelando una historia sobre cómo las narrativas personales y políticas Se han combinado para producir una fuerza política formidable”. In: BAERT, Patrick; BOOTH, Josh. **The dark side of PODEMOS: Carl Schmitt and contemporary progressive populism**. New York and London: Routledge Focus, 2018.*

¹⁷⁸ “*En conclusión, los caminos que Post y Siegel describen como vehículos a través de los cuales se expresa la voz del pueblo son extremadamente problemáticos: son difíciles de transitar, en muchos casos no son idóneos para lidiar con cierta clase de desacuerdos y no son aptos para generar intercambios argumentativos que permitan lidiar con un desacuerdo a través de un proceso de deliberación pública colectiva. Su visión positiva merece, entonces, ser cuestionada, especialmente cuando buscamos analizar al constitucionalismo popular y democrático críticamente, tomando elementos útiles o valiosos que nos permitan pensar mejor nuestras propias instituciones”. In: UGARTE, Ramiro Alvarez. **El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “última palabra”**: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, año 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.*

¹⁷⁹ Trata-se de uma referência comum nos trabalhos de teoria e direito constitucional, que faz alusão ao sujeito constitucional que constitui a comunidade política e funda o poder de instituir uma ordem. A referência dirige-se, literalmente, ao texto da Constituição norte-americana, que inaugurou um novo paradigma na filosofia política e constitucional, contudo, é usada de forma recorrente com a intenção de evocar a origem do poder constituinte. Para visualizar o texto “original”, ver: <https://constitutionus.com/>

respeito, com a conseqüente proliferação de uma certa miopia teórica no que se refere ao enfrentamento das questões relacionadas a participação popular e condições de seu exercício¹⁸⁰.

¹⁸⁰ “*En efecto, los sectores excluidos, quienes sostienen visiones poco ortodoxas o fuera de los cánones más o menos aceptables dentro de una determinada comunidad no tienen las mismas oportunidades de actuar políticamente que otros grupos. Esta es una cuestión empírica que debe analizarse caso a caso y en un tiempo y lugar determinados. Pero resulta evidente que ciertas agendas, ciertos grupos, no tienen la misma capacidad de incidencia que otros. Estos problemas de los caminos existentes, que veremos a continuación, se invisibilizan si hablamos del Pueblo con mayúscula, ya que al hacerlo ocultamos la realidad social de las democracias pluralistas modernas, en las que distintos sectores con visiones contrapuestas compiten por imponer la suya. Hacer visibles esos problemas requiere indagar sobre las oportunidades, límites y desafíos de estos procesos, algo especialmente relevante en un contexto de desigualdad como el de América Latina- distribuição desigual das capacidades de incidência*” In: UGARTE, Ramiro Alvarez. ***El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “últimapalabra”***: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, año 13, número 1, dezembro de 2012, p. 2-27.

2 DEMOCRATIZAR DESENHOS INSTITUCIONAIS, POPULARIZAR AS ESFERAS PÚBLICAS

Pensar em uma democracia radical em um contexto de constitucionalismo popular requer a concepção de desenhos institucionais que permitam a participação popular na definição da política e da constituição, a partir do reconhecimento de esferas públicas múltiplas e plurais, nas quais é possível a expressão de diferentes modos de vida, bem como o desenvolvimento do conflito de forma legítima, sem assimilação e eliminação daqueles que são vencidos no debate democrático. Esse tipo de engenharia institucional amplia a participação democrática e descentraliza o exercício do poder político de forma intersticial, uma vez que não propõe uma superação de modelos e teorias solidamente constituídas, mas experimenta a democracia de forma gradual, em diversos espaços, dando-lhes reconhecimento e voz, possibilitando o desenvolvimento democrático como cultura que nasce da ação e de pensamento¹⁸¹.

Na primeira seção, foram colocadas as principais bases teóricas de sustentação desta tese, que me permitiram pensar – e sonhar – com uma democracia radical constitucionalmente popular. Para viabilizar essa proposta, enfrentarei alguns desafios que se colocam no campo da teoria e das práticas: autoritarismo, concentração de poder político e demais anomalias que daí derivam. Após, pretendo propor desenhos institucionais democráticos em um contexto de esferas públicas plurais.

2.1 CONCENTRAÇÃO DE PODER POLÍTICO E AUTORITARISMO: UM PASSADO/PRESENTE A SER DESAFIADO

A formação da sociedade e da política no Brasil é marcada fortemente pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964. As instituições políticas refletem igualmente tal passado totalitário. Por maior força que possa ter tido o projeto democrático dos anos 80 e os projetos políticos que objetivaram retomá-lo e dar-lhe maior vigor nos anos subsequentes, é certo que a cultura institucional, política e social brasileira é fortemente marcada pelo viés autoritário, expresso em estruturas verticalistas e pouco permeáveis a participação pública. Diálogo, debates, escuta de minorias, manifestações populares e demais formas de organização social espontânea,

¹⁸¹ Carole Pateman é uma referência neste tema e defende a ideia de que a participação democrática é pedagógica, ou seja: aprende-se a participar, participando. In: PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

informais ou até mesmo formais, são vistas como expressão de desordem e de ideologias isoladas¹⁸².

A ideia de soberania popular é utilizada como uma metáfora de justificação da legitimidade das instituições¹⁸³. As promessas da democracia fortemente expressas na Constituição Federal tiveram um êxito pouco significativo, especialmente quando se pensa na desigualdade, a grande vilã dos problemas de toda ordem existentes na comunidade política brasileira. A desigualdade é compreendida como um dos problemas centrais do Brasil de hoje (e desde que existe a colônia) e é enfrentada com políticas de redistribuição de renda e assistência social, o que é realmente necessário e importante, mas insuficiente, uma vez que a raiz desse problema parece estar localizada em outro lugar.

Roberto Gargarella defende a tese de que a principal raiz da desigualdade social é a desigualdade política, uma vez que de nada adianta uma constituição com um amplo rol de direitos de garantias fundamentais se os direitos políticos se encontram restringidos, uma vez que o poder político permanece concentrado em poucas mãos. Ressalta que o constitucionalismo na América Latina nasceu para responder ao drama da desigualdade¹⁸⁴.

Nesse sentido, a América Latina aglutina dois tipos perspectivas constitucionais diversas e contraditórias, ao combinar uma filosofia igualitária fundamentada na ideia de autogoverno e decisões coletivas e uma demanda forte por autonomia individual, aliada a um tipo de perfeccionismo moral herdado do período colonial. O resultado disso é um tipo de constitucionalismo fundamentado em liberdades políticas restritas e liberdades civis e econômicas amplas, com instituições pouco permeáveis a participação democrática e contrárias a expressão da

¹⁸² Evelina Dagnino integrou um projeto internacional intitulado “Civil Society and Governance”, desenvolvido em 22 países, sob a coordenação do Institute of Development Studies – IDS, da Universidade de Sussex, Inglaterra, financiado pela Fundação Ford. No caso do Brasil, foram analisados experimentos participativos desenvolvidos no contexto democrático pós-ditadura. Uma das conclusões centrais extraídas do projeto de pesquisa é que “o peso das matrizes culturais no processo de construção democrática, enfatizado por vários autores, é um componente essencial desse retrato, amplamente reconhecido nos estudos de caso. É nesse campo que as contradições e a fragmentação que caracterizam esse processo se mostram mais evidentes. Por um lado, o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição, mas também no funcionamento dos espaços públicos”. DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, Paz e Terra, 2002, p.279-302.

¹⁸³ “[...] A Constituição, é claro, anuncia que foi ordenada e estabelecida pelo “We the People”. A ideia de que a Constituição é, de alguma maneira, o resultado do trabalho do “povo” – que tem um significativo suporte democrático – é sedutora. Mas em que medida a Constituição que nós vivenciamos hoje é, de fato, produto do “We the People? ”. In: STRAUSS, David D. **“We The People”, “They The People” E O Enigma Do Constitucionalismo Democrático**. Revista Teoria Jurídica Contemporânea (PPGD/UFRJ), vol. 2, n. 1, jan/jun 2017, p. 253-271.

¹⁸⁴ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

complexidade. Ou seja: um sistema que favorece desigualdades, ao garantir amplo rol de direitos fundamentais sem a necessária e consequente distribuição de poder político¹⁸⁵.

Não bastam constituições com amplo rol de direitos fundamentais assegurados se a porção que disciplina a organização de poder não permite a concretização desses direitos. Organização do poder fortemente centralizada e vertical, instituições democráticas existentes sem poder de decidir e implementar suas decisões, denotam que uma parte importante da constituição permanece intocada. E é justamente nela que devem ocorrer as principais mudanças para que ocorra a consolidação dos regimes democráticos constitucionais. Não basta alterar um texto constitucional para se alterar a uma realidade sócio-política. A capacidade que as reformas constitucionais possuem para transformar a realidade é limitadíssima.

Parto da premissa que a concretização das promessas/princípios ético-políticos, que fundamentam o constitucionalismo e a democracia, exigem a criação de um desenho institucional democrático, que permita e favoreça a constituição de cidadãos ativos, que participem da decisão acerca política e das questões que os atinge enquanto comunidade política. Democracia e constitucionalismo existem para o povo, para a realização de promessas ousadas de igualdade, liberdade, fraternidade. Não são regimes políticos que se realizam somente com reuniões e decisões de gabinetes e tribunais. O direito tem seu fundamento de legitimidade nas instituições democráticas que o criam, as quais, por sua vez, se fundamentam na Constituição, a qual por sua vez, se fundamenta na soberania popular. Há algo simples nessa equação que não é devidamente observado no cotidiano da construção política.

As reformas constitucionais verificadas na região nestas últimas décadas são muito pobres, movidas por objetivos de curto prazo (quase sempre uma eleição presidencial). Foram copiados desenhos institucionais de outros países, repetindo-se o mesmo modelo representativo sem conquistar inovações institucionais apropriadas para os problemas identificados. Os governos de esquerda e/ou progressistas não inovaram institucionalmente devido à ausência de convicções genuinamente igualitárias. A concentração de poder político permanece. Não obstante, há o aumento do rol de direitos e garantias sociais fundamentais. O impacto político e social causado por essas tímidas mudanças não foram suficientes para promover uma maior participação cidadã na política, para democratizar a sociedade e o poder político. O enredo progressista e seus ideais igualitários não foram traduzidos nos desenhos institucionais e a própria esquerda não foi capaz de

¹⁸⁵ GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

questionar os pressupostos deste sistema, mantendo-o intocável. Ainda, o aumento de direitos desacompanhado da necessária partilha de poder político fortalece as possibilidades de concentração de poder judicial. É preciso ampliar as formas de exercício de poder político, através de uma maior participação cidadã na definição da política¹⁸⁶.

Não é possível defender fortalecimento de direitos apenas reformando textos normativos. O direito não é uma força autônoma. É necessário um ambiente social e institucional que possibilite a concretização destes direitos. Como pode se concretizar uma modificação de matriz progressista na constituição em um contexto de organização política e normativa no qual dominam traços *contra majoritários* e uma estrutura econômica e social desigual como a que existe hoje na maioria das sociedades latinas?

A redistribuição de renda, através da garantia de direitos e políticas públicas permanece atuando sobre efeitos da desigualdade e não enfrenta suas causas. Partindo da compreensão que o poder político é um recurso que permite a autodeterminação e permite a definição dos rumos da comunidade política¹⁸⁷, é necessário garantir sua distribuição através da partilha de poder político, realizada pela ampliação da participação popular na política. Entendo que somente assim será possível enfrentar o drama da desigualdade de forma eficaz.

Para que se desenvolvam cidadãos ativos e organizações cívicas ativas são necessárias mudanças profundas na estrutura constitucional e novos desenhos institucionais. Estes desenhos institucionais devem ser profundamente democráticos, devem permitir que a cidadania seja potencializada e participe da definição da política e da constituição.

Para que essa discussão se torne mais robusta, entendo que é necessário agregar outra questão central, que se encontra localizada nas bases do problema da desigualdade política: a fragilidade democrática brasileira. Essa situação é identificada na dificuldade de coexistência de projetos políticos¹⁸⁸ diferentes e na incapacidade do reconhecimento e da legitimidade da heterogeneidade das ideologias. Existe uma forte tendência à homogeneização e assimilação

¹⁸⁶ GARGARELLA, Roberto. *Pensando sobre la reforma constitucional en America Latina*. In: Rodríguez Garavito (Coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 87 – 108

¹⁸⁷ O conceito de poder utilizado nesta tese é inspirado em Hannah Arendt, conforme já citado em fls. 10, veja-se novamente: “o poder é compreendido como capacidade humana de agir, definir, determinar ou se autodeterminar. Surge o poder em todos os lugares nos quais os sujeitos agem conjuntamente e, como o agir em comum acontece, essencialmente, no espaço político, o poder potencial inerente a todos os assuntos humanos se faz valer em um espaço dominado pela força”. In: ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 10 e ss.

¹⁸⁸ Conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida comunitária. In: GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1968, p. 25 e ss.

violenta das ideias hegemônicas sobre as demais, colocando-as em um enquadramento que remete a anormalidade e desordem¹⁸⁹. Isso parece estar relacionado com cultura autoritária e conservadora que predomina ainda nos dias atuais, conforme evidenciando anteriormente e que reforça a reprodução das estruturas de concentração de poder político.

É necessário adotar a pluralidade como ponto de partida da construção da política, a partir da qual se articulam os diferentes projetos políticos e diferentes concepções de mundo, conforme propõe a democracia radical. Para isso, o outro deve ser reconhecido como portador de direitos de forma incondicional e o conflito deve ser encarado como elemento legítimo, salutar e constitutivo dos espaços públicos, indispensáveis para a construção da democracia e da cidadania.

As experiências de construção democrática que partiram de mobilização social e contaram com participação da cidadania, são, muitas vezes, avaliadas sob a luz de altíssimas expectativas de realização, que maliciosamente, as descartam como ineficientes e enganosas, por não atingirem tais metas audaciosas. Nesse sentido, é importante elucidar que a construção democrática é um caminho de descontinuidades, recuos, conflitos, retrocessos e avanços. A participação pública não é uma prerrogativa que se lança mão quando assim se deseja. Trata-se de um pressuposto da democracia, é o princípio sobre o qual se constrói sua própria legitimidade – “*nós, o povo*”¹⁹⁰. Ela integra a construção da política, porque assim define a Constituição.

Se existem problemas, se os resultados não foram alcançados e se persistem as limitações, se tratam de percalços e desafios que constituem a normalidade da vida democrática. Tais problemas não devem ser utilizados como elementos da negação ou desqualificação da participação popular, a qual é um elemento indispensável para a construção da democracia com todos os problemas e limitações que isso pode acarretar¹⁹¹.

¹⁸⁹ Aqui é importante recordar o pensamento de Chantal Mouffe que reconhece a necessidade de se denominar os projetos políticos diferentes, identificando a hegemonia existente, para propor instituições que impeçam que essas fronteiras desemboquem em exclusões violentas, uma vez que estão amparadas no pressuposto de que as diferenças e conflitos coexistem a partir da adesão de todos os membros da comunidade política aos princípios ético-políticos da democracia.

¹⁹⁰ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”. Preâmbulo. In: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2020.

¹⁹¹ “[...] a avaliação desses espaços públicos de participação deve toma-los não como resultantes do potencial democratizante de uma única – e homogênea – variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterógenas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos

Seguindo essa perspectiva, pretendo me distanciar de uma visão estilizada e romantizada acerca da participação. Minha ideia é concebê-la como um pressuposto, como um ponto de partida que legitima a democracia. Não a concebo como uma tábua de salvação das comunidades políticas, mas apenas como uma condição essencial da sua existência. Portanto, pretendo renunciar à oposição tida como “natural” entre comunidade e estado, bem como à compreensão simplista de que o estado é uma “*encarnação do mal*” e a comunidade, um “*polo de virtudes*”¹⁹².

A própria ideia da busca de uma comunidade política livre, igualitária e fraterna, conforme preconizam os princípios fundamentais do constitucionalismo moderno¹⁹³ deve liberar-se do idealismo malicioso que a aprisionam, uma vez que a imperfeição, o conflito, os desafios, retrocessos, avanços e a pluralidade fazem parte da condição humana e constituem a existência de todas as democracias. Considerando que a diferença e a pluralidade constituem a comunidade política enquanto tal, conforme discutido na primeira seção desta tese, é melhor pensar na sua construção a partir um amplo espectro de vozes e aportes, as quais certamente trarão maiores condições de reconhecimento dessas dimensões múltiplas do que se forem pensadas em espaços restritos e verticais de tomada de decisão. A participação popular permite a continuidade da existência dos mais variados tipos de sujeitos e minorias, permite espaço de reconhecimento e articulação de demandas não hegemônicas e não reconhecidas nos espaços formais. De fato, é o que permite a construção democrática contínua.

Participação popular ampliada e social exige uma pluralidade de espaços públicos. Aquilo que resulta destes espaços deverá ser reconhecido como um dos mais variados tipos de “*interesse público*” existentes, o qual não refere um interesse global e totalizante da comunidade, mas expressa a construção que se deu neste lugar preciso, com seus contextos, demandas e sujeitos. A constituição do “*interesse público*” nestes termos, é um processo radicalmente inovador no Brasil,

diferenciados à qual a sociedade civil, não está infensa. Em vez de ser tomada como uma nova panacéia universal (num país com dificuldade de organização popular como o nosso) essa participação poderá ser mais bem entendida se examinada não só nas relações internas e na diversidade que a sociedade civil ainda tende a esconder, como também nas relações que essas participações mantem com a multiplicidade de dimensões e atores que compõem o cenário em que ela se dá”. DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, Paz e Terra, 2002, p.297.

¹⁹² DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, Paz e Terra, 2002, p.281.

¹⁹³ BAGGIO, Antonio Maria (organizador). **O princípio esquecido. A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Traduções: Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2008. Vol. 1.

por isso enfrenta resistências e dificuldades¹⁹⁴. A ideia é abandonar concepções totalizantes e compreendê-las de forma concreta e frágil, como expressões de disputas, diálogos, dissensos e consensos contextualizados, circunstanciais e precários, nunca definitivos¹⁹⁵. São interesses e políticas chamados de “*público ou pública*” porque concebidos nos espaços públicos, que devem ser plurais e múltiplos, assim como são as comunidades políticas de hoje. Refletirão multiplicidade e a fragmentação, dando legitimidade, voz e tratamento para os diversos conflitos de forma pública, liberando-o da seara privada¹⁹⁶.

Nessa perspectiva, as questões que afetam os sujeitos e as comunidades políticas são tratadas como assuntos públicos, de interesse público, nos espaços públicos, evitando o fenômeno de despoliticização crescente que a sociedade vive¹⁹⁷ e que corrói severamente a democracia e o constitucionalismo. A gestão do estado e as pautas que compõem aquilo que se denominam interesses públicos devem estar acessíveis a toda cidadania. Essa deve ser a arena pública do século XXI, para tornar possível uma democracia radical constitucionalmente popular.

Colocadas estas questões e compreensões iniciais, partirei rumo a análise do desenho (ainda) autoritário da organização do poder do estado no Brasil previsto na Constituição – sua sala de máquinas - limitando-me a avaliar o modelo presidencialista com suas características regionais de forte concentração de poderes no poder executivo¹⁹⁸.

¹⁹⁴ DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, Paz e Terra, 2002, p. 300.

¹⁹⁵ Nesse sentido, James Tully propõe a filosofia política como atividade crítica, na qual se conceda certo primado para a prática, questionando, a partir disso, as estruturas teóricas e reais que geram opressões, a partir da análise de novas condições de possibilidade e de novas gramáticas, que desafiem a linguagem consagrada e permitam a auto compreensão dos sujeitos, permitindo-lhes perceber modos diferentes de se governar e de narrar. Essas investigações filosóficas permanecem em uma relação recíproca com o presente, como uma espécie de crítica política permanente das relações de poder, das subjetividades, da forma como pensamos e agimos politicamente. In: TULLY, James. **Public Philosophy in a New Key**. Volume I: Democracy and Civic Freedom. Cambridge University Press, 2009. Disponível em <http://www.cambridge.org/br/academic/subjects/politics-international-relations/political-theory/public-philosophy-new-key-volume-2?format=PB&isbn=9780521728805>

¹⁹⁶ Na mesma linha entende Íñigo Errejón, propondo a necessidade de se tratar das dores “privadas” nos espaços públicos, uma vez que os problemas existenciais materiais do outro são parte dos problemas da comunidade política. ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. **Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia**. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, pag. 62.

¹⁹⁷ “A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário de poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas”. DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, Paz e Terra, 2002, p. 300

¹⁹⁸ “No caso do presidencialismo, o foco está no presidente e este é eleito por voto direto e normalmente possui autonomia para decidir a composição do governo. Sua estabilidade tem por base o mandato e não depende de apoio legislativo. O caso mais influente de presidencialismo é o sistema americano. O sistema político brasileiro é atualmente definido como um presidencialismo de coalizão. Esse sistema tem por base um presidente eleito diretamente e com

Aqui quero deixar registrado que tenho ciência do grande número de críticas dirigidas a análise formal-legal institucionalista, a qual se detém sobre as atribuições normativas e formais do presidente da república e se afasta da avaliação de seus poderes de fato, que segundo essa crítica se distancia significativamente do que descreve as normas e não considera os impactos do comportamento e da personalidade do líder que em regimes presidencialistas são extremamente úteis para apreensão da realidade¹⁹⁹. Como este tema não é o objeto central da pesquisa opto por este recorte, que entendo não prejudicar o cumprimento dos seus objetivos, uma vez que meu intento nesta seção é discutir o desenho institucional a partir do direito. A análise da perspectiva normativa me parece suficiente.

Assim, pretendo pensar em novas formas de organização de poder e de partilha de poder político, através de desenhos institucionais democráticos, que precisam ser concebidos a partir de uma compreensão de espaço público compatível, a qual é ampliada e revisitada para tempos de pluralidade e fragmentação. A noção de unidade e de comunidade política deve ser revista a partir da valorização das particularidades e heterogeneidades que caracterizam os sujeitos, conforme já discutido na primeira seção. Para tanto, é preciso reconhecer que as sociedades complexas requerem esferas públicas plurais, interligadas em formato de rede. É preciso ampliar a noção de público e espaço público.

Sob esta base, é possível pensar que a unidade constitucional se constitui a partir da articulação da diferença e do conflito ao redor da aceitação dos princípios ético-políticos da liberdade e da igualdade, resgatando o terceiro princípio político da tríade fundadora do constitucionalismo – fraternidade. Tais princípios, articulados, permitem a coexistência de projetos políticos e concepções de vida distintos, de forma a não eliminar “*o diferente*”, expresso nos sujeitos e identidades contra hegemônico (s) da comunidade política.

A ideia de fraternidade política deve ser devidamente recolocada nas discussões constitucionais²⁰⁰. Quando pensada no contexto revolucionário liberal do século XVIII e XIX,

mandato próprio, mas que para governar conta com o apoio de uma coalizão multipartidária”. BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. Revista Sociologia Política, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.

¹⁹⁹ BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. Revista Sociologia Política, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.

²⁰⁰ A Revolução Francesa proclama, entre os inúmeros “motes” que se sucedem nos cinco anos que transcorrem entre a convocação dos Estados Gerais e a reação termidoriana, também a célebre divisa “Liberdade, igualdade, fraternidade”. Tal revolução constitui-se em um ponto de referência histórico de grande relevância, vez que foi ali que pela primeira vez na Idade Moderna a fraternidade foi interpretada e praticamente politicamente. Com o decorrer do tempo, tal princípio foi relegado ao espaço privado e constantemente associado a práticas caritativas ou religiosas. Ocorre que seu papel é fundamental para manter os regimes constitucionais democraticamente vivos e saudáveis, uma vez que

estava imbuída de um significado de laços civis e políticos que identificavam os membros da comunidade política ao redor da luta pela igualdade e liberdade para todos. Nesta perspectiva, a fraternidade não deve ser pensada como uma ausência de diferença, de conflito e de hegemonias, mas aliada a perspectiva democrática e política, qual seja: é preciso admitir que sem políticas de reconhecimento entre os sujeitos e sem a necessária ciência de que a coexistência e a interdependência marcam a condição humana, não será possível permitir o respeito institucional à diferença nas comunidades políticas²⁰¹. Sem esse princípio, a eliminação política e a desqualificação do contra hegemônico, nos termos do pensamento democrático radical de Chantal Mouffe - exposto na primeira seção - serão sempre recorrentes e os princípios ético-políticos, uma promessa que se converte em uma metáfora. Por mais difícil e desafiador que seja, é preciso manter a promessa viva. Para se cumprir as promessas democrático-constitucionais é preciso inovar institucionalmente, resgatando ideias e revisitando-as.

Afinal, a América Latina é um exemplo claro e evidente das dimensões que a desigualdade pode atingir. A complexidade cultural e política dessa porção de mundo desafia o pensamento político-constitucional a pensar novas formas de compreender e interpretar sua história democrática, que possibilitem a existência de projetos concretos comprometidos com a igualdade, liberdade e fraternidade. É necessário popularizar o espaço público, limpando-o do formalismo e do controle que impedem a democracia aprofundar-se.

evidencia que igualdade e liberdade só se fazem possíveis a partir de Políticas de reconhecimento, as quais se fundamentam na premissa de que todos os sujeitos são interligados e possuem os mesmos direitos para desenvolver-se enquanto comunidade política. BAGGIO, Antonio Maria (organizador). **O princípio esquecido. A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Traduções: Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2008. Vol. 1.

²⁰¹ Há muitos autores que trabalham com a perspectiva da inescapável interdependência que constitui a condição humana e a necessidade de reconhecimento do outro como o elemento que permite a coexistência política. A fraternidade que sustenta o constitucionalismo se enquadra nessa perspectiva. Nesse sentido, Emmanuel Lévinas concebe a política como um compromisso ético para com o outro e concebe a ética para com como anterioridade primeira, constitutiva da subjetividade humana. *“Ninguém pode permanecer em si: a humanidade do homem, a subjetividade, é uma responsabilidade pelos outros, uma vulnerabilidade extrema. O retorno a si faz-se desvio interminável. Bem antes da consciência e da escolha – antes que a criatura se reúna em presente e representação para fazer essência – o homem aproxima-se do homem. Ele é tecido de responsabilidades. Por elas, lacera ele a essência”*. In: LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo de outro homem**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 23.

2.2 GOVERNOS PRESIDENCIALISTAS NA AMÉRICA LATINA: A “SALA DE MÁQUINAS”²⁰² A OLHOS NUS.

A América Latina é caracterizada por possuir regimes políticos constitucionais fortemente centralizados na figura do chefe do poder executivo²⁰³. A necessidade de encontrar um herói para expurgar os próprios pecados é um fato recorrente na política brasileira e nos países latinos. Desconsidera-se a complexidade do sistema político e não se enfrentam seus principais problemas. O resultado são democracias frágeis, com judiciários excessivamente politizados, legislativos fracos e executivos exageradamente fortes²⁰⁴.

Para além da crítica que se dirige às características culturais latino-americanas que permitem e favorecem o desenvolvimento de um sistema político com excesso de poder concentrado em uma única figura institucional, é importante registrar que no período em que se consolidaram os regimes constitucionais da região não havia modelos diferentes a serem importados além do presidencialismo, uma vez que não se identificava um modelo parlamentar consolidado, passível de ser imitado. No século XIX, o presidencialismo era a única opção consolidada disponível, face a consistência da experiência constitucional norte-americana. A escolha se operou entre um regime político centralizado em uma figura central a partir de critérios monárquicos (com hereditariedade) ou a partir de critérios repúblicanos (sem hereditariedade)²⁰⁵.

²⁰² Roberto Gargarella define como sala de máquinas da Constituição, os dispositivos constitucionais que disciplinam a organização do poder de um Estado. Afirma que não bastam constituições recheadas de direitos fundamentais se sua sala de máquinas concentra o poder político nas mãos de poucos, tornando a materialização desses direitos uma perene promessa. GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014

²⁰³ Carlos Santiago Nino é tido como precursor da terminologia “*hiperpresidencialismo*” no direito constitucional, amplamente utilizada também por Roberto Gargarella, seu discípulo. Antonio Viadel Colomer fala em presidencialismo hegemônico de exceção, presidencialismo hegemônico constitucional democrático, presidencialismo autônomo com separação dos poderes e presidencialismo de sujeção parlamentar. Humberto Alcalá Nogueira os divide em presidencialismo autoritário e democrático, e este último pode ser caracterizado como puro ou atemperado. NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 1992; GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014; COLOMER, Antonio Viadel. El presidencialismo iberoamericano y el Estado. In: **Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, 4. México: UNAM. 1992. p. 142. NOGUEIRA, Humberto Alcalá. Los regímenes presidenciales en América. In: Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: UNAM. 1992. p. 473.

²⁰⁴ GARGARELLA, Roberto. **Diálogo constitucional para democracias en problemas**. In: ICON-S Conference 2019. Pontificia Universidad Católica de Chile. **La Justicia constitucional en tiempos de cambio en América Latina**. Panel Sessions V, nº 124, 2 de julho de 2019

²⁰⁵ CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. **Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective**. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n.361, September 2011.

Sendo assim, a questão que pretendo avaliar neste momento, se encontra no fato de que o modelo presidencialista latino-americano caracteriza-se por estabelecer um executivo forte, no qual a figura do presidente é determinante na condução do país²⁰⁶. As suas atribuições ultrapassam as clássicas fronteiras dos outros poderes, intervindo diretamente na atividade legislativa e de forma variável, também no judiciário²⁰⁷. Esse fenômeno foi defendido e mantido pelo progressismo, sob o argumento de que é necessária a figura de um presidente forte para se atravessar crises institucionais, com suas necessárias mudanças²⁰⁸.

Guillermo O'Donnell chamou de democracias delegativas os regimes instituídos logo após o período de redemocratização destes países²⁰⁹. Os presidentes democraticamente eleitos receberam amplos poderes de ação e decisão, sem responsividade e necessidade de prestação de contas às demais instituições fundamentais para o funcionamento de um regime democrático, quais sejam: judiciário, legislativo, movimentos sociais e partidos políticos²¹⁰.

Os chamados impeachments populares demonstram o equívoco da centralização das disputas políticas no poder executivo. O presidente é “*o poder ativo, mas a sua disputa em momento de fortes mudanças políticas passa por regras não escritas, acordos intraoligárquicos e fortes modificações das regras do jogo*”. Há algo mais profundo a ser enfrentado no que se refere a estruturas de poder e desenho institucional, com o deslocamento da centralidade do poder executivo, a partir de regras claras e institucionalizadas²¹¹.

²⁰⁶ “*Since the time of Aristotle, comparative scholars have developed various alternative typologies to classify constitutional systems. One paradigmatic scheme focuses on executive-legislative relations. Some systems, we are told, are “presidential” in which a directly elected president serves a fixed term as both head of state and head of government. Others are “parliamentary” in which a legislative majority determines who will lead the government and for how long. A third model combines features of the two and is called “semi-presidential”. Each of these models of “government type” has an archetype: The United States is seen as the quintessential presidential system, the United Kingdom as the parliamentary model, and France as the semi-presidential model. The models are also seen as systemic, in that each implies a certain institutional configuration*”. In: CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. **Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective**. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n.361, September 2011.

²⁰⁷ PEREZ, Marvin Carvajal. O presente dos sistemas de governo na América Latina. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 1, jan/jun. 2008, p. 35-50.

²⁰⁸ GARGARELLA, Roberto. *Diálogo constitucional para democracias en problemas*. In: ICON-S Conference 2019. Pontificia Universidad Católica de Chile. **La Justicia constitucional en tiempos de cambio en América Latina**. Panel Sessions V, nº 124, 2 de julho de 2019

²⁰⁹ O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa? Novos Estudos** - CEBRAP, n. 31, p. 25-40, 1991.

²¹⁰ AMORIM, Alessandro Michael Cunha. **Democracia e Revolução Cidadã no Equador: um esboço de balanço**. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ. Observador On-Line, v.10, n.05, 2015, p. 01.

²¹¹ AVRITZER, Leonardo. **Democracia na América Latina: da inovação institucional ao velho problema do equilíbrio entre os poderes**. Revista USP. São Paulo, n. 109, abril/maio/junho 2016, p. 75-86.

Nas últimas décadas, as democracias na América Latina viveram um grande paradoxo: mesmo com a ocorrência de um intenso processo de evolução de modelo para formas mais democráticas, com um fortalecimento das instituições representativas e participativas, houve um forte movimento de aumento de poder do executivo²¹². As reformas em procura da reeleição presidencial ilimitada e a delegação plena de poderes legiferantes conviveram ironicamente com a expansão da democracia na região²¹³. Os efeitos que se seguiram a esse contexto foram nefastos. Os chamados estelionatos eleitorais tornaram-se frequentes, aumentando a instabilidade política, com aumento das manifestações populares e das quedas presidenciais²¹⁴.

O presidencialismo brasileiro é um dos mais poderosos do mundo, com amplos poderes legislativos, ampliados pela Constituição de 1988, a qual garantiu, dentre outros poderes, a “preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas”²¹⁵. O executivo mantém forte poder de agenda política e dispõe de recursos políticos para induzir o legislativo à cooperação. Mesmo considerando que o modelo constitucional brasileiro inspira-se predominantemente no modelo norte-americano de presidencialismo, verifica-se que possui características próprias que divergem deste último, consistentes no amplo poder de legislar e definir políticas, inclusive em caráter de “emergência” (medidas provisórias)²¹⁶.

Assim:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para

²¹² Tal fenômeno político constitucional foi nominado de novo constitucionalismo latino americano, que concentra sua novidade na tentativa e na experiência concreta de se instaurarem assembleias constituintes efetivamente resultantes de movimentações cívicas, com propostas políticas alçadas em cenários de forte conflito político, econômico e social, operando um resgate da soberania popular através da participação do poder constituinte. O resultado disso foi fase com novas constituições amplas e detalhadas, que expressam de forma vivaz as demandas cívicas mais complexas, próprias do contexto multicultural e desigual. In: DALMAU, Rubén Martínez. *Asembleas constituyentes e nuevo constitucionalismo en América Latina*. Tempo Exterior, n.17, julio-diciembre, 2008. Existem fortes críticas a este movimento, no sentido de tornar questionável seu objetivo de aprofundamento e ampliação da democracia, uma vez que possibilitou o desenvolvimento de democracias excessivamente centradas na figura do chefe do poder executivo. Ver: BOLONHA, Carlos; CORRÊA, Flávio; RANGEL, Henrique. **Hiperpresidencialismo na América Latina**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p. 115-140.

²¹³ PEREZ, Marvin Carvajal. **O presente dos sistemas de governo na América Latina**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, jan/jun. 2008, p. 35-50.

²¹⁴ FLORES, Fidel Pérez; FILHO, Clayton Mendonça Cunha; COELHO, André Luiz. **Mecanismos de democracia participativa: o que há de comum nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela?** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM. Observador On-Line, v.4, n.07, jul. 2009, p. 08.

²¹⁵ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **As bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 44, 1998.

²¹⁶ Tradução livre. In: CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n.361, September 2011.

induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente. [...]. Mostramos ainda que o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apoia. Nestes termos, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente²¹⁷.

A combinação do multipartidarismo, representação proporcional, federalismo, bicameralismo e presidencialismo deram origem a uma experiência política brasileira peculiar batizada por Sérgio Abranches de “presidencialismo de coalizão”²¹⁸.

É certo que existe uma vertente otimista, que compreende que a ampliação de direitos fundamentais exige uma figura presidencial forte, uma vez que na América Latina essas conquistas ocorreram em um contexto de presidencialismo forte. Gargarella contraria essa visão, afirmando que o *hiperpresidencialismo* serviu para os dois fins: para garantir e para violar tais direitos. Dados provam que períodos de aprofundamento democrático não se deram, necessariamente, em contextos de presidencialismo forte²¹⁹.

Por outro lado, desenvolve-se uma orientação teórica que compreende que os problemas que se colocam nas democracias contemporâneas exigem decisões e ações rápidas, que são incompatíveis com a morosidade e a burocracia geradas pelo desenho institucional da separação de poderes. Nesse sentido, é necessário realmente atribuir poderes de emergência e decisão ao poder executivo, eleito diretamente pelo voto popular²²⁰.

²¹⁷ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **As bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 44, 1998..

²¹⁸ “Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de ‘presidencialismo de gabinete’ (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês cabinet government). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um ‘presidencialismo imperial’, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo ‘mitigado’ pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou freqüentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão. ” ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Vol. 31, 1, 1988.

²¹⁹ GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014

²²⁰ Os autores deste artigo registram essa corrente teórica e entendem que se trataria de um fenômeno funcional, registrado a partir de um aumento de responsabilidade do Poder Executivo nas democracias em função da realidade social, político e institucional contemporânea, afastando uma relação necessária com o contexto histórico das ditaduras: CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n.361, September 2011. Nesse artigo, esse tipo de entendimento é referenciado como inspirado no pensamento de Carl Schmitt: BOLONHA, Carlos;

No caso do Brasil, o problema agrava-se: ao hiperpresidencialismo de coalizão, alia-se um poder legislativo fraco, povoado por partidos de todos os tipos e gostos, esvaziados de convicções e projetos políticos ideologicamente consistentes, transformando a arena política em um espaço de troca de favores e corrupção de toda espécie. Tais anomalias institucionais somam-se ao fortalecimento de um fenômeno - que não será aprofundando nesta pesquisa mas que é necessário registrar: uma corte constitucional hiperpolitizada²²¹, que joga de forma excessivamente política o jogo democrático, transformando o direito em um instrumento que serve a interesses mais variados possíveis, robustecendo a fragilidade democrática do país em todos os sentidos.

O presidencialismo de coalizão instaurado no Brasil amplia seu espectro, incorporando mais um ator político ao seu esquema de negociações e barganhas políticas. O poder judiciário passa a compor esse espaço de relações definidoras da política e torna a apreensão do fenômeno da coalizão ainda mais complexo, uma vez que *“oferece canais de contestação e sinalização às oposições que a análise centrada na relação executivo-legislativo desconsidera”*. Atores governistas fazem uso dos instrumentos processuais disponíveis e judicializam o processo político, estendendo a atuação dos tribunais para muito além da perspectiva *“contramajoritária”*²²². Conrado Hubner Mendes torna claro os danos causados por esse desvio:

O judiciário renunciou ao manto da imparcialidade que, se nunca funcionou muito bem para o andar de baixo da sociedade brasileira, ainda conseguia se insinuar com alguma eficácia nas causas mais visíveis do país. Ainda não sabemos que força política se beneficiará dessa renúncia, se à esquerda ou à direita. Mas podemos dizer que, mergulhado no seu projeto de desinstitucionalizar-se por autoimolação, sob a liderança de um STF conflagrado, o judiciário avista o precipício: aquele limiar em que suas decisões em casos explosivos já não conseguem ser lidas senão pela lente política, pouco importa se consistentes do ponto de vista técnico. Ultrapassado o limiar, vale a lei do mais forte, a política em estado bruto e visceral²²³.

CORRÊA, Flávio; RANGEL, Henrique. **Hiperpresidencialismo na América Latina**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p. 115-140.

²²¹ Chama-se *“judicialização da política”* o fenômeno decorrente do aumento de poderes conferidos ao poder judiciário nas constituições recentes, transformando-o em ator privilegiado no campo de definição da Política. In: HIRSCHL Ran. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Massachusetts: Harvard University, 2004. Já a palavra *“hiperpolitização”* é por mim utilizada para fazer uma analogia com o significado de hiperpresidencialismo e evidenciar o excesso de politização, que desemboca em uma velada militância político-partidária, já que nesta tese exponho o entendimento de que a atuação do judiciário é política e o direito constitucional é um direito político, conforme fundamentado na primeira seção. Política e direito se interpenetram e mantem uma salutar relação de irresolúvel tensão.

²²² ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico**. Revista Direito GV, vol.15, n.2, São Paulo, 2019.

²²³ HUBNER, Conrado Mendes. *Politização com esteróides: STF faz escola*. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/politizacao-com-esteroides-o-stf-faz-escola> Acessado em: 03 de fevereiro de 2020.

É certo que democracias frágeis pedem um judiciário forte e comprometido com o ideário democrático, o que é muito diferente da politização partidária e ideológica que refiro acima²²⁴. Porém, é necessário atentar-se a um fenômeno muito interessante. O lugar comum de que a politização do judiciário se aprofundou nos últimos anos, tendo como uma forte referencia a Operação Lava Jato²²⁵ é enganoso. A Constituição de 1988 concebeu o judiciário brasileiro como um ator jurídico-político forte na democracia, algo muito diverso do que atuar no sentido político partidário, considerando que independência política e o profissionalismo sempre foram palavras de ordem para os servidores públicos do Brasil. Após a ditadura, os tribunais começaram a ser entendidos como locais em que se concretizavam uma ação democrática popular, especialmente em razão da fraqueza de atuação dos parlamentares e das instituições representativas. Logo, a judicialização da política na América Latina não é só consequência de um passado de impunidade militar e fraqueza institucional, mas também reflete um aumento gradual, constante e não controlado de poder do judiciário, diante de instituições representativas ineficazes, congresso nacional corrupto e passivo, incapaz de assumir a tarefa de garantir que os governos realizem prestação de contas. Com o um legislativo tão fraco, o judiciário assumiu um papel cada vez maior papel no processo legislativo. A questão é que o judiciário não responde, como o legislativo, à normas de transparência e prestação de contas ao legislar²²⁶.

Atualmente, no Brasil, o Judiciário decide e apenas se submete as normas internas da corregedoria. Assiste-se “*a emergência de um Poder Judiciário com prerrogativas de fato*”²²⁷ o que se configura uma ameaça ao constitucionalismo e a democracia.

²²⁴ GARGARELLA, Roberto. Diálogo constitucional para democracias en problemas. In: ICON-S Conference 2019. Pontificia Universidad Catolica de Chile. *La Justicia constitucional en tiempos de cambio en América Latina*. Panel Sessions V, nº 124, 2 de julho de 2019

²²⁵ Operação deflagrada em março de 2014 no Brasil pelo Ministério Público Federal, a qual ganhou nos anos subsequentes proporções inéditas com seu mote de combate à corrupção. Foi assim chamada porque envolvia o “uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas”. Constituiu o ponto de partida que passou pela Petrobras, grandes empreiteiras e partidos políticos. Os números são expressivos para os padrões brasileiros: 1.434 procedimentos instaurados, 730 buscas e apreensões, 197 prisões preventivas, 103 prisões temporárias, seis prisões em flagrante, 71 acordos de colaboração premiada e nove acordos de leniência com empresas². Entre os presos, importantes políticos e grandes empresários. Empresas brasileiras com projetos inclusive no exterior sofreram expressivas perdas financeiras e de imagem após a deflagração da Operação. O processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, embora não tenha sido formalmente baseado em corrupção, foi alimentado pelas denúncias e prisões. In: KERCHER, Fabio. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma Abordagem Institucional**. Lua Nova, São Paulo, n. 105, 2018, págs. 255-286.

²²⁶ KATZ, Andrea Scoseria. *Making Brazil work? Brazilian coalitional presidentialism at 30 and its post-Lava Jato prospects*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 77-102, set/dez. 2018.

²²⁷ AVRITZER, Leonardo. Democracia na América Latina: da inovação institucional ao velho problema do equilíbrio entre os poderes. Revista USP. São Paulo, n. 109, abril/maio/junho 2016, p. 75-86.

O que é importante evidenciar é que a *hiperpolitização* partidária em que se operou a Lava-Jato é um fenômeno diverso e chama atenção para o grande perigo a que se submetem as democracias frágeis, nas quais os tribunais passam a adotar uma linguagem excessivamente política e ideológica que omite questões partidárias, as quais permanecem intocadas e não são submetidas à opinião pública²²⁸. O resultado disso é uma narrativa jurídica formal, que esconde decisões judiciais que expressam posicionamentos políticos, utilizando fundamentos jurídicos, elegidos e articulados sem observação às teorias da decisão judicial ou do direito²²⁹. A inevitável atuação política do judiciário converte-se em um mecanismo de esfacelamento das instituições democráticas. Uma faca de dois gumes, bastante perigosa.

O poder legislativo no Brasil, que deveria representar a soberania popular no jogo democrático, é extremamente frágil e regido por negociações de trocas de cargos e favores. O multipartidarismo produziu o fenômeno de decadência do poder legislativo, devido a seu contexto político e cultural, com a ausência de projetos políticos ao redor dos quais os parlamentares organizam suas pautas e/ou representam as pautas sociais, afetando profundamente sua legitimidade democrática²³⁰. Sendo assim, na democracia brasileira existe um profundo distanciamento entre

²²⁸ “[...]. No entanto, vemos um último período de forte politização do Judiciário, no qual membros do Supremo Tribunal Federal se pronunciam em público sobre questões políticas se eximindo de tratá-las na linguagem judicial. Desse modo, temos um Poder Judiciário mais forte, mas que não necessariamente fortalece as regras do Estado de direito e da institucionalidade democrática a judicialização possui dois elementos principais: a transferência de decisões sobre políticas públicas, antes tomadas pelo Poder Legislativo, para o Poder Judiciário, e o processo a partir do qual a tomada de decisões na arena política assume elementos quase judiciais”. In: AVRITZER, Leonardo. **Democracia na América Latina**: da inovação institucional ao velho problema do equilíbrio entre os poderes. Revista USP. São Paulo, n. 109, abril/maio/junho 2016, p. 75-86.

²²⁹ A ausência de observância aos pressupostos teóricos necessários a uma decisão judicial é um comportamento recorrente da corte constitucional no Brasil. “[...] Em casos difíceis, que envolvem a definição acerca do conteúdo moral de direitos fundamentais sobre os quais não há consenso pela comunidade política – como, por exemplo, aborto, eutanásia, cotas em universidade pública – a repercussão pública é bastante grande, como o acompanhamento de perto da imprensa e da população da posição que o Tribunal irá adotar. Assim, nessa perspectiva, os Ministros buscam dar maior fundamentação às suas decisões, as quais acabam por conter maior carga argumentativa, especialmente porque tais casos emblemáticos servirão de referência para casos futuros. [...] o que se verifica é que cada um julga o caso individualmente e há apenas a soma das decisões favoráveis ou contrárias com motivos determinantes diversos, o que impede que se forme um entendimento do Tribunal acerca de determinado assunto e que se possa retirar daquele conjunto de decisões proferidas num único caso qual seria a ‘ratio decidendi’ ou os princípios que a fundamentaram a vincular os casos vindouros que venham tratar do mesmo assunto”. In: BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica**: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo: Saraiva, 2014, p.267.

²³⁰ “*In the absence of ties that bind President and party, and with Congress fragmented into dozens of parties, coalition-building is no easy task. Even relatively established parties—the center-right PSDB and PMDB, and the leftist PT—are, today, sprawling conglomerates standing for little in the way of a coherent message. Gross malapportionment in Brazil’s two congressional houses further complicates matters: in the Senate, the ratio of over-representation between the smallest and largest state stands at about 88:1 (65:1 in the U.S.). Three-quarters of Senate seats and a majority of those the lower house are controlled by Brazil’s three poorest and most backward “macro-regions” which account for two-fifths of the population. The President flaunts the wishes of these staunchly religious and conservative regions at her own peril, as the recent impeachment of Dilma showed*”. In: KATZ, Andrea Scoseria. **Making Brazil work? Brazilian**

poder legislativo e a cidadania. É necessário considerar a importância do debate acerca da necessidade de resgatar o papel do poder legislativo, impostando-o de maior força diante de um judiciário *hiperpolitizado* e um executivo hiperpoderoso²³¹. Porém, concentrarei minha análise, conforme já justificado, na necessidade de democratização dos espaços públicos, com a presença institucionalizada da cidadania envolvida de forma ativa no processo de tomada de decisão e definição da política.

Neste cenário de fragilização democrática se consolidaram regimes presidencialistas fortes e poderosos, com um amplo espectro de poder político, que permite aos presidentes o domínio no cenário político cotidiano²³². Mesmo se capturados pelas encruzilhadas da coalizão, permanecem como atores centrais do jogo democrático, com a posse de mecanismos institucionais que lhes permitem capturar o desenvolvimento político do país. A repetição dos episódios de impeachment – independente das afirmações acerca de sua ilegitimidade e descabimento – reforça tal assertiva, uma vez que os entraves e conflitos políticos são vencidos apenas com a derrubada do presidente da república, tamanha a centralidade e força atribuídas a sua figura. É certo que episódios de queda decorrente do presidente denota a fragilidade cultural democrática do país, que é incapaz de lidar com a existência de espectros ideológicos e políticos diferentes. Porém, não deixa de demonstrar onde está a peça chave da sala de máquinas da constituição.

coalitional presidentialism at 30 and its post-Lava Jato prospects. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 77-102, set/dez. 2018.

²³¹ Jeremy Waldron realiza fortemente esse debate, salientando a necessidade de se evidenciar a dignidade da legislação, como expressão da soberania popular. In: WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Clarendon Press, 1999. Por outro lado, Gargarella argumenta: “Há ausência de fóruns públicos de discussão de políticas e o sistema político tal qual está estruturado promove uma grande permeabilidade a força do dinheiro. Enquanto as minorias desfavorecidas permanecerem impedidas de influir na política e as maiores populares, com pouco ou nenhum espaço de influência e participação, resultara difícil compreender que a recuperação do lugar central do Legislativo resultará na recuperação do lugar do povo na política”. In: GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf>

²³² Em pesquisa concluída em 2011, Thamy Pogrebischi concluiu que a judicialização da política e o aumento de atuação política do STF no Brasil não possuía uma correlação com o enfraquecimento político do legislativo e trouxe dados que comprovaram tal conclusão. “Com o escopo de falsificar as premissas sob as quais vem se assentando o silogismo da judicialização, este livro tenta mostrar, por um lado, que, se há expansão da atuação do STF, ela não se dá em razão de um suposto vácuo deixado pelo Congresso, tampouco se exercita em detrimento de sua produção legislativa. Ao contrário, ao decidir ações impetradas contra normas de Legislativo federal, o Supremo parece agir com bastante parcimônia, chegando mesmo a indicar algum tipo de deferência, quando não uma disposição de preservar e aperfeiçoar o trabalho do Congresso”. De fato, os dados coletados por Tamy comprovam essa afirmação. Contudo, de 2011 até 2019, houve uma mudança sensível no contexto da relação do STF com o Poder Legislativo e no que se refere à atuação do judiciário no contexto político nacional. POGREBISCHI, Thamy. **Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pág. 1-13.

2.3 AS “VÁLVULAS DE ESCAPE”²³³ CONSTITUCIONAIS: O PODER EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

As competências atribuídas ao poder executivo estão definidas na Constituição Federal. A leitura do texto constitucional permite identificar a predominância deste poder sobre os demais, não obstante a forte presença da narrativa da separação e equilíbrio de poderes. A proposta deste tópico é evidenciar essa predominância, a partir da enumeração de tais competências.

É preciso abrir parênteses na análise para esclarecer uma escolha e uma delimitação: tenho ciência de que o sistema de freios e contrapesos possui um desenho e uma racionalidade que motivou sua construção pensada para o fenômeno que Roberto Gargarella denomina *lógica de guerra*, o qual contribui para que o jogo democrático se desenvolva garantindo a predominância de um poder sobre o outro em uma disputa constante de espaço, que pouco se presta a garantir a democracia e o constitucionalismo²³⁴. Ou seja, as preocupações são muitas e pouquíssimo direcionadas para a concretização dos princípios ético-políticos que fundam as comunidades democráticas. Esse tema precisa ser enfrentado e tratado com base em um redesenho institucional robusto, que modifique a própria lógica que motivou a teoria da separação de poderes. Contudo, nesta tese faço uma opção menos audaciosa: pensar em desenhos institucionais democráticos a partir da atual moldura de separação de poderes posta, inovando e experimentando democraticamente por dentro deste sistema, em seus interstícios.

Para iniciar esta análise, vale trazer as características centrais do presidencialismo norte-americano, o qual foi referência central ao modelo brasileiro. É considerado um “arquetipo” deste sistema de governo, chamado por Cheibub, Elkins e Ginsburg de “*presidencialismo constitucionalmente fraco*”. As características centrais do modelo norte-americano são estas:

- (1) o presidente não pode dissolver o parlamento;
- (2) não possui poderes normativos explícitos, tampouco de decreto legislativo;

²³³ Termo utilizado por Roberto Gargarella ao se referir os mecanismos institucionais que permitem que ao poder executivo impor suas pautas e preferencias na arena democrática. GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

²³⁴ Segundo Roberto Gargarella, sistema de tripartição de poderes foi concebido em um momento constitucional em que o constitucionalismo necessitava estabilizar-se, então, toda sua estrutura e seus mecanismos foram concebidos para conter conflitos, canalizar disputas, neutralizar diferenças. Um sistema organizado a partir de uma lógica de guerra, não serve para consolidar uma cultura dialógica. GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf>

- (3) possui modestos poderes de emergência;
- (4) não possui a capacidade formal de iniciar legislação, mas tem o poder de vetar legislação, mas este veto pode ser anulado;
- (5) possui capacidade de exonerar o gabinete sem envolvimento direto do legislativo;
- (6) tem o poder de perdoar;
- (7) está sujeito a limitações explícitas de prazo, embora esses limites não tenham sido formalizados até 1951;
- (8) está submetido a poderes de controle e fiscalização do poder legislativo²³⁵.

A estrutura hiperpresidencialista brasileira, por sua vez, concentra na mesma figura as funções de Chefe de Estado, Governo e da Administração Pública. Veja-se:

Chefe de Estado²³⁶ - competências que pretendem a representação da unidade nacional em face da comunidade internacional (negociação e assinatura de tratados e outros instrumentos internacionais); a representação do Estado nas relações internacionais e diplomáticas (direção da política exterior, designação dos representantes diplomáticos do próprio país, bem como a recepção dos corpos diplomáticos estrangeiros); a defesa da integridade territorial (declaração da guerra e da paz, autorização para o ingresso de tropas estrangeiras); comando das forças armadas (qualidade de chefe do exército e da aeronáutica, designação dos ministros militares bem como dos diretores dos corpos que compõem as forças armadas); nomeação, convocação e presidência do Conselho da República e da Defesa Nacional.

Chefe do Governo²³⁷ - competências relacionadas com a liderança dos processos políticos internos e relação com os outros poderes, conhecidas como funções políticas ou governativas, quais sejam: a possibilidade de participar no procedimento legislativo, criando normas e exercendo poder de sanção e veto, podendo paralisar a atividade das casas legislativas em caso de não apreciação de seus projetos; poder de preparar e submeter ao congresso os projetos de orçamento do Estado; poder de intervir na designação de determinados funcionários dos outros poderes; de conceder o indulto; de emitir regulamentos às leis formais, decretar o estado de emergência, decretação de estado de sítio, defesa e intervenção federal, poder de designar e exonerar ministros de Estado; nomear os

²³⁵ CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n.361, September 2011.

²³⁶ Art.84, VII, VIII,IX,X,XIII,XVII,XVIII,XIX,XX,XXI,XXII. In: Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

²³⁷ Art. 84, I, III, IV, V, IX, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI. In: Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, Ministros do Tribunal de Contas, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, Advogado Geral da União, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores.

Chefe da Administração Pública²³⁸ – líder da administração pública, chefe (relação de hierarquia) de toda a administração central e diretor (relação de direção funcional) da Autárquica.

Um aspecto que chama atenção e merece atenta reflexão são os poderes normativos constitucionais acumulados pelo presidente da república, os quais merecem ser destacados, mesmo que já se encontram contidos como atribuições da Chefia de Governo e também de Estado²³⁹. Trata-se de uma competência normativa robusta. São vários os mecanismos que permitem a imposição das suas pautas ao julgamento prioritário do legislativo, verdadeiras “*válvulas de escape*” que possibilitam a realização de negociações e imposição política de preferências e agendas. Há ainda a possibilidade de nomear e exonerar ministros e ministérios, definir quem exercerá importantes e poderosas funções públicas na administração e a indicação de ministros para cortes constitucionais.

A relação do poder executivo e do poder legislativo com a corte constitucional é profundamente permeada por aspectos políticos relevantes, que se iniciam com a nomeação dos ministros e se desenvolvem a partir de desenho institucional que permite diversos tipos de interação política que comprometem a função técnica que a corte deveria ocupar²⁴⁰. Sim, a corte constitucional tem uma atuação política, o direito constitucional é político. Contudo, atualmente verifica-se um desvio expressivo dessa inescapável função política da corte, claramente amparado em questões partidárias e tomadas de posição para garantir um jogo de poder nada democrático e constitucional. Decisões sem observância das teorias do direito e da decisão judicial denotam claramente a inexistência de uma preocupação com a observância do direito constitucional²⁴¹.

²³⁸ Art. 84, II, VI. In: Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. ”

²³⁹ Iniciativa de propor emenda a constituição (art. 60, II, CF), edição de medidas provisórias (Art. 62, CF); paralisação das casas legislativas em caso de não apreciação do conteúdo das medidas provisórias, com vistas a convertê-las em norma ou rejeitá-las (Art. 62, §2º, CF); prioridade de apreciação pelo congresso Nacional dos projetos de iniciativa da Presidência, com paralisação das votações da casa em caso de não cumprimento (Art. 64, §1º, §2º); poder de veto do presidente, necessidade de sanção presidencial e exigência de maioria absoluta de ambas as casas para derrubar o veto (Art. 66, §1º, art. 48, CF); lei delegada (Art. 68, CF); propositura de ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade (Art. 103, I, CF) e um amplo rol de matérias que lhe é permitido normatizar, definidas no artigo 61, §1º da CF.

²⁴⁰ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico**. Revista Direito GV, vol.15, n.2, São Paulo, 2019.

²⁴¹ “Dentro do judiciário, são manifestados inúmeros argumentos morais e políticos que influenciam o juiz na sua decisão. Mas o juiz, ao interpretar esses argumentos, não pode tomar posição de legislador e decidir qual é o melhor interesse da maioria para o caso. Os argumentos políticos só são legítimos para os poderes executivo e legislativo, pois, como representantes da maioria, podem decidir o que seria melhor para ela. Ao judiciário cabe aplicar coerentemente as

As relações entre os poderes, que deveriam ser regidas pelos princípios constitucionais aplicáveis a administração pública²⁴², tornam-se palco de práticas de corrupção de toda ordem e de potentes negociações acerca de concessão de poder político. O desenho institucional de chefia da administração pública verticaliza a estrutura de prestação dos serviços públicos, em detrimento do caráter técnico da função administrativa, o qual recua em favor das valorações e motivações políticas do presidente, com prejuízo potencial ao interesse geral²⁴³.

É possível concluir a partir das diferenças identificadas, que embora exista uma forte compreensão compartilhada de que o constitucionalismo latino americano – e conseqüentemente, o brasileiro – tenham importado o sistema de governo presidencialista norte-americano, o que ocorreu foi a adoção de uma solução institucional específica para o problema que os latinos estavam enfrentando: estabelecer um executivo nacional depois da queda do monarca, uma vez que o poder executivo brasileiro acaba por assemelhar-se de forma igual tanto com o primeiro-ministro espanhol, quanto com o presidente norte americano²⁴⁴. Em solo brasileiro, o presidencialismo ganhou amplos e fortes poderes, ganhando feições diversas do modelo norte-americano.

Fica claro que o fenômeno de ampliação dos direitos constitucionais, acarretado pela tentativa de aprofundamento da democratização, foi acompanhado por uma proporcional concentração de poder no poder executivo, intencionada. O objetivo deste tipo de engenharia constitucional é garantir um tipo de tensão, que mantém o poder concentrado nas mãos do estado²⁴⁵. A Constituição ampliou sensivelmente a capacidade institucional de participação popular e exercício de direitos e liberdades fundamentais. Porém, ao mesmo tempo que realiza esse tipo de concessão e promessa constitucional, acalentando ânimos e dando a democracia uma nova roupagem – apenas superficial – mantém o poder fortemente concentrado no poder executivo,

normas – em uma acepção aberta, a qual compreende regras e princípios –, para isso, deve se fundamentar em um argumento de princípio, isto é, deve garantir que, na aplicação de uma norma ou política pública, nenhum princípio eleito pela constituição seja descumprido”. CHUEIRI, Vera Karam; SAMPAIO, Joanna Maria de Araújo de. **Como levar o Supremo Tribunal Federal a sério**: sobre a suspensão de tutela antecipada nº91. Revista Direito GV, São Paulo 5(1). Jan-Jun 2009, p. 45-65.

²⁴² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]” Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

²⁴³ PEREZ, Marvin Carvajal. O presente dos sistemas de governo na América Latina. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, jan/jun. 2008, p. 35-50

²⁴⁴ CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n.361, September, 2011

²⁴⁵ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

salvando-o do próprio poder legislativo, blindando-o o máximo possível de qualquer ingerência da soberania popular.

A grande euforia causada pelo novo constitucionalismo latino americano, que já demonstra os primeiros traços de seu fracasso, é um exemplo de quão superficial era o aprofundamento da democratização por esses lados. As promessas eram grandes. Mas a válvula de escape era proporcionalmente capaz de deixá-las apenas com o papel de promessas que se convertem em metáforas: belas e consoladoras exortações políticas. Apenas isso.

Esse tipo de engenharia institucional atrofia o exercício da soberania popular de forma determinante, uma vez que além da existência de um desenho institucional pouco favorável a participação pública, soma-se o fato de que os espaços políticos se tornaram predominantemente regidos por negociações privadas e troca de favores²⁴⁶. A presença de elementos estranhos a este “jogo” é indesejável e altamente nocivo a *performance* que desejam atingir tais atores políticos.

Tanta democracia, quanto o constitucionalismo se articulam e se fundamentam ao redor da soberania popular, limites ao exercício de poder político, equilíbrio de poderes. Trata-se de uma incoerência profunda do sistema presidencialista brasileiro permitir tal concentração de poderes, que se revelam exorbitantes e de fato permitem que a negociação e a corrupção se tornem um lugar comum na república, conforme já explicitado anteriormente. Para além da crítica e constatações que se erguem ao redor das limitações ocasionadas pelo desenho do presidencialismo de coalizão, é evidente que a estrutura presidencialista brasileira é incoerente com os princípios sobre os quais se fundamentam a democracia e o constitucionalismo.

Repensar o desenho institucional é uma imposição para a continuidade e para o amadurecimento democrático do Brasil.

²⁴⁶ Vale registrar a consistente e audaciosa crítica produzida por uma pesquisadora norte americana sobre o sistema político brasileiro e sua relação promiscua com o judiciário no atual contexto: “*This paper argues that said debate is one-sided, because it typically omits the critical role played in this system by the judiciary—courts and prosecutors. If Lava Jato has taught us anything, it is, first, just how deep corruption ran in “making the system work” and, second, how essential is the role of the judiciary in mediating ordinary politics. In this light, I argue that Brazil’s “inefficient secret” is its combination of a weak party system and a judicialized politics. The former virtually guarantees that non-programmatic tools like pork have been, and will continue to be, the mortar binding legislative majorities together, and that Congress will lack the energy to act against the President, the crucial actor creating legislative majorities and moving them to action. On the other hand, in light of Congress’ weakness, political oversight requires the conspicuous and public participation of the judiciary. Not limited to just Lava Jato, the judiciary’s political role is so developed that it is essential in shaping party balance, and even the content of policy. This alone could be a problem, but it is the clash of judicial norms (probity, publicity, and transparency) with a legislative process built under precisely the opposite expectations (compromise, quid pro quo, pork) that is truly unmanageable*”. KATZ, Andrea Scoseria. **Making Brazil work? Brazilian coalitional presidentialism at 30 and its post-Lava Jato prospects**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 77-102, set/dez. 2018

2.4 DESENHOS INSTITUCIONAIS DEMOCRÁTICOS: PENSANDO A DEMOCRACIA COM AS PRÓPRIAS MÃOS²⁴⁷.

A proposta desta tese de radicalizar a democracia em um contexto constitucionalmente popular, requer instituições com um design que permitam sua materialização. É necessário pensar e repensar instituições democráticas que permitam a transformação do antagonismo em agonismo, possibilitando participação cívica ativa na definição da política e da constituição²⁴⁸. Pensar a democracia em sua dimensão pragmática, para além de uma teoria ideal e normativa, implica em pensar em arranjos institucionais e organizacionais que permitem que ela penetre profundamente na administração pública²⁴⁹.

É sabido que teorias normativas democráticas e uma constituição com amplo rol de direitos conquistados, por si mesmas, são insuficientes. A organização da vida política deve permitir que a política se torne acessível à participação pública. Ainda, não basta criar instituições democráticas que possibilitem essa participação, se o desenho institucional não permite que as decisões tomadas nesses espaços condicionem efetivamente a criação das políticas.

A discussão pública e democrática está intimamente relacionada ao desenho institucional que deve favorecer a articulação entre debate e participação pública nas decisões políticas. Dada a pluralidade de vozes e a heterogeneidade moral valorativa existentes nas sociedades democráticas, propugna-se a criação de instituições que possibilitem a expressão da diversidade e a inclusão

²⁴⁷ Esclarecendo a intencionalidade da expressão e do trocadilho: segundo as teorias aqui adotadas, o desenho institucional parte de um ato intencional e consciente, pensado para produzir determinados resultados. Como se trata de algo construído politicamente e socialmente, é feito com as “*nossas mãos*”. Pensar a democracia a partir dos seus desenhos, é realizá-la com as próprias mãos.

²⁴⁸ Uma pergunta que pode surgir durante a leitura deste trabalho: porque faço a opção pela democracia radical de Mouffe e não trabalho com a concepção de democracia radical de John Dewey, que se situa no campo da democracia pragmática e propõe que ocorra a democratização das instituições sociais e de todos os espaços de vida da comunidade política, tornando a democracia um modo de vida? Muito embora a teoria de Dewey, nesse último aspecto, seja extremamente coerente com a proposta que realizo nessa tese, qual seja: democratizar profundamente a comunidade política, através de um (re)desenho institucional, sua leitura acerca da cooperação democrática, na minha visão, deixa a desejar no que se refere a compreensão real do que é a política e de que a política se organiza: a partir do conflito e da diferença. Dewey não aborda a construção de espaços de poder e as dinâmicas de imposição de hegemonia. Mouffe, por sua vez, apreende a realidade política democrática de uma forma muito concreta, ao descrever, através de suas categorias, a vida política assim como ela se desenvolve, o que considero fundamental para pensar em novos desenhos institucionais, afastando-se de uma visão estilizada da realidade democrática. Dessa forma, mesmo reconhecendo a pertinência profunda que a teoria democrática pragmatista de John Dewey possui com o objetivo dessa tese, optei por permanecer com Chantal Mouffe, que me parece fornecer as categorias mais adequadas para apreensão da política democrática nos tempos de hoje. Para compreender o pensamento de Dewey, ver: DEWEY, John. **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939)**. Edição Augusto de Franco e Thamy Pogrebinski. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

²⁴⁹ ALIGICA, Paul Dragos. *Pragmatism, Institutionalism and Democracy*. Springer Science + Business Media, New York 2013.

dessas pautas da arena pública, com sujeitos sociais e políticos das mais variadas procedências, para que todos possam compartilhar suas razões e crenças, argumentar publicamente sobre elas, exercitando práticas de cooperação²⁵⁰.

E porque pensar em institucionalizar os espaços participativos²⁵¹? Porque é necessário dar a estes espaços estabilidade, reconhecimento, publicizando o debate sobre questões importantes para a democracia. Segundo Hodgson, instituições compõem o material da vida social e buscam estrutura-los, traduzindo a cultura em sistemas e processos definidos. Trata-se de “*sistemas perduráveis de regras sociais estabelecidas e incorporadas que estruturam interações sociais. [...] são sistemas sociais de regras, não apenas regras*”. Ou seja: é dispensada a existência de regras formais. O pesquisador exemplifica essa afirmação, confirmando que castas ou classes são estruturas de uma determinada sociedade, institucionalizadas, não expressas legalmente²⁵².

Assim, o desenho institucional consiste na “*intervenção intencional e deliberada que consegue estabelecer novas estruturas e processos institucionais, ou reorganizar as existentes, conseguindo assim resultados pretendidos e melhorias. Ou seja, a concepção é entendida em termos de uma cadeia de efeitos do propósito humano para os resultados desejados*”²⁵³. Os

²⁵⁰ ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Conselhos de políticas e desenho institucional: potencialidades do isomorfismo institucional as áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 247.

²⁵¹ A discussão sobre desenhos institucionais que ora realizo, baseia-se na abordagem institucionalista normativa, a qual afirma que a melhor maneira de entender o comportamento político (individual e coletivo) é através de uma “lógica de adequação”, a qual é adquirida pelos indivíduos através da participação em instituições. Nesse sentido, os padrões normativos inscritos nas instituições orientam e influenciam a ação dos sujeitos. Seus anseios individuais são secundários. A abordagem normativa é criticada pela vertente do institucionalismo baseada na teoria da escolha racional, que parte da “lógica consequencialista”, para a qual os sujeitos não têm suas preferências modificadas por participação nas instituições, uma vez que interagem com estas e mantêm seus conjuntos de preferências bem ordenados e praticamente inalterados. Guy Peters admite as fragilidades e controvérsias existentes ao redor da abordagem normativa, mas conclui que as instituições permitem criar maior regularidade no comportamento humano, aumentando a capacidade explicativa e preditiva dos fenômenos políticos, sociais e culturais, permitindo que se prevejam comportamentos e testem hipóteses, o que não seria possível sem a presença destas estruturas. Outro fator que evidência é que as estruturas persistem enquanto indivíduos vêm e vão. Mesmo que os indivíduos sejam os principais atores dessas estruturas, conforme preconiza a teoria da escolha racional do institucionalismo, as instituições em questão parecem gozar de alguma existência mais longa e constante para além destes atores circunstanciais, reduzindo a variação do comportamento político. PETERS, B. Guys. *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Institute for Advanced Studies (IHS), Jul 2000.

²⁵² Tradução livre. In: HODGSON, Geoffrey. What are institutions? Journal of Economic Issues. Vol. XL, n. 1, March 2006, p. 1-25.

²⁵³ OLSEN, Johan P. **Desenho institucional em contextos democráticos**. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 12

desenhos podem ser de políticas, mecanismos ou sistemas²⁵⁴. Aligica afirma que é na definição dos desenhos institucionais que se decidem as regras do jogo, quem joga e como se tomam as decisões nas arenas específicas. Trata-se de um processo baseado no conhecimento e na previsão: deliberado, intencional, explícito e enraizado na racionalidade estratégica²⁵⁵.

A maioria dos autores que tratam de desenhos institucionais destacam a intencionalidade como um elemento essencial: princípios, valores, expectativas orientam a estrutura do desenho²⁵⁶. Ou seja: os desenhos são concebidos visando intervir na realidade política, para gerar determinados resultados políticos. Não são obras do acaso.

As circunstâncias e os valores inscritos em determinado contexto social motivarão e orientarão a construção do desenho. Não se deve perder de vista a experiência acumulada, que certamente influenciará as novas concepções institucionais. Porém, essa interferência deve ser precedida de capacidade reflexiva, para que a correção de arestas e as modificações necessárias sejam realizadas de forma consciente²⁵⁷ uma vez que somente reproduzir valores e modelos é tarefa fácil.

Dryzek²⁵⁸ chama a atenção para a pluralidade de valores e vozes que permeiam as sociedades contemporâneas, as narrativas que os sustentam e o tom das conversações democráticas que daí decorre. Para tanto, é importante pensar que esse tipo de narrativas permeia nossas discussões acerca da democracia e das instituições políticas que a sustentam, para detectar que tipo de mudança de paradigma deve-se operar para reconfigurar o diálogo entre as instituições e entre estas e as comunidades em que estão inseridas. A ideia de mudança institucional sugere a possibilidade de se realizar “redesenhos institucionais”, o que indica que o desenho necessariamente não se encerra na medida em que a instituição é implementada²⁵⁹.

Nesse sentido, a lógica informal que compõe os desenhos institucionais é um elemento fundamental a ser considerado, uma vez que tais instituições são sustentadas ou minadas por discursos, não apenas pelas regras que formalmente a constituem e regulam. Tal lógica informal é

²⁵⁴ CUNHA, Eleonora Schettini M. **Desenho Institucional, participação e deliberação democráticas**. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. D'Placido Editora, 2014, p. 03

²⁵⁵ ALIGICA, Paul Dragos. *Institutional design, self-altering predictions and institutional theory*. In: ***Institutions: Economic, Political and Social Behavior***, 2006.

²⁵⁶ Op. cit., p. 03.

²⁵⁷ Op. cit., p. 05.

²⁵⁸ DRYZEK, John S. ***The Informal Logic of Institutional Design***. In: GOODIN, R.E (ed). *The theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 103-125.

²⁵⁹ CUNHA, Eleonora Schettini M. Op. cit, p. 07

identificada no discurso subjacente e é importantíssima de ser considerada no processo de remodelagem das instituições. É necessário identifica-la, descreve-la, critica-la. No campo do discurso informal e subjacente, travam-se as maiores batalhas políticas²⁶⁰. De fato, “*as representações mentais de uma instituição ou suas regras são parcialmente constitutivas daquela instituição, posto que uma instituição só pode existir se as pessoas têm crenças e atitudes mentais particulares relacionadas*”²⁶¹.

As instituições expressam a cultura em que estão inseridas. Repensar os desenhos ou propor novos desenhos, permite desafiar lógicas naturalizadas e padrões culturais tidos como imutáveis. Afinal, “*as instituições são simultaneamente estruturas objetivas ‘lá fora’ e fontes subjetivas de agência humana ‘na cabeça’*”²⁶². A necessidade de popularizar o acesso à política através de desenhos institucionais democráticos é fundamental para o aprofundamento democrático.

Arranjos institucionais democráticos são aqueles que asseguram a autorização para o exercício do poder político, a partir de decisões coletivas dos cidadãos, pois são estes os titulares dos poderes a serem exercidos²⁶³. Na maior parte das democracias modernas, o estado ocupa lugar central nas instituições políticas, uma vez que sua centralidade se forjou em consonância com o processo de institucionalização do poder político²⁶⁴. Na década de 90, o conceito de participação pública nas instituições ganhou força, sendo nominada também pela ciência política como governança, um movimento que envolve atores locais e regionais políticos na administração de assuntos públicos e atores não estatais. A ideia é buscar eficiência política, descentralização e novos modelos de prestação de contas²⁶⁵.

Partindo dessa mesma perspectiva, Olsen afirma que a governança democrática é esclarecida, uma vez que institucionaliza o debate, as decisões e valida a oposição e a crítica, promovendo publicidade, transparência e cidadania ativa, elementos fundamentais para assegurar cidadãos mais informados. Ainda, ressalva que a governança democrática é autoconstrangida, uma

²⁶⁰ DRYZEK, John S. *The Informal Logic of Institutional Design*. In: GOODIN, R.E (ed). *The theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 103-125.

²⁶¹ Tradução livre. HODGSON, Geoffrey. *What are institutions?* Journal of Economic Issues. Vol. XL, n. 1, March 2006, p. 1-25

²⁶² Ibid.

²⁶³ OLSEN, Johan P. Op. cit., p.03.

²⁶⁴ CUNHA, Eleonora Schettini M. Op. cit., p. 09.

²⁶⁵ BEHAGEL, Jelle; WARNER, Jeroen. O desenho institucional da participação pública na política da água nos Países Baixos: da tirania ao Forum Shopping. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D’Placido Editora, 2014, p. 228.

vez que o constitucionalismo garante instituições que constroem o poder das maiorias e asseguram a liberdade e autonomia dos indivíduos²⁶⁶.

As teorias de desenho institucional concebem a participação pública como um fenômeno que pode ser dirigido para determinados resultados, através da regulação das interações que ocorrem nesses processos. Desse modo, a participação não é compreendida apenas como um fenômeno empírico, mas é orientada para a construção da política, através de processos definidos de interação. Ou seja: “*o desenho institucional da participação implica na criação de novos espaços/arenas onde atores sociais (estatais e não-estatais) possam se encontrar e introduzir papéis e normas que regulam a interação destes espaços*”²⁶⁷.

Porém, não basta pensar em desenhos institucionais como um processo de criação de regras, que determinados atores devem cumprir, mas dar um passo além e pensar nos desenhos como criação de espaços nos quais essas regras devem ser concretizadas, tais como: grupos de discussão *on-line*, plataformas de discussão, grupos de trabalho, etc. Esses espaços devem ser pensados a partir do contexto social, para que não sejam negligenciados as normas de interação já existentes e espaços já consolidados. Nesse sentido, Behagel e Warner alertam para o fato de que a discussão teórica sobre desenhos institucionais desconsidera a complexidade social e a escala de autoridades existentes em determinados contextos, que se tornam elitistas ao permitir somente que determinado grupo acesse o espaço de decisão e participação²⁶⁸.

É importante pensar os desenhos, intencionalmente construídos, considerando esses desafios contidos no contexto social - de estruturas informais de poder já instaladas, autoridades informais que decidem e impõe suas decisões - para que estas instituições busquem democratizar esses espaços, mas ao mesmo tempo, se tornem estáveis e possuam legitimidade social²⁶⁹

²⁶⁶ OLSEN, Johan P. Desenho institucional em contextos democráticos. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 47.

²⁶⁷ BEHAGEL, Jelle; WARNER, Jeroen. O desenho institucional da participação pública na política da água nos Países Baixos: da tirania ao Fórum Shopping. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 229.

²⁶⁸ Ibid., p. 227-244.

²⁶⁹ “Por outro lado, aspectos relacionados ao contexto, como aqueles relativos à organização da ordem democrática, também devem ser levados em consideração. Uma vez que instituições são construções sociais, os contextos incidem diretamente não só na sua criação, mas também na sua durabilidade ao longo do tempo. [...] O desenho tem que corresponder, em algum grau, às expectativas sociais daqueles que serão alcançados pela instituição planejada, sob o risco de serem factíveis. Não se pode perder de vista que a ação humana incide sobre instituições. In: ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Conselhos de políticas e desenho institucional: potencialidades do isomorfismo institucional as áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In: CUNHA, Eleonora

A reflexão sobre participação pública institucional, na maior parte das vezes, acaba desembocando no discurso acerca da importância da sociedade civil organizada. De fato, com a chegada do século XX, a sociedade civil passou a ser compreendida como um ator importante na construção da política. Contudo, é importantíssimo destacar e evidenciar que a participação política não se restringe a relação entre estado e sociedade civil, mas trata-se de um componente essencial da construção do espaço político e público que hoje se realiza de modo dinâmico e heterogêneo, em ambientes externos a política formal. Coletivos, grupos comunitários, rodas de conversa locais, plataformas *on-line*. Inúmeros espaços políticos, que realizam um importante papel na construção democrática, conforme propõe John Keane no tópico a seguir.

Contudo, é preciso pensar a participação democrática para além de uma narrativa mítica que se consolidou, a qual vislumbra o estado com uma ação necessariamente negativa e independente da sociedade civil e está com uma atuação necessariamente positiva. O estado está situado no mesmo contexto histórico-cultural da sociedade e não possui uma mentalidade independente desta.

O que deve ocupar centralmente a reflexão e a práxis é a ideia que democracias são assentadas na premissa de autogoverno e isso deve ser concretizado a partir de instituições. As quais devem possibilitar a expressão dos cidadãos para além do voto, espaços em que os conflitos possam ser acolhidos, expostos e canalizados, espaços em que interesses de grupos, quando legítimos, se tornem políticas²⁷⁰.

Os desenhos constitucionais das democracias são concebidos, em sua maioria, para contemplar grandes participações, em processos históricos de impacto. A questão é que a política se constrói no cotidiano e no substrato político, que sustentam grandes instituições e se constrói a partir de modos de vida democráticos. Do contrário, permanecem discursos, narrativas e instituições com aparências democráticas, conjugadas a práticas arbitrárias e autoritárias, altamente hierarquizadas. A questão é que as decisões geradas nesses espaços atingem a um amplo espectro social. Sustentam-se democracias de fachadas.

Por todas essas questões, a ideia central é desenhar e conceber instituições que permitam a participação em pequena escala, mas que dialoguem com as questões de grande escala, estabelecendo mecanismos que tornem essas deliberações e decisões vinculativas. Aqui reside o

Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 245-264.

²⁷⁰ PERUZZOTTI, Enrique E SMULVITZ, Catalina. **Social accountability: an introduction**. In: *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006, p. 10.

ponto fulcral de se abordar a questão dos espaços democráticos de pequena escala a partir da perspectiva dos desenhos institucionais. Não basta reconhecer o caráter democrático dessas iniciativas locais. É necessário dar-lhes voz e estabelecer instrumentos que permitam que suas deliberações influenciem e condicionem a política macro e suas grandes decisões.

Para Barber²⁷¹ essas inovações institucionais viabilizam uma democracia forte, uma vez que o debate e a decisão política ocorre em várias esferas e escalas, interligadas, as quais permitem a expressão dos conflitos, produzem cooperação, reconhecimento.

Nesse aspecto é significativo pensar que as decisões e debates não são necessariamente pautados por interesses públicos, gerais, noções de bem comum abstratas e afastadas da realidade das pessoas. São pautados por afetos e paixões. Pela vida de todos os dias, conforme discutido na primeira seção desta tese a partir de Chantal Mouffe. A mentalidade é constituída por elementos presentes no cotidiano das pessoas, por necessidades e questões que as envolvem vitalmente e ideologicamente. Isso pode ser bom ou pode ser mal²⁷². Na dimensão intersubjetiva se poderá qualificar ou desqualificar as demandas e exigências das pessoas e comunidades como positivas ou negativas. É necessário desprender-se da ilusão de que a razão do sujeito é o parâmetro central para a qualificação moral de determinada questão ou decisão. É no espaço com os outros, no “*face a face*” cotidiano, na escuta e conhecimento recíprocos promovido pelo debate público é que deverá ser verificada a decisão sobre o que deve ser bom ou deve ser ruim para determinado âmbito da vida pública. Logicamente que não se garante a melhor decisão, mas certamente é um ponto de partida para uma política democrática.

O conflito é indissociável da condição democrática. O que precisa ser feito é dar-lhe espaço, dar-lhe tratamento, reconhece-lo e assumi-lo, do contrário, ele desemboca em violência. As consequências estão disponíveis a qualquer observador minimamente sensível²⁷³.

Nas democracias contemporâneas, a governança toma lugar em redes de políticas policêntricas, de atores públicos e privados²⁷⁴. As políticas democráticas, concebidas dentro dessa

²⁷¹ BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 11

²⁷² MAFFESOLI, Michel, **A parte do diabo**: resumo da subversão pós-moderna. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 61.

²⁷³ O nazismo foi uma representação concreta da eliminação do diferente da comunidade política. As guerras políticas do Oriente Médio se justificam pela manutenção de uma identidade religiosa comum que se opõe a uma identidade religiosa diferente, a qual deve se retirar e ser combatida. Para não ir muito longe, pode-se pensar no cotidiano: experiências de ataques homofóbicos ou de exercício de práticas racistas, partem de um pressuposto simbólico comum de que o diferente deve ser eliminado por representar uma ameaça à ordem existente.

perspectiva, são ordens mistas, que funcionam à base de um equilíbrio (ou desequilíbrio) entre instituições com diferentes preocupações, lógicas, histórias, dinâmicas e recursos, que se desenvolvem em interação e como reação umas às outras²⁷⁵.

Afinal, a política democrática é composta por ordens mistas e heterogêneas, com instituições com preocupações, lógicas, histórias e recursos diversos. As principais ideologias e instituições democráticas se desenvolvem em processos de interação e reação umas às outras. As complexidades do desenho institucional se devem, em sua maior parte, ao fato de que a política democrática constrange o desenvolvimento de alguns e favorece o de outros e conta com regras constitucionais ambíguas. Nesse sentido, o sistema político possui baixa capacidade de digestão de mudanças radicais. É necessário trabalhar de forma incremental²⁷⁶.

É necessário que essas mudanças, redesenhos e novos desenhos aconteçam e acolham os modos de vida existentes, para além das regras legais em vigor. Deve-se refletir sobre o tipo de mudança institucional que é possível no contexto democrático brasileiro²⁷⁷. Isso é problemático, mas não deve desencorajar a pesquisa e a reflexão, até porque existem no Brasil experiências reveladoras de potencialidades democráticas ainda a serem aprofundadas.

Nas palavras de Olsen:

Enquanto o desenho institucional é, algumas vezes, apresentado como um meio de encontrar uma solução ótima para um problema coletivo, novos desenhos são repelidos porque aqueles afetados por eles veem as propostas de reforma não como melhoria e progresso, mas como destrutivas, custosas, dolorosas e ameaça em termos de status, poder e consequências políticas²⁷⁸.

Basta pensar, que um novo desenho institucional pode consistir em dar continuidade a um processo mais amplo, criando uma direção coerente de mudança ao longo do tempo, através de

²⁷⁴ OLSEN, Johan P. Desenho institucional em contextos democráticos. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 50

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ OLSEN, Johan P. Desenho institucional em contextos democráticos. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 50.

²⁷⁷ BIAGGIA, Francesca. Estabilidade e mudança das instituições políticas: algumas reflexões sobre dilemas e desafios do desenho institucional num contexto democrático. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 11.

²⁷⁸ OLSEN, Johan P. Desenho institucional em contextos democráticos. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 50.

pequenas mudanças, as quais compõem um projeto de longo prazo mais amplo²⁷⁹. Nas palavras de Biaggia: *“A ideia de que mudanças importantes podem ocorrer através de um caminho coerente de pequenas mudanças parece particularmente interessante para se pensar os desafios que o Brasil deverá enfrentar para tentar responder as demandas por reformas políticas”*²⁸⁰,

Mudanças institucionais em democracias já estabelecidas são, de modo geral, a partir de iniciativas de pequena escala, no interior do sistema consolidado justamente por conseguirem manter-se e desenvolver-se, mesmo se imersas nas narrativas dominantes²⁸¹. São incrementais, lentas, graduais e guardam certa coerência com a ordem existente. Acontecimentos menos excepcionais também podem favorecer importantes mudanças institucionais importantes, uma vez que atingem de algum modo as relações de poder no interior do sistema político²⁸²

Desenhos institucionais não são neutros e prescrevem uma instituição que expressa determinada visão de mundo. A questão que aqui se coloca é pensa-los, em um contexto radicalmente democrático, para favorecer o desenvolvimento do político e da expressão dos conflitos, de modo que a decisão hegemônica tomada nesse âmbito de disputa de argumentos e de poder seja resultado de um processo no qual os antagonismos se transformam em agonismos e o adversário/diferente permaneça vivo e íntegro, para continuar a buscar a realização daquilo que entende por sua política e por seus valores prioritários

É sabido que o processo que envolve a participação pública e instituições é permeado por problemas e por estruturas que em muitos casos reforçam a concentração de poder e envolve variadas formas de manipulação²⁸³. Ocorre que estes fenômenos fazem parte do cotidiano dos espaços públicos, invariavelmente, independente da ocorrência ou não de participação pública. Parto da hipótese que democratizar radicalmente o espaço público, popularizando-o, multiplica as formas de desconstrução e desestabilização destas formas de manipulação e concentração de poder político, mesmo quando ocorridas nos próprios espaços participativos. A ideia é proliferar esse

²⁷⁹ Ibid., p. 22

²⁸⁰ Op. cit., p. 17

²⁸¹ Op. cit., p. 18.

²⁸² BIAGGIA, op. cit., p. 14-17

²⁸³ “Após o (re) advento da participação pública na gestão nos últimos tempos, as críticas da participação do público também se tornaram mais difundidas. [...] Nele, eles descrevem três tipos de tirania: (a) quando os facilitadores dos processos participativos ultrapassam os procedimentos existentes legítimos de tomada de decisão; (b) quando a dinâmica de grupo reforça as estruturas de poder, e (c) quando os métodos participativos excluem outras formas de envolvimento que proporcionam benefícios que a participação não pode fornecer”. BEHAGEL, Jelle; WARNER, Jeroen. O desenho institucional da participação pública na política da água nos Países Baixos: da tirania ao Forum Shopping. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 228.

modelo de gestão democrática, para tornar seus problemas cada vez mais claros e desnudados, revelando o que permanece privado a gabinetes e rodas de conversas nos espaços dos três poderes e, também, nas instituições participativas. Afinal, são questões que atingem a comunidade política, portanto, públicas e presentes cotidianamente na vida dos sujeitos.

Estudos de casos indicam que muito embora existam todas as formas de lutas políticas, conflitos, tentativas de cooptação e negociação também no interior destas instituições democráticas, elas permitem que essas questões se tornem públicas e sejam discutidas pela cidadania de forma ativa, uma vez que na ausência deste tipo de espaço o que ocorre é que os sujeitos acessam informações e as assimilam de forma passiva, através de leituras de sites e notícias veiculadas pela mídia²⁸⁴. As instituições participativas ampliam as formas de subversão dessas práticas, uma vez que as liberam dos gabinetes e das conversas a portas fechadas e permitem que os sujeitos se envolvam nos fóruns de discussão, vasculhem argumentos, compreendam os processos apoiados nas variadas perspectivas e possam, a partir disso, assumir novas posições políticas ou confirmar as atuais. Certamente, ocorre um ganho de qualidade democrática, pois aumentam as condições de discussão e decisões, conforme propõe a teoria da democracia radical e do constitucionalismo popular²⁸⁵.

Afinal, a política é espaço de conflito e de busca de formas de exercício de poder de decisão. A proposta desta tese é admitir essa premissa, para pensar na criação de espaços públicos nos quais essas questões são reveladas e tratadas institucionalmente, permitindo que diversas vozes se façam presentes no jogo político. Isso não significa aceitar a ausência de ética e de observância dos princípios ético-políticos que fundam as democracias. Significa, tão somente, admitir e propor que se aprende viver democraticamente experimentando processos democráticos, buscando desenvolver uma cultura democrática sólida, através de ampliação do que é considerado como espaço público e esfera pública.

²⁸⁴Behagel e Warner apresentam estudos de casos de processos participativos realizados na Holanda e registram a ocorrência de vários tipos de manobra e tentativas de convencimento, cooptação, exclusão nestes eventos. Ver: BEHAGEL, Jelle; WARNER, Jeroen. O desenho institucional da participação pública na política da água nos Países Baixos: da tirania ao Forum Shopping. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014, p. 227 -242.

²⁸⁵ Ver primeira seção desta tese.

2.5 PLURALIZANDO A POLÍTICA RADICALMENTE: ESFERAS (FINALMENTE) PÚBLICAS.

Não há como iniciar – ou é pouco recomendável que se faça – uma reflexão acerca do tema da esfera pública sem situá-lo a partir de quem o tratou sistematicamente de forma precursora. Em 1962, Jürgen Habermas sistematizou sua análise acerca da constituição da esfera pública liberal europeia, a qual se tornou o ponto de partida para enfrentamento desse assunto. Segundo ele, trata-se de um espaço que se formou entre estado e sociedade e foi delineado durante o século XVIII, destinado a debates e trocas de argumentos sobre assuntos relacionados à vida pública: jornais, cafés, clubes, teatros, livrarias, associações locais, compunham esse enredo. A efervescência intelectual e cultural, o surgimento da imprensa, o crescimento da vida urbana e o fortalecimento da burguesia marcaram esse processo político, no qual a contestação e pensamento acerca do que era instituído e do que se vivia politicamente passava a ser oficializado, também, como um discurso público²⁸⁶.

Tratou-se de um processo de legitimação do poder social como um poder político, uma vez que a pressão e outras formas de reivindicação, manipulação e construção de identidades compartilhadas eram constituídas nesses fóruns, que passaram a ser reconhecidos como “públicos” porque tratavam de assuntos comuns à cidadania. Habermas entende que a partir do século XX, tais espaços perderam qualidade e força, iniciando um processo de regeneração²⁸⁷. Críticas foram dirigidas a essa assertiva do autor, fundamentadas na conclusão de que Habermas valorizava excessivamente os impactos da homogeneização da imprensa e massificação da sociedade, deixando de perceber a relevância das novas formas de constituição e redesenho da esfera pública que o contexto político e cultural do século XX gerou²⁸⁸.

As críticas que mais interessam a essa tese são outras. Algumas destas já foram expostas na primeira seção, no momento em que se criticava a crença de Habermas na construção de espaços públicos deliberativos, preenchidos por debates moralmente e racionalmente construídos.

²⁸⁶ HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Para aprofundar estas críticas, ver: COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília*: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002; CHALHOUB, Sidney. *The Politics of Silence: Race and citizenship in nineteenth-century Brazil*. Slavery&Abolition, 27(1), 2006, pp. 71-85; PERLATTO, Fernando. **Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas**: disputas e possibilidades na modernização brasileira. Revista Sociologia Política, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2015.

Resgata-se essa crítica aqui, destacando a ausência de consideração por parte de Habermas de elementos fundamentais para a construção da vida política: arte, expressões culturais e artísticas, emoções e formas de construção compartilhadas de modos de vida que não são passíveis de serem compreendidos a partir do conceito de racionalidade liberal ao qual o filósofo se apegava fortemente e fundamentava toda sua teoria. Tal postura política e teórica o levou a desconsiderar a existência de outros tipos de esfera pública, fundamentais para o desenvolvimento político e democrático, as quais eram constituídas por discursos que necessitavam de algum tipo de tradução e narração que os expressassem politicamente e formalmente, tornando públicas e políticas as vozes que emanavam destes espaços. O próprio Habermas admite essa postura e assume as consequências dela decorrentes²⁸⁹.

A concepção de democracia radical aliada ao constitucionalismo popular proporciona o resgate da paixão e da emoção no campo da filosofia política, admitindo a existência destas dimensões inescapáveis da vida humana. A ignorância de tais elementos favoreceu fortemente a tentativa subjacente e fortemente presente de neutralizar o conflito no espaço político, caracterizando-o como anormalidade e desordem. A partir destas perspectivas, o popular traduz desordem e anormalidade. Assim, é melhor restringir o acesso ao poder político e ao debate público.

Tal postura permitiu que as hegemonias estabelecidas não fossem enxergadas como tais, ou seja: como resultado de uma disputa de espaço, portanto, precárias e expressão de uma contingência histórica que alçou impositação política, mas fossem vistas como resultado da expressão de uma razão universalmente e moralmente compartilhada, impondo-se como ordem e como padrão de normalidade, expulsando para a periferia desordenada e apaixonada tudo aquilo que ali não se encaixa.

Um constitucionalismo popular em um contexto democraticamente radical exige que os sujeitos tenham voz no espaço público e sejam considerados como cidadãos legítimos ao contestarem, discordarem e exercerem suas formas de manifestação política de forma simples e diversa da linguagem oficial e predominante. Isso se torna ainda mais central e urgente em um país

²⁸⁹ “Não obstante, importa destacar que apesar das críticas realizadas a Habermas pela desatenção a outras esferas públicas existentes na sociedade, ele já destacava no “Prefácio” da Mudança estrutural da esfera pública que concentraria sua análise no modelo liberal da esfera pública burguesa. Dessa forma, ele não se debruçaria sobre a sua “variante plebeia”, que reuniria a “plebe ignara”, e que teria emergido no período da Revolução Francesa, permanecendo atuante no movimento cartista e nas tradições anarquistas do movimento operário (Habermas, 1984, pp. 10-11). Apesar dessa ressalva, Habermas admitirá posteriormente que o enfoque por ele privilegiado obstou uma percepção mais bem formulada da dinâmica interna da cultura plebeia e de seu potencial para a dinamização do debate público (Habermas 1992)”. PERLATTO, Fernando. **Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira**. Revista Sociologia Política, v. 23, n. 53, mar 2015, p. 121-145.

com dimensões continentais como o Brasil, marcado por uma diversidade de tradições culturais riquíssimas e duramente golpeado pelo drama desigualdade²⁹⁰.

A reação teórica à concepção restritiva de esfera pública protagonizada por Habermas traduziu-se na construção de outras categorias que abarcassem os espaços públicos populares e alternativos, localizados fora dos espaços políticos formais e tradicionais, a citar: “*subaltern counterpublics*”²⁹¹, “*counterpublics*”²⁹², “*new publics*”²⁹³, “*diasporic publics*”²⁹⁴, dentre outras.

Neste espectro, o pensamento de Nancy Fraser chama a atenção para a existência das esferas públicas subalternas. A autora dirigiu uma importante crítica a Habermas, afirmando que sua idealização da esfera pública a tornou seletiva, impedindo a apreensão da complexidade do fenômeno democrático contemporâneo. As “*subaltern counterpublics*”, por sua vez, são campos de narrativas discursivas reveladoras de contestações e identidades que permanecem sem força de imposição nos canais públicos formais tradicionais, porque emanam de sujeitos que ocupam posições periféricas na economia e na sociedade²⁹⁵.

A idealização de Habermas não acompanha a teoria de Fraser, a qual deixa claro que o reconhecimento da legitimidade destes “*subaltern counterpublics*” não os qualifica, necessariamente, como espaços igualitários e democráticos. Expressam, muitas vezes, relações verticais de dominação e manipulação. Isso não retira a necessidade de reconhecê-los e legitimá-los

²⁹⁰ “O que herdamos do barroco ibérico não foram as formas de vida e as crenças peninsulares, mas a linguagem do sentimento, com sua natureza estética, com sua capacidade de integrar antagonismos e diferenças, com sua veemência teatral e seu voluntarismo. Ou seja, a nossa arché é a linguagem dos sentimentos e o médium verista da arte, sem a percepção trágica da vida, característica do espírito peninsular. Mais especificamente no caso do Brasil, é esta linguagem que se preserva pelo concurso do romantismo, do positivismo e do modernismo, cujas marcas continuaram fazendo da linguagem dos sentimentos o fundo de uma cultura política e de filtragem na recepção dos ganhos reflexivos e práticos das outras linguagens (Barboza Filho, 2003). A importância da cultura popular, nas suas variadas expressões em nossa vida nacional, não registra apenas a “criatividade” do povo: ela é o médium privilegiado de reprodução e reinvenção da linguagem dos sentimentos, com sua ambição de reabrir o mundo à potência da multidão” FILHO, Rubens Barboza. **As linguagens da democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n 67, junho 2008.

²⁹¹ FRASER, Nancy. *Rethinking the Public Sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy*. In C. Calhoun, ed. *Habermas and the Public Sphere*. London: MIT Press, 1992. Disponível em: http://carbonfarm.us/amap/fraser_public.pdf

²⁹² Teoricamente. In: WARNER, Michael. *Publics and Counterpublics*. New York: Zone Books, 2002; Empiricamente In: ASEN, Robert; BROUWER, Daniel C. *Counterpublics and the State*. New York: State University of New York, 2001.

²⁹³ É abordado o delineamento de novos públicos e formas críticas de comunicação, nascidos no âmbito dos movimentos sociais, associações e mobilizações populares. In: COHEN, Jean L; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. London: MIT Press, 1992.

²⁹⁴ Trata-se da chamada contracultura, que nasce fora da órbita da política formal e se expressa através da *performance*, dança e música como forma de manifestação política. In: GILROY, Paul. 2001. **O Atlântico Negro. Modernidade e dupla consciência**. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes.

²⁹⁵ FRASER, Nancy. *Rethinking the Public Sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy*. In C. Calhoun, ed. *Habermas and the Public Sphere*. London: MIT Press, 1992. Disponível em: http://carbonfarm.us/amap/fraser_public.pdf

como esferas públicas, uma vez que ampliam o espaço discursivo de construção da democracia ²⁹⁶. Até porque os espaços públicos tradicionais possuem as mesmas fragilidades, uma vez que nossa cultura política é ainda permeada por traços fortes de autoritarismo e pouco voltada ao exercício do civismo compartilhado.

Nas palavras de Fraser:

*"I do not suggest that subaltern counterpublics are always necessarily virtuous. Some of them are explicitly antidemocratic and antiegalitarian, and even those with democratic and egalitarian intentions are not always above practicing their own modes of informal exclusion and marginalization. Still, insofar as these counterpublics, they help expand discursive space. In principle, assumptions that were previously exempt from contestation will now have to be publicly argued out. In general, the proliferation of subaltern counterpublics means a widening of discursive contestation, and that is a good thing in stratified societies"*²⁹⁷

Fraser evidencia o papel contestador das “*subaltern counterpublics*” em relação à esfera pública seletiva de Habermas. Contudo, é importante ressaltar que nem sempre estes espaços periféricos produzem contestações e oposições às gramáticas oficiais, mas muitas vezes funcionam, tão somente, como espaço de publicização de experiências e modos de vida alternativos, originados nas camadas populares²⁹⁸. A produção do discurso político nestes espaços é riquíssima e representaria, caso fosse tomada a sério e reconhecida institucionalmente, um ganho de qualidade significativo para a democracia²⁹⁹.

A necessidade de se reconhecer a existência de uma multiplicidade de esferas públicas em sociedades complexas é impositiva, uma vez que a ignorância de tal fato se constitui em uma ameaça substancial ao desenvolvimento constitucional e democrático. A univocidade dos discursos

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ “Não sugiro que as esferas públicas subalternas sejam sempre virtuosas. Algumas delas são explicitamente antidemocráticas e antiigualitárias, e mesmo aquelas com intenções democráticas e igualitárias eventualmente praticam seus próprios modos de exclusão informal e marginalização. Ainda assim, na medida em que são esferas públicas, eles ajudam a expandir o espaço discursivo. Em princípio, assumpções que foram previamente excluídas da contestação terão de ser agora publicamente discutidas. Em geral, a proliferação das esferas públicas subalternas significa uma ampliação da contestação discursiva, e isso é uma coisa boa em sociedades estratificadas” Tradução livre. In: FRASER, Nancy. *Rethinking the Public Sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy*. In C. Calhoun, ed. Habermas and the Public Sphere. London: MIT Press, 1992. Disponível em: http://carbonfarm.us/amap/fraser_public.pdf

²⁹⁸ PERLATTO, Fernando. **Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas**: disputas e possibilidades na modernização brasileira. Revista Sociologia Política, v. 23, n. 53, mar 2015, p. 121-145

²⁹⁹ Spivak nomina estas narrativas de “*infrapolítica dos subalternos*”, a qual exerce a função de manter a resistência e o discurso contra-hegemônico vivos, exercendo pressão e impondo sua voz na comunidade política, não obstante os esforços institucionais de desqualifica-los e expulsá-los. In: SPIVAK, Gayatri. *Can the Subaltern Speak?* In: C. Nelson; L. Grossberg, eds. *Marxism and the Interpretation of Culture*. Urbana: University of Illinois Press, 1988. Disponível em: <http://jan.ucc.nau.edu/~sj6/Spivak%20CanTheSubalternSpeak.pdf>

e espaços está esfacelada e merece ser substituída por categorias flexíveis e múltiplas, que oferecem condições de reconhecer e legitimar a diversidade de sujeitos e modos de vida do século XXI.

Nesse sentido, John Keane³⁰⁰ também questiona a velha e hegemônica configuração de uma esfera pública criada por um estado, ligada a um território específico e mediada por meios de comunicação convencionais (rádio, TV, jornais, livros). Compreende que, diante do desenvolvimento de múltiplas redes espaciais de comunicação, o ideal de uma esfera pública unificada foi superado, assim como a perspectiva republicana da concepção única de bem público. Propõe uma nova visão da vida pública e de seus correlatos - opinião pública e bem público.³⁰¹

Tal conceito de esfera pública guarda conexão profunda com a proposta de democracia radical aliada a um constitucionalismo popular, uma vez que reconhece como espaço público legítimo, as mais variadas expressões, recantos e recessos das sociedades e dos estados. Sua proposta objetiva rever o papel da esfera pública na teoria política, no quadro de uma república democrática.

Eis sua ideia:

Uma esfera pública é um tipo particular de relação espacial entre duas ou mais pessoas, habitualmente conectadas por determinados meios de comunicação, nos quais irrompem controvérsias não violentas durante períodos de tempo breves ou mais alargados, relativas às relações de poder que operam no quadro do seu meio de interação e/ou no quadro de meios mais alargados de estruturas sociais e políticas, onde os contendores se situam.³⁰²

Nessa perspectiva, a esfera pública torna-se o meio vital para apontar fraudes, tomar partidos, movimentar o mundo e dessacralizar as relações de poder. Raramente, aparece de forma pura e isolada e se interconecta com outras esferas, possuindo dimensões e heterogeneidade variáveis. Pode ser distinguida entre *esferas micropúblicas* (interações no âmbito subestatal), *mesopúblicas* (inclui milhões de pessoas, interações no quadro Estado Nação) e *macropúblicas* (centenas de milhares pessoas, interações supranacionais e globais)³⁰³.

³⁰⁰ Justifico a opção por utilizar as categorias de John Keane para articular a proposta de ampliação do conceito de esfera pública pelo fato deste autor operar, em alguma medida, uma superação da crítica de subalternidade, dando um passo para além dela. Entendo que Keane traça uma estratégia teórica com um viés mais pragmático, ao expor sua teoria de esferas públicas plurais a partir da descrição dos contextos atuais, enxergando-os em formato de rede, o que me parece consistente teoricamente e passível de ser concretizado em projetos políticos em curso.

³⁰¹ KEANE, John. **A sociedade civil**. Tradução Mario José Figueiredo. 1 ed. Lisboa: Temas e Debates, 2001, p. 182.

³⁰² Ibid., p. 195

³⁰³ KEANE, John. **A sociedade civil**. Tradução Mario José Figueiredo. 1 ed. Lisboa: Temas e Debates, 2001, p. 195-196.

As esferas *micropúblicas*, que mais interessam para esta tese, se delineiam nos interstícios, recessos e recantos da sociedade civil. Constituem-se tanto de novos movimentos sociais quanto de círculos de discussão, editoras, igrejas, clínicas, rodas de conversas entre amigos etc. Ocupam-se de questões e pautas oriundas de necessidades individuais e atuam com envolvimento parcial, focadas no presente, no qual praticam as alterações sociais que buscam para o futuro.

Seus meios organizativos são, por essa razão, valorizados como fins. Constituem redes discretas de pequenos grupos, organizações, iniciativas, contatos locais e amigáveis, submersas em padrões diários da sociedade civil, caracterizadas pela insistência na solidariedade. Trata-se de laboratórios locais, nos quais se usa uma série de meios de comunicação “*para questionar e transformar códigos dominantes da vida de todos os dias*”. São espaços públicos em que os elementos da vida de todos os dias são refletidos, misturados e submetidos à crítica.³⁰⁴

Assim:

Paradoxalmente, porém, estas esferas *micropúblicas* vão buscar a sua força ao fato de serem sobretudo latentes. Embora pareça que são “privadas”, que agem à distância da vida pública oficial, dos partidos políticos e do brilho da publicidade dos meios de comunicação, na verdade exibem todas as características dos esforços públicos de pequenos grupos, cujo desafio à distribuição vigente do poder poderá ser eficaz precisamente porque eles operam nos recantos e recessos não noticiáveis da sociedade civil³⁰⁵.

As esferas *mesopúblicas*, por sua vez, são caracterizadas por milhões de pessoas que agem no quadro do Estado - nação territorial, mediadas por jornais de grande circulação e meios de comunicação eletrônicos. Muitas vezes, são pressionadas pelas esferas *micropúblicas*. Já as *macropúblicas* são constituídas por milhares de pessoas envolvidas em disputas supranacionais e globais de poder, na concentração internacional de empresas de meio de comunicação – anteriormente geridas por empresas nacionais, na posse em cadeia e cruzada de vários meios de comunicação. Expressam-se na cobertura de eventos internacionais que pretendem alcançar audiência mundial no tratamento de controvérsias públicas para além dos Estados Nação.

Um exemplo deste último tipo de esfera pode ser visto na Crise da Praça Tiananmen, ocorrida na China, em 1989. A televisão por satélite influenciou os três planos: nacionais, diplomacias globais e argumentação pública internacional. Quando houve a interrupção da transmissão do conflito via satélite, pela televisão internacional, as tropas chinesas atacaram os estudantes.

³⁰⁴ Ibid, p. 197.

³⁰⁵ Ibid., p.198.

A reconfiguração da esfera pública gera controvérsias, especialmente porque nessa nova perspectiva, há um claro distanciamento das grandes narrativas e das grandes categorias utópicas que marcaram o desenvolvimento da ideia de repúblicanismo e de espaço público no decorrer do século XIX e XX. Há, também, algum abandono do princípio normativo da busca de um *consenso razoável* ou de uma comunicação com vistas a obter consensos baseados no melhor argumento. Os discursos das esferas públicas são leigos e se constroem a partir da racionalidade e das emoções que permeiam a vida cotidiana. São espaços democráticos de debates, em que as pessoas podem filtrar suas concepções e preconceitos e se colocar (e recolocar) no processo de construção do coletivo, a partir de um autêntico “face a face” com o outro.

Alicerçada na proposta de reconfiguração de esfera pública, a democracia pluralista torna-se factível, abarcando variados tipos de comunicação e debates públicos, possibilitando que grupos e indivíduos expressem, abertamente, sua solidariedade a diversas formas de vida. Há um abandono dos ideais trans-históricos e das verdades definitivas, afinal, não há mais um único critério para determinar que tipo de controvérsia pública é preferível. Democracia saudável é aquela em que prosperam diversos modos de esferas públicas, sem que nenhuma delas detenha o monopólio das discussões acerca da distribuição do poder. Há oposição clara ao ideal de esfera pública única, inserido no âmbito do repúblicanismo, que corre o risco de esvaziar essa esfera e transformá-la em uma utopia irrealizável.

Com John Keane:

Nesta perspectiva, a proliferação de mosaicos de esferas públicas com dimensões diversas devia ser bem recebida e reforçada, na prática, através da luta política, das leis, do dinheiro e das formas melhoradas de comunicação. Exactamente por causa de sua capacidade de controlar o exercício do poder a partir de uma variedade de locais, no quadro do Estado e das instituições da sociedade civil, as esferas públicas garantem que ninguém “é dono” do poder e fazem aumentar a probabilidade de o seu exercício se tornar, em toda a parte, mais controlável por aqueles que, directa ou indirectamente, ele afecta³⁰⁶.

Keane desenvolve a ideia da construção de esferas que se interligam e se comunicam. O autor chama essa proposta de modularização e acredita que a prática da proliferação de redes possibilita que as esferas não se reifiquem, proporcionando partilha de poder. Desse modo, sua ideia central é apresentar uma teoria que revise a teoria da sociedade civil e da esfera pública,

³⁰⁶ KEANE, John. **A sociedade civil**. Tradução Mario José Figueiredo. 1 ed. Lisboa: Temas e Debates, 2001, p. 215

abandonando, para o bem da democracia, a compreensão da vida pública como uma esfera pública unificada³⁰⁷.

Essas grandes dicotomias e construções teóricas foram necessárias para explicar o mundo moderno durante um determinado período histórico: estado, sociedade política, sociedade civil, esfera pública, esfera privada. É ingênuo pensar que são categorias superadas e que devem ser abandonadas. A ideia não é essa, mas sim compreendê-las a partir das inter-relações complexas e fluidas existentes no mundo de hoje. A democracia nas sociedades complexas exige um novo olhar teórico, novos tipos de ação e novos desenhos institucionais, experimentais e desafiadores³⁰⁸.

No caso do Brasil, um país com instituições que reforçam a desigualdade, é necessário considerar os elementos de sua narrativa democrática que se produzem e reproduzem nas mais diversas esferas de encontro e debate público: esferas públicas plurais, que se interligam em formato de rede. Considerar essas narrativas implica em compreendê-las a partir dos espaços em que são produzidas, que certamente mesclam e misturam razão, emoção, afetos e dramas. Não serão sempre (ou quase nunca, ou nunca, ou talvez um pouco) espaços de consensos razoáveis ou de deliberação realizada com base em uma razão comunicativa estabelecida. Reflete-se a partir do Brasil, país desigual e culturalmente diverso, popularmente assimétrico e complexo³⁰⁹.

Assim, o objetivo desta seção consistiu na construção de um trajeto teórico que acolhesse uma democracia radical em um contexto de constitucionalismo popular, comprometidos com o drama da desigualdade, através da concretização (da perene promessa) – dos princípios éticos políticos da igualdade, liberdade (e fraternidade, necessária). Para pensar em instituições e jogos de linguagem que permitissem tal desafio, propus um desenho institucional democrático, a ser

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ “Ao reconhecer o impacto de processos deflagrados nos séculos passados, e acelerados nos últimos cinquenta anos, as ciências sociais têm apontado a fragmentação como a característica central das sociedades atuais. Fragmentação estrutural, materializada na constituição de subsistemas autopoieticos e no descentramento das sociedades, e cultural, derivada da pluralidade competitiva de concepções morais ou de horizontes de vida. Esta nova paisagem social, constituída por galáxias independentes, não mais se submeteria aos modelos democráticos e utópicos erguidos ao longo da modernidade todos envolvidos pela expectativa de uma unidade social e cultural tecida ao longo da história. Admitida a obsolescência dos antigos modelos, a teoria social elege como sua tarefa a reflexão sistemática sobre formas de vida democráticas e solidárias em circunstâncias novíssimas e desafiadoras”. In: FILHO, Rubens Barboza. **As linguagens da democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n 67, junho 2008.

³⁰⁹ “[...]a América ibérica nasce fragmentada e permanece fragmentada socialmente, desde o seu início. Ela nunca foi comandada por uma linguagem cujos princípios pudessem ser organizados com clareza, transparência e eficácia imediata. Nem a linguagem da razão, nem a dos interesses, a unificou, reproduzindo formas homogêneas de indivíduos e de relações sociais. Mas talvez seja este o modo de materializar a linguagem dos sentimentos, sem nenhuma gramática impositiva, sem nenhuma metafísica especial: mantendo-a como linguagem que faz da mutação e da história o exercício livre, criativo e crescente da potência da multidão. Entre nós, ela foi sempre isto: o combustível de um processo de democratização, mesmo numa chave passiva (Werneck Vianna, 1997), que tende a se acelerar”. In: FILHO, Rubens Barboza. **As linguagens da democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n 67, junho 2008.

construído a partir do atual estado das coisas, de forma gradual, através dos interstícios existentes no atual sistema constitucional, sem deixar de refletir e questionar sobre a necessidade de reformas constitucionais e institucionais mais robustas³¹⁰. Estes desenhos institucionais precisam ser constituídos a partir de uma ampliação da concepção de esfera pública para esferas públicas plurais, compreendida de forma flexível, múltipla e em formato de rede, considerando a complexidade das sociedades contemporâneas e das revoluções digitais em curso.

Experiências democráticas inovadoras e potentes existem e estão em curso, não obstante todo o esforço de desmantelá-las e retirá-las a legitimidade. Existe, inclusive, uma proposta normativa inicial de um design que institucionalizasse tais experiências, dando-lhes maior organicidade e tornando-as um sistema nacional, que tornaria a participação social um método de governo. Tratar desta temática nos tempos atuais pode parecer ingênuo ou ultrapassado. Não é, pelo contrário. É justamente o momento ideal para irromper aquilo que está imanente. Acredito na força da democracia e por isso debruço-me sobre essa pesquisa.

*Afinal, [...]a Constituição é promessa precisamente porque nos faz agir, isto é, se realiza através da intervenção permanente de seus destinatários, que são, ao mesmo tempo, seus realizadores, ou seja, nós*³¹¹.

E a democracia...

*"[...]é a mutação, uma narrativa de liberdade que recusa qualquer petrificação e vive de seu movimento. Ela não é a vitória sobre o tempo e a mutação, mas a mudança permanente derivada do desejo humano em exercício, do desejo da multidão. [...]. Novamente, é a potência da multidão, de seres que, pela associação, ultrapassam a potência e o direito de um tomado isoladamente, e fazem do mundo o produto desta força. A democracia é o conatus feliz da multidão com o mundo, agora não mais puramente natural e objetivo, mas marcado e produzido por esta potência e para ela*³¹².

³¹⁰ “Assim sendo, ainda que a construção da esfera pública seletiva tenha sido uma prática estruturante da sociedade brasileira, ela não possuiu um grau de organização tão coeso, abrindo, por conseguinte, brechas no sistema para que os subalternos resistissem e se exprimissem de diversas maneiras contra a predominância das formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários. [...] é que, mesmo em sociedades estratificadas e extremamente desiguais como a brasileira, os subalternos lograram descobrir e articular espaços de manobras, por meios dos quais, mesmo em uma aparente homogeneidade, construíram “discursos ocultos”, muitas vezes sustentados em performances que, tornando ou não “falas públicas”, testavam a todos os momentos os limites da ordem. Em sociedades marcadas pela violência permanente, “o silêncio, o implícito, os invisíveis são, frequentemente, mais importantes do que o manifesto” PERLATTO, Fernando. **Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira.** Revista Sociologia Política, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2015.

³¹¹ CHUEIRI, Vera Karam. **Constituição Radical: uma ideia e uma prática.** Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 58, 2013, p. 25-36.

³¹² FILHO, Rubens Barboza. **As linguagens da democracia.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n 67, junho 2008.

As promessas movem o mundo e mantêm o pacto constitucional vivo, mesmo se entre escombros de instituições que beiram a falência, mas resistem porque a hegemonia nunca representa a totalidade e enquanto houver promessas, há imanência a irromper por um porvir melhor. Radicalmente democrático e constitucionalmente popular.

3 EXPERIMENTANDO UMA DEMOCRACIA RADICALMENTE E CONSTITUCIONALMENTE POPULAR

Os princípios ético-políticos que fundam o constitucionalismo e a democracia - igualdade, liberdade, fraternidade - interpelam a reflexão e a ação política a encontrar novos caminhos para sua concretização. Sociedades complexas e plurais exigem espaços de construção política que reconheçam a heterogeneidade do bem comum e da unidade política no século XXI, conforme discutido nesta tese nas seções precedentes. A vitalização e o reconhecimento dos espaços de capacitação cívica e participação política constituem um caminho necessário para a concretização de sociedades mais igualitárias e livres, uma vez que somente permitindo a expressão da multiplicidade de vozes se fará possível a constituição de concepções de bem comum e interesse público, que expressem a pluralidade e diversidade dos tempos de hoje. Tais concepções serão precárias, contingenciais e temporárias, construídas em espaços caracterizados pela presença constante do conflito.

O reconhecimento da precariedade, da contingência e do conflito permanente é essencial para deixar aberta a possibilidade dos demais sujeitos reconstruírem seus discursos e novas tentativas de alçar a hegemonia política. Ainda, tal reconhecimento é essencial para evitar que o estabelecimento da identidade política e dos adversários que dela não compartilham, desemboque em práticas de eliminação. Assim, a democracia se mantém viva.

Na primeira seção, estabeleci as bases teóricas que me permitiram pensar esse projeto de democracia radical constitucionalmente popular. O constitucionalismo popular é plenamente coerente com a radicalização democrática, uma vez que recoloca a soberania popular no seu devido lugar, qual seja: o cenário político cotidiano, liberando-a do posto de mera justificadora simbólica de uma ordem. Sem descentralização de poder e consequente participação popular, não é possível radicalizar a democracia. A democracia não se constrói apenas em gabinetes. A defesa da primazia do judiciário ou do legislativo como guardiões e/ou intérpretes privilegiados da constituição, realizada através de autores com teorias sofisticadas e complexas, parece deixar de lado a constatação feita pelo constitucionalismo popular de que os atores destas instituições são políticos e estão imersos na mesma política que os demais cidadãos – o bendito ou maldito “povo”. O que poderia lhes diferenciar dos demais sujeitos da comunidade política é a técnica. Porém, possuem as

mesmas fraquezas, pois são parte e expressão deste corpo social³¹³. Por isso é evidenciado nesta tese que não se pretende uma superação da democracia representativa, sequer intenciona-se um debate que vise fragilizar o judiciário, o legislativo ou executivo. Pretende-se, tão somente, ampliar e aprofundar o debate político e jurídico, fortalecendo os fundamentos democráticos que constituem a comunidade, uma vez que soberania popular a justifica e fundamenta, conforme preconiza a Constituição.

Para abrigar esse projeto foi preciso pensar em novos desenhos institucionais, a partir de uma compreensão de espaço público compatível com as sociedades complexas do século XXI: esferas públicas plurais que se interconectam em formato de rede. Na segunda seção foi feito esse percurso teórico, considerando os desafios colocados pelo contexto institucional brasileiro: concentração de poder, hiperpresidencialismo, autoritarismos.

A proposta neste momento é olhar e pensar a democracia brasileira a partir de sua experiência, projetando-a, com o olhar fixo nas promessas constitucionais que a mantém viva e nas teorias anteriormente articuladas, as quais nos permitem vislumbrar os caminhos que se colocam para além de todos os ataques, retrocessos, recuos e limitações.

O Brasil percorreu um interessante e rico caminho de experimentações democráticas, chegou a consolidar tais inovações em uma Política Nacional de Participação Social, a qual seria operacionalizada, também, por um Sistema Nacional de Participação Social. Ocorre que o decreto lei que a consolidava foi derrubado e o projeto de lei que busca resgatá-la está em trâmite no Congresso Nacional, enfrentando forte resistência dos parlamentares para aprovação.

Pesquisas qualitativas e quantitativas no campo da ciência política apontam para o desenvolvimento de uma miríade de inovações democráticas no Brasil³¹⁴ após a promulgação da Constituição de 1988, que produziram importantes resultados no que se refere à mobilização de

³¹³ BARBOSA, Claudia Maria. Seminário **Constituição, Estado de Direito e Democracia: lawfare e accountability** judicial. Palestra proferida na Semana de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Católica do Paraná. Curitiba, 2020.

³¹⁴ O projeto de pesquisa Lattino, coordenado por Tamy Pogrebinschi, no Departamento Democracia e Democratização do WZB Berlin Social Science Center e financiado pelo Open Society Foundations, reúne uma base de dados completa sobre as inovações democráticas produzidas em 18 países da América Latina, durante os anos de 1990 a 2019. Registrou no Brasil, 310 tipos de inovações democráticas que corresponde à soma de diferentes desenhos institucionais de participação cidadã no país. Cada desenho institucional é contado somente uma vez, independentemente da quantidade de vezes em que ele foi replicado e se ele se espalhou ou não. O banco de dados é composto por todos os casos que a equipe de pesquisa conseguiu encontrar em cada país até chegar ao esgotamento de dados. In: Pogrebinschi, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt/country/brazil/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

minorias, conquista de direitos e de espaços de reconhecimento, influenciando pragmaticamente a agenda do poder legislativo e do poder executivo.

Atualmente, o poder executivo expressa claramente seu desinteresse em cumprir os preceitos constitucionais que definem a participação social como um direito fundamental, trabalhando fortemente para esvaziar os espaços participativos através de estratégias de fragilização e desmonte de conselhos e políticas públicas. Tal fato demonstra a necessidade de se rediscutir a atual Política Nacional de Participação Social desatrelando seu desenvolvimento da vontade política do poder executivo, como ocorre atualmente.

Não obstante o cenário de fragilização democrática e de intencional desmonte deste desenho institucional, essa tese fundamenta-se na perspectiva de que uma democracia radical constitucionalmente popular é expressão de uma promessa constitucional que deve encorajar a incessante busca pela realização sempre imperfeita e precária dos princípios ético-políticos que fundamentam a democracia no Brasil.

Para isso, nessa seção avaliarei como a Política Nacional de Participação Social foi construída no contexto democrático que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, seus percalços do passado, do presente e a necessidade de mantê-la viva como uma promessa constitucional que se realiza imperfeitamente e precariamente no presente. O experimentalismo me permitirá valorar e considerar adequadamente o rico patrimônio democrático, acumulado nestes anos como combustível para a busca de um porvir democraticamente radical e constitucionalmente popular.

Analisarei as inovações democráticas mapeadas no bojo da Política Nacional de Participação Social – PNPS, a partir das metodologias desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e pela plataforma Lattino, verificando potencialidades, fragilidades e limitações que compõem a experiência democrática nestes espaços. Além dessas limitações, será considerado o atual cenário de ameaça democrática e constitucional, estabelecido pelo projeto político em vigor.

A partir disso, será possível analisar o texto normativo da Política Nacional de Participação Social, atualmente albergada no Projeto de Lei 128 de 14 de fevereiro de 2019, relendo-a a partir destas perspectivas. A proposta é evidenciar o que já se constitui como um anúncio e prelúdio de uma democracia radical constitucionalmente popular e aparar alguns elementos de sua estrutura. A PNPS apresenta-se como uma estratégia concreta de reconhecimento da experiência democrática

concentrada ao longo desses anos, com vistas a conceber um desenho institucional que permita a realização das promessas democráticas constitucionais de igualdade, liberdade e fraternidade.

Minha tese é que a Política Nacional de Participação Social, compreendida e relida a partir das perspectivas teóricas expostas nas seções I e II desta tese, é uma experiência de concretização – inicial, imperfeita e intersticial - de uma democracia radical constitucionalmente popular, que recoloca a soberania popular no seu devido lugar, potencializando e permitindo a melhora da qualidade democrática, uma vez que oferece um desenho institucional que sistematiza as inovações democráticas, aumentando seu impacto na sociedade. Com o amadurecimento e consolidação da PNPS crescerão as possibilidades de aumento gradativo da participação popular na definição da política e da constituição. Sua concretização gerará uma maior igualdade política no Brasil, enfrentando o drama que o constitucionalismo desta região pretende responder.

Por fim, é preciso deixar claro que concentrarei minha análise no aspecto normativo da Política Nacional de Participação Social, pensando-a para fins de desenho institucional. A partir disso, olharei as inovações democráticas como propulsoras deste processo uma vez que contribuem para melhora da qualidade democrática, segundo os dados e pesquisas referenciados. Tenho ciência das discussões acerca dos efeitos nefastos causados pela política de terceiro setor e sua aliança perversa com a classe política, dos riscos causados pelo esvaziamento estatal e pelo fortalecimento demasiado da sociedade civil, consolidação dos lobbies, etc. Contudo, não aprofundo essa discussão e assumo estes riscos como inescapáveis e constituintes do jogo democrático, pois entendo que é necessário e fundamental aprofundar e intensificar o exercício da soberania popular, mesmo com as externalidades que ela possa vir a gerar³¹⁵.

Ainda, é importante esclarecer que utilizo, no primeiro e segundo capítulo desta tese o termo “participação popular” para referenciar a presença do povo no debate constitucional e democrático, a partir do que propõem as teorias do constitucionalismo popular. Neste capítulo, passo também a utilizar “participação social”, uma vez que é essa a terminologia majoritariamente

³¹⁵ Nesse sentido, assumo a posição do IPEA: "*Diversos autores ressaltaram que o fortalecimento desses fóruns ocorreu como parte integrante de um projeto político democrático-participativo, em que a participação passou por um processo de `ressignificação` diante das formas de apropriação política a que seu uso foi submetido nos anos 1990. Isto é, a participação deixou de ter o caráter voluntarista e filantrópico, ligado a valores morais e desconectado do sentido coletivo da política, conforme apregoado pelos programas de viés neoliberal que foram disseminados por toda a América Latina naquela década, para assumir um caráter estratégico de construção coletiva de alternativas e controle social. Com isso, a participação ganhou maior centralidade enquanto instrumento de deliberação pública, a partir de diversos canais institucionalizados pelos quais ocorrem os processos comunicativos sobre distintas áreas de atuação governamental*". INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

adotada para este debate no Brasil. Não se trata de confusão conceitual, mas tão somente de uma variação de signo para tratar do mesmo fenômeno, com o mesmo objetivo, considerando que a literatura oscila no emprego destas palavras.

3.1 UM PREFÁCIO: É POSSÍVEL EXPERIMENTAR UMA DEMOCRACIA RADICAL CONSTITUCIONALMENTE POPULAR NO BRASIL DE HOJE?

Essa seção inicia fazendo alusão ao experimentalismo democrático. Arrisco trazer essa categoria para a tese neste momento pela sua fluidez e ousadia, que me oferecem condições de conferir a devida relevância teórica às inovações democráticas existentes no Brasil, muitas delas informais e intersticiais, porém, portadoras de uma potencialidade democrática que necessita ser desenvolvida mediante o reconhecimento destes espaços como esferas públicas que se constituem em formato de rede e podem compor um desenho institucional democrático, conforme trabalhado na segunda seção³¹⁶.

Reconhecer a relevância dessas inovações democráticas é admitir a possibilidade de uma democracia radical e de um constitucionalismo popular concretos, imperfeitos, inacabados, liberando-se das armaduras do idealismo e possibilitando um contínuo movimento rumo ao porvir e às promessas constitucionais. É necessário iniciar de algum lugar e este lugar é o presente contraditório, complexo e imperfeito. O experimentalismo e sua abertura me permitem afirmar que o que existiu até os dias de hoje é um material rico e proveitoso, acumulado mediante o percurso de um caminho com recuos e avanços rumo a um projeto sempre inacabado de uma democracia com potencialidade de ser ora radicalizada, ora esmorecida, em um contexto constitucionalmente ora popular, ora conservador. Recuos e avanços compõem o enredo de qualquer democracia³¹⁷.

O emprego da palavra experimentalismo na teoria democrática por vezes é utilizado com a intenção de referenciar iniciativas que buscam criar ou testar/experimentar novas formas de construção da democracia. Nesse sentido, o emprego da palavra é realizado pelo seu significado literal, qual seja: *“metodologia científica que se fundamenta em procedimentos experimentais ou empíricos; tendência artística que adota ou defende a utilização de técnicas experimentais ou*

³¹⁶ POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia Pragmática**: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada. Revista Dados, n. 53, n. 3, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300005. Acesso em: 24 mar. 2020.

³¹⁷ É certo que não é necessário exagerar, como é o caso do Brasil de hoje.

*inovadoras*³¹⁸” Em alguns trabalhos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a referência ao termo experimentalismo é constante e verifica-se que possui esse objetivo, uma vez que inexistem indicações de outras fontes³¹⁹. Em alguns textos, o termo é empregado a partir da teoria da democracia pragmática de Tamy Pogrebinschi³²⁰ ou a partir do pensamento de Roberto Mangabeira Unger³²¹.

Nesse sentido, deixo claro que não posiciono o experimentalismo democrático como um marco teórico deste trabalho. Trata-se de uma categoria plenamente compatível com as teorias que elegi³²², que me auxilia a compreender que as inovações democráticas são potentes instrumentos de transformação gradual da democracia, uma vez que melhoram sua qualidade e preparam seu ambiente institucional para mudanças posteriores mais robustas, tão necessárias para um amadurecimento democrático no Brasil³²³.

A partir de Pogrebinschi³²⁴, o experimentalismo é compreendido como uma “*postura experimental que implica, em alguma medida, converter fatos em normas, práticas em instituições, dogmas em riscos e princípios em fins*” emponderando politicamente os cidadãos ordinários através da institucionalização gradual e progressiva de práticas democráticas nascidas no seio da comunidade política. Busca a “*invenção do novo, a transformação do velho, a substituição da normatividade pela factualidade*”. Situa-se entre os ideais de revolução e reforma e “*permite conjugar a política no futuro do pretérito, e fazer da democracia. O experimentalismo permite que a crítica realize seu caráter prático, isto é, transformativo*”.

³¹⁸ Dicionário on-line Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/experimentalismo/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

³¹⁹ Nesse sentido: AVELINO, Daniel Pereira; SANTOS, João Carlos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro; CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio Vilela. (Orgs). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-231.

³²⁰ POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada**. Revista Dados, n. 53, n. 3, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300005. Acesso em: 24 mar. 2020.

³²¹ UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004; UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracy Realized: the progressive alternative**. New York: Verso, 1998a; UNGER, Roberto Mangabeira. **A constituição do experimentalismo democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57, maio/ago. 2011, p. 59, dentre outros.

³²² A recordar: democracia radical e constitucionalismo popular

³²³ Na esteira do que propõe Joel Colón Ríos, entendo que é necessário criar condições constitucionais para que povo exerça seu papel de poder constituinte e possa decidir sobre sua constituição de forma concreta e direta, exercendo diretamente seu papel de soberano. Trata-se de um caminho de amadurecimento democrático a ser percorrido. In: COLÓN-RIOS, Joel I. *La constitución de la democracia* (Spanish Edition) (Locais do Kindle 146-150). Universidad Externado. Edição do Kindle; COLÓN-RÍOS, Joel. **Five conceptions of constituent power**. Victoria University of Wellington Legal Research Papers, v. 7, nº 31, 2017.

³²⁴ POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada**. Revista Dados, n. 53, n. 3, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300005. Acesso em: 24 mar. 2020.

No mesmo sentido, direciona-se Unger³²⁵, para o qual o experimentalismo propõe a reconstrução do projeto democrático, redirecionando o direito constitucional para permitir que as instituições se inovem e reorientem, a partir de uma elevação duradoura da mobilização política da cidadania. Sua proposta é que se construa e inove as instituições, práticas e doutrinas dentro de uma concepção de democracia de alta energia, na qual a prática do direito constitucional, especialmente, substitui a idealização das normas vigentes pela criação de instituições alternativas. Assim, a democracia passa a ser concebida como *“processo de descoberta e de aprendizagem coletivas. Ao direito, a começar pelo direito constitucional, cabe organizar este processo e tomar como suas as aspirações do projeto democrático. O aprofundamento do experimentalismo democrático é, ao mesmo tempo, para o direito, assim como para a democracia, método e alvo”*³²⁶.

A densidade da obra de Unger é conhecida e não pretendo aprofundá-la aqui. A ideia é me apropriar da força e da paixão que a categoria experimentalismo atribui ao processo de construção e inovação democrática, a partir do reconhecimento e da institucionalização das experiências participativas existentes no Brasil.

O drama da desigualdade no Brasil não poderá ser solucionado apenas com políticas sociais de transferência de renda. A desigualdade só pode ser enfrentada através de uma democratização profunda, que atinja todas as instituições. Deve ocorrer uma profunda conscientização e mobilização da sociedade. Ou seja: é necessário experimentar formas participativas de se pensar politicamente, economicamente e socialmente, mediante a criação de fóruns que incentivem o envolvimento da comunidade com essas questões, que não se tratam de assuntos técnicos, restrito a profissionais e especialistas dessa área. Em uma democracia, tudo pode ser experimentado.

O experimentalismo democrático critica o constitucionalismo brasileiro, uma vez que identifica um conjunto de mecanismos criados com a intenção de filtrar a influência popular nas instituições e limitá-la apenas ao sufrágio, controlando o poder popular mediante o estabelecimento de entraves de desaceleração e desarticulação da política³²⁷. Dentro da própria Constituição se encerra a contradição. Tal conclusão é compartilhada com outros autores de referência, já citados anteriormente. É necessário tornar evidente essa contradição, mas não a colocar como um fato

³²⁵ UNGER, Roberto Mangabeira. **A constituição do experimentalismo democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57, maio/ago. 2011, p. 59

³²⁶ Ibid, p. 59.

³²⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. **A constituição do experimentalismo democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57, maio/ago. 2011, p. 70.

consumado e intransponível. O objetivo de resgatar e analisar as experiências democráticas de participação no Brasil é justamente para demonstrar que a contradição não elimina o potencial transformador do experimento democrático.

Nesse sentido, a proposta é criar condições para um aumento da temperatura da política, ou seja, o grau de engajamento cívico duradouro e organizado da vida pública, o nível de mobilização política, escapando do mito conservador que se constituiu no Ocidente ao redor da ideia de participação popular e cívica de alta energia, reduzindo-as a estrutura binária. “*Madison contra Mussolini*”: de um lado, uma política institucional fria, com baixo nível de mobilização, do outro, uma política extrainstitucional ou anti-institucional quente, com alto grau de mobilização. Uma oposição falsa. As instituições constitucionais podem ser organizadas de forma diversa, de forma a elevar o nível de mobilização³²⁸, conforme o projeto Lattino constatou em seu mapeamento de experiências participativas, o qual será verificado a seguir.

A ideia é fazer, de maneira gradual e cumulativa, a democracia representativa ganhar alguns atributos de democracia direta e participativa, sem substituir as garantias daquela como ingenuamente e fantasiosamente se fez crer em muitas falas no Ocidente. Desse modo, o impulso transformador se tornará endógeno à vida da sociedade e da cultura, havendo menos distância a percorrer entre atos ordinários de reprodução da ordem estabelecida e atos extraordinários que buscam reconstruí-la, mesmo entre “*trancos e barrancos*”³²⁹. A ruptura institucional deixa de ser a parceira indispensável da mudança³³⁰.

Assim, a opção é por uma reflexão e práxis orientadas a experimentação de ideias democráticas de construção da política e da constituição, a partir daquilo que existe de disponível, afastando-se das utopias de transformação radical. Nesse sentido, é extremamente pertinente localizar essa reflexão na análise das experiências de participação democrática em curso no Brasil após a Constituição Federal de 1988.

Feito esse prefácio, permito-me iniciar essa seção a partir desse olhar ousado, experimental e transformador para o contexto democrático brasileiro pós-Constituição de 1988. Tal olhar me

³²⁸ Ibid., p. 70.

³²⁹ Ibid., p. 69.

³³⁰ Nesse mesmo sentido se encaminha a reflexão de Joel Colón Rios, o qual afirma que justamente a abertura democrática constante para a definição do que é a constituição enfraquece a necessidade de instauração de episódios de ruptura institucional, uma vez que a atualização constante da ordem instituída via debate democrático tornaria quase que desnecessárias mudanças institucionais abruptas e tão profundas de uma única vez. In: COLÓN-RIOS, Joel L. *La constitución de la democracia*. Trad. Graciela Riveira Munoz. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2103. Kindle Edition.

autoriza a pensar em uma democracia radical constitucionalmente popular no Brasil de hoje, a partir daquilo que existe de experiência imperfeita e real.

3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PÓS-88: A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS PERCALÇOS

No Brasil, verifica-se que a intensificação da participação social – entendida aqui como participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado – ocorreu desde meados da década de 70, período de surgimento de movimentos sociais que se constituíram ao redor da resistência ao regime militar e da luta pelos direitos humanos e ampliação dos direitos sociais e políticos. As relações entre sociedade civil e estado começa a se delinear através da abertura de novos espaços de participação cidadã que se configuram localmente e nacionalmente³³¹.

As várias demandas e movimentos sociais em curso neste período articulavam-se ao redor de um projeto comum, adotado e encarnado por cada um destes atores de forma diversa: a luta pela democratização do país³³². O caminho foi longo e tortuoso, com torturas, mortes, conquistas, avanços e retrocessos. Foi imperfeito, com uma eleição presidencial questionável e com uma Assembleia Constituinte composta por muitos dos atores do regime militar, igualmente fundamentada em um forte movimento de pressão e participação popular. Entre concentração de poder, corrupção, clientelismo, coronelismo, participação cívica ativa, florescimento político, novos partidos com promessas de justiça social, movimentos sociais fortes deu-se o processo que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, com a instituição de vários espaços de participação social nas esferas públicas de âmbito federal, estadual e local³³³.

³³¹ ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 182.

³³² FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 371 e ss.

³³³ “No Brasil, desde o final da década de 1970 até a primeira metade dos anos de 1980, uma série de mobilizações sociais emergiu da clandestinidade para a luz da cena pública. Foram os tempos das grandes greves dos metalúrgicos, do movimento pela anistia aos presos políticos e da Teologia da Libertação, que alimentava pastorais e comunidades eclesiais de base. Époque ainda em que os movimentos de favelas e cortiços, embalados pelos ideários socialistas, de quando em quando ocupavam as ruas das metrópoles. Tempos de nascimento do Partido dos Trabalhadores (PT), da construção nacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do surgimento do movimento de alfabetização de jovens e adultos, inspirado na Pedagogia de Paulo Freire. Muitos pequenos grupos militantes renovam a esquerda nacional nas cidades, nas universidades e no campo; dentre eles, surgia também, no sul do país, o Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST). Todos esses grupos atuavam, em uníssono e junto de muitos outros, na lutas nacionais pelas eleições presidenciais, ‘Diretas Já!’, ainda em 1984”. In: FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos –

Desenvolveu-se uma reflexão importante ao evidenciar o comportamento cívico e ativo do brasileiro, em contraposição a uma construção histórica que difundiu a ideia dos cidadãos brasileiros com atitudes apáticas e bestializadas diante das arbitrariedades do Estado. Afirma-se que a história do país é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade cidadã de organização e de luta por seus direitos. Um exemplo a ser recordado: na própria Assembleia Constituinte pós-ditadura foi apresentada uma proposta de garantia de iniciativa popular a ser assegurada em seu Regimento Interno, a qual foi aceita, contendo mais de quatrocentas mil assinaturas. Por meio destas emendas populares, a sociedade brasileira pode participar ativamente do processo de elaboração da Constituição, apresentando diversas propostas para o texto constitucional³³⁴.

Ainda, há que se considerar que grande parte das forças políticas e sociais, que impulsionaram o processo de redemocratização do Brasil na década de 80, estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. Existia uma ideia de radicalização democrática, via transformação gradual das estruturas de poder³³⁵.

Segundo o IPEA³³⁶, a Constituição Federal de 1988 deu origem a uma política pública de participação social, mediante um processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas, tais como: conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, que permitem a incorporação de uma dimensão até aquele momento ausente da democracia representativa. Trata-se de processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade. Essas formas de participação política são consideradas

trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 372.

³³⁴ ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social. Anfp: Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/345-participacao-social>. Acesso em: 24 mar. 2020

³³⁵ CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From Poverty to Power**. Oxfam International, junho de 2008. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

³³⁶ PIRES, Alexandre; VAZ, Isabel. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf. Acesso em: 26 fev. 2020.

instituições por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política tal como instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas etc.).

A Constituição Cidadã prevê mecanismos de participação popular clássicos, tais como: referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei, previstos em seu artigo 14³³⁷. No tocante a democracia participativa estabelece os conselhos gestores de políticas públicas nos âmbitos municipal, estadual e federal, com representação do estado e da sociedade, preconizando uma gestão democrática e descentralizada³³⁸, além das conferências nacionais, o orçamento participativo, as mesas de negociação e de diálogo, ouvidorias, fóruns interconselhos, audiências públicas, dentre outros³³⁹.

Ainda, assegurou, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (artigo 204), instituindo, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Estimulou a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (artigo 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (artigos 194, 198, 204, 206 e 227)³⁴⁰

Assim:

Após quase três décadas dos avanços inseridos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. - contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos deles passaram a desenvolver também conferências nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas³⁴¹.

³³⁷ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. In: BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: www.senado.gov.br/constituicao/federal Acesso em: 04 fev 2020.

³³⁸ ROCHA, Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais, v. 01, n. 11: São Luis/MA, 2009, p. 06.

³³⁹ POGREBINSCHI, Tamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional**. Revista de Ciências Sociais, vol. 54, no 3. Rio de Janeiro: 2011, p. 259

³⁴⁰ MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração Pública. FGV, EBAPE: Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008

³⁴¹ ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Anfip: Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/345-participacao-social>. Acesso em: 26 fev. 2020.

A participação popular está presente na Constituição Federal de 1988 em variadas perspectivas e matizes e é fundamental para que a relação entre os direitos políticos e civis possam ser equalizados, possibilitando que a participação política seja acompanhada pela ampliação dos direitos civis e o enfrentamento das desigualdades sociais³⁴².

Constatar que o desenho institucional da democracia brasileira permite concentração de poder político nas mãos de poucos não significa afirmar que não ocorre participação social em sua construção. Esse equívoco, muitas vezes repetido irrefletidamente, deve ser esclarecido. É necessário reconhecer os avanços trazidos pela jovem democracia brasileira no que se refere à adoção de instrumentos de participação social inovadores e que podem ser qualificados como eventos intersticiais de experimentação democrática.

Porque dizer intersticial? Justamente porque se admite que o desenho das instituições favorece a concentração de poder político nas mãos de uma elite intelectual, política, social, enfim, a um restrito público. Porém, a participação existe, é expressiva e tem conquistado importantes avanços. Também porque, a categoria experimentação democrática requer um enquadramento mais rigoroso e seria ingênuo e superficial afirmar que se vive um experimentalismo democrático pleno no Brasil. Afirmar que é intersticial demonstra-se mais justo: são assumidos que existem esses instrumentos, que são inovadores e catalisam forças cívicas com potência, geram resultados na consolidação de espaços democráticos, mas são, justamente, interstícios em um sistema que ainda não favorece seu pleno desenvolvimento.

Várias pesquisas apontam para a efetividade destes instrumentos de participação popular, conforme será verificado no tópico a seguir. Foram essas pesquisas que motivaram o poder executivo a consolidar a Política Nacional de Participação Social em forma de norma jurídica. Utiliza-se a palavra consolidar, uma vez que o governo não criou a PNPS, mas tão somente reuniu e articulou todos os experimentos de participação social em curso, com vistas a conferir-lhes maior efetividade.

Contudo, o Decreto 8.243/2014 foi chamado pela grande mídia de decreto bolivariano, bolchevique e outros atributos correlatos. Houve uma intenção clara de qualificar este ato político e

³⁴² BARROS, José Marcio; RIBEIRO, Núbia Braga. O decreto da polêmica: disputas midiáticas em torno da participação social no Brasil. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano**. Artigos Dossiê Comunicação e Cidadania, Número 5, dezembro 2014, p. 01. Disponível em: <http://www.ppgmidiaecotidiano.uff.br/ojs/index.php/Midecot>. Acesso em: 26 fev. 2020.

normativo como uma tentativa de instaurar o socialismo no Brasil. Ocorreram acusações contundentes de que se tratava de uma tentativa de mudança de regime por decreto.

A Política Nacional de Participação Social foi institucionalizada pelo Decreto-lei 8.243 de 23 de maio de 2014³⁴³, com o objetivo de conferir um desenho institucional mais sólido aos diversos experimentos de inovação democrática em curso no contexto pós-Constituição de 1988. Buscava proporcionar maior efetividade a esses instrumentos e dar-lhes maior espaço de atuação, possibilitando que variados tipos de mobilização cidadã fossem reconhecidas como aptas a integrar o Sistema de Nacional de Participação Social. Tanto a política quanto o sistema buscavam coordenar todas essas iniciativas, coligando-as diretamente ao poder executivo federal, mais especificamente, à Secretaria Geral da presidência da república. Ainda, foi elaborado o Compromisso Nacional pela Participação Social, a ser firmado entre o poder executivo das três esferas da federação, com vistas a tornar a participação social um método de governo.

O decreto foi alvo de ampla e acirrada discussão na mídia e nos mais diversos espaços políticos, qualificado como inconstitucional por esvaziar o espaço de competência do poder legislativo e batizado pela opinião pública como um *decreto bolchevique*, por tratar-se de uma tentativa de instaurar um regime socialista no Brasil.

Esse forte movimento político forneceu condições para que a Câmara dos Deputados aprovasse a sustação do decreto, encaminhando para discussão no Senado Federal, a qual não ocorreu. Nos extratos normativos retirados dos sites de consulta à legislação, o decreto constava como vigente. A Ouvidoria da República confirmava a informação de vigência em consulta protocolar. Contudo, seus dispositivos não foram implementados, interrompendo um salutar caminho de consolidação de um novo desenho institucional democrático no Brasil. A matéria foi retomada pelo poder legislativo no ano seguinte à sustação, sendo objeto do Projeto de Lei 8.048/2014³⁴⁴, que tramitou na Câmara dos Deputados e foi arquivado ao final da sessão legislativa, em janeiro de 2019. Recentemente, o presidente Jair Bolsonaro revogou expressamente o conteúdo do famigerado decreto com a publicação do Decreto 9.759/2019³⁴⁵.

³⁴³ BRASIL, Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.html. Acesso em: 12 mar. 2018.

³⁴⁴ BRASIL, Projeto de Lei nº 8.048, de 29 de outubro de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>. Acesso em: 12 mar. 2018.

³⁴⁵ BRASIL, Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Brasília, 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.html. Acesso em: 12 fev. 2020.

Não obstante todas as forças Políticas controversas, em 14 de fevereiro de 2019 a deputada Renata Abreu do partido PODE/SP reapresentou o mesmo projeto de lei sob o número 128/2019³⁴⁶ sob o argumento de que o direito fundamental à participação social consiste em um dos fundamentos da democracia. Ou seja: as tentativas de derrubar essa proposta existem e são robustas, mas as forças políticas favoráveis a um cenário democrático mais sólido e maduro persistem fortemente. Conforme palavras da deputada federal Erika Kokay “ [...]impõe-se reverter a autoritária e arbitraria extinção da Política Nacional de Participação Social, que caracteriza enorme retrocesso para o país, restabelecendo-a, nos termos da proposição sob parecer, para, assim, consolidar a participação social como método de governo ”³⁴⁷.

Analisando detalhadamente o texto do decreto, é possível verificar que não expressa nada de extraordinário para um regime democrático. Objetiva, segundo seus próprios termos, institucionalizar a participação social como método de governo³⁴⁸. Organizado em 18 artigos, o Decreto apresenta uma espécie de glossário de seus termos e instrumentos mais importantes, que reconhecem estruturas já existentes, inaugura novas e surpreende com uma definição de sociedade civil bastante ampliada, ultrapassando uma dimensão meramente institucional ao reconhecer essa condição ao cidadão, aos coletivos, aos movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações. Reforça a legitimidade dos conselhos de políticas públicas, das comissões de políticas públicas, das conferências nacionais, da ouvidoria

³⁴⁶ BRASIL, Projeto de Lei 128, de 04 de fevereiro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190591>. Acesso em: 12 fev. 2020.

³⁴⁷ KOKAY, Erika. Relatório de apreciação do Projeto de Lei 128/2019. Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público. Brasília, de 06 maio de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1741214&filename=Parecer-CTASP-06-05-2019 Acesso em: 12 fev. 2020.

³⁴⁸ Art. 4º do Decreto-Lei 8243/2014 - São objetivos da PNPS, entre outros: I - consolidar a participação social como método de governo; II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e IX - incentivar a participação social nos entes federados. BRASIL, Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Diário Oficial**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 12 mar. 2018.

pública federal, das mesas de diálogo, dos fóruns inter-conselhos, das audiências públicas, das consultas públicas e dos ambientes virtuais de participação social³⁴⁹.

A ampliação do significado atribuído à sociedade civil foi uma das fortes inovações do decreto, além da regulamentação a nível federal dos fóruns inter-conselhos, o reconhecimento das mesas de diálogo e dos ambientes virtuais específicos como instrumentos de participação social. Ainda, houve a institucionalização do reconhecimento de mecanismos que possibilitam a participação referente aos programas e políticas públicas, como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social e a possibilidade aberta de inclusão de outros mecanismos que surgirem³⁵⁰.

É bastante claro que o decreto não traz nenhuma inovação tão substancial e estranha a um regime democrático e constitucional que mereça a resistência social ocorrida. Reconheceu instrumentos existentes, reforçando sua eficácia e operacionalização, introduziu novos mecanismos no mesmo sentido dos já existentes e constitui apenas uma tentativa de se estabelecer um marco regulatório infraconstitucional com vistas a fortalecer a participação popular.

Os argumentos favoráveis ao decreto endossam seu espírito repúblicano ao institucionalizar e reforçar os instrumentos de participação democrática direta previstos na Constituição Federal. O governo federal da época e setores alinhados com suas políticas, se manifestaram alegando que o decreto fortalecia mecanismos já existentes, estabelecendo um marco regulatório específico, resultante da aceleração da pauta das reformas políticas produzidas pelas manifestações e movimentos sociais ocorridos no país em junho de 2013. Os contrários ao Decreto, partidos de oposição e grande mídia nacional, repudiam rotulando-o como expressão da “*ditadura petista*” ou como busca por uma “*hegemonia socialista*”. Para estes, o decreto teria características totalitárias na medida em que estaria corroendo a democracia representativa, enfraquecendo o Congresso Nacional, na medida em que foi feito sem a participação do legislativo³⁵¹.

A compreensão das razões que alimentam o decidido combate dos grandes jornais brasileiros, requer um enquadramento mais amplo. Por um lado, essa atitude expressa a maneira

³⁴⁹ BARROS, José Marcio; RIBEIRO, Núbia Braga. **O decreto da polêmica:** disputas midiáticas em torno da participação social no Brasil. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano. Artigos Dossiê Comunicação e Cidadania, Número 5, dezembro 2014, p. 01. Disponível em: <http://www.ppgmidiaecotidiano.uff.br/ojs/index.php/Midecot>. Acesso em: 26 fev. 2020.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ BARROS, José Marcio; RIBEIRO, Núbia Braga. **O decreto da polêmica:** disputas midiáticas em torno da participação social no Brasil. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano. Artigos Dossiê Comunicação e Cidadania, Número 5, dezembro 2014, p. 01. Disponível em: <http://www.ppgmidiaecotidiano.uff.br/ojs/index.php/Midecot>. Acesso em: 26 fev. 2020.

como, historicamente, e em nome da liberdade de expressão, setores mais conservadores da imprensa do país vêm se colocando frente às proposições de democratização dos meios de comunicação social. Tal questão foi aventada em vários artigos publicados sobre esse assunto e realmente demonstra total procedência.

O contexto criado com a publicação do decreto traz a nu os entraves institucionais (e culturais) à consolidação de uma prática político-constitucional nos moldes propostos pela democracia radical e pelo constitucionalismo popular. Primeiramente porque deixa clara a forte resistência a qualquer possibilidade de institucionalização mais profunda da participação popular na política no Brasil. Delata um ambiente institucional hostil a igualdade e torna evidente que nosso desenho institucional favorece a desigualdade.

Desqualificar uma proposta política, delimitando-a apenas como mais um argumento político-partidário tem sido uma prática constante e potente de enfraquecimento das tentativas de construção de espaços participativos, populares, dialógicos. Um dos fortes argumentos contrários ao decreto consiste na afirmação de que consiste em uma tentativa de enfraquecimento da democracia representativa e do poder legislativo. Isso porque o governo a época da publicação do decreto era petista. Logo, o esforço era disseminar a convicção de que todos esses experimentos de consolidação democrática eram indícios da instauração de um regime totalitário e socialista.

Thamy Pogrebinski³⁵² desfaz esse equívoco ao afirmar que os dados revelam que representação e participação não competem entre si, porém reforçam-se mutuamente. Segundo ela, o Congresso Nacional está mais em sintonia com os mecanismos participativos do que parecem supor os próprios parlamentares que sustaram a aplicação do decreto presidencial. A pesquisadora enumera uma série de conclusões extraídas de sua pesquisa, as quais valem ser destacadas pela clareza que possuem ao deixar as questões ideológicas desnudadas.

A primeira delas informa que as conferências nacionais existem desde 1941, e deste ano até o ano de 2002, antes do Partido dos Trabalhadores assumir o poder executivo, foram realizadas 42 (quarenta e duas) conferências nacionais. Desse modo, a metade delas ocorreu durante o governo do PSDB, partido que se opôs ao decreto. O Plano Nacional de Direitos Humanos, que é relembado e associado ao decreto foi produto da 11ª edição de uma conferência nacional que o PSDB – e não o PT – criou e institucionalizou. Cruzando-se todos os atos legislativos do Congresso

³⁵² POGREBINSCHI, Thamy. Novo decreto: Não há representação sem participação. **Carta Capital**, 19/06/2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>. Acesso em: 26 fev. 2020.

Nacional com as deliberações finais das conferências nacionais no período entre 2003 e 2010, verifica-se que as mesmas impactam positivamente na agenda do Legislativo: 1.477 projetos de lei, 125 leis ordinárias e complementares e 6 emendas constitucionais aprovadas no período são inteiramente convergentes com as demandas finais das conferências nacionais³⁵³.

Partindo da análise de Pogrebinschi³⁵⁴, é possível concluir que mecanismos nacionais de participação não são aproveitados unicamente pelo PT. Os partidos de oposição propuseram 31%(trinta e um por cento) dos atos legislativos tramitados no Congresso que são convergentes com as deliberações das conferências nacionais realizadas no período. O PSDB e o DEM/PFL foram juntos autores de 23,8% (vinte e três virgula oito por cento) das respostas legislativas convergentes com os resultados das conferências nacionais. Isso equivale a praticamente o mesmo volume de atos legislativos propostos pelo PT, 25,8% - (cinte e cinco virgula oito por cento) o que desmente a acusação de que o governo usa os mecanismos participativos para impor suas políticas. O argumento de que estes mecanismos de participação fortalecem o executivo em detrimento do legislativo não tem qualquer fundamento. Veja-se que 56% (cinquenta e seis por cento) da legislação aprovada no Congresso convergente com as recomendações das conferências nacionais têm iniciativa no próprio poder legislativo – ou seja, mais que 15% (quinze por cento) das iniciativas que lhe cabem no volume total da legislação promulgada desde 1988. Na medida em que a agenda do legislativo converge com a agenda da sociedade civil, o Congresso tem bem mais chances de ver aprovados os seus projetos de lei. A última acusação mais contundente feita ao decreto, consistia na afirmação de que existia uma tentativa de criar um novo sistema político por via inconstitucional, o que não tem procedência, vez que instrumentos de participação social ampliam a democracia representativa. Os dados denotam que as políticas novas criadas no âmbito dos direitos das minorias foram, em sua maior parte, conquistas decorrentes dos mecanismos institucionais de participação social, que reforçaram a agenda do poder legislativo amplamente.

Vale lembrar que a minuta do decreto foi objeto de consulta popular no portal Participa.br do governo federal, obtendo, durante os 30 (trinta) dias em que esteve no ar entre julho e agosto de

³⁵³ POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

³⁵⁴ Ibid.

2013, 700 contribuições e cerca de 200 visitas, conforme informação da própria plataforma, gerenciada pela Secretaria Geral da presidência da república, em 12 de julho de 2014³⁵⁵.

A questão que se fez fortemente presente neste debate e que acabou por motivar a queda do decreto expressa uma origem profundamente ideológica. Envolve, também, uma disputa de poder da mídia e outros setores sociais a ela diretamente ligados. Não foram encontrados elementos de discussão teórica ou técnica que demonstrassem alguma consistência maior. Somente ataques que remetiam a chavões e lugares-comuns. A questão em jogo é a resistência manifesta à participação da cidadania na política. A intenção de quem opera a sala de máquinas é manter sua porta fechada.

Aqui se colocam os limites institucionais a uma maior potencialização da participação popular. A democracia brasileira perdeu significativamente uma possibilidade de robustecer seus fundamentos com a queda do Decreto-Lei 8243/2014. A vigência de um decreto deste porte traria ganhos significativos para a construção de um constitucionalismo popular e de um ambiente democrático mais favorável ao conteúdo de uma democracia radical, dando início a um processo de preparação do contexto cultural e institucional para uma posterior reforma na sala de máquinas da constituição. A ampliação dos espaços de participação cidadã proposta pelo decreto e a articulação institucional dos mecanismos já existentes reforçariam a capacidade democrática da cidadania, promovendo a necessária desconcentração de poder político.

Por outro lado, esse contexto revela a necessidade de recolocar a Política Nacional de Participação Social no âmbito de atuação dos demais poderes, desvinculando-a de um liame fortemente centralizado no poder executivo, uma vez que torna um direito fundamental essencial para a manutenção da democracia refém da vontade política de um presidente da república, como é possível vislumbrar em fatos recentes.

Não obstante este conflituoso contexto de lutas e disputas característicos de uma democracia que segue viva, verifica-se que as inovações democráticas desenvolvidas no período pós-88 constituem uma rica experiência de exercício democrático radical e popular, ainda inicial, mas real. A resistência à proposta de conferir amplitude e articulação a esses experimentos reside no fato que ao redor do tema participação social/popular construiu-se um véu de confusões conceituais e ideológicas im procedentes, conforme demonstrado acima.

Existem inúmeras pesquisas qualitativas e quantitativas que verificam que o grau de partilha de poder político, qualidade deliberativa, garantia de pluralidade, transparência varia em

³⁵⁵ BRASIL. **Portal Participa.br**. Disponível em: <http://www.participa.br/profile/mobilizapnps>. Acesso em: 04 abr. 2018.

função do contexto cultural local em que se dá a experiência participativa. Essa complexidade de dados e informações e a ausência de um padrão de consolidação e sistematização geram um desconforto e uma sensação de incertezas, levando a uma crença inconsciente (ou consciente) que estas instituições trazem insegurança, não são responsivas e geram instabilidade no sistema político. A ausência de um marco (desenho) institucional que as ampare, direcione e articule é essencial para seu devido reconhecimento e para ampliar e aprofundar suas potencialidades democráticas³⁵⁶.

A participação popular nas instituições democráticas torna evidente e claro a complexidade de interesses existentes na sociedade, as diferenças e os conflitos que permeiam todos os processos de definição política³⁵⁷. É importante retirar o véu narrativo de consensos e deliberações originados em um ambiente de racionalidade pública e argumentativa ideais. O que existem são debates, discussões, diálogos, permeados de tudo aquilo que é humano e real: paixões, interesses, diferenças. Isso não retira a dignidade da política, tampouco a deprecia³⁵⁸. É isso que a constitui. É preciso deixar de negar o que é intrínseco ao político para que seja possível reconhecer os seus limites, o que não pode ser considerado legítimo e aceitável no jogo democrático. Sair de uma narrativa ideal e descolada da realidade permite-nos afrontar a vida tal como ela se dá. As teorias normativas³⁵⁹ são fundamentais e nos permitem pensar e repensar o mundo sempre a partir de novas possibilidades semânticas. Isso é fundamental e isso torna o direito necessário. Contudo, torna-se importante não

³⁵⁶ “Se a possibilidade de o Orçamento Participativo se tornar um espaço público de efetiva partilha de poder depende fundamentalmente da vitalidade, vigor, e da maturidade do projeto político democratizante que emerge da sociedade civil local, é inegável também que ele depende radicalmente da clareza e da consciência com que o governo implementa um projeto político democrático e participativo”. ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 201.

³⁵⁷ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana; COSTA, Caio. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf Acesso em: 26 fev. 2020.

³⁵⁸ Nessa perspectiva, relatório de pesquisa publicado recentemente pelo IPEA verifica a existência de diversos tipos de disputa política e ideológica no interior dos espaços de participação social, refletindo os jogos de poder político e econômico, o que acaba, muitas vezes, por reforçar as dinâmicas sociais de desigualdade política e econômica já existentes, ao invés de reduzi-las. Contudo, isso não retira a necessidade de sua existência, justamente por expressar esses conflitos e possibilitarem a discussão narrativa e a disputa por reconhecimento. Veja-se: “[...] embora as desigualdades possam de fato, minar a participação de alguns sujeitos, a organização de associações permite vislumbrar saídas para a construção de lutas deliberativas por reconhecimento. Ademais, a natureza institucional inovadora desses órgãos e sua inserção no processo de transição democrática fazem com que se choquem na prática cotidiana com as relações tradicionais de mediação privada da cidadania (clientelismo, personalismo e patrimonialismo), o que implica inevitavelmente um “contínuo processo dialético” na perspectiva de sua evolução”. INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018, p. 20.

³⁵⁹ No caso desta tese, encontram-se expostas na primeira seção, quais sejam: constitucionalismo popular e democracia radical.

deixar a corda pender para o excessivo idealismo e alinhar-se também a partir das condições reais da vida, para evitar o risco de se negar insistentemente injustiças históricas.

Olhando por essa perspectiva, é possível observar que as inovações democráticas permitem um espaço de interação entre Estado, organizações da sociedade civil, coletivos, etc., uma vez que estes espaços oferecem condições que se estabeleça uma relação direta com a administração pública, com a definição de agendas governamentais e políticas públicas³⁶⁰. Sem esse tipo de espaço, a democracia fica reduzida às práticas representativas. Ou seja: é válido correr os riscos e vivenciar os problemas e limites que a participação popular gera, uma vez que ela desnuda e revela a pluralidade de vozes e conflitos, as relações de poder e permite, que de algum modo, um maior número de sujeitos tenha acesso a um espaço de conquista de reconhecimento. A democracia tem maior qualidade na medida em que expressa a diversidade e a complexidade típicas das sociedades contemporâneas e permite que os sujeitos interajam com a institucionalidade estatal buscando respostas às suas necessidades cotidianas.

É fundamental escapar de uma discussão maniqueísta e polarizada sobre o papel da participação popular na construção da democracia. A ideia não é propor e defender um abandono ou desprezo pelo fundamental papel das instituições clássicas da democracia liberal, mas apenas admitir que a complexidade das sociedades contemporâneas requer um regime político que permita a expressão política e jurídica da diversidade de concepções de bem e de dignidade e possibilite a pluralidade de lutas por reconhecimento. Nesse sentido, as pesquisas realizadas pelo IPEA³⁶¹, concluem que as inovações produzidas nos espaços de participação popular *“exercem na prática uma relação de complementaridade não apenas entre as iniciativas espontâneas de ação coletiva, mas também entre as demais instituições tradicionais de representação política, como o Parlamento”*.

Assim:

“[...] essa complementaridade, se bem aproveitada politicamente, pode permitir uma inter-relação fecunda entre institucionalização e espontaneidade como a condição para uma guarda compartilhada da normatividade social, para uma influência recíproca. Daí residiriam o próprio cerne da natureza democrática e a dinamicidade operacional complexa

³⁶⁰ INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018, p. 22.

³⁶¹ Ibid.

em que se inserem as diferentes modalidades de instituições enquanto instrumentos de accountability societal³⁶²

Não bastam criar e institucionalizar os instrumentos de participação popular se não os inserir em uma dinâmica, em um desenho, que os agrupe, articule-os e os tornem vinculantes nos momentos da tomada de decisão política. A necessidade de pensar e concretizar um instrumento normativo que institucionalize e consolide um desenho institucional democrático se coloca nesse contexto. É necessário orquestrar todas essas inovações e torná-las presentes no momento em que a política é definida e a constituição é interpretada.

No próximo tópico avaliarei as inovações democráticas que alcançaram maior destaque na democracia brasileira e que se fazem presentes expressamente na Política Nacional de Participação Social, dada a necessidade de realização de um recorte, uma vez que há uma pluralidade de inovações não previstas expressamente no texto normativo que trouxeram impactos significativos para a melhora da qualidade democrática no Brasil.

3.3 AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS E SUAS NARRATIVAS: PRELÚDIOS (E RESQUÍCIOS) DE UM EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Os anos 2000 marcaram um período frutuoso para o Brasil, no que se refere à participação social na democracia. Muitos intelectuais voltavam seus olhos para América Latina para identificar experiências inovadoras de participação democrática. Foram identificados mais de 2.652 experimentos democráticos³⁶³ desenvolvidos em 18 países da região no período compreendido entre 2017 a 2019³⁶⁴. Articulações em rede entre diferentes organizações sociais, associações, coletivos e

³⁶² INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018, p. 21.

³⁶³ Cada caso registrado representa um tipo de experiência única de participação cidadã, ou seja, um desenho institucional específico. Desse modo, cada desenho institucional singular conta apenas uma vez para cada país, sem importar quantas vezes tenha sido replicado ou implementado. O banco de dados é composto por todos os casos que a equipe de pesquisa conseguiu encontrar em cada país até chegar ao esgotamento de dados. As campanhas de *advocacy*, ativismo, protestos, manifestações e formação de mobilizações da sociedade civil estão excluídas a da base de dados do projeto. Não obstante serem essenciais para a vida democrática de um país, essas atividades não implicam em um desenho institucional replicável e não produzem um impacto direto e verificável sobre o ciclo de Políticas públicas. POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

³⁶⁴ “*Ya la cifra misma de casos revelados presenta un claro indicio: Latinoamérica cuenta con un número altísimo de experimentos e instituciones participativas, a su vez con un enorme grado de variación en diseños institucionales. Hemos comprobado que América Latina se convirtió en un laboratorio de participación donde numerosos actores convergen en la promoción de experiencias que involucran a los ciudadanos para impactar en los procesos*

sujeitos criaram condições para que projetos políticos, espaços e linguagens fossem compartilhados³⁶⁵.

No marco da política pública de participação social pós-88 destacaram-se algumas experiências democráticas por caracterizam-se esforços concretos de experimentalismo democrático, dado seu caráter inovador e os resultados que geraram. Estas inovações foram inseridas na Política Nacional de Participação Social e serão abordadas no texto a seguir.

Contudo, é preciso que registrar que além destas, existem uma miríade de inovações em curso, que comprovam que a amplitude da potencialidade democrática existente na região. Foram identificadas no Brasil 310 inovações democráticas no período compreendido entre 2017 a 2019, as quais foram realizadas 35.976 vezes e contaram com 111.848.052 participantes³⁶⁶.

Nesta tese, parte-se do pressuposto que a melhora da qualidade democrática de uma nação deve estar associada à participação cidadã, mas não como um fim em si mesmo. As inovações democráticas buscam ampliar a participação cidadã com o fim de melhorar a democracia, uma vez que *“a democracia é melhorada – ou aprofundada – porque os cidadãos se engajam nela e passam a fazer parte de processos que buscam tornar os governos mais responsivos e as instituições mais responsáveis, além de fortalecer o Estado de Direito e promover a igualdade social e a inclusão política”*³⁶⁷.

É comum a leitura de críticas a respeito do impacto que essas inovações causam na democracia. Para realizar uma compreensão mais próxima da realidade e possuir condições de valorar o impacto substancial que causam, é necessário classificar as diferentes formas de interação política que estes experimentos proporcionam.

democráticos. POGREBINSCHI, Thamy; ROSS, Melisa. El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas”. GIGAPP Estudios Working Papers. Año (2019), Vol. 6. Núm. 129, págs. 323-336

³⁶⁵ SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 143.

³⁶⁶ Utiliza-se a mesma referência anteriormente citada: Cada caso registrado representa um tipo de experiência única de participação cidadã, ou seja, um desenho institucional específico. Desse modo, cada desenho institucional singular conta apenas uma vez para cada país, sem importar quantas vezes tenha sido replicado ou implementado. No que se refere ao número de vezes, corresponde à soma de todas as ocorrências individuais de cada inovação, ou seja, indica quantas vezes cada desenho institucional foi implementado ou realizado. Em relação ao número de participantes corresponde à soma de todos os participantes individuais de todos os casos. Os casos de organismos colegiados de caráter permanente ou esporádico, onde os participantes ou representantes intervêm regularmente e/ou são o mesmo indivíduo, são contados apenas uma vez. POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://latinno.net/pt/country/brazil/>. Acesso em: 18 fev. 2020.

³⁶⁷ Ibid.

Assim, parte-se da compreensão de inovação democrática como “*todas as instituições, práticas e processos cujos fins fortalecem ao menos uma das dimensões da qualidade democrática por meio da participação cidadã, em pelo menos, uma das etapas do ciclo das políticas públicas*”³⁶⁸.

Para que um experimento democrático seja qualificado como uma inovação democrática é necessário que envolva participação cidadã em pelo menos uma das seguintes categorias consideradas, quais sejam: representação cidadã, deliberação, participação digital e/ou voto direto; realizar dois tipos de impactos que acarretam a melhora da qualidade democrática, a saber: inclusão política, igualdade social, prestação de contas, responsividade e estado de direito; e afetar pelo menos uma das etapas do ciclo de políticas públicas: definição de agenda, tomada de decisões, implementação ou avaliação³⁶⁹.

Ainda, é importante enfrentar a crítica dirigida às inovações no que se refere ao seu questionável poder decisório. O Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA afirma que de fato “*podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de ‘enforcement’, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa.*”³⁷⁰.

Visando identificar e valorar adequadamente as inovações em curso, o IPEA utiliza o conceito de “*interface socioestatal*” que serve para qualificar espaços políticos ou canais instituídos pelo governo de negociação e diálogo cujos resultados podem gerar implicações coletivas ou individuais³⁷¹, o qual será utilizado neste trabalho em conjunto com o conceito de inovação democrática trazido pelo projeto Lattino. Isso objetiva deixar claro que o potencial decisório não é o elemento central a ser considerado quando se avalia um experimento democrático. Deve-se reconhecer o valor das inovações na medida em que informam e formam os sujeitos para exercer a cidadania, mesmo se possuem baixo poder de decisão. Não é possível obter sujeitos ativos politicamente sem uma pluralidade de opções de informação, consulta, diálogo. Valorizar apenas espaços de que geram decisões é uma cilada ideológica para desestimular a potencialidade democrática destas experiências que precisam de um caminho de maturação de um desenho institucional que fortaleça a capacidade de gerar política e novos sentidos constitucionais. A meta

³⁶⁸ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://latinno.net/pt/country/brazil/>. Acesso em: 18 fev. 2020.

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ IRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Texto para discussão 1707, Ipea, Brasília, 2012.

³⁷¹ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

de uma Política Nacional deve ser aumentar o potencial de tomada de decisão, contudo, é um caminho a ser realizado e é preciso partir de algum lugar.

Nesse sentido, veja-se:

- 1) interface cognitivas: reclama um caráter mais comunicacional em relação ao Estado e se dividem em interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado acerca de sugestões ou demandas e interface de transparência; na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações;
- 2) interface comunicativa: ambos os atores se informam mutuamente;
- 3) interface política: ligada a perspectiva de gestão e *enforcement* de políticas, sendo a sua expressão mais explícita a interface de cogestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores³⁷².

As diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes âmbitos da política, a partir de perspectivas e metas diversas. São diferentes instrumentos e mecanismos que possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão pública³⁷³. A diversidade de inovações identificadas no sistema político brasileiro está associada a funcionalidades específicas que justificam sua existência, inscrita na estrutura de um determinado programa, política pública ou necessidade política local. Tais conclusões apontam para a existência de uma “*ecologia*” das relações Estado-sociedade em curso no Brasil, como expressão da própria pluralidade social e, conseqüentemente, de aproximação das estruturas político-decisórias³⁷⁴.

Nas próximas linhas serão apresentadas as inovações democráticas previstas na Política Nacional de Participação Social, demonstrando sua capacidade de gerar melhoria na qualidade democrática, a partir da metodologia desenvolvida pelo Lattino e pelo IPEA referenciadas acima.

As consultas online são um potencial democrático a ser explorado, considerando a virtualização das relações de poder nos dias de hoje. São canais virtuais de participação disponibilizados para receber contribuições acerca de material normativo, políticas e programas, disponibilizados no site: <http://participa.br/>. Um exemplo pioneiro foi o debate sobre o Marco Civil da Internet no Brasil, que foi promovido no âmbito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Esse modelo foi replicado e ampliado no debate sobre o processo de revisão

³⁷² BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁷³ PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Texto para discussão 1707, Ipea, Brasília, 2012.

³⁷⁴ INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

do novo Código de Processo Civil (CPC) que está em discussão no Congresso Nacional. Trata-se de uma ferramenta que se vale da facilidade proporcionada por aplicativos e sistemas de gestão da informação disponibilizadas na internet e novas ferramentas de comunicação social, como as redes sociais (facebook, twitter, blogs), permitindo a participação de diferentes cidadãos e atores sociais.

Consiste em um modelo inovador de participação e elaboração normativa³⁷⁵. Trata-se de uma experiência com interface cognitiva e comunicativa. Envolve participação cidadã através de e-participação e deliberação. Gera *accountability* e responsividade. Impacta o ciclo de políticas públicas na definição da agenda e na formulação e tomada de decisão, conforme o caso³⁷⁶.

As ouvidorias públicas devem atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e indiretamente sobre os servidores públicos. A partir de uma demanda individual - em geral oriunda de um conflito ou de um problema – é possível gerar uma oportunidade democrática, gerencial e comunicativa para o cidadão e para a administração. Diferentemente dos conselhos de políticas públicas e das conferências, as ouvidorias recebem o cidadão não organizado, individualizando o atendimento e a prestação. Contudo, essa demanda pode representar uma expressão ou problema coletivo³⁷⁷.

Possui a interface cognitiva-contributiva. A participação cidadã ocorre através da representação cidadã e e-participação, gera responsividade e *accountability* e impacta na definição de agenda³⁷⁸.

Audiências públicas³⁷⁹ são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada

³⁷⁵ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁷⁶ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

³⁷⁷ “Por exemplo, uma mulher negra pode reclamar na ouvidoria da Seppir sobre uma situação de discriminação no atendimento hospitalar em seu município. Mesmo que essa cidadã não se reconheça como parte de um movimento social ou como representante de grupos historicamente discriminados nesse país, é preciso que o Estado assim a reconheça, não de forma forçosa e artificial. É importante descrever a demanda individualizada como a expressão de um movimento organizado ou como manifestação de necessidades sociais coletivas”. BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁷⁸ POGREBINSCHI, op. cit.

³⁷⁹ Tenho ciência da discussão acerca da necessidade de democratizar o poder judiciário através da criação de espaços dialógicos com a sociedade. As leis 9.882 e 9.868 de 1999 introduziram a possibilidade de participação de amici curiae

política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados. É muito comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, em geral, o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais, de determinados projetos e, por isso, resolve consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico³⁸⁰. São recorrentes as severas críticas dirigidas a este espaço participativo, as quais se balizam pela constatação que tais audiências buscam apenas cumprir um requisito formal de consulta, que não possui motivações legítimas porque as decisões já estão tomadas e as políticas, estruturadas. Contudo, é uma inovação que merece ser mantida e melhorada, uma vez que se constitui em uma tentativa de colocar em discussão o tecnicismo e a prevalência do poder econômico, que orientam as decisões nestes espaços. Faz-se necessário persistir, questionar e aprimorar os mecanismos que permitem que essa inovação se converta em mera formalidade ou em uma sofisticada ferramenta de manipulação. A institucionalização da PNPS é um dos caminhos para afastar essas ameaças.

É uma iniciativa com interface comunicativa. A participação cidadã ocorre através da deliberação e representação cidadã, gera responsividade e *accountability* e impacta na definição de agenda³⁸¹.

Grupos de trabalho são espaços de debate e proposição sobre um tema específico ou de acompanhamento de um processo político. Podem existir grupos de trabalho estritamente governamentais com a presença de representantes da sociedade civil como convidados; grupos de trabalho paritários e grupos de trabalho cuja maioria dos integrantes são representantes da sociedade. São criados por algum instrumento normativo que define seus objetivos, prazo de funcionamento e composição. Dois exemplos de grupos de trabalho: grupo de trabalho formado para organizar a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos que produziu diretrizes para a

e de designação de audiências públicas no âmbito da jurisdição constitucional brasileira, com o objetivo de permitir a representatividade democrática no âmbito do poder judiciário. Nesta tese, concentro minha abordagem as inovações democráticas produzidas no seio da Política Nacional de Participação Social, motivo pelo qual somente referencio a ocorrência das audiências públicas no âmbito do poder judiciário. Para aprofundamento, ver: SOMBRA, Thiago Luis. *Why Should Public Hearings in the Brazilian Supreme Court Be Understood as an Innovative Democratic Tool in Constitutional Adjudication?* German Law Journal, vol. 17, n. 4, 2016, p. 666-667.

³⁸⁰ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁸¹ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

construção do III Programa Nacional de Direitos Humanos e grupo de trabalho sobre o Marco legal das organizações da sociedade civil³⁸².

Enquadra-se como uma experiência de interface comunicativa e política. Envolve deliberação e representação cidadã, gera inclusão política, responsividade e fortalece o Estado de Direito. Impacta no ciclo de políticas na definição de agenda e na formulação e tomada de decisão, conforme o caso³⁸³.

As mesas de negociação ou mesas de diálogo são espaços de interação entre governo e sociedade com o objetivo de discutir conflitos ou demandas. Trata-se de uma inovação democrática muito pouco utilizada e existe o registro apenas de três mesas ocorridas no Brasil: Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída em 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída em 2008³⁸⁴.

São eventos com interface comunicativa. Envolve deliberação e representação cidadã, gera inclusão política, igualdade social e responsividade. Impacta no ciclo de políticas na definição de agenda, tomada de decisão e implementação, conforme o caso³⁸⁵.

O Plano Plurianual Participativo prevê programas e ações que o governo pretende desenvolver nos quatro anos subsequentes a eleição e trata-se da primeira etapa de preparação do ciclo orçamentário. Em 2003, o governo federal inovou significativamente ao estabelecer em conjunto com diversas redes, fóruns de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, um processo participativo pioneiro de participação popular no Plano Plurianual (PPA 2004-2007). Foram realizadas plenárias nos 27 estados da federação. Em 2011, o governo federal iniciou um novo processo participativo na formulação da dimensão estratégica e no estabelecimento de uma sistemática de monitoramento participativo do PPA 2012-2015. O ponto de partida desse processo se deu com a criação de um espaço de participação chamado Fórum Interconselhos, que contou com a presença de representantes da sociedade civil de diversos Conselhos Nacionais, assim como outras

³⁸² BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁸³ POGREBINSCHI, op. cit.

³⁸⁴ PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. IPEA. Texto para Discussão 1707, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

³⁸⁵ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

organizações, redes e movimentos sociais³⁸⁶. A democratização da elaboração do PPA é um passo fundamental para a consolidação de um Sistema de Participação Social no Brasil, uma vez que é ali que se garantem os recursos orçamentários para a execução dos objetivos e metas traçados. O orçamento é o sangue que corre nas veias de um corpo chamado democracia. Sem recurso, tudo permanece no campo das ideias.

Pode ser enquadrado em uma experiência com interface comunicativa e política. A participação cidadã se dá através da representação, deliberação e e-participação. Gera *accountability*, responsividade e inclusão política. Impacta na definição da agenda, na formulação e tomada de decisão³⁸⁷.

Os Fóruns de discussão e interconselhos são espaços de encontro entre sujeitos envolvidos com determinada pauta política comum, nos quais se discute e delibera sobre conteúdo de projetos de lei, demandas e pautas a serem veiculadas mediante os poderes constituídos. São espaços de interlocução em que se articulam formas de pressão política e controle social descentralizado, realizados localmente, nacionalmente ou internacionalmente. Tem como uma de suas funções a representação de uma identidade comum, composta por vários sujeitos articulados³⁸⁸. Trata-se de espaços públicos alternativos aos oficialmente instituídos fundamentais para o aprofundamento democrático, uma vez que abrem espaço aos atores historicamente marginalizados e excluídos expressarem suas falas e demandas de forma mais livre e flexível. As articulações de sujeitos diferenciados que possuem reivindicações comuns produzem a oportunidade de negociação de consensos e esses consensos, apresentados através de um ator coletivo, têm maiores possibilidades de entrar na agenda pública da sociedade, uma vez que são fortalecidos não apenas no momento que são apresentados por um ator coletivo, mas também quando vão permeando a

³⁸⁶ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁸⁷ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

³⁸⁸ “Um fórum tem como base da sua existência os pontos de intersecção entre as diferentes entidades, que são construídos no processo interno de negociação, no qual diferentes opiniões são expressas. Se a garantia de existência de um fórum está na possibilidade de formação de consensos, sua energia política depende do espaço aberto e da disposição dos atores para a manifestação da ‘fala diferente’, de expressão divergência. É no processo de discussão sobre os pontos divergentes que um fórum pode renovar e qualificar seus projetos e concepções. Desta forma, um fórum se constitui e tem como base os consensos internos, mas mantém sua capacidade de ser ativo politicamente por ser um espaço no qual as diferenças são expressas”. SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 182.

atuação e o discurso dos diferentes sujeitos nos seus locais específicos de atuação política e profissional³⁸⁹.

Para além dessa função, os fóruns interconselhos possuem o objetivo de garantir a transversalidade dos experimentos participativos, uma vez que assumem o papel de articular as demandas que são tratadas e originadas nos conselhos, conferências, mesas, reuniões, possibilitando que se cruzem necessidades, desafios, metas, para a construção de estratégias e objetivos de atuação comuns, que almejem eficiência, qualidade e sustentabilidade das ações e das Políticas construídas. O reconhecimento do Fórum Interconselhos com o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas, em 2014, denota a importância de que o trabalho seja realizado a partir da perspectiva da transversalidade³⁹⁰.

Pode ser enquadrado como uma experiência de interface comunicativa e política, de acordo com o caso concreto. Envolve deliberação e representação cidadã. Gera responsividade, inclusão política e igualdade social. Impacta no ciclo de políticas públicas na definição de agenda, na implementação e tomada de decisão³⁹¹.

Conforme será comprovado a seguir, os conselhos, conferências e orçamento participativo são inovações democráticas que produziram o maior número de dados e resultados registrados, caracterizando-se como as experiências que produziram maior impacto democrático na sociedade.

Os conselhos³⁹² são colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e poder público para a formulação, gestão ou controle de políticas públicas. Seu surgimento gerou um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas

³⁸⁹ SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002., p. 182

³⁹⁰ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana. Articulação e Transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 12, p. 75-80. jul/dez. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI12_10.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

³⁹¹ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt>. Acesso em: 15 fev. 2020.

³⁹² “Formou-se assim um modelo ideal do que seria um Conselho de Política Pública:(1) Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número ou uma representação majoritária da sociedade civil); (2) Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política); (3) Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação); (4) Implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa e participativa das políticas públicas; (5) Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos; (6) Vinculados a um sistema universal de política pública; (7) Responsável pela gestão do fundo orçamentário da política”. BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil na fiscalização e no controle, uma vez que permite articular a ação pública federal com a esfera pública local. Foram criados novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas. A característica de experimento democrático se configura justamente por essa nova configuração da gestão das políticas públicas, a qual instituiu novos mecanismos nos processos de tomada de decisões através de canais e estratégias de participação social, uma vez que se criam conselhos em âmbito nacional, estadual e municipal³⁹³

Os conselhos se qualificam como: (1) conselhos de políticas, os quais contribuem para a formulação de políticas públicas; (2) conselhos de direitos que atuam com foco nos direitos de pessoas e grupos historicamente vulneráveis, que necessitam de políticas específicas (Ex. Conselho dos Direitos da Mulher); (3) conselhos de fundos que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política (Ex. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza); (4) conselho de assessoramento estratégico, que tem como exemplo o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que possui uma natureza singular de assessoramento da Presidência da República³⁹⁴.

Os resultados da ação dos conselhos são bastante claros, já nos primeiros anos após a criação da política pública de participação social: devido à pressão e construção coletiva de espaços de gestão, no âmbito da assistência social e de defesa dos direitos da criança e de assistência foram criadas novas leis, tais como: na área da saúde foi publicada a Lei 8.080/1990, regulamentando o SUS – Sistema Único da Saúde e a estruturação dos conselhos e fundos de saúde; na área da assistência social houve a publicação da Lei 8742/1993, a chamada Lei Orgânica da Assistência Social que detalhou e regulamentou a concepção descentralizada e participativa da política de assistência; na área da criança e do adolescente houve a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8069/1990, a qual dispôs sobre a criação dos Conselhos de Políticas Públicas na área da criança assim como sobre a criação dos Conselhos Tutelares³⁹⁵.

O marco regulatório foi importantíssimo para o desenvolvimento destas políticas, tradicionalmente marcadas pelo paternalismo e clientelismo, elas foram redefinidas e alcançam formalmente um caráter universal e democrático, submetidas ao controle social, exercido por

³⁹³ ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 01, n. 11: São Luis/MA, 2009, p. 01

³⁹⁴ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

³⁹⁵ Ibid.

movimentos, entidades profissionais e outros representantes da sociedade civil³⁹⁶. No ano de 2003, os conselhos nacionais foram ampliados e redesenhados. Aproximadamente 17 (dezessete) conselhos nacionais tiveram suas competências expandidas e seus objetivos redefinidos, aumentando o número de participantes oriundos da sociedade civil. Houve também um aumento do seu papel no processo político. Entre estes conselhos reformulados estão os de saúde, assistência social, ciência e tecnologia e desenvolvimento rural. Ainda, 22 (vinte e dois) novos conselhos nacionais foram criados até 2010, a contar alguns: segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento social e econômico, cidades, segurança pública e promoção da igualdade racial. Verificou-se que vários dos conselhos criados ou reformulados tinham como objetivo atuar, especificamente em políticas para grupos minoritários, como mulheres, povos indígenas, jovens, idosos e pessoas portadoras de deficiência. A inclusão de grupos historicamente sub-representados no processo político configura um período de forte inovação institucional. A Lei Maria da Penha resulta da ação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher deste período. O Estatuto da Igualdade Racial também teve intensa participação do Conselho para a Promoção da Igualdade Racial³⁹⁷.

Segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Articulação Social (poder executivo) e pelo IPEA, existiam no Brasil 40 (quarenta) conselhos nacionais, 351 (trezentos e cinquenta e um) conselhos estaduais e 25.000 (vinte e cinco mil) conselhos municipais³⁹⁸. A participação se espalha pelas três esferas da federação e comunica-se de forma institucional também via realização das conferências, muitas organizadas e articuladas por estes conselhos.

Os conselhos possuem interface política, envolvem participação cidadã através de deliberação e representação, geram inclusão política, igualdade social e responsividade. Impactam em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, quais sejam: definição de agenda, formulação e tomada de decisão, implementação, e/ou avaliação³⁹⁹.

³⁹⁶ ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 01, n. 11: São Luis/MA, 2009, p. 10.

³⁹⁷ POBREBINSCHI, Tamy; TANSCHKEIT, Talita. **Andando para trás: O que Aconteceu com a Participação Social no Brasil?** Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

³⁹⁸ Dados dos Conselhos Nacionais disponíveis em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>. Dados dos Conselhos Estaduais e Municipais disponíveis em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/1184-ibge>. Importante destacar que depois da publicação do Decreto 9.759/2019 ainda não se tem notícia de quantos conselhos permaneceram efetivamente ativos, uma vez que a decisão do Supremo Tribunal Federal suspendeu parcialmente a eficácia de alguns artigos da norma, mas o governo federal não se demonstrou interessado em observar a decisão da corte constitucional, conforme será demonstrado adiante nesta tese.

³⁹⁹ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

As conferências nacionais são instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal, porém, são precedidas de etapas municipais, estaduais ou regionais. A etapa nacional aglutina as propostas ocorridas nos momentos anteriores, mediante a participação de delegados destes espaços. O resultado dessa reunião nacional é concentrado na elaboração de um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência. São convocadas pelo poder executivo e organizadas tematicamente, com participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil representativa⁴⁰⁰.

A primeira conferência que se tem registro aconteceu em 1941. Contudo, no período pós-88 foi constatado que este experimento democrático adquiriu contornos participativos e deliberativos mais nítidos, produzindo resultados concretos nas definições sobre políticas. De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais no Brasil⁴⁰¹.

Pogrebinschi e Santos⁴⁰² afirmam que é possível afirmar que as conferências se tornaram mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes. **Amplas** porque passaram a envolver um número cada vez maior de pessoas, seja participando diretamente como delegados na etapa nacional, seja indiretamente nas etapas estaduais, municipais ou regionais que a precedem, seja paralelamente nas chamadas conferências livres, seja virtualmente nas chamadas conferências virtuais. **Abrangentes** por englobarem um número cada vez maior de temas, deixando de ser prática restrita à área da saúde, direitos humanos e assistência social, para cobrir vasta pluralidade de novas áreas de políticas públicas, que perpassam mais de trinta áreas. **Inclusivas**, como consequência do aumento de sua amplitude e abrangência, por reunirem um conjunto cada vez mais heterogêneo de grupos sociais, sobretudo aqueles representativos da sociedade civil, distribuídos entre OSC's, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não. Tornam-se mais **frequentes** por trazerem muitas vezes entre as suas diretrizes a demanda pela sua reprodução periódica, a qual encontra respaldo em políticas dos ministérios, secretarias, conselhos nacionais ou grupos de trabalho envolvidos na sua convocação e organização e, em alguns casos, na própria legislação, que assegura a periodicidade de algumas delas.

⁴⁰⁰ POGREBINSCHI, Tamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, no 3. Rio de Janeiro: 2011, p. 259

⁴⁰¹ BRASIL, Secretaria de Governo. Brasília. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em: 09 fev. 2020

⁴⁰² POGREBINSCHI, op. cit., p. 262.

A institucionalização da Política Pública de Participação Social no período pós-88 gerou uma consolidação destes experimentos democráticos, agregando às conferências um caráter *deliberativo, normativo e representativo*. A deliberação se dá pelo processo de formação de consensos originados dos debates que se realizam neste âmbito, permitindo que representantes do governo e da sociedade civil se envolvam em um processo de justificação de seus argumentos, fundamentados de forma pública. A aprovação do documento final é resultado destes vários e amplos processos de deliberação que ocorrem em seu decurso. O aspecto normativo se caracteriza pelo fato de que o documento final, aprovado após a deliberação, gera expectativas normativas nos envolvidos diretamente e indiretamente naquele processo. O conteúdo deste relatório final gera subsídios para definição de vários aspectos das políticas públicas e serve de fonte de informação para elaboração de propostas legislativas⁴⁰³.

Entre 2003 e 2010⁴⁰⁴, uma média de 10 conferências nacionais ocorreram anualmente no Brasil simultaneamente às realizadas no âmbito municipal e estadual. A estimativa é que aproximadamente cinco milhões de pessoas participaram das 73 conferências nacionais organizadas nesse interim. O resultado dessa participação social intensa é que aproximadamente 40 áreas de políticas públicas se beneficiaram dessas inovações. Cerca de um quarto de todas as conferências nacionais realizadas entre 1988 e 2009 trataram exclusivamente de grupos minoritários, tais como: políticas para mulheres, políticas de juventude, políticas indígenas e políticas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT). Verificou-se um considerável impacto das conferências nacionais nos poderes executivo e legislativo. O Plano Nacional de Direitos Humanos publicado em 2009 foi construído pelo poder executivo com base em propostas feitas em conferências nacionais, conforme já elucidado. Somente entre 2003 e 2008, diretrizes aprovadas nas conferências nacionais se fizeram refletir no legislativo em um total de 2.233 projetos de lei, 163 propostas de emenda constitucional, 216 leis e 6 emendas constitucionais. Alterações constitucionais, a citar: direito à alimentação e inclusão da juventude como sujeito de direitos – são resultantes do trabalho conjunto dos conselhos e das conferências nacionais. A Conferência Nacional de Educação de 2010 propôs que 50% das receitas provenientes da exploração da camada pré-sal fossem investidas em educação profissional e superior. Diretrizes da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural de 2008

⁴⁰³ POGREBINSCHI, Tamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, no 3. Rio de Janeiro: 2011, p. 263 e ss.

⁴⁰⁴ Da leitura da tese, fica clara a defasagem dos dados, que podem sugerir uma desatualização das análises. Contudo, o que ocorreu foi um enfraquecimento da prática democrática, com a subsequente redução de produção de dados. Tais fragilidades serão identificadas e discutidas adiante.

foram refletidas em uma lei de 2009 sobre alimentação escolar⁴⁰⁵. A participação cívica na política, as propostas de democracia participativa e deliberativa, são possibilidades de fortalecimento da democracia representativa⁴⁰⁶. Isso tornar-se bastante claro ao se evidenciar que há conferências nacionais convocadas e organizadas pelo poder executivo em parceria com a sociedade civil, as quais possuem a manifesta intenção de reunir e produzir diretrizes para a elaboração de políticas públicas de âmbito nacional. São experiências de alcance nacional, que asseguram a universalidade na definição das políticas e a reconfiguração da proporcionalidade dos eventuais interesses partidários e setoriais ali representados⁴⁰⁷.

A pesquisa coordenada por Tamy Pogrebinschi⁴⁰⁸ verificou que a despeito das dúvidas que possa suscitar a presunção de formação de consenso no seio da sociedade civil, o grau de autonomia desta quando opera no âmbito do Estado, as disputas hegemônicas em torno dos diferentes projetos políticos e movimentos sociais que a caracterizam, entre outros fatores, o fato é que as conferências nacionais de políticas públicas consistem em mediações democráticas muito eficazes. Segundo seus estudos, o Brasil faz na prática o que os estudiosos internacionais da democracia e dos processos democráticos de formulação de políticas públicas esforçam-se para fazer, criando modelos teóricos e produzindo simulações hipotéticas: aprofundar o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de uma aproximação entre o Estado e a sociedade civil.

O resultado mais relevante desta pesquisa consiste em comprovar que as demandas resultantes das conferências nacionais têm impactado positivamente na formação da agenda do poder legislativo, conforme demonstrado no item anterior da tese. Ou seja: temos elementos que nos comprovam que o experimentalismo democrático no Brasil está gerando resultados importantes para a consolidação de uma democracia constitucional, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Esses dados desmistificam muitas discussões construídas ao redor do debate sobre participação social e democracia. Fica muito claro que os instrumentos de participação social

⁴⁰⁵ POGREBINSCHI, Tamy; TANSCHKEIT, Talita. **Andando para trás: O que Aconteceu com a Participação Social no Brasil?** Disponível em: <https://latinno.net/pt/publications/> Acesso em: 13 fev. 2020.

⁴⁰⁶ POGREBINSCHI, Tamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, no 3. Rio de Janeiro: 2011, p. 262.

⁴⁰⁷ POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

⁴⁰⁸ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

concebidos a partir das propostas de democracia deliberativa e participativa não excluem ou enfraquecem as instituições políticas tradicionais, desenhadas no contexto das democracias representativas. Pelo contrário, há um reforço de seus papéis e verifica-se que a participação social gera efeitos sobre a agenda política dos poderes instituídos.

As conferências nacionais possuem interface comunicativa e em alguns casos, podem adquirir a interface política, é necessário avaliar a experiência. Envolvem participação através da representação e deliberação. Geram responsividade, inclusão política e igualdade social. Impactam na definição de agenda, formulação e tomada de decisão das políticas públicas⁴⁰⁹.

O **Orçamento Participativo (OP)** tornou-se em um destes experimentos que chamaram a atenção da comunidade internacional. Criado em 1989 na cidade de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, consistiu em uma das exportações democráticas do Brasil: até 2015 tinha sido adotado em aproximadamente 1.000 (mil) municípios, em mais de 40 (quarenta) países. Foi premiado pelas Nações Unidas em 1996 como "melhor prática", sendo classificado entre os 40 (quarenta) melhores programas sobre políticas do mundo⁴¹⁰.

Trata-se de uma inovação democrática que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos de prefeituras municipais através de processos da participação popular, os quais são compostos por assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. São constituídos conselhos de representantes da sociedade e dos governos para organizar e acompanhar o processo e fiscalizar o cumprimento das demandas da sociedade. O OP foi inaugurado pelo Partido dos Trabalhadores em 1989 na cidade de Porto Alegre e foi replicado em outros municípios. Até 2016 foram identificados 350 (trezentas e cinquentna) experiências de OP no Brasil⁴¹¹.

É uma inovação com interface política, que envolve a participação cidadã mediante a representação e deliberação. Gera responsividade, inclusão política e igualdade social. Impacta no ciclo de políticas na definição de agenda, formulação e tomada de decisão e avaliação⁴¹².

O **Orçamento Participativo Digital** é uma plataforma digital para discussões com a sociedade sobre questões e prioridades orçamentárias no nível local, que podem envolver etapas

⁴⁰⁹ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

⁴¹⁰ POGREBINSCHI, Tamy; TANSCHKEIT, Talita. **Andando para trás: O que Aconteceu com a Participação Social no Brasil?** Disponível em: <https://latinno.net/pt/publications/> . Acesso em: 13 fev. 2020.

⁴¹¹ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

⁴¹² Ibid.

presenciais como podem se desenvolver de forma exclusivamente digitais. São experimentos recentes. As primeiras experiências aconteceram no ano de 2001 na cidade de Porto Alegre e em Ipatinga, Minas Gerais. Dados de 2014 indicam que existem 37 (trinta e sete) plataformas operantes no Brasil⁴¹³.

No que se refere às **inovações digitais**, afirma-se que América Latina é o terceiro maior mercado digital do mundo e possui uma das mais altas taxas de penetração da internet identificadas. As reduções dos níveis de exclusão digital ocasionaram o aumento da inclusão política, uma vez que no campo das inovações democráticas, o âmbito virtual destaca-se pelo aumento de seus índices de participação, uma vez que houve uma intensificação da relação entre cidadãos, política e governo. O envolvimento dos cidadãos deu-se nas diversas etapas do processo político, desde a definição da agenda até a avaliação de políticas incluindo a formulação e aplicação de decisões políticas⁴¹⁴.

Mesmo se as novas tecnologias envelhecem rapidamente, as inovações digitais estão apresentando uma sustentabilidade razoável e isso é explicado pelo fato de que a maior parte das experiências fomentarem a co-governança: em mais da metade dos casos estudados, os governos e cidadãos se reúnem em processo de desenho e implementação das políticas, independente de quem desenvolveu a inovação. Identificou-se que o âmbito de atuação é nacional e local, o que significa que as novas tecnologias podem contribuir para aumentar a participação e impactar a democracia. O número de cidadãos envolvidos, na média, é maior do que nos experimentos que acontecem fisicamente. Contudo, a capacidade para gerar decisões é baixa. No que se refere a implementação, a maior parte das inovações não é formalizada. Para aumentar seu impacto real na democracia é necessário aumentar o nível de formalização e a sua capacidade de gerar decisões vinculantes. Um dado importante foi revelado: as inovações que geraram maior impacto são organizadas ou apoiadas pelos governos⁴¹⁵.

As inovações têm, em sua maioria, a interface cognitiva e comunicativa, mas podem adquirir a interface política. É preciso avaliar caso a caso. O mesmo se aplica a avaliação dos meios, fins e impacto no ciclo das políticas.

⁴¹³ POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt> Acesso em: 15 fev. 2020.

⁴¹⁴ POGREBINSCHI, Thamy. Innovación digital en América Latina: Cómo Brasil, Colombia, México y Perú han estado experimentando con la participación electrónica. In: POGREBINSCHI, Thamy. **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/en/publications/> Acesso em: 14 fev. 2020.

⁴¹⁵ Ibid.

A virtualização das relações sociais e os impactos gerados pelos experimentos democráticos produzidos no âmbito digital são um convite para a expansão desse espaço de participação social, como uma estratégia eficiente de aprofundamento da democracia. Não existe consenso ainda acerca da conceituação do que seria uma democracia digital, e existe uma pluralidade de termos que referenciam esse fenômeno⁴¹⁶. O que toca ressaltar é a importância de proliferar as plataformas de e-participação no marco da Política Nacional de Participação Social, considerando que a internet hoje produz debates que realizam fortíssimos impactos nas decisões políticas produzidas nos espaços físicos.

Por fim, é possível evidenciar a potencialidade democrática destas inovações com a apreciação dos seus impactos e resultados. O experimentalismo democrático está produzindo a melhora da qualidade democrática, com todos seus problemas e limitações. É a opção mais adequada para um caminho de aprofundamento democrático, considerando que permite a pluralização de vozes e possibilidades de construção política e constitucional, gerando impactos comprovados nesse sentido.

É fato que hoje se registra uma queda na participação social e os motivos são diversos e serão abordados nos próximos tópicos. Porém, é preciso separar essa análise em dois momentos distintos: primeiramente pretendo avaliar as fragilidades identificadas nas experiências de inovação democrática realizadas. O que é possível ser melhorado mediante ajuste normativo será feito na proposta de releitura da PNPS. Contudo, ressalvo que existem aspectos que só podem ser corrigidos durante a repetição da experiência e o amadurecimento da capacidade democrática dos

⁴¹⁶ “As expressões mais comuns, como democracia digital, democracia virtual, ciberdemocracia, democracia contínua, democracia eletrônica, política virtual, e-democracia, teledemocracia, netdemocracia ou república eletrônica, referem-se ao mesmo fenômeno, ou a um conjunto de fenômenos similares à comunicação política. [...]. Representa um ambiente comunicacional desregulamentado, viabilizado pela interconexão mundial dos computadores, com acesso remoto aos conteúdos informacionais provenientes de diversos terminais, permitindo o intercâmbio de dados digitais. Para este autor, o ciberespaço ainda comporta as tecnologias intelectuais que amplificam, exteriorizam e modificam diversas instâncias cognitivas humanas (memória, imaginação, percepção e raciocínios), podendo tornar-se ambiente para a exploração dos problemas, discussão pluralista entre atores envolvidos, tomada de decisão coletiva e avaliação dos resultados. Este ambiente cibernético aspira à liberdade de expressão e navegação, no âmbito informacional, contrário aos meios de comunicação tradicionais. Como o regime democrático resguarda os aspectos relacionados aos direitos e à liberdade, a democracia digital constitui esta liberdade em ambientes desregulamentados propícios à comunicação e cooperação coletiva. As tecnologias da informação e comunicação representam novas possibilidades para o exercício da prática democrática sem, necessariamente, representar uma nova categoria deste regime político. A democracia digital (ou ciberdemocracia) inclui qualquer relação entre governo e cidadão através da tecnologia da informação, tentando maior participação dos indivíduos no processo decisório, transparência nas transações governamentais e accountability”. SANTOS, José Carlos Sales. Informação, democracia digital e participação política: uma breve revisão teórico-analítica. Em questão. **Revista da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da UFRGS**, v. 19, n.2 – jul/dez. 2013

cidadãos e das instituições. Em um segundo momento, avaliarei as ameaças que se colocam para continuidade da PNPS no Brasil, materializadas na atual política de governo.

3.4 LIMITAÇÕES E FRAGILIDADES DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS: ENFRENTANDO O CONFLITO, PRODUZINDO CONSENSOS (PRECÁRIOS), MELHORANDO A DEMOCRACIA.

Após anos de experiência democrática, é possível identificar algumas limitações no desenvolvimento das instâncias participativas. Tais limitações são utilizadas pela literatura como justificativa para desqualificar o experimentalismo democrático e a participação popular. Partindo da teoria democrática radical aliada ao constitucionalismo popular e das críticas que ambas dirigem a democracia e ao constitucionalismo, percebe-se que a questão de fundo consiste na necessidade de negação do conflito. É muito mais confortante e convencional ler o mundo a partir das lentes do idealismo e suas teorias abstratas. Essa necessidade de conforto e de soluções abstratas, que jamais resolverão nada no mundo da vida, exige que se opere a redução das possibilidades de conflito. A partir disso, a escolha é por uma democracia e um constitucionalismo de gabinete.

A ampla participação política nunca é algo desejável, pois coloca em risco a estabilidade do sistema, pelo excesso de demandas e pressões. Compreender Chantal Mouffe e defender a admissão da paixão e da emoção na política, é algo revelador e instigante. Conceber, concretamente, um desenho institucional que abrigue essa radicalização democrática, que é a expressão do mundo da vida, é mais difícil, logo, sempre é melhor retornar aos (falsos) consensos racionais e razoáveis. Menos ameaçadores e mais estáveis. Dentro dessa concepção, “*o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política, é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade*”⁴¹⁷

Os debates sobre participação refletem uma metonímia para as discussões sobre democratização do Estado. De um lado, uma elite política titular de poderes de decisão, e, de outro, todo o restante da sociedade. Não basta, portanto, apontar qual país se almeja se não houver a capacidade de afirmar, com a mesma certeza, para quem essa nova nação será construída⁴¹⁸. A democracia radical e o constitucionalismo popular, abrigados em um desenho institucional democrático permeado por esferas públicas plurais, almejam uma nação comprometida com as promessas – radicais e populares – da igualdade, liberdade e fraternidade.

⁴¹⁷ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 138-139.

⁴¹⁸ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana. Articulação e Transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 12, p. 75-80. jul/dez. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI12_10.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

Há que se reconhecer os riscos decorrentes dessa situação e a necessidade de passar por eles, uma vez que é melhor assumi-los do que deixar a democracia nas mãos exclusivamente da classe política, está sim balizada por seu projeto de poder específico (hegemônico no campo de disputa política, mas não exclusivo e nem totalizante). A pluralidade de vozes e do conflito são características essenciais da democracia. Defender a inconveniência destes riscos é uma atitude que denota a dificuldade histórica de admitir o conflito como dimensão constitutiva da vida comunitária e a consequente atitude de esconder-se atrás de um discurso idealizador e burocrático de um equilíbrio social e de poder que inexistiu e nunca existirá. A vida é contradição, é recuo e avanço, é conflito e consenso. É disputa, é aliança, é relação. Não há nada de inédito com as iniciativas de experimentalismo democrático. Elas traduzem as ideologias que fundamentam a existência humana, a dificuldade de lidar com o diferente e com o contrahegemônico, a necessidade de seguranças absolutas. Sim, é necessário certa estabilidade e segurança e é preciso hegemonia política para governar e caminhar comunitariamente, mas o que é importante, segundo as teorias que fundamentam essa tese, é reconhecê-las como precárias e contingentes, como resultado de articulações concretas e contingenciais, realizadas nos diversos espaços públicos.

A política democrática requer essa flexibilidade e a assunção destes riscos. Uma democracia segura e recheada de normas de previsibilidade é incompatível com uma sociedade complexa, plural e conflituosa.

A partir dessa perspectiva, escolho utilizar os conflitos como possibilidades de fundar critérios públicos de entendimento do mundo. Para isso, é necessário torná-los visíveis e isso requer a constituição de espaços nos quais diversos atores e seus interesses possam estar representados. A continuidade e o funcionamento sistemático dessas instâncias são um elemento central para publicizar todos os conflitos, uma vez que somente o exercício dessas práticas ao longo do tempo poderão reduzir as assimetrias de poder e de conhecimento entre governo e cidadania⁴¹⁹.

A Política Nacional de Participação Social e as inovações democráticas nela inseridas possuem algumas limitações e fragilidades que serão aqui expostas. O que é possível ser melhorado mediante ajuste normativo será feito na proposta de releitura da PNPS. Contudo, existem aspectos e riscos que só podem ser superados durante a repetição da experiência e o amadurecimento da capacidade democrática dos cidadãos e das instituições. Tais aspectos serão identificados como

⁴¹⁹ ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 215 e ss.

desafios a serem enfrentados mediante a construção de um desenho institucional que permita essas ações.

O amadurecimento da experiência de participação social no Brasil provocou avanços importantes nas estruturas burocráticas do governo federal, no sentido da abertura para o diálogo. Entretanto, a “escuta” é apenas um primeiro passo em uma estratégia de participação social que tem como objetivo o compartilhamento do poder, conforme foi demonstrado na análise das inovações feitas no tópico anterior, as quais ainda permanecem, em sua maioria, no campo da interface cognitiva e comunicacional. A conversão para o âmbito da gestão e tomada de decisão ainda é menos recorrente. Para a administração pública federal o processo de ouvir já é tão difícil que por vezes se esgota nele mesmo. Há dificuldades de processar o que ouviu e de operacionalizar e levar em consideração o que se ouviu. Esta é um ponto central para o aprimoramento dos atuais mecanismos institucionais de participação social, com sua inserção em uma Política Nacional de Participação Social⁴²⁰.

O campo das políticas sociais foi povoado por conselhos e processos de conferências para o debate e deliberação das políticas. Em contrapartida, nenhum mecanismo participativo foi implementado para definição da política econômica. As decisões econômicas estão cada vez mais concentradas em poucas mãos. Trata-se de uma contradição e uma barreira para o avanço da participação, uma vez que as restrições determinadas pelas políticas macroeconômicas e fiscais afetam o alcance e o próprio desenho das políticas sociais. Qualquer argumento no sentido de tornar as medidas econômicas mais transparentes, passíveis de influência e do controle social é refutado com a naturalização do discurso de que as mesmas são de natureza essencialmente técnica e, portanto, devem ser tomadas por especialistas. Nesse sentido, diz-se que a economia colonizou a política, uma vez que em última análise as decisões “técnicas” indiscutíveis afetam o espaço de decisão da política, incluindo os conselhos e conferências⁴²¹.

Para reforçar essa afirmativa, concluiu-se que experiências coletivizadas e mais institucionalizadas, como conselhos e conferências, apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, enquanto experiências mais pontuais de

⁴²⁰ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

⁴²¹ Ibid.

participação ou individualizantes, como audiências, ouvidorias e reuniões com grupos de interesse, estão mais presentes nas temáticas que envolvem infraestrutura e desenvolvimento econômico⁴²².

Algumas estratégias para enfrentar essas situações foram adotadas a partir de 2003 e podem ser consideradas uma mudança inicial e incipiente em relação a essa lógica. Uma delas foi a criação de espaços transversais, em que questões de interesse geral poderiam ser postas e discutidas junto à sociedade. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi um exemplo disso. Foi criado com características que o permitiam trazer para si qualquer tema envolvendo um projeto nacional de desenvolvimento. Porém, este espaço ainda dialogava pouco com as outras estruturas existentes. A criação do Fórum Interconselhos deu-se nesse contexto, com o objetivo de garantir a transversalidade dos experimentos participativos, articulando as demandas dos conselhos, conferências, mesas, reuniões para que as construções das políticas atuassem em uma mesma direção, garantindo sustentabilidade e organicidade. O reconhecimento do Fórum Interconselhos com o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas, em 2014, foi o ápice desse movimento⁴²³.

A partir dessas experiências, foi verificado que os fatores que impedem a implementação do que se discute nos espaços participativos não estão restritos apenas à “vontade política” ou à “força da sociedade civil”. A ausência de articulação entre as esferas econômica e social possuíam raízes mais profundas. Estudos mais recentes realizados pelo IPEA descortinaram a complexa teia relacional entre Estado e sociedade, mostrando que os resultados dependem dos repertórios distintos de interação utilizados por movimentos sociais, do histórico de cada área de política pública, da visão dos atores estatais sobre práticas participativas e dos distintos vínculos dos atores sociais com o sistema político. Por conseguinte, a efetividade destas instituições e o aumento do seu impacto nas decisões políticas são afetados pela excessiva fragmentação que as permeia, uma vez que estão vinculadas a ministérios e secretarias diversas, com orçamentos, metas e prioridades distintas. A heterogeneidade do Estado e sua complexa relação com os atores sociais fragilizavam significativamente o potencial de impacto democrático dessas inovações⁴²⁴.

⁴²² PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. IPEA. Texto para Discussão 1707, Rio de Janeiro, fev. 2012

⁴²³ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana. Articulação e Transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 12, p. 75-80. jul/dez. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI12_10.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

⁴²⁴ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

O IPEA concluiu, em suas pesquisas, que os problemas da baixa capacidade de influência das instituições participativas no governo estavam relacionados com a fraca articulação dos mecanismos o que direcionou para a necessidade de articulação das instituições participativas com um conjunto de atores, governamentais e da sociedade civil, bem como com outras áreas de políticas e instituições de participação⁴²⁵.

Veja-se:

[...] Espaços participativos e organizações burocráticas estão fundados em valores e culturas muito diferentes entre si. A solução a esse impasse foi a adaptação (de ambas as partes) às lógicas próprias de cada política pública, em que os diversos aos programas do governo federal serviam como mediadores e pontos de convergências entre os atores governamentais e sociais. Isso possibilitou, sob os grandes sistemas de políticas públicas inspirados na saúde e na assistência social, a formação de nichos de coexistência, marcados por linguagens e objetivos comuns, em que burocracia pública e atores sociais, se não cooperavam, pelo menos toleravam-se mutuamente. [...] O grande problema da expansão setorial da participação é a excessiva fragmentação gerada. Os espaços participativos criados e mantidos em determinadas áreas governamentais pouca ou nenhuma interação são capazes de estabelecer com órgãos alheios a esse espectro setorial, tanto por falta de mandato legal quanto por ausência de proximidade com os seus burocratas. Isso produziu um cenário de participação estritamente vinculada a ministérios ou políticas, que exigia dos atores de movimentos sociais uma grande capacidade de reposicionamento (e ubiquidade) para acessar canais diferentes de acordo com as regras de competência acionadas por cada demanda em particular. Como uma consequência perversa, “os novos canais de participação política surgidos têm absorvido membros ativos destes movimentos, contribuindo, creio eu, para o declínio destes⁴²⁶”.

A busca de articulação nacional foi inicialmente atribuída à Secretaria-Geral da presidência da república, rebatizada em 2015 como Secretaria de Governo. Em menor grau, também a Casa Civil, a Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento trataram do tema de forma concentrada. Em 2011, a construção democrática do PPA 2012-2015 representou um ponto de inflexão desta busca pela concretização de um Sistema Nacional de Participação Social, a qual foi enfraquecida com os acontecimentos que sucederam a publicação do Decreto 8.243/2014. A questão permaneceu em aberto, pois a fragmentação fragiliza a potencialidade democrática existente. A gestão concentrada da participação social é um pressuposto para seu fortalecimento⁴²⁷.

⁴²⁵ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

⁴²⁶ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana. Articulação e Transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 12, p. 75-80. jul/dez. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI12_10.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

⁴²⁷ Ibid.

A concentração dos conselhos sob o mesmo ministério realizada pelo atual governo não resolve esse problema, uma vez que a fragmentação deve ser enfrentada mediante a construção de uma política que articule a todos ao redor de um mesmo projeto político – o aumento da qualidade democrática – e que reconheça sua diversidade e complexidade. Agrupar todos esses espaços sob um mesmo ministério é uma solução simplista. Ou seja: a necessidade de uma Política de Participação Social e seu Sistema Nacional de Participação Social é inquestionável. Não se quer dizer com isso que a participação deva ser regulada inteiramente por leis ou que processos institucionalizados garantem a sua qualidade, mas certamente configuram um ponto de partida (ou de chegada, após tantos anos de experiência de uma Constituição Cidadã) para a expansão democrática no Brasil⁴²⁸.

A excessiva fragmentação desses espaços, demanda que os atores dediquem energias a busca de um posicionamento político junto a ministérios e secretarias para obter o que necessitam. Tal situação favorece o reforço do sistema clientelista, permeado por preferências ideológicas e personalizadas, o que acaba por afastar os cidadãos comuns e não envolvidos com movimentos sociais e coletivos específicos nestes espaços.

A construção de um sistema nacional de participação social possibilitará a definição institucional de uma cultura de participação social, que possuirá um objetivo comum, estratégias e metas compartilhadas, que depois, na operacionalização, serão concretizadas de acordo com o contexto que as permeia. A questão central é definir um caminho comum e compartilhado, o qual encontra seus fundamentos na Constituição.

Ainda, a forte herança de autoritarismo que marca a formação histórica da política brasileira aliada ao controle excessivo por parte do poder executivo sob estes espaços, responsável pela cessão de espaços físicos e de recursos como telefone, material de consumo etc., acarreta a limitação da autonomia e da liberdade de expressão, uma vez que é comum que atores governamentais usem de suas capacidades para exercer o domínio sobre a agenda e as pautas de discussões, omitindo do Estado reivindicações populares ou exercendo o “acolhimento seletivo de propostas”. Por outro lado, verifica-se que nos casos em que existem padrões normativos estabelecidos, essa fragilidade atenua-se significativamente, permitindo que a proximidade com os

⁴²⁸ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

atores governamentais proporcione interações que resultam na celebração de convênios, acordos e parcerias. A ausência de um marco normativo é uma fragilidade que precisa ser sanada⁴²⁹.

Outra questão que é constantemente levantada consiste na ocorrência de variados tipos de domínio destes espaços por grupos sociais particulares ou classes profissionais, comprometendo sua natureza democrática. De igual forma, tais questões reafirmam a necessidade da institucionalização destas experiências, com a formalização de regras e critérios debatidos de forma aberta. Contudo, é preciso ter atenção com esse posicionamento, que não significa a defesa pela primazia da institucionalização em relação à espontaneidade política e autogestionária de movimentos sociais e iniciativas cidadãs, conferindo-lhes uma qualificação política de segunda categoria. Há exemplos de organização espontânea de movimentos sociais com forte impacto nas decisões da esfera estatal, como no caso da Campanha Nacional contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e as jornadas do Grito da Terra, organizadas pelos trabalhadores rurais⁴³⁰.

Por fim, é preciso considerar mais um argumento, apontado como um ponto de fragilidade da institucionalização das experiências democráticas: o risco de domesticação dos movimentos sociais e manifestações populares espontâneas ao cerco burocrático, técnico e limitado pelos entraves da política em vigor oferecidos pelo Estado. É real o risco de tornar essas experiências participativas uma política de propaganda, uma peça de marketing, uma “marca” de gestão⁴³¹. O que ocorre no Brasil, atualmente, pode ser considerado um exemplo disso: todas as práticas participativas são atribuídas como de criação única e exclusiva do Partido dos Trabalhadores e levam consigo todos os méritos e deméritos deste partido político. Muito embora diversas pesquisas atestem que de fato o período de governo deste partido foi marcado pela florescência e consolidação destas experiências, não é verdade que todas foram criadas durante este período, tampouco, que seu desenvolvimento se deu, exclusivamente, sob o governo do PT. Há registros que comprovam que

⁴²⁹ INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

⁴³⁰ As Jornadas Gritos da Terra caracterizam-se como a principal mobilização dos trabalhadores do campo. A atividade era organizada pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em parceria com entidades como a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e a CUT e teve 21 edições, reunindo milhares de trabalhadores para discutir temas relacionados a reforma agrária, investimentos no campo, desenvolvimento rural sustentável, soberania alimentar, etc. INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

⁴³¹ ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 217.

ocorreram na vigência de outros projetos políticos, conduzidos por outros partidos⁴³². Conforme amplamente comprovado anteriormente, os benefícios trazidos pelas inovações democráticas não se restringem ao âmbito das políticas desenvolvidas pelo Partido dos Trabalhadores. Esse argumento pode ser tornar uma armadilha meramente ideológica que merece ser enfrentada com atenção e esclarecimento via análise de dados, conforme feito anteriormente.

Por fim, é importante considerar que os espaços participativos não vivem em permanente estado de euforia associativa e participativa. A assimetria de conhecimentos e informações e as questões políticas propriamente ditas geram baixa mobilização cidadã nas experiências de gestão pública participativa. Porém, o potencial de renovação democrática dessas experiências não pode ser julgado, exclusivamente, pela quantidade de participantes efetivamente mobilizados: não se trata somente de estimular as pessoas a participarem mais do processo de formulação de políticas públicas locais, mas de assegurar a qualidade dessa participação, sobretudo por sua perspectiva pedagógica e deliberativa⁴³³.

A participação jamais será total e poderá gerar desvios. Porém, é o risco do jogo democrático, até mesmo porque permanecer preso a deliberação de pequenas elites não oferece risco menor. Há importantes pesquisas que trazem críticas quanto a configuração real dos conselhos, delatando que, na maioria das vezes, acabam por reproduzir em seu interior, estruturas elitizadas de poder, tal qual existem em todos os grupos sociais. Nesse sentido, identificaram-se os otimistas e os céticos. Se, por um lado, os primeiros argumentos apontavam as instituições participativas, dentre as quais destacamos os conselhos como elementos de potencial inclusão e redução das desigualdades políticas, ao promover o acesso aos processos decisórios por parte de

⁴³² A avaliação da experiência do Orçamento Participativo permitiu a seguinte conclusão por estes pesquisadores: 1) “[...] coexistem projetos políticos presentes na sociedade e no Estado, que predominam em cada um desses espaços e que os atravessam. A possibilidade de que o governo implemente as ações que seriam coerentes com seu projeto político, não depende, no entanto, somente da sua vontade, e da coerência com este projeto. De alguma maneira, cada cidade tem o governo e a experiência de OP que corresponde ao projeto político predominante na sociedade naquele momento. 2) [...] “além dos projetos políticos predominantes no estado e na sociedade, há diversos outros projetos políticos que interferem e limitam a possibilidade de o projeto do governo transformar-se em ação. Estes pode ser nuances de projetos dentro do mesmo partido, podem ser projetos distintos no interior da coalizão de governo, projetos partidários conflitantes com maior ou menor poder na Câmara dos Vereadores, ou em outros políticos na cidade, ou no Estado”. 3) [...] existem constrangimentos e circunstâncias da realidade que condicionam as possibilidades de ação, tais como montante de recursos orçamentários do município. Os recursos orçamentários disponíveis são resultado da existência ou não de uma reforma fiscal [...]”. ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp, 2006.

⁴³³ MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**. FGV, EBAPE: Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008, p.10.

atores tradicionalmente excluídos do processo político, há uma orientação analítica que aponta a reprodução de desigualdades no interior destas instituições como um problema de legitimidade e efetividade destes espaços⁴³⁴.

Não compreendo que tal problema possa ser enquadrado como um problema de legitimidade e efetividade, uma vez que as instituições traduzem a cultura em que estão inseridas. Logo, essa é a cultura brasileira⁴³⁵. Tal elemento pode ser enquadrado como um desvio, uma fragilidade a ser tratada mediante a melhoria das estruturas participativas através da criação de regras mais claras sobre composição, eleição e accountability. Conforme já dito, a questão central que deve orientar qualquer reflexão sobre democracia é que esse regime impõe um jogo e esse é composto por disputa e conflito constantes. Disputa de sentido e diversidade de compreensão são características positivas (e não negativas e nefastas como faz crer o idealismo conservador) e inerentes de todo agrupamento humano. Logicamente, geram estruturas de poder e geram graves desvios. Admitir os desvios que essas estruturas desencadeiam e suas externalidades, não retira o valor do experimento democrático, uma vez que os resultados produzidos nestes anos evidenciam que é necessário correr o risco. Elites por elites, parece melhor, nesse caso, ter uma maior diversidade delas, pulverizadas em distintas estruturas. Mais fácil se torna enfrentá-las e desconstitui-las. Esse é o jogo que a democracia traz. Tornar esse jogo claro e assumir seu risco poderá produzir maiores possibilidades de se buscarem elementos de superação dessas externalidades. Que sempre se farão presentes⁴³⁶.

⁴³⁴ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana; COSTA, Caio. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf. Acesso em: 26 fev. 2020.

⁴³⁵ “[...] as IDP’s ganharam materialidade no seio do sistema político brasileiro a partir de um acúmulo de aprendizagens sociais e institucionais desde a redemocratização do país, apesar de todos os vícios e contradições que lhe podem ser conferidos. Isto é, elas inserem novos canais participativos em um sistema democrático de baixa intensidade, marcado por “uma ilha de relações democráticas num arquipélago de despotismos (econômicos, sociais, raciais, sexuais, religiosos) que controlam efetivamente a vida dos cidadãos e das comunidades”. Nesse sentido, seria muita ingenuidade supor que elas estariam imunes a todas as relações nefastas e autoritárias de dominação consolidadas historicamente na sociedade (tradição patrimonialista e oligárquica), que ao mesmo tempo gera e se alimenta de uma estrutura extremamente desigual de acesso aos instrumentos institucionais de decisão. As IDPs, portanto, embora sejam canais formais pensados para diminuir essas assimetrias disjuntivas de um regime democrático, também refletem em diferentes níveis as próprias assimetrias do contexto sociopolítico no qual se inserem, fato aqui denominado paradoxo da inserção”. INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

⁴³⁶ “Entretanto, existe a defesa de que, na medida em que as IDPs são reconhecidas como fóruns de participação plural da sociedade, também devem ser tomadas enquanto espaço de disputa política, e não meramente ignoradas e deslegitimadas discursivamente por setores organizados da sociedade civil. Como exposto, embora as desigualdades possam de fato “minar a participação de alguns sujeitos, a organização de associações permite vislumbrar saídas para a construção de lutas deliberativas por reconhecimento”. Ademais, a natureza institucional inovadora desses órgãos e sua

O experimentalismo democrático, como o próprio nome delata, propõe que se experimente e se prove novas formas de construir a democracia com participação cívica. Serão identificados custos e desvios. Porém, diante da possibilidade de gerar ações mais reflexivas e que sejam resultantes de uma deliberação mais plural, mais consonante com propostas efetivamente democráticas, percebe-se que vale a pena arriscar. A pluralidade de visões sempre gera ampliação de possibilidades. Em um país com a pluralidade e a desigualdade do Brasil, é necessário trabalhar com essa perspectiva.

Após analisar essas informações, resta claro que a necessidade de criação de uma Política Nacional de Participação Social amparada por um Sistema Nacional não é tradução apenas de uma vontade política fundamentada em determinado espectro ideológico e teórico. É uma necessidade que se delineou depois da adolescência democrática vivida no Brasil, marcada pelo florescimento de iniciativas inovadoras e apaixonadas, comprometidas com a superação do autoritarismo deixado pela ditadura. Após a fase de enamoramento e paixão política, desponta uma realidade desafiadora e conflituosa de diversidade de compreensões políticas, de fragmentação de atuação e de limitação orçamentária. A ausência de um marco institucional de articulação e sistematização destas experiências pode torná-las apenas um registro de um passado democrático efervescente, superado pela vontade política de um projeto de governo que não compreende o significado da palavra constitucionalismo, democracia e soberania popular. Por isso a necessidade de não deixar esmorecer o impulso político e democrático nascido no Congresso Nacional no ano de 2019 de revigorar essa discussão e recolocar a pauta da PNPS e seu sistema de sustento. A contrahegemonia confere vida à democracia radical. E, a soberania popular é o fundamento do constitucionalismo.

inserção no processo de transição democrática fazem com que se choquem na prática cotidiana com as relações tradicionais de mediação privada da cidadania (clientelismo, personalismo e patrimonialismo), o que implica inevitavelmente um “contínuo processo dialético” na perspectiva de sua evolução” In: INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

3.5 AMEAÇAS A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O FIM DA ADOLESCÊNCIA DEMOCRÁTICA NO BRASIL E O GOVERNO BOLSONARO⁴³⁷

A forte queda na produção de dados sobre a participação social no Brasil após o ano de 2016 é evidente e está comprovada na ausência de novas informações e atualizações de dados. Tal fato torna clara a orientação ideológica do governo que sucedeu a queda de Dilma Rousseff e o atual.

Uma questão central, é que não obstante a Constituição prever a participação social como um direito fundamental e fornecer os fundamentos para a construção de um desenho institucional de participação social, o poder executivo ainda possui instrumentos normativos disponíveis – poderes – para iniciar uma política de desmantelamento das instituições democráticas brasileiras. O decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 emitido pelo presidente Jair Bolsonaro comprova o conteúdo do que foi discutido na segunda seção desta tese: as válvulas de escape constitucionais permitem que o chefe do poder executivo desative e desalinhe normas, projetos, programas e/ou atos políticos que ameacem a concretização de seu projeto de governo⁴³⁸. Neste caso específico, permitiu que o presidente da república atacasse o fundamento da democracia: exercício da soberania popular. Seu ato político unilateral gerou como consequência o comprometimento da continuidade das instituições participativas, comprometendo uma construção institucional de três décadas, fundamentada em dispositivos constitucionais. Sua motivação é clara: a PNPS ameaça seu projeto ideológico de poder. A válvula de escape foi ativada com sucesso.

O referido decreto objetiva a extinção dos órgãos colegiados assim entendidos conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas ou “qualquer outra denominação dada ao colegiado”. Prevê a extinção dos órgãos colegiados da administração federal instituídos mediante a edição de decretos e atos de hierarquia normativa inferior – “incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem” –, correndo a exceção à conta daqueles “previstos em estatutos de instituições federais de ensino janeiro de 2019”, na forma dos artigos 1º e 5º. Exige o encaminhamento, pelos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional, da relação dos colegiados que presidem, coordenem ou de que participem à Casa Civil da presidência da república, até 28 de maio

⁴³⁷ Peço licença para escrever simplesmente “governo Bolsonaro” sem fazer alusão às formalidades que um trabalho científico poderia me exigir ao referir-me ao presidente da república do meu país. Todo trabalho científico, por maior rigor que possua, traduz uma manifestação política profunda. Permaneço respeitosa diante da pessoa e nada tolerante à carnificina democrática que o Brasil vivencia neste momento de sua história. Meu singelo protesto científico se perfaz nessa nota de rodapé.

⁴³⁸ Neste caso, as válvulas de escape estão contidas nos artigos 48 e 84 da Constituição Federal.

de 2019, bem assim a publicação, até 1º de agosto seguinte, dos atos revogatórios das normas instituidoras dos colegiados extintos. Ainda, com a edição do Decreto, instituíram-se requisitos a serem observados visando a criação, recriação ou mesmo ampliação dos existentes, mediante decreto ou portaria interministerial – artigos 3º e 6º. Definiram-se normas gerais pertinentes à duração das reuniões e das votações – artigo 4º. Revogou-se o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, o qual versava a instituição da “Política Nacional de Participação Social – PNPS” com o estabelecimento de mecanismos e instâncias de diálogo entre a Administração federal e a sociedade civil⁴³⁹.

Verifica-se a intenção política clara do atual governo de fragilizar sensivelmente o funcionamento das instituições que compõem nosso sistema de participação social. Não obstante, as reações ao seu conteúdo foram fortes. No interior do próprio poder legislativo, há diversos projetos de lei que visam sustar seus efeitos, que seguem apensados ao Projeto de Lei 113/2019⁴⁴⁰. Foi interposta Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6121/DF com medida cautelar⁴⁴¹, na qual o Supremo Tribunal Federal decidiu por afastar, até seu exame definitivo, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo chefe do executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência sobre a competência ou a composição, e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos.

O fato de um presidente da república encontrar condições institucionais e normativas para que em um único e unilateral ato político revogar os efeitos de normas jurídicas produzidas pelo poder legislativo, instância democrática que possui como responsabilidade primária a construção e deliberação acerca das normas jurídicas, demonstra o quão frágil é o desenho institucional democrático do Brasil⁴⁴² e o quanto é necessário que o projeto de lei que institucionaliza a Política

⁴³⁹ BRASIL, Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. **Diário Oficial**, Brasília, 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁴⁴⁰ BRASIL, Projeto de Lei nº 113, de 04 de fevereiro de 2019. Brasília, 2019. Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacaooidProposicao=2197952> Acesso em: 21 fev.2020.

⁴⁴¹ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121 MC/DF. Relator Marco Aurélio Melo. Inteiro Teor de Acórdão, DJ 27/11/2019. Brasília, 2019 Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴⁴² Nessa linha argumentativa seguiu a decisão liminar do STF: “Justifica-se: o Parlamento é a arena preferencial de deliberação no âmbito da democracia representativa, de modo que, ao prever, em sede legal, a existência de determinado colegiado enquanto mecanismo de participação direta da sociedade civil na gestão da coisa pública, acaba por fornecer, mediante a institucionalização de espaços de participação social, concretude ao que poderíamos denominar “espírito de 1988” – a ser levado em conta, linear e indistintamente, por todos os Poderes da República. Ao fazê-lo, as Casas Legislativas partilharam, em alguma medida, de prerrogativa que lhes é própria – discutir, em sede deliberativa, fiscalizatória e legiferante, as grandes questões nacionais e as diretrizes de atuação do Estado na condução

Nacional de Participação Social seja apreciado, discutido e aprovado, para iniciar a consolidação de um desenho institucional que fragilize as válvulas de escape do poder executivo através da definição clara e detalhada das funções vitais que as instituições participativas ocupam na manutenção da democracia, com a obrigatoriedade de previsão orçamentária para sua operacionalização, por tratar-se de elemento fundacional do regime político.

Segundo o relatório produzido pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, o governo descumpe decisão do Supremo Tribunal Federal, extinguindo conselhos citados em lei, como ocorreu com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), intervindo autoritariamente no funcionamento dos colegiados, com objetivo de esvaziar e extinguir de suas atribuições legais⁴⁴³.

Nos termos do relatório:

No dia 27 de agosto deste ano, o governo federal adotou uma medida de intervenção direta no Conselho Nacional de Direitos Humanos- CNDH. De forma arbitrária e desrespeitando a autonomia e independência administrativa do Conselho, estabelecidos nos Princípios de Paris aos quais o Brasil aderiu, destituiu a Coordenadora-Geral escolhida pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos. Outros Colegiados tiveram representantes da sociedade civil cassadas/os e presidentes biônicos indicados pelo governo e não eleitos por seus pares, assim como ataques à representação da sociedade civil e do funcionamento pleno do Mecanismo de Prevenção e Combate a Tortura (MNPCT), Conselho Nacional do Idoso (CNDI), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CNPD), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNC/D/LGBT), Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNP/IR), Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Comitê Intersetorial de Acompanhamento e

de políticas públicas. Observada a organicidade da ordem constitucional, surge razoável condicionar a extinção de determinado órgão colegiado com assento legal à prévia chancela parlamentar. Interpretação em sentido diverso esvaziaria importante espaço institucional de diálogo entre os Poderes, o que não se confunde com eventual tentativa de manietar o Executivo com a supressão ou limitação das atribuições essenciais do Chefe do Poder no desempenho da função de gestor superior da Administração. Nítida é a tentativa, empreendida pelo Chefe do Executivo, de escantear o Legislativo de tal processo, uma vez que, conforme previsto no artigo 7º e reforçado pela Advocacia-Geral da União em manifestação juntada ao processo, competirá ao Executivo, mediante a atuação das “Pastas ministeriais”, “decidir sobre os colegiados a serem mantidos”. O ponto de partida hermenêutico segundo o qual estaria configurada invasão na esfera de competência do Executivo, presente o espaço de atuação a este franqueado sob o manto da discricionariedade administrativa, ignora a ingerência decisiva desse Poder nas deliberações legislativas, a qual transcende o veto. O Governo possui bancada e líder nas Casas Legislativas, assim como instrumentos políticos de pressão, especialmente, bem ou mal, sob a óptica do controle de cargos e de recursos públicos”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121 MC/DF. Relator Marco Aurélio Melo. Inteiro Teor de Acórdão, DJ 27/11/2019, págs. 20-21. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf> . Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴⁴³ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019. Setembro de 2019. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-aocidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatorio_ColegiadosParticipacaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf. Acesso em: 21 fev. 2020

Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua), Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)⁴⁴⁴.

Os impactos produzidos pelo Decreto podem ser resumidos nos seguintes pontos: (1) redução e dificuldade de dotação orçamentária; (2) descumprimento dos planejamentos com as prioridades e ações emergenciais; (3) extinção do cargo técnicos com impacto negativo nas políticas públicas, especialmente no acompanhamento da tramitação de propostas legislativas no Congresso Nacional e no monitoramento dos fundos e comissões correlatas; (4) falta de transparência sobre disponibilidade e execução de recursos financeiros; (5) atraso das agendas acerca dos temas prioritários face à nova conjuntura política/econômica; (6) fragilidade na organização do Colegiado face criação de comissões de caráter temporário que estão sujeitas a extinção por novo decreto; (7) enfraquecimento do controle social, com a ausência de desempenho das funções de supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas, em especial pelo reduzido número de instituições representativas da sociedade civil e do governo⁴⁴⁵.

A centralização das funções antes desenvolvidas por vários ministérios no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, reduziu o número de reuniões e articulações entre sociedade e Estado e dentro da própria estrutura do governo, produzindo concentração de poder político. Foi identificado o cerceamento dos processos eleitorais, antes preparados com autonomia por uma comissão constituída paritariamente e com representantes de mais de uma pasta ministerial, prejudicando a transversalidade das ações que deveriam ser de vários ministérios e não apenas de um único⁴⁴⁶.

No Conselho Nacional da Pessoa Idosa, por exemplo, foi retirada a possibilidade da alternância da presidência do colegiado, dando à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa da Pessoa Idosa a exclusividade da presidência. O colegiado só poderá manifestar-se sobre as questões demandadas pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ou pelo

⁴⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019**. Setembro de 2019. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-aocidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatorio_ColegiadosParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf Acesso em: 21 fev. 2020

⁴⁴⁵ Ibid.

⁴⁴⁶ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019**. Setembro de 2019. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-aocidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatorio_ColegiadosParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf Acesso em: 21 fev. 2020

Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Sendo assim, o referido conselho perderá sua autonomia e passará a atuar sob uma característica consultiva, perdendo o imprescindível caráter deliberativo, previsto em lei⁴⁴⁷.

Outro exemplo relevante de ser citado é relacionado à Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Em 31 de julho de 2019, foi publicado um Decreto presidencial em que 04 (quatro) dos 07 (sete) integrantes da CEMDP foram substituídos. Sobre essas mudanças, o atual presidente, em entrevista a jornalistas, afirmou “*O motivo [é] que mudou o presidente, agora é o Jair Bolsonaro, de direita. Ponto final. Quando eles botavam terrorista lá [na comissão], ninguém falava nada. Agora mudou o presidente. Igual mudou a questão ambiental também*”⁴⁴⁸

A alegada redução orçamentária não é a principal motivação das decisões políticas do atual governo, conforme se comprova na afirmação acima. Até porque é plenamente possível reduzir orçamento e operar com eficiência em uma estrutura enxuta sem prejudicar o desempenho das políticas públicas sociais e sem comprometer as instâncias participativas, conforme será proposto ao final dessa tese.

A necessidade de descentralizar o poder e retirar do poder executivo a chave da sala de máquinas da Constituição se torna evidente ao constatar que a própria estrutura de participação social construída no Brasil no período pós-democratização está demasiadamente apoiada na figura presidencial. A consequência está revelada: a mudança de governo permitiu que a Política Nacional de Participação Social fosse enfraquecida significativamente.

Após edição do decreto, Jair Bolsonaro recebeu uma comunicação conjunta - OL BRA 8/2019 de 7 de junho de 2019 - enviada por titulares dos mandatos de procedimentos especiais e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, questionando o alcance de sua decisão política, a qual fragilizava a democracia brasileira de forma brutal. Sem qualquer constrangimento, o governo respondeu a comunicação confirmando que manteria sua decisão face a necessidade de ajuste orçamentário⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019**. Setembro de 2019. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-aocidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatrio_ColegiadoseParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf Acesso em: 21 fev. 2020

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019**. Setembro de 2019. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-aocidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatrio_ColegiadoseParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf

De fato, uma das formas que o atual presidente da república encontrou para fragilizar as instituições participativas consistiu no corte de orçamento aos diversos segmentos que de forma direta e indireta sustentavam essa estrutura, através de medidas de contingenciamentos⁴⁵⁰. O INESC realizou pesquisa de dados no Portal SIGA Brasil⁴⁵¹, responsável por disponibilizar as informações acerca do orçamento da União e concluiu que a segunda área mais atingida pelo contingenciamento foram dos direitos da cidadania, que tiveram seu orçamento reduzido no importe de 27% (vinte e sete por cento). Os direitos da cidadania abarcam a defesa dos direitos de minorias e setores vulneráveis da sociedade, como mulheres, população indígena e negra, migrantes, consumidores e pessoas com deficiência. Segundo este Instituto de Pesquisa, os programas que mais sofreram com cortes nessa função foram “Justiça, Cidadania e Segurança Pública”, e “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas”, que tiveram seus orçamentos contingenciados em 44,9% (quarenta e quatro virgula nove por cento) e 32,86%, (trinta e dois virgula oitenta e seis por cento) respectivamente no ano de 2019⁴⁵².

Quando ocorre a redução do orçamento para a realização de políticas públicas em áreas relacionadas aos direitos da cidadania, opera-se o enfraquecimento significativo dos conselhos, conferências e todas as instâncias participativas relacionadas. Tornando visível essa afirmativa, é possível citar o caso da Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. A redução de repasse de recursos a essa política pública esvaziou os espaços de participação destes sujeitos. O Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) teve seu orçamento de R\$ 475.000,00 (quatrocentos e setenta e cinco mil) reduzido em R\$ 161.000,00 (cento e sessenta e um mil). Trata-se do principal órgão consultivo das políticas públicas para os povos indígenas, cujas reuniões estão suspensas desde 2016. São estratégias de esvaziamento dos espaços participativos, que sequer podemos chamar de indiretas⁴⁵³.

A Emenda Constitucional 45, conhecida como a PEC do Teto de Gastos, agrava esse cenário. Tal emenda constitucionalizou a política de austeridade iniciada ainda em 2015 no governo

cndh/copy3_of_Relatrio_ColegiadoseParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴⁵⁰ Nome atribuído à prática costumeira dos governos de realizar o ajuste das despesas ao volume de receitas arrecadado pelo Tesouro Nacional. O encontro de contas acontece por meio dos Decretos de Programação Orçamentária. In: INESC. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/> Acesso em: 09 fev. 2020.

⁴⁵¹ SENADO FEDERAL. Portal Siga Brasil. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 09 fev. 2020.

⁴⁵² Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. O PPA do governo Bolsonaro: 4 anos de miséria. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/o-ppa-do-governo-bolsonaro-4-anos-de-miseria/> Acesso em: 09 fev. 2020.

⁴⁵³ Ibid.

de Dilma Rousseff, congelando os gastos públicos pelo período de 20 (vinte) anos a contar de sua publicação⁴⁵⁴. A questão central é que a referida austeridade atinge fortemente os programas sociais e as suas políticas públicas e conseqüentemente, toda a estrutura de participação social que sustenta essas políticas. O governo tem a seu dispor várias possibilidades de realização de cortes orçamentários e escolhe, maliciosamente, enfraquecer todos os instrumentos que fortalecem o exercício da cidadania.

O PPA - Plano Plurianual do atual governo é um preceito constitucional e representa a primeira etapa do ciclo orçamentário e prevê os programas e ações que o governo pretende desenvolver nos próximos quatro anos (2020 a 2023), definindo estratégias, diretrizes e metas. Verifica-se que não consta qualquer menção de destinação de recurso às estruturas de participação social⁴⁵⁵. Nos governos anteriores, a elaboração do PPA contava com ampla participação social, configurando-se em um tipo de inovação democrática com repercussão internacional⁴⁵⁶.

Já o PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020, encaminhado ao Congresso Nacional junto com o PPA em setembro de 2019 continua a castigar os direitos de cidadania, reduzindo, em relação a LOA de 2019, 43% (quarenta e três por cento) de seu orçamento⁴⁵⁷.

É importante notar que o resultado da análise de dados realizada pelo INESC evidenciou que os cortes orçamentários preservaram áreas governamentais como o espaço dos poderes - Legislativo e Judiciário - e atingiram fortemente áreas relacionadas com a garantia de direitos humanos, que já vinham sofrendo com a diminuição de recursos nos últimos anos. Com as atuais prioridades do governo e o Teto de Gastos vigente, poucos serão os recursos para a garantia de direitos das minorias brasileiras⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ CHAPARRO, Sérgio; DAVID, Grazielle; LUSIANI, Nicholas. Monitoramento dos Direitos Humanos em tempos de austeridade no Brasil. INESC/Oxfam Brasil/CESR. Brasília, maio de 2018. Disponível em <https://www.inesc.org.br/monitoramento-dos-direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade-no-brasil/> Acesso em: 11 fev. 2020.

⁴⁵⁵ INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. **O PPA do governo Bolsonaro: 4 anos de miséria.** Disponível em: <https://www.inesc.org.br/o-ppa-do-governo-bolsonaro-4-anos-de-miseria/> Acesso em: 09 fev. 2020.

⁴⁵⁶ AVELINO, Daniel Pereira; SANTOS, João Carlos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio Vilela. (Orgs). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática.** Brasília: Ipea, 2015. p. 207-231.

⁴⁵⁷ A elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual- PLOA deve obedecer ao que é estabelecido no Plano Plurianual- PPA, responsável por definir as estratégias, diretrizes e metas da administração pública nos quatro anos subsequentes e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a qual fixa as regras para elaboração e execução do orçamento do ano seguinte, definindo as metas e estratégias do governo. SENADO FEDERAL. **Orçamento Federal.** Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>. Acesso em: 09 fev. 2020

⁴⁵⁸ INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - INESC. **Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento?** Brasília, 16 jun de 2019. Disponível em <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/> Acesso em: 09 fev. 2020.

A escolha política por manter os privilégios existentes nestas áreas do governo não é despropositada e pode ser interpretada como uma estratégia de manutenção de boas relações com os demais poderes, já que o Executivo necessita deles para implementar seu projeto político. O presidencialismo de coalizão baliza a definição do orçamento do Brasil, muito mais que as definições normativas que deveriam regê-lo.

Se a redução orçamentária tivesse justificativas genuínas, atingiria as despesas não essenciais para a manutenção da cidadania e dos seus direitos fundamentais, como o âmbito da organização dos poderes e seus privilégios e o âmbito dos incentivos fiscais para setores de bens e serviços não essenciais⁴⁵⁹. É certo que é necessário reduzir os custos da burocracia no Brasil, mas a forma de realizar essa tarefa pelo governo, deixa claro a que projeto político ele serve.

Por fim, todas essas considerações desaguam nos riscos de “retrocesso social”, “restrição desproporcional ao direito humano à liberdade de expressão”, “criminalização dos movimentos sociais e de militantes” e “repressão policial contra os manifestantes”. Em um cenário menos democrático discutir participação nas políticas públicas parece supérfluo e secundário. Será mesmo?⁴⁶⁰

O cenário atual é hostil à expansão da cidadania. É precisamente neste cenário, que a discussão se torna mais necessária do que nunca. Nos momentos de maior crise é que a democracia pode demonstrar sua maior força. A Política Nacional de Participação Social nasceu e permanece viva para este fim.

3.6 EXPERIMENTANDO UMA PNPS DEMOCRATICAMENTE RADICAL E CONSTITUCIONALMENTE POPULAR.

A avaliação das inovações democráticas realizadas no contexto que gerou a Política Nacional de Participação Social revela que o experimentalismo democrático aconteceu no Brasil e

⁴⁵⁹ A título de exemplo: o decreto 9.897/2019 altera a alíquota de IPI sobre um insumo utilizado para a fabricação de refrigerantes, gerando benefício fiscal para esse setor da indústria. Trata-se de um alimento não essencial para a nutrição. Essa situação configura o absurdo que são as decisões políticas tomadas cotidianamente no Brasil: entre incentivar a produção de refrigerante ou proteger direitos fundamentais, a opção é reduzir a arrecadação com a primeira opção para incentivar o crescimento desse mercado e reduzir as despesas com Políticas públicas sociais. BRASIL, Decreto nº 9.897, de 1 de julho de 2019. Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Brasília, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9897.htm. Acesso em 23 fev. 2020.

⁴⁶⁰ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana; COSTA, Caio. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, pag. 18. Disponível: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf Acesso em: 23 fev. 2020.

gerou impactos positivos na democracia, melhorando sua qualidade. Os dados e pesquisas já apresentados revelam que se trata de um experimentalismo inicial e intersticial que irrompeu no sistema político com força e potencial democrático suficientes para originar uma Política Nacional de Participação Social.

Com efeito, a PNPS objetivou, tão somente, conferir articulação e organicidade às experiências democráticas existentes, consideradas suas diversas fases de maturidade e níveis de implementação, dando-lhes maior institucionalização mediante o estabelecimento de um marco normativo, o qual também previu a criação de Sistema Nacional de Participação Social, para sustentar sua operacionalização. O primeiro passo para a construção deste Sistema foi o lançamento e assinatura de um Compromisso Nacional pela Participação Social, a ser firmado entre o poder executivo das três esferas da federação, com vistas a tornar a participação social um método de governo.

Assim, haveria a garantia que o tema participação social seja tratado de forma centralizada e transversal. O tratamento centralizado reduziria, consideravelmente, os custos de operação do sistema e manteria respeitadas as características de diversidade e flexibilidade que espaços participativos necessitam para desenvolver seu potencial. Importante evidenciar que o tratamento centralizado referido aqui é algo diverso de centralização de poder, uma vez que a Política se baseia justamente na capilaridade das inovações e na desconcentração de poder político. O que se faz necessário é tratar o tema Participação Social de forma articulada e global, institucionalizando os espaços, garantindo-lhes condições de funcionamento e desenvolvimento local. Contudo, conforme já elucidado anteriormente, o tema centralização e redução de custo foram tratados pelo atual governo de forma simplista e imatura. A simples reunião de ministérios e a ausência de uma política nacional torna a continuidade desse projeto democrático um ato de heroísmo de seus atores.

O atual projeto de lei que alberga a PNPS – PL 128 de 14 de fevereiro de 2019 - encontra-se sob análise da Comissão de Finanças e Tributação, após parecer favorável da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público⁴⁶¹.

A teoria democrática radical abarca plenamente as sociedades contemporâneas, as quais se constituem sob o dissenso, que é uma condição insuperável da existência humana. Nesse sentido, as instituições democráticas devem expressar este dissenso, concedendo-lhe voz. Tal fato é ainda mais

⁴⁶¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 128, de 04 de fevereiro de 2019. Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190591>. Acesso em: 24 mar. 2020.

importante em sociedades desiguais, nas quais a distribuição de poder político é extremamente concentrada nas mãos de pouco, assim como os recursos econômicos. Os sujeitos provenientes de grupos minoritários subrepresentados precisam de voz institucional em um sistema de primazia majoritária⁴⁶². Conflitos, pluralismos, hegemonias, contrahegemonias, paixão, razão e consensos precários são elementos constitutivos da política democrática contemporânea. Para isso, é indispensável um desenho institucional permeável à participação popular.

O constitucionalismo popular entrelaça as mãos com a radicalização democrática ao desnudar o caráter político do direito constitucional e da constituição, os quais expressam um campo de disputa de sentido e realização de promessas, através de uma tensão constante entre a dimensão normativa e a real. De fato, o constitucionalismo popular evidencia que o popular e suas formas de manifestação concreta – sujeitos, identidades, movimentos sociais, sociedade civil organizada, cidadãos individuais e todas as formas de participação social possíveis – são tão dignos de interpretar e dizer a constituição quanto o judiciário e o legislativo, uma vez que todos compõem a política que informa e forma a vida cotidiana. Logo, não se faz direito constitucional apenas em gabinetes. A abertura democrática proposta pelo constitucionalismo fraco recoloca a soberania popular no seu devido lugar: se o povo é o fundamento da constituição, cabe a ele dizer o que ela é e o que pode vir a ser. Entendo que é um caminho a ser percorrido, a partir do qual se criam condições materiais e institucionais de reformas mais robustas e profundas na própria Constituição.

Ressalvo que a partir do constitucionalismo democrático, compreendo que o papel das cortes é fundamental para a preservação da democracia, assim como é central o papel do poder legislativo. A ideia não é enfraquecer instituições, mas aprofundar o debate democrático ao redor da necessidade de se ampliar e aprofundar a participação popular na definição dos rumos da comunidade política, que é formada por todos. Todos devem ter espaço de fala e de construção da própria existência. Por isso a importância de reconhecer a hegemonia e os consensos precários que se formam e a contrahegemonia que conseqüentemente se instaura ao seu redor, as quais possibilitam que todos os sujeitos sejam membros legítimos da comunidade democrática, mesmo se vencidos e minoritários.

A Política Nacional da Participação Social está desenhada para abrigar uma possibilidade concreta de radicalização democrática em um contexto de constitucionalismo popular. Ainda é um

⁴⁶² ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. Quando o poder constituinte desafia os poderes constituídos: uma abordagem filosófica sobre a confiança democrática na desobediência civil e no direito ao protesto social. **Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo**, v. 13, n. 1, p. 45-59, mar. 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1790>. Acesso em: 24 mar. 2020. .

prelúdio, um anúncio, um ponto de partida, mas também um ponto de chegada após alguns importantes anos de amadurecimento democrático no Brasil. Traduz uma experiência já realizada e anuncia um porvir que pode se tornar concreto, mesmo se imperfeito e precário.

Nesse sentido, é óbvio que a PNPS inovou e nesse sentido, o fez significativamente: em seu artigo 2º amplia significativamente o conceito de sociedade civil, incorporando os coletivos, movimentos sociais, redes e organizações não institucionalizadas. Ou seja, operou-se uma significativa expansão do conceito de sujeito político apto a ingressar nas esferas públicas, liberando-se das amarras do formalismo, permitindo assim que as identidades vulneráveis tenham legitimidade política para falar. Tal ampliação gerou, conseqüentemente, uma ampliação no que é reconhecido como esferas públicas. Ao ampliar a compreensão dos sujeitos políticos, amplia-se a possibilidade daquilo que pode ser chamado de público.

Para não deixar dúvidas dessa ampliação do conceito de esfera pública, as mesas de diálogo foram incluídas no rol do artigo 2º como espaços públicos reconhecidos pela norma. Dessa forma, reuniões locais realizadas em associações ou quaisquer outros espaços localizados na comunidade política são reconhecidos pela PNPS como instância de participação democrática, permitindo, inclusive, que os representantes do estado se desloquem, fisicamente, para estes lugares, imergindo na realidade concreta desses sujeitos. Esse desdobramento é muito importante para possibilitar que o encontro entre oficial e não-oficial ocorra em espaços periféricos, em que o face a face permite o desenvolvimento mais livre e claro das emoções, afetos e paixões que estão em jogo, gerando vínculos de natureza diversa entre os sujeitos, aumentando as condições de relações de empatia, reconhecimento recíproco e conflitos.

Nessa perspectiva, ficou claro que a institucionalização de todas as inovações democráticas na PNPS possibilitou a proliferação das esferas públicas, conferindo-lhes reconhecimento e legitimidade democrática. O fundamento de sua criação – tornar a participação social um método de governo – é claramente traduzido em todos os seus termos. A ampliação do conceito de sociedade civil responde a necessidade de reconhecimento da presença de todos os sujeitos e identidades políticas existentes no jogo democrático, especialmente, os que se enquadram na categoria de minorias.

A criação do Sistema Nacional de Participação Social como sustentáculo operacional da Política, aliado a celebração do Compromisso Nacional pela Participação Social representaram uma estratégia concreta de consolidar a PNPS, dando-lhes condições reais de efetividade. Foi uma engenharia normativa muito bem articulada, que representou um esforço concreto de radicalização

democrática, sustentado por um aprofundamento significativo da soberania popular, nos moldes daquilo que propõe o constitucionalismo popular. Realmente, tratou-se de uma tentativa inicial de consolidação de um desenho institucional (mais) democrático.

Ou seja: é possível afirmar que a Política Nacional de Participação Social se constituiu em um prelúdio, um anúncio de compromisso normativo com uma democracia radical constitucionalmente popular, desenhada democraticamente em um contexto permeado de esferas públicas plurais, com o objetivo de aumentar a participação popular/social na definição da política e da constituição.

Contudo, faz-se necessário reler os termos da PNPS, a partir de todo fio condutor que conduziu essa tese, pensando-a como um primeiro passo na construção de um desenho institucional mais democrático, viabilizador de um aumento da participação social, a partir de um conceito ampliado de esferas públicas e sujeitos políticos, oferecendo condições para vislumbrar uma experiência inicial e imperfeita – experimental – de uma democracia radical constitucionalmente popular.

Para tornar essa avaliação mais clara e precisa, recuperarei as categorias centrais trazidas pelas teorias expostas anteriormente, aplicando-as à PNPS. As propostas de ajuste normativo, quando for o caso, serão realizadas no corpo do próprio texto da PNPS, no Anexo I, sinalizadas e destacadas em negrito, para facilitar a visualização.

Para iniciar, é importante recuperar o conceito de interface socioestatal, para fixar a ideia de que o objetivo final, a médio e longo prazo é gerar impacto na decisão política e constitucional. Contudo, as mudanças institucionais em democracias estabelecidas ocorrem de forma gradual e incremental, sendo necessário iniciar de algum lugar: a experiência que se coloca no presente, projetando-a para superar essas limitações, conforme exposto na segunda seção da tese pela teoria dos desenhos institucionais democráticos. O horizonte é a realização das promessas constitucionais (radicalização democrática constitucionalmente popular). Logo, é preciso reconhecer e incentivar o valor dos espaços de comunicação, contribuição e debate, mesmo se ainda não alcançam a esfera de tomada de decisão. A proposta é construir, através da PNPS, as condições da formação de uma rede de participação social (Sistema Nacional de Participação Social), que gradativamente, através da experiência acumulada e dos resultados apresentados de forma articulada, causará impacto nas decisões políticas, vinculando diretamente os poderes públicos. Algumas inovações democráticas já permitem essa vinculação e já causam esse impacto, conforme os dados referenciados na tese. Por tudo isso, é preciso persistir, aprofundar e aprimorar.

A necessidade de descentralizar o poder político da figura do chefe do poder executivo é fundamental para o desenvolvimento democrático no Brasil, conforme discutido na segunda seção da pesquisa. Sem partilha de poder político e maior igualdade política, o drama da desigualdade permanece refém apenas de políticas que atuam sobre seus efeitos e não tratam suas causas. Nesse sentido, entendo que a Política Nacional de Participação Social é um esforço normativo importantíssimo para dar condições institucionais e materiais para o início de um processo que culmine com revisão constitucional e abertura da sala de máquinas da Constituição. As inovações democráticas transformam o poder social em poder político, uma vez que conferem tratamento político à voz dos sujeitos. Nestes espaços participativos, dores privadas se tornam problemas públicos, conferindo aos sujeitos consciência da força de sua identidade e da potencia de transformação que possuem ao colocarem-se juntos na busca pela realização de seus projetos de vida. O direito como significado, conforme propõe Robert Cover às fls. 59, se expressa nestes espaços.

O aprofundamento do exercício da soberania popular preconizado pelo constitucionalismo popular se concretizará com implementação da PNPS, uma vez que promove o reconhecimento democrático da diversidade de sujeitos políticos e das mais variadas identidades como aptas a falar e decidir sobre a política e a constituição que afetam suas vidas cotidianas e a comunidade política em que estão inseridos. Ampliam-se a interpretação constitucional e o povo se libera de seu papel meramente formal de justificar e fundar a ordem política. Torna-se soberano, como define a própria Constituição, sem enfraquecer as demais instituições democráticas presentes no jogo. A tensão irresolúvel entre constitucionalismo e democracia mantem-se viva, promovendo seu próprio sustento.

Esferas públicas plurais, trazidas na segunda seção como estratégias de desconcentração de poder e distribuição de poder, como possibilidade de narrar e decidir politicamente - “*subaltern counterpublics*”, “*counterpublics*”, “*new publics*”, “*diasporic publics*” estão delineadas na PNPS e podem ampliar-se. Logo, é importantíssimo proporcionar o fortalecimento e a articulação via PNPS e SNPS, para que a descentralização de poder seja um movimento que surja da experiência – do experimentalismo democrático – e favoreça as mudanças constitucionais a força que necessitam para tornarem-se inescapáveis.

No que se refere ao âmbito da PNPS propriamente dito e sua relação com o poder executivo, é necessário retirar a responsabilidade exclusiva pela sua implementação, acompanhamento e gestão da secretaria da presidência da república. Proponho a inclusão do órgão

do poder legislativo que concentra a articulação política das casas, definindo ordem de pautas e discussões: o Colégio de Líderes⁴⁶³. Desse modo, garante-se a vinculação normativa do poder legislativo ao que se discute no âmbito da PNPS, iniciando o processo de torna-la uma política indispensável para a manutenção da democracia. Tal proposta exigiria que o regulamento interno do Congresso Nacional previsse a obrigatoriedade de apreciação em plenário, com a presença dos atores envolvidos na elaboração os projetos de lei originados das instituições participativas, com prazos de tramite nas comissões diferenciados, impedindo o engavetamento das pautas propostas.

Seguindo a linha de multiplicar os espaços públicos, para dar voz ao maior número possível de sujeitos e identidades – especialmente os que se encontram nas periferias da política e da vida – para garantir um processo de verdadeira radicalização democrática e popularização da interpretação constitucional, é fundamental pensar em como serão geridos estes espaços participativos. A ideia não é regulamentar seu funcionamento de forma a reduzir a espontaneidade, criatividade e abertura a todos os tipos de sujeitos, independente da origem de suas motivações (igualitárias ou não, como já afirmou Nancy Fraser à fls. 105 e ss), mas estabelecer algumas normas claras e simples de funcionamento, para salvaguardar a radicalização democrática destes espaços. Explico-me.

Para não recair no antigo padrão de romantizar os espaços participativos, jogando sombra sobre o dissenso, neutralizando os conflitos e criando falsas narrativas de deliberações racionais e argumentos razoáveis que atingem uma razão pública, produzindo um consenso homogêneo e totalizante, é fundamental criar condições para que fiquem claros os desacordos, as discussões e as narrativas que as fundamentam, a partir da reprodução da gramática real⁴⁶⁴ que se coloca nestes espaços, destacando os argumentos vencidos e os vencedores. Os argumentos vencedores serão chamados de decisão política hegemônica, para deixar claro, gramaticalmente, que os vencidos continuam a compor aquele espaço e os vencedores representam o discurso que alçou maior força no espaço de debate. O consenso é conflituoso e precário e se deu a partir das condições que permearam o debate. Ou seja: tudo se desenvolve no terreno democrático, marcado pela

⁴⁶³ Figueiredo e Limongi afirmam que o Congresso Nacional é pouco permeável a debate com a sociedade civil, uma vez que o poder se concentra nas figuras da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes. Os acordos se concentram nestes dois espaços centralizados. O Colégio de Líderes tem o poder de definir votações urgentes, fazendo com que todos os dispositivos combinados tornem a discussão e aprovação de normas um processo lento e demorado. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, outubro de 1995, ANPOCS

⁴⁶⁴ Na segunda seção, é exposta a importância de valorizar as gramáticas reais dos espaços populares, realizado sua tradução política, sem retirar sua intencionalidade original, conforme págs. 105 e ss.

contingencia, pelo conflito e pela busca de hegemonia. Não se tratam de decisões que expressam um bem comum totalizante ou uma razão pública universal. É necessário demarcar as fronteiras em que a decisão se delimitou, para dar nomes aos conflitos, reconhece-los como legítimos e permitir que os sujeitos sejam adversários, ao invés de inimigos.

São regras simples e claras que demarcarão uma nova forma de tratar os conflitos e permitirão que antagonismos se convertam em agonismos, que o consenso precário não gere exclusão. Não é necessário, tampouco nada sofisticado: é necessário que a Sistema Nacional de Participação Social forneça diretrizes de funcionamento destes espaços e indique uma plataforma digital de dados que traduza operacionalmente estas categorias de registro. Nos locais em que isso não se faz possível, o preenchimento de uma ata por escrita resolverá, com posterior encaminhamento ao Sistema Nacional de Participação Social. São pequenas resoluções, que gerarão nova cultura de tratamento nestes espaços. É o que chamo nesta tese de “tratamento institucional da diferença”. Muitas vezes, para começar grandes mudanças, são necessárias pequenas ações. A transformação democrática não chegará apenas por uma nova constituição. Ela necessita de condições materiais que a viabilizem. Aprende-se a participar democraticamente, participando. Inova-se institucionalmente, experimentando democraticamente.

O registro das narrativas vencidas e vencedoras permitirão a visualização das fronteiras dos discursos e das lutas e a apreensão da lógica informal que traduz o discurso subjacente das instituições e da cultura que as permeiam e na maior parte das vezes, não é revelada nas narrativas oficiais. Contudo, essas narrativas são fundamentais para revelar as questões de poder e suas motivações reais, conforme discutido na segunda seção. Basta um olhar sobre o atual contexto do Brasil e um exemplo trazido às fls. 150 no qual Jair Bolsonaro expressa a motivação que o levou a tomar a decisão de reduzir o número de membros de um Conselho e retirar a possibilidade de formação paritária: “*sou de direita*”. É interessante perceber as lógicas subjacentes da política e como revelá-las é fundamental para saber como se posicionar e tratar seu adversário político. No caso do atual presidente, possibilita perceber que seus movimentos são apaixonados e sem qualquer motivação democrática, uma vez que a denominação ideológica “de direita”⁴⁶⁵ sequer lhe cabe.

⁴⁶⁵ A discussão política arrefecida gerou um uso indiscriminado destas categorias. Reservo-me a condição de afirmar que Jair Bolsonaro não se enquadra no espectro ideológico nominado “direita”, uma vez que suas manifestações revelam ausência de adesão aos princípios ético-políticos que fundamentam a democracia, condição essencial para enquadrar-se politicamente no interior de uma comunidade Política, conforme discutido no capítulo 1 desta tese. A propósito: BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: UNESP, 1995.

É fundamental que as questões de poder sejam reveladas claramente e tratadas institucionalmente nestes termos, uma vez que impedem a apropriação indevida com intenções ilegítimas de mobilizações e iniciativas populares, conforme pudemos verificar em 2013 e 2018 no Brasil. Os projetos políticos devem ser claramente identificados, com a consequente definição de seus adversários. A clareza e a informação geram segurança e elementos mais límpidos para tomadas de decisão e posição no jogo democrático, afastando o oportunismo político, bastante presente no Brasil dos dias atuais.

Ainda, nessa mesma perspectiva, entendo que as “reuniões”, inovação democrática em curso no Brasil, identificada pelo Relatório Participação Social na Administração Pública Federal⁴⁶⁶, deveriam ser inseridas no rol de espaços participativos da PNPS uma vez que reforça a tentativa de democratização das esferas públicas, especialmente nos locais de periferia, ao lado da já prevista mesa de diálogo. Sua característica fluída, que permite iniciativa espontânea e denota certa informalidade, aproxima a cidadania periférica dos centros formais de decisão política. Caracterizam-se como esferas micro-públicas, nos termos defendidos às fls. 107 desta tese.

A concretização da radicalização democrática em um contexto de constitucionalismo popular está condicionada à criação desses espaços participativos que se espraiam pelos interstícios da comunidade política. Um constitucionalismo popular evoca a presença da soberania popular na construção do sentido da constituição e isso exige a existência de espaços que permitam essa manifestação política por parte daqueles que estão em condição periférica. Em um terreno de desigualdade política, é preciso pensar concretamente em como enfrentá-la e esta é uma alternativa possível.

Proponho, também, o aumento de ambientes de participação virtual, considerando os resultados positivos destes experimentos participativos no aumento da qualidade democrática. Ainda, é importante considerar que as novas gerações, inclusive as que nascem em regiões pobres e periféricas, possuem amplo acesso a esses instrumentos, o que pode contribuir significativamente para o fortalecimento da cultura de participação no Brasil⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org. Acesso em: 17 fev. 2020.

⁴⁶⁷ Um exemplo salutar de inovação digital é a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês Open Government Partnership) iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. Foi lançada em 20 de setembro de 2011, quando os oito países fundadores da Parceria (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus Planos de Ação. Atualmente, 75 países integram a Parceria. Elegeu cinco desafios: aumento da integridade pública, gestão mais

A discussão do constitucionalismo popular realizada nesta tese direciona o olhar para a condição política do direito constitucional, removendo a crença de que se trata de um direito melhor construído em gabinetes e tribunais. De fato, não tem sido assim e não será assim. A comunidade política expressa sua cultura e está envolvida nos mesmos contextos de desigualdade e crenças. A elite tecnicamente preparada não é a melhor intérprete da constituição e mesmo nos casos em que precisa atuar com essa função pode construir decisões melhores se puder acessar a narrativa política de sujeitos que vivem imersos em dramas. O face a face e o encontro real entre os sujeitos, sem a imunização das togas e dos prédios oficiais pode proporcionar encontros democráticos de reconhecimento e conflitos que certamente darão maior vida à democracia e aumentarão as possibilidades que o povo exerça seu papel de soberano constitucional. Os consensos conflituosos estabelecidos nesses contextos certamente representarão mais fielmente a fragmentação e a pluralidade características das comunidades políticas de hoje, gerando maior inclusão e igualdade política, como atestam os dados já expostos pelo Projeto Lattino.

Assim, é possível pensar nos espaços participativos como um local onde as questões sobre o poder não são eliminadas, mas são tratadas de forma a se tornarem compatíveis com os valores democráticos.

Logicamente que tenho ciência que não será a Política Nacional de Participação Social a prever as diretrizes de funcionamento dos espaços participativos nos termos propostos acima. Tais diretrizes serão produzidas e gerenciadas pelo Sistema Nacional de Participação Social. A Política deverá indicar a necessidade dessas previsões.

No que se refere a sua matriz de custeio, a PNPS deve ser inserida como uma das diretrizes do Plano Plurianual – PPA, com a seguinte motivação: *“fortalecimento da democracia e envolvimento dos cidadãos com a construção das metas para a consolidação do projeto de desenvolvimento da nação”*. No caso do PPA 2020-2023, deveria estar contida em seu artigo 3º. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deveria estar inserida no campo “Programa, Ações, Produtos”, com previsão de orçamento dividida entre a matriz do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a princípio. Já na Lei Orçamentária Anual, deveria estar inserida no campo “Legislação de Despesa”. Como se trata de uma Política amparada por uma norma jurídica, essa seria sua alocação correta, segundo meu entendimento. A questão principal é fixar uma condição mais segura de

efetiva dos recursos públicos, melhoria dos serviços públicos, criação de comunidades mais seguras e aumento da responsabilidade corporativa. A plataforma brasileira está atualizada e em funcionamento, não obstante o contexto atual. BRASIL, Governo Aberto. Brasília. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/>. Acesso em: 26 fev. 2020.

previsibilidade orçamentária para seu desenvolvimento, deslocando essa decisão da alçada exclusiva da presidência da república, que no cenário atual, pode suspender a operacionalização da PNPS em uma única canetada.

Diante de todo o exposto, direciono-me ao elencar o que pode ser incorporado na PNPS de forma pontual, amparando-me também em conclusões de outros autores, os quais tomarei o cuidado de referenciar:

- 1) Criação de normas claras de funcionamento das inovações democráticas, as quais devem garantir: **igualdade de participação**, através do fornecimento das mesmas oportunidades a todos os participantes para colocar temas para a agenda, iniciar o debate, participar das discussões, propor soluções para os problemas e decidir, com a finalidade de reduzir a influência de desigualdades preexistentes; **publicidade**, com a abertura pública do conteúdo dos temas deliberados e dos procedimentos de definição coletiva dos interesses públicos, bem como das razões que informam esses interesses, expondo claramente os argumentos vencidos e vencedores; **pluralidade**, através da implementação de implementação de discriminação positiva para assegurar a representação social dos grupos que não tem voz⁴⁶⁸;
- 2) Criação de normas claras de accountability nas atividades destes espaços, definindo: (a) periodicidade e tipos de conteúdos para a prestação de contas a sociedade; (b) procedimentos para assegurar que as ações de prestação de contas sejam processos claros e que permitam o diálogo com a sociedade; (c) estabelecimento de mecanismos permanentes de acompanhamento das resoluções emanadas pelos espaços, especialmente os que possuem impacto em tomada de decisão⁴⁶⁹;
- 3) Criação de uma plataforma digital que permita: (a) articulação entre os conselhos, conferências e demais espaços para superar a fragmentação burocrática das políticas e a dificuldade de construção de políticas intersetoriais, deliberações recorrentes, sobrepostas e antagônicas entre si; (b) alimentação de informações específicas que gerem relatórios estruturados, sobre: paridade, representação, debates, decisões, accountability, prestação de contas; (c) gestão orçamentária eficiente e transparente;

⁴⁶⁸ INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018

⁴⁶⁹ ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 32, Número 3, setembro/dezembro 2017.

- 4) Garantia de participação dos usuários, mediante a criação de uma campanha de comunicação consistente que incentive a participação física, esclarecendo seus resultados e impactos positivos;
- 5) Possibilidade de acesso virtual a todas as informações geradas no âmbito da PNPS.

Com a implementação da Política Nacional de Participação Social será possível constituir a participação social como um método de governo, conforme consta no texto de apresentação do projeto de lei, que significa estabelecer uma governança e gestão democrática nas políticas e das instituições públicas, calcada na transparência, *accountability*, prestação de contas, controle democrático e co-gestão. O Sistema Nacional de Participação, por sua vez, possibilitará articulação dos diversos subsistemas participativos e descentralizados existentes atualmente nas políticas públicas setoriais, nas três unidades federativas, estabelecendo conexões com os poder executivo e legislativo municipal e estadual. Essa estrutura é fruto de significativa criatividade e tentativa de inovação institucional. Deve ser considerada como a espinha dorsal de um sistema integrado de participação que deve contemplar outros mecanismos e canais informais em fase inicial de funcionamento e experimentação⁴⁷⁰.

Assim, me encaminho para a conclusão da tese com duas propostas concretas:

- 1) Acelerar o tramite do Projeto de Lei 128 de 14 de fevereiro de 2019, para que a PNPS entre em vigor e possa iniciar seu caminho de amadurecimento democrático;
- 2) Assegurar a reserva orçamentária para a implementação da PNPS com sua inserção como uma das diretrizes do Plano Plurianual – PPA, com a seguinte motivação: “fortalecimento da democracia e envolvimento dos cidadãos com a construção das metas para a consolidação do projeto de desenvolvimento da nação”. No caso do PPA 2020-2023, deveria estar contida em seu artigo 3º. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve ser inserida no campo “Programa, Ações, Produtos”, com previsão de orçamento dividida entre a matriz do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a principio. Já na Lei Orçamentária Anual, deve ser inserida no campo “Legislação de Despesa”. Como se trata de uma Política amparada por uma norma jurídica, essa seria sua alocação correta, segundo meu entendimento.

⁴⁷⁰ AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana; COSTA, Caio. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, pag. 18. Disponível: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf Acesso em: 23 fev. 2020.

Ao final, no Anexo I, segue o texto do projeto de lei 129 de 14 de fevereiro de 2019 com as sugestões de ajuste e inclusões por mim propostos, destacadas em negrito.

Por fim, restou claro o potencial radicalmente democrático e constitucionalmente popular contido na Política Nacional de Participação Social. As teorias da democracia radical e do constitucionalismo popular conferiram lentes de aumento a este potencial e contribuíram significativamente para repensá-lo a partir de suas categorias. O resultado dessa análise torna possível vislumbrar a PNPS como uma experiência incipiente de experimentalismo democrático no Brasil, que reúne em si condições de constituir prelúdios de uma democracia radical constitucionalmente popular. Prelúdios de um desenho institucional democrático, que permite tal radicalização e tal popularização. Para deixar a condição de prelúdio, precisa acontecer. Acontecendo e amadurecendo, aumentará, gradativamente, a participação popular na definição da política e da constituição.

Resgato a ideia de comunidade política apresentada na primeira seção, a qual pressupõe o reconhecimento por parte de todos os seus sujeitos, dos princípios ético-políticos que a fundam: igualdade e liberdade. Acrescento a fraternidade, que compõem a tríade fundacional do constitucionalismo moderno no Ocidente, elemento político essencial para a manutenção das democracias, uma vez que recorda a condição humana relacional e intersubjetiva, bem como a necessidade constante de reconhecimento recíproco, através do exercício cotidiano da capacidade de empatia, para a manutenção da política. Sem isso, é impossível pensar uma coexistência radicalmente democrática entre sujeitos livres e iguais, que decidem comunitariamente, entre conflitos e disputas, seus destinos em comum. A unidade é gerada pela adesão a essa condição insuperável, pressuposta, anterior a toda a existência. Mesmo se permeada e fundada no dissenso, é uma unidade ao redor da experiência concreta da coexistência. Uma unidade que é plural, diversa, complexa. Radicalmente popular.

CONCLUSÃO

Concluir uma tese é uma tarefa desafiadora, pois as sombras das lacunas deixadas ameaçam a afirmação do ponto final. Uma pesquisa sempre deixará espaços e perguntas. Plenamente consciente de que de que minha conclusão é precária, contingente e circunstancial, assim com preconizam minhas teorias de base, me permito iniciar afirmando que a tensão irresolúvel entre constitucionalismo e democracia salta aos olhos na conclusão desta pesquisa, mais viva e vibrante do que no início.

O diálogo entre a teoria da democracia radical e o constitucionalismo popular me permitiu pensar essa tensão/contradição a partir de categorias que expandem seu campo de significados. Embeber a constituição da política e compreendê-la como uma expressão da política e do político, requer do constitucionalismo uma resignificação da soberania popular e do desenho institucional que redistribui o poder político. Uma democracia radical requer, igualmente, a descentralização de poder político, através de um desenho institucional permeável à participação popular nos centros de decisão constitucional. Os pontos de contato entre as duas teorias permitem olhar a tensão entre constitucionalismo e democracia a partir destas novas perspectivas, possibilitando repensar criativamente formas de experimentalismo democrático. A Política Nacional de Participação Social encontra-se amplamente amparada por essa articulação teórica, que reconhece sua potencialidade democrática, projetando-a como uma promessa, um prelúdio concreto, imperfeito e inicial de um porvir radicalmente democrático e constitucionalmente popular.

Verificou-se que o projeto democrático radical constitucionalmente popular é normativo, mas abarca pragmaticamente as democracias contemporâneas, fundadas do dissenso. Neste projeto, o conflito é assumido e compreendido como uma condição insuperável e salutar do desenvolvimento da comunidade, revelando a diferença ontológica dos sujeitos. Essa postura teórica e prática permitirá que todos os sujeitos busquem a afirmação de suas condições de existência constitucional e democrática, quero dizer: a realização de uma vida digna, que expresse a concretização dos princípios ético-políticos que fundam as democracias em suas vidas cotidianas. A expressão e reconhecimento da diferença e da pluralidade da política possibilitará a manutenção da comunidade como um vínculo de coexistência compartilhada que se estabelece entre diferentes que

são iguais, na qual uns podem tornar-se dons⁴⁷¹ para os outros, superando a visão de que a diferença necessariamente se constitui em uma ameaça⁴⁷².

Nesse sentido, o outro passa a ser visto como uma possibilidade de riqueza e crescimento. Assim, é possível pensar no estabelecimento de diferentes projetos políticos, com suas fronteiras e exterioridades, sem produzir eliminação. A diferença é a grande riqueza do mundo. O outro, diferente de mim, não me nega, mas me afirma. A diferença não me ameaça, mas me constitui, desde que fique clara e claramente delimitada, para que não reste neutralizada⁴⁷³. Essa é uma das maiores contribuições do projeto democrático radical: oferecer condições teóricas de afirmar o conflito e a diferença sem neutralizá-los, ao assumir que necessariamente alguma hegemonia será estabelecida, em um campo de adversários que compartilham e coexistem na mesma comunidade política, mantendo a possibilidade de instauração de contrahegemonias, afinal, os consensos são precários. A estabilidade é mantida pela adesão aos princípios éticos-políticos democráticos. E tal adesão expressa a consciência de que sim, a coexistência e a responsabilidade ética pela construção conjunta da democracia são dimensões inescapáveis para a realização das promessas constitucionais. A partir disso, a eliminação do diferente é afastada e o antagonismo torna-se agonismo, porque tratado e reconhecido politicamente. Escapamos da cilada teórica de negar e relativizar conflitos, fingindo consensos que encerram o debate. Os consensos podem ser revistos e a contra-hegemonia que necessariamente se estabelecerá, se tornará legítima, uma vez que constitui a ordem democrática, mantendo-a viva e vibrante.

⁴⁷¹ Luigino Bruni compreende o dom pessoal como a contribuição única e irrepetível que cada sujeito é capaz de oferecer para a construção da comunidade política. BRUNI, Luigino. **A ferida do outro**. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2010.

⁴⁷² “Eu o reconheço, ou seja, creio nele. Mas se este reconhecimento fosse minha submissão a ele, esta submissão retiraria todo o valor de meu reconhecimento: o reconhecimento pela submissão anularia minha dignidade, pela qual o reconhecimento tem valor. O rosto que me olha me afirma. Mas, face a face, não posso mais negar o outro: somente a glória numenal do outro torna possível o face a face. O face a face é assim uma impossibilidade de negar, uma negação da negação”. LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre alteridade**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 37.

⁴⁷³ “A descoberta do outro não se torna uma via de reconhecimento recíproco, mas abre uma época – ainda em pleno desenvolvimento – de pesquisa de caminhos de evasão para não se cruzar com o olhar do outro. Não uma intersubjetividade direta, mas se constituem relações mediadas e anônimas, por medo do negativo, do sofrimento que a relação com o outro comporta.[...]Perante o “não” que a descoberta do outro implicava, o pensamento político e econômico moderno não quis enfrentar nem atravessar aquele negativo e aquela ferida, mas foi buscar, de facto, a estrutura relacional inter-humana à situação da pré-modernidade: eu-mediador-tu, onde o mediador, em vez de Deus, é o Leviatã ou o mercado, que desempenham – é preciso fazer notar – a mesma função de impedir que se atravesse aquele risco que é o outro, que se põe ao meu lado num plano de igualdade. Há, pois, uma nova metafísica que toma o lugar da metafísica pré-moderna”. BRUNI, Luigino. **A ferida do outro**. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2010

A dimensão da negação cede espaço à dimensão positiva da constituição da vida como relação e da responsabilidade política pela coexistência e pela manutenção da diferença⁴⁷⁴. É fato que o estar com o outro, diverso, pode tornar-se ameaçador. Justamente por isso emerge a necessidade de um desenho institucional que coloque suas forças na construção de espaços efetivamente democráticos, para que os antagonismos se convertam em agonismos e deixem de ameaçar a pluralidade democrática, conforme afirmou Mouffe às fls. 27 e seguintes. A dimensão negativa do antagonismo realmente é uma ameaça à democracia. Por isso, é indispensável trata-lo politicamente e institucionalmente, convertendo-o em diferença constitutiva do pluralismo envolve a comunidade humana. Afinal, nas palavras de Kozicki é *“no reconhecimento dos infinitos jogos de linguagem possíveis dentro de uma comunidade e no reconhecimento de que é necessário ouvir a voz do outro reside um dos valores fundamentais da democracia”*⁴⁷⁵

A democracia radical e o constitucionalismo popular permitem reinventar a política e a constituição, escrevendo-as de diferentes modos e formas. A Política Nacional de Participação Social é uma tradução concreta da possibilidade de construção discursiva da política e da constituição, que se realiza no campo de disputa democrático, afastando-se de todo essencialismo que insiste em ameaçar as capacidades de experimentalismo possíveis na comunidade política.

Nessa perspectiva, emerge a centralidade do conceito de hegemonia política⁴⁷⁶, o qual impede que o projeto político em vigor se imponha como a única representação possível da totalidade e afasta-o da busca por um fundamento de legitimidade apriorístico ou metafísico, deixando-o exposto ao questionamento, à controvérsia e a mudança. Afasta, por conseguinte, a construção de mitos e autoritarismos “toleráveis”, como acontece hoje no Brasil no atual governo federal. A PNPS torna concreta a possibilidade de desconstituição da hegemonia, pois institucionaliza e reconhece a multiplicidade de vozes democráticas presentes na comunidade, acolhendo variadas formas de espaços participativos e sujeitos múltiplos, ampliando e pluralizando as esferas públicas. Ainda, permite que se construam múltiplas concepções de bem comum, ao redor das quais se unirão diversos sujeitos e identidades políticas, com objetivos distintos, mas que

⁴⁷⁴ Conforme Chantal Mouffe afirma e segue transcrito em fls. 05 desta tese. É sabido que Mouffe recusa qualquer status de otimismo em relação a sua teoria e é extremamente cuidadosa na manutenção dessa prerrogativa, mas é visível em seu pensamento a convicção na dimensão positiva do conflito, como um elemento salutar da vida democrática, que permite seu desenvolvimento e aprofundamento.

⁴⁷⁵ KOZICKI, Katya. A democracia e a política como devir ético: entre Lévinas e Derrida. In: Manfredo Oliveira; Odílio Alves Aguiar; Luiz Felipe Netto de A. e Silva Sald. (Org.). Filosofia Política Contemporânea. 1ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003, p. 27

⁴⁷⁶ Conforme tratado por Mouffe e Laclau às fls. 30 e ss da primeira seção.

se unem ao redor da concretização de um projeto político comum. Um exemplo de constituição de hegemonia importante de ser recordado é a movimentação social que antecedeu a promulgação da Constituição de 1988, citada à fls. 121 da tese, a qual reuniu movimentos sociais, comunidades eclesiais de base da igreja católica, agremiações e associações dos mais variados tipos ao redor do projeto comum da democratização do país.

A proposta de construção do populismo apresentada às fls. 31 da primeira seção, compreendido como uma estratégia política de articulação de diversas identidades ao redor de um projeto comum é instrumento importante para a legitimação de todas as formas de manifestação social, protestos e constituição de movimentos sociais e associações. Entendo que populismo não é apenas uma estratégia a ser empregada durante disputas eleitorais, mas trata-se de um recurso político essencial para a manutenção da espontaneidade, criatividade e capacidade de inovação de um regime democrático. A própria construção de sentido da constituição pelo povo, preconizada pelo constitucionalismo popular, encontra respaldo no populismo, uma vez que reconhece todas as formas disponíveis de expressão popular e política como instrumentos de construção e luta de determinados sentidos constitucionais, tais como protestos, painéis, mobilizações populares, etc. São formas de articular identidades que buscam a construção de uma hegemonia comum. Isso é constitucionalismo popular, isso é radicalização democrática: multiplicidade de vozes exercendo sua condição constitucional de soberania. Aqui está o pluralismo agonista que revela a possibilidade constante de que aquilo que foi deixado no exterior da hegemonia criada permaneça vivo, constituindo a própria hegemonia, permitindo que seja constantemente desafiada e revisitada.

Ficou clara nesta tese a importância de reconhecer a presença do afeto e da paixão como elementos constitutivos da política, abandonando um discurso completamente insustentável de racionalidade pura, ao reconhecer que aquilo que compõem os sujeitos, compõe também a política que os informa: uma mescla de paixões, afetos, razões e condicionamentos discursivos do contexto. Isso não autoriza totalitarismos, como é recorrente afirmar, mas clarifica, tão somente aquilo, o que é verificável na vida política e constitucional de todos os dias. Ao assumir e admitir tal fato, torna-se possível dar nomes, tratar, enfrentar, tornar claro, estabelecer fronteiras, acolher institucionalmente e, o mais importante: qualificar, no campo democrático, aquilo que não é considerado aceitável segundo as regras do jogo.

Nesse sentido, a Política Nacional de Participação Social abre espaço para que essas formas de manifestação espontânea que se perfazem no interior da comunidade política encontrem expressão e reconhecimento institucional, nos diversos espaços de fala que abarca e reconhece e na

legitimidade ampla que atribui a todos os sujeitos que desejem e necessitem expressar-se politicamente. Favorece que a cidadania democrática radical se desenvolva e se aprofunde uma vez que abre espaço para a discussão acerca do que é bem comum, qual bem comum será constituído e articulado em determinado momento histórico, descentralizando estas narrativas e decisões das instituições democráticas tradicionais.

O povo passa a exercer seu papel de soberano da constituição, em um contexto favorável ao desenvolvimento do constitucionalismo popular. Esse povo representa sujeitos múltiplos, com suas vidas e escolhas concretas, com suas lutas e escolhas cotidianas. Um povo que se libera do papel de mito justificador da ordem constitucional e ganha contornos e voz própria em uma Política Nacional de Participação Social que lhe confere legitimidade e identidades próprias, com aumento de condições de aquisição e exercício de poder político.

Confirmou-se que a fidelidade constitucional de uma comunidade é aprofundada pela possibilidade do desacordo e dissenso que se instaura nos espaços de interpretação/construção, uma vez que permite que uma multiplicidade de sujeitos estabeleça um compromisso com seu próprio pacto, ao colocar-se em relação com seus conteúdos, compreendendo-os, interpretando-o, lutando por sua concretização, persuadindo-se mutuamente. Nesse sentido, fica evidente que a Política Nacional de Participação Social elevaria a autoridade da Constituição, conforme amplamente discutido às fls. 50 e seguintes da primeira seção, uma vez que é um mecanismo normativo que ampliará e aprofundará a interpretação popular constitucional.

Ficou claro que a implementação da PNPS proporcionará que os desacordos constitucionais e políticos sejam acomodados e acolhidos culturalmente, pois a ampliação das esferas de debate permite esse amadurecimento dos conflitos, através do reconhecimento das diferenças, com as conversões de antagonismos em agonismos. Uma decisão emanada por um poder constituído é importante, mas é fato que muitas vezes realiza uma estabilização apenas superficial da ordem política, encerrando debates e impedindo que as questões sejam aprofundadas democraticamente. Reafirmo meu entendimento de que as cortes e o parlamento são instituições necessárias e essenciais da democracia radical constitucionalmente popular que aqui proponho e não preconizo sua fragilização. Minha proposta esta baseada no fortalecimento da soberania popular, com a consequente partilha de poder político, concretizada na proliferação e institucionalização dos espaços participativos. Democracias frágeis pedem instituições sólidas, mas isso é algo muito diverso de afirmar autoritarismos, verticalismos, hiperpolitização judicial ou hiperpresidencialismo, conforme amplamente discutido na segunda seção deste trabalho.

A PNPS constitui-se em um instrumento que proporcionará, a medida que for implementada e desenvolvida, a abertura democrática da constituição proposta por Colón Ríos⁴⁷⁷, uma vez que os espaços participativos permitem que o processo de criação e recriação da interpretação das normas constitucionais seja um movimento constante, gerando novos conteúdos e compreensões, adequados as demandas de cada época. A constituição é democratizada, através da “popularização” do constitucionalismo. O povo e a política em relação de constante tensão com a dimensão normativa e política da constituição. Eis a tensão insuperável do constitucionalismo e da democracia, que poderá ser traduzida e radicalizada com a implementação da PNPS.

A Política Nacional de Participação Social é um caminho a ser percorrido de amadurecimento de exercício democrático popular e de articulação institucional entre o popular e o instituído. Seu desenvolvimento fortalecerá as capacidades democráticas contidas na comunidade política, tornando evidente suas potencialidades de mudança, possibilitando, no futuro, quiçá, a própria revisão do texto constitucional⁴⁷⁸, alterando a sala de máquinas da Constituição, nos termos discutidos na segunda seção. Em uma sociedade madura democraticamente, tais questões deixem de ser vistas como ameaças e podem ser compreendidas como emancipação.

⁴⁷⁷ Ver fls. 59 da primeira seção da tese.

⁴⁷⁸ Joel Colón Ríos analisa a abertura democrática prevista nas cartas constitucionais do Equador, Colômbia e Venezuela, que permitiram um procedimento especial para alteração dos conteúdos fundamentais de suas constituições. No Brasil, compreendo que é necessário percorrer um caminho para que isso ocorra, dadas suas características e complexidades, expostas na segunda seção desta tese. COLÓN-RÍOS, Joel. *Constitutionalism and Democracy in America Latina*. Victoria University of Wellington Legal Research Papers, v. 7, n° 29, 2017.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Vol. 31, 1, 1988.

ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundations*. Cambridge; London: Harvard University Press, 1991.

AGAMBEN, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. (Orgs) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas,SP: Unicamp, 2006.

ALIGICA, Paul Dragos. *Pragmatism, Institutionalism and Democracy*. Springer Science + Business Media, New York, 2013.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Conselhos de políticas e desenho institucional: potencialidades do isomorfismo institucional as áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social**. Revista Sociedade e Estado – Volume 32, Número 3, Setembro/Dezembro 2017.

ÁLVAREZ, Luciana. *Sobre la idea de “pueblo”. Contribuciones al constitucionalismo popular desde la teoría crítica y la filosofía latinoamericana*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). **Constitucionalismo popular en latinoamérica**. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 569-572. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle.

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. **Quando o poder constituinte desafia os poderes constituídos: uma abordagem filosófica sobre a confiança democrática na desobediência civil e no direito ao protesto social**. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 45-59, mar. 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1790>. Acesso em: 24 mar 2020.

ALTERIO, Ana Micaela. *Neoconstitucionalismo y constitucionalismo popular frente a frente*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). **Constitucionalismo popular en latinoamérica**. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 510-511. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle

AMAR, Akhil Reed. **Philadelphia revisited amending the Constitution outside Article V**. The University of Chicago Law Review, v. 55, n. 4, 1988.

AMORIM, Alessandro Michael Cunha. **Democracia e Revolução Cidadã no Equador: um esboço de balanço**. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ. Observador On-Line, v.10, n.05, 2015, p. 01.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Preferências, Estratégias e Motivações**: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Revista Direito e Práxis. Vol.4, n.02, 2013.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico**. Revista Direito GV, vol.15, n.2, São Paulo, 2019.

AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana; COSTA, Caio. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf. Acesso em: 09 fev. 2020

AVELINO, Daniel Pereira; SANTOS, João Carlos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio Vilela. (Orgs). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-231.

AVELINO, Daniel; ALENCAR, Joana. Articulação e Transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília, n. 12, p. 75-80. jul/dez. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI12_10.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

ASEN, Robert; BROUWER, Daniel C. **Counterpublics and the State**. New York: State University of New York, 2001.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia na América Latina**: da inovação institucional ao velho problema do equilíbrio entre os poderes. Revista USP. São Paulo, n. 109, abril/maio/junho 2016, p. 75-86.

BAERT, Patrick; BOOTH, Josh. **The dark side of PODEMOS: Carl Schmitt and contemporary progressive populism**. New York and London: Routledge Focus, 2018.

BAGGIO, Antonio Maria (organizador). **O princípio esquecido. A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Traduções: Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2008. Vol. 1.

BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARBOSA, Claudia Maria. **Seminário Constituição, Estado de Direito e Democracia: lawfare e accountability judicial**. Palestra proferida na Semana de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Católica do Paraná. Curitiba, 2020.

BARBOSA, Claudia Maria. **A juristocracia no Brasil e o futuro da democracia**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, v. 14, n. 2, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/34100> Acesso em: 24 fev 2020.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Constitucionalismo Abusivo**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, 12(39), 2019, p.79-97 Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v12i39.641>. Acesso em: 20 fev 2020.

BARBOZA FILHO, Rubens. **As linguagens da democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n 67, junho 2008

BARROS, José Marcio; RIBEIRO, Núbia Braga. **O decreto da polêmica: disputas midiáticas em torno da participação social no Brasil**. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano. Artigos Dossiê Comunicação e Cidadania, Número 5, dezembro 2014, p. 01. Disponível em: <http://www.ppgmidiaecotidiano.uff.br/ojs/index.php/Midecot> Acesso em: 26 de fev 2020.

BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. Revista Sociologia Política, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.

BEHAGEL, Jelle; WARNER, Jeroen. O desenho institucional da participação pública na política da água nos Países Baixos: da tirania ao Forum Shopping. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014.

BERGALLO, Paola. GARGARELLA, Roberto. *Presentación*. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo**. 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013.

BIAGGIA, Francesca. Estabilidade e mudança das instituições políticas: algumas reflexões sobre dilemas e desafios do desenho institucional num contexto democrático. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: UNESP, 1995.

BOLONHA, Carlos; CORRÊA, Flávio; RANGEL, Henrique. **Hiperpresidencialismo na América Latina**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p. 115-140.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Preâmbulo. In:[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2020.

BRASIL. **DECRETO-LEI 8.243 DE 23 DE MAIO DE 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm Acesso em 24 mar 2020.

BRASIL. **PROJETO DE LEI 128 DE 04 DE FEVEREIRO DE 2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190591>. Acesso em: 09 fev.2020

BRASIL. **DECRETO-LEI 9.759 DE 11 DE ABRIL DE 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm Acesso em 24 mar 2020.

BRASIL. **PROJETO DE LEI 128 DE 14 DE FEVEREIRO DE 2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190591> Acesso em: 23 fev 2020.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.897, DE 1 DE JULHO DE 2019**. Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Brasília, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9897.htm. Acesso em 23 fev. 2020.

BRASIL. **SECRETARIA DE GOVERNO**. Brasília. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em: 09 fev. 2020

BRASIL. **CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/> Acesso em: 24 mar 2020.

BRASIL. **SENADO FEDERAL**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento> Acesso em: 30 mar 2020.

BRASIL. **SENADO FEDERAL. Orçamento Federal**. Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orientadora>. Acesso em: 09 fev. 2020

BRASIL. **SENADO FEDERAL. Portal Siga Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 09 fev. 2020.

BRASIL. **GOVERNO ABERTO**. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/> Acesso em 26 fev 2020.

BRASIL. **Portal Participa.br**. Disponível em: <http://www.participa.br/profile/mobilizapnps>. Acesso em: 04 fev 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019**. Setembro de 2019. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanoscdnh/copy3_of_Relatorio_ColegiadosParticipacaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf. Acesso em: 21 fev. 2020

BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**. Disponível em: www.dialogossetoriais.org Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277** – Distrito Federal. Relator Ayres José Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635> .Acesso em: 23 jul 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121**- Distrito Federal. Relator Marco Aurélio Melo. Inteiro Teor de Acórdão, DJ 27/11/2019, págs. 20-21. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf> Acesso em: 25 fev 2020.

BRUNI, Luigino. **A ferida do outro**. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2010

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From Poverty to Power**. Oxfam International, junho de 2008. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf> Acesso em: 26 de fev 2020.

CHALHOUB, Sidney. *The Politics of Silence: Race and citizenship in nineteenth-century Brazil*. Slavery&Abolition, 27(1), 2006, pp. 71-85.

CHAPARRO, Sérgio; DAVID, Grazielle; LUSIANI, Nicholas. **Monitoramento dos Direitos Humanos em tempos de austeridade no Brasil**. INESC/Oxfam Brasil/CESR. Brasília, maio de 2018. Disponível em <https://www.inesc.org.br/monitoramento-dos-direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade-no-brasil/> Acesso em: 11 fev 2020.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n.361, September, 2011.

CHUERI, Vera Karam. Nas trilhas de Carl Schmitt (ou nas teias de Kafka): soberania, poder constituinte e democracia (radical). In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CHUEIRI, Vera Karam. **Constituição Radical**: uma ideia e uma prática. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 58, 2013, p. 25-36.

CHUEIRI, Vera Karam; SAMPAIO, Joanna Maria de Araújo de. **Como levar o Supremo Tribunal Federal a sério**: sobre a suspensão de tutela antecipada nº91. Revista Direito GV, São Paulo 5(1). Jan-Jun 2009, p. 45-65.

COHEN, Jean L; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. London: MIT Press, 1992.

COLOMER, Antonio Viadel. El presidencialismo iberoamericano y el Estado. In: Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 4. México: UNAM. 1992.

COLÓN-RIOS, Joel I. **La constitución de la democracia** (Spanish Edition) (Locais do Kindle 146-150). Universidad Externado. Edição do Kindle.

CÓLON-RIOS, Joel I. El fin del debate en torno al constitucionalismo y la democracia. In: **La constitución de la democracia**. Spanish Edition. Locais do Kindle 598-599. Universidad Externado. Edição do Kindle.

CÓLON-RIOS, Joel I. *Rousseau, theorist of constituent power*. In: Victoria University of Wellington Legal Research Papers, v. 7, nº 31, 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783527. Acesso em: 20 fev 2020.

COLÓN-RÍOS, Joel. *Constitutionalism and Democracy in America Latina*. Victoria University of Wellington Legal Research Papers, v. 7, nº 29, 2017.

CÓLON RÍOS, Joel. *Notas sobre la reforma constitucional y sus límites*. Victoria University of Wellington Legal Research Papers, v. 19, nº 94, 2018.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

COVER, Robert M. **Nomos e narração**. Trad. Luis Rosenfield. ANAMORPHOSIS – Revista Internacional de Direito e Literatura, v. 2, n. 2, julho-dezembro 2016.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Desenho Institucional, participação e deliberação democráticas. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. D'Placido Editora, 2014.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, Paz e Terra, 2002.

DALMAU, Rubén Martinez. *Asembleas constituyentes e nuevo constitucionalismo en América Latina*. Tempo Exterior, n.17, julho-dezembro, 2008.

DERRIDA, Jacques. **Posições**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

DEWEY, John. **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939)**. Edição Augusto de Franco e Thamy Pogrebinski. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DICIONÁRIO ON LINE PORTUGUÊS. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/experimentalismo/> Acesso em: 24 mar 2020.

DRYZEK, John S. *The Informal Logic of Institutional Design*. In: GOODIN, R.E (ed). The theory of Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 103-125.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Império do Direito**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ERREJÓN, Íñigo; MOUFFE, Chantal. *Construir Pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia*. 2 ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2016.

FALLER, Maria Helena Fonseca; KOZICKI, Katya. A ética da alteridade em Emmanuel Lévinas como fundamento da existência política: ensaios para uma democracia radical. In: DEMETRIO, André. (et al). **Direitos Humanos e teorias da democracia: desigualdade e reconstrução da democracia social**. Anais do III Congresso de Direito Constitucional e Filosofia Política. Vol. 4. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2019.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina** (orgs). São Paulo: Paz e Terra; Campinas,SP: Unicamp, 2006

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **As bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 44, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, ano 10, outubro de 1995, ANPOCS.

FLORES, Fidel Pérez; FILHO, Clayton Mendonça Cunha; COELHO, André Luiz. **Mecanismos de democracia participativa: o que há de comum nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela?** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM. Observador On-Line, v.4, n.07, jul. 2009, p. 08.

FRASER, Nancy. **Rethinking the Public Sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy**. In: CALHOUN, C. (ed). Habermas and the Public Sphere. London: MIT Press, 1992. Disponível em: http://carbonfarm.us/amap/fraser_public.pdf Acesso em 20 fev 2020.

GARGARELLA, Roberto, *Prólogo ¿Por qué estudiar el constitucionalismo popular en América Latina?* In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). *Constitucionalismo popular en latinoamérica*.

Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 127-129. Disponível em: <https://www.porrua.mx/pagina-interior.php?id=830183> Edição do Kindle.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo vs. Democracia. In: ZAMORA, Jorge Luis Fabra; SPECTOR, Ezequiel (Editores). **Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho**. Volume Três. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GARGARELLA, Roberto. Diálogo constitucional para democracias en problemas. In: ICON-S Conference 2019. Pontificia Universidad Católica de Chile. *La Justicia constitucional en tiempos de cambio en América Latina. Panel Sessions V*, nº 124, 2 de julho de 2019.

GARGARELLA, Roberto. *Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina*. In: Rodríguez Garavito (Coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf> Acesso em: 20 fev 2020.

GILROY, Paul. 2001. **O Atlântico Negro. Modernidade e dupla consciência**. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito e utopia em Roberto Mangabeira Unger: democracia radical, imaginação institucional e esperança como razão**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GODOY, Miguel Gualano. **Devolver a Constituição ao povo: supremacia judicial e diálogos institucionais**.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1968.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Massachusetts: Harvard University, 2004.

HODGSON, Geoffrey. *What are institutions?* Journal of Economic Issues. Vol. XL, n. 1, March 2006, p. 1-25.

HUBNER, Conrado Mendes. **Política com esteróides: STF faz escola**. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/politizacao-com-esteroides-o-stf-faz-escola> Acesso em: 03 fevereiro de 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. **O PPA do governo Bolsonaro: 4 anos de miséria.** Disponível em: <https://www.inesc.org.br/o-ppa-do-governo-bolsonaro-4-anos-de-miseria/> Acesso em: 09 fev 2020

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - INESC. **Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento?** Disponível em <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/> Acessado em: 09 fev 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA (IPEA). **Participação Social em foco.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/> Acesso em: 30 mar 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sandro Pereira Silva. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

JARAMILLO, Leonardo. *Introducción.* In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo.** 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013.

KATZ, Andrea Scoseria. *Making Brazil work? Brazilian coalitional presidentialism at 30 and its post-Lava Jato prospects.* Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 77-102, set./dez. 2018.

KEANE, John. **A sociedade civil.** Tradução Mario José Figueiredo. 1 ed. Lisboa: Temas e Debates, 2001, p. 182.

KENNEDY, Ellen. *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar.* NC: Duke University Press, 2004.

KERCHE, Fabio. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma Abordagem Institucional.** Lua Nova, São Paulo, n. 105, 2018, págs. 255-286.

KOKAY, Erika. **Relatório de apreciação do Projeto de Lei 128 de 14 de fevereiro de 2019.** Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público. Brasília, maio de 2019. Disponível:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codor=1741214&filename=Parecer-CTASP-06-05-2019 Acesso em: 12 fev 2020.

KRAMER, Larry. *Constitucionalismo popular y control de constitucionalid.* Trad. Paola Bergallo. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales SA, 2011. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

KOZICKI, Katya. **Conflito X Estabilização: Comprometendo Radicalmente a Aplicação do Direito com a Democracia nas Sociedades Contemporâneas.** Orientador: Leonel Severo Rocha. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil. Ano de obtenção: 2000.

KOZICKI, Katya. **Democracia radical e cidadania**: reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

KOZICKI, Katya. A democracia e a política como devir ético: entre Lévinas e Derrida. In: Manfredo Oliveira; Odílio Alves Aguiar; Luiz Felipe Netto de A. e Silva Saad. (Org.). **Filosofia Política Contemporânea**. 1ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Trad. Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr, Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPQ, 2015.

LEFORT, Claude. A questão democrática”. In: **“Pensando o político”**. São Paulo, Paz e Terra.

LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo de outro homem**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre alteridade**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MAFFESOLI, Michel, **A parte do diabo**: resumo da subversão pós-moderna. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2004.

MENDES, Conrado Hübner. *Una división de poderes deliberativa: entre el diálogo y la última palabra*. In: GARGARELLA, Roberto (org). **Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática**. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

MENDONÇA, Daniel. **Teorizando o agonismo**: crítica a um modelo incompleto. Revista Sociedade e Estado - Volume 25 Número 3 Setembro/Dezembro 2010.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração Pública. FGV, EBAPE: Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008

MILOVIC, Miroslav. **Considerações sobre Hannah Arendt e Chantal Mouffe**. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/a-condicao-humana-na-modernidade/> Acesso em: 28 de maio de 2019

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução de Joaquim Coelho Rosa. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Trad. Pablo Ghetti. Lisboa, Portugal: Livraria Pretexto Editora – Edições Pedagogo, 2006.

MOUFFE, Chantal. **For a left populism**. London: Verso, 2018. *Kindle Edition*

MOUFFE, Chantal. Carl Schmitt y la paradoja de la democracia liberal. In: MOUFFE, Chantal (comp). **El desafío de Carl Schmitt**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.

MOUFFE, Chantal. *La democracia, el poder y lo político*. In: **La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea**. Trad. Tomás Fernández y Beatriz Eguibar. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000.

MOUFFE, Chantal. Ciudadanía democrática y comunidad política. In: MOUFFE, Chantal (et al). **Dimensiones de democracia radical: pluralismo, ciudadanía, comunidade**. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. 4 ed, rev e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NOGUEIRA, Humberto Alcalá. Los regímenes presidenciales en América. In: **Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. México: UNAM. 1992.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 1992.

OAKESHOTT, Michael. **On Human Conduct**. Serie Paperbacks. Clarendon Press, 1991.

O'DONNELL, Guilherme. **Democracia Delegativa? Novos Estudos - CEBRAP**, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLSEN, Johan P. **Desenho institucional em contextos democráticos**. In: CUNHA, Eleonora Schettini M; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. D'Placido Editora, 2014.

ORTEGA, Roberto Niembro. *¿Qué es el Constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad*. In: ALTERIO, Ana Micaela (COORD.). **Constitucionalismo popular en latinoamérica**. Biblioteca Jurídica Porrúa. Spanish Edition. Locais do Kindle 201-283. Disponível em: <https://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=830183>. Edição do Kindle

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PERLATTO, Fernando. **Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira**. Revista Sociologia Política, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2015.

PERUZZOTTI, Enrique E SMULVITZ, Catalina. **Social accountability: an introduction**. In: *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006.

PETERS, B. Guys. **Institutional Theory: Problems and Prospects**. Institute for Advanced Studies (IHS), Jul, 2000.

PEREZ, Marvin Carvajal. **O presente dos sistemas de governo na América Latina**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, jan/jun. 2008, p. 35-50.

PIRES, Alexandre; VAZ, Isabel. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf Acesso em: 26 de fev 2020.

POGREBINSCHI, Tamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional**. Revista de Ciências Sociais, vol. 54, no 3. Rio de Janeiro: 2011, p. 259.

POGREBINSCHI, Thamy. (2017). **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt/country/brazil/> . Acessado em 21 de fevereiro de 2020

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada**. Revista Dados, n. 53, n. 3, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300005. Acesso em: 24 mar 2020

POGREBINSCHI, Thamy. **Novo decreto: Não há representação sem participação**. Carta Capital, 19/06/2014. Disponível: <http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html> Acesso em: 26 fev 2020.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013.

POGREBINSCHI, Thamy; ROSS, Melisa. *El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas*. GIGAPP Estudios Working Papers. Año (2019), Vol. 6. Núm. 129, págs. 323-336.

POGREBINSCHI, Tamy; TANSCHKEIT, Talita. **Andando para Trás: O que Aconteceu com a Participação Social no Brasil?** Disponível em <https://latinno.net/pt/publications/> Acesso em: 13 de fev 2020.

POST, Robert; REVA, Siegel. Constitucionalismo democrático. In: POST, Robert; REVA, Siegel. **Constitucionalismo democrático: por uma reconciliação entre constituição e povo**. 1ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe Rage: *Democratic Constitutionalism and Backlash*. Yale Law School, 2007. Faculty Scholarship Series. 169. https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/169 Acesso em: 20 fev 2020.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Brasília: Instituto Teotônio Vilela; São Paulo: Editora Ática, 2002b.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Anfp: Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/345-participacao-social> Acesso em: 24 fev 2020.

ROCHA, Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais, v. 01, n. 11: São Luis/MA, 2009.

SAGER, Lawrence G. **Justice in Plainclothes: a Theory of American Constitutional Practice**. Yale University Press, 2006.

SANTOS, José Carlos Sales. **Informação, democracia digital e participação política: uma breve revisão teórico-analítica. Em questão**. Revista da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da UFRGS, v. 19, n.2 – Jul./Dez. 2013.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política I e II** - Nova edição atualizada. Buenos Aires: Struhart, 2005.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SOMBRA, Thiago Luis. **Why Should Public Hearings in the Brazilian Supreme Court Be Understood as an Innovative Democratic Tool in Constitutional Adjudication?** German Law Journal, vol. 17, n. 4, 2016, p. 666-667.

SPIVAK, Gayatri. Can the Subaltern Speak? In: C. Nelson; L. Grossberg, eds. *Marxism and the Interpretation of Culture*. Urbana: University of Illinois Press, 1988. Disponível em: <http://jan.ucc.nau.edu/~sj6/Spivak%20CanTheSubalternSpeak.pdf>. Acesso em 23 fev 2020.

STRAUSS, David D. **“We The People”, “They The People” E O Enigma Do Constitucionalismo Democrático**. Revista Teoria Jurídica Contemporanea (PPGD/UFRJ), vol. 2, n. 1, jan/jun 2017, p. 253-271.

TULLY, James. *Public Philosophy In A New Key. Volume I: Democracy and Civic Freedom*. Cambridge University Press, 2009. Disponível em <http://www.cambridge.org/br/academic/subjects/politics-international-relations/political-theory/public-philosophy-new-key-volume-2?format=PB&isbn=9780521728805> Acesso em: 20 fev 2020.

TUSHNET, Mark. **¿Por qué la Constitución importa?** Spanish Edition. Universidad Externado. Edição do Kindle, 2012.

TUSHNET, Mark V. *Popular Constitutionalism as political law*. Georgetown University Law Center, 2006. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/233/>>. Acesso em: 20 fev 2020.

TUSHNET, Mark. *Political Power and Judicial Power: Some Observations on Their Relation*. In: Fordham Law Review 2016. Vol. 75, p.755-768. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/b923/daad276380a3ccc6dd5d69c8b495f5d4ffc8.pdf> Acesso em: 20 fev 2020.

UGARTE, Ramiro Alvarez. *El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “última palabra”*: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, ano 13, número 1, dezembro de 2012.

UNGER, Roberto Mangabeira. *A constituição do experimentalismo democrático*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracy Realized: the progressive alternative*. New York: Verso, 1998a

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Clarendon Press, 1999.

WARNER, Michael. *Publics and Counterpublics*. New York: Zone Books, 2002.

WOLIN, Sheldon. Qué significa la acción revolucionaria hoy. In: MOUFFE, Chantal (et al). *Dimensiones de democracia radical*: pluralismo, cidadania, comunidade. 1 ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Cultura e Valor*. São Paulo: Almedina- Edições 70, 1996.

ANEXOS

ANEXO I
PROJETO DE LEI Nº 128 DE 2019
(Da Sra. RENATA ABREU)

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, execução e avaliação de programas e políticas públicas serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Proposta de ajuste: Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre sociedade civil, administração pública federal e poder legislativo federal, com recomendação de que se amplie para as esferas estaduais e municipais, respeitadas as instâncias de discussão e normas jurídicas em vigor.

Art. 2º Para os fins desta Lei considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional – instância de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é aprofundar o debate sobre o tema em pauta e subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo Primeiro: As definições previstas nesta Lei não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Parágrafo Segundo: Os conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal deverão se adequar aos dispositivos desta lei.

Proposta de ajuste: X- ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre sociedade civil, administração pública e poder legislativo na esfera federal.

Proposta de inclusão de incisos: XI – Plano Plurianual Participativo – PPA –preceito constitucional que representa a primeira etapa do ciclo orçamentário e prevê os programas e ações que o governo pretende desenvolver nos próximos quatro anos, definindo estratégias,

diretrizes e metas e os recursos que serão utilizados para este fim, o qual deverá ser elaborado considerando as contribuições originadas no âmbito da sociedade civil, através da articulação de mesas de diálogo, fóruns interconselhos, reuniões, conferências virtuais etc. XII – Reuniões – instância de debate e participação da sociedade civil e do governo para discutir temas, direitos e deveres relacionados a comunidade política.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

- I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
- III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
- IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;
- V - valorização da educação para a cidadania ativa;
- VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e
- VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

- I - consolidar a participação social como método de governo;
- II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

Proposta de ajuste: III - aprimorar a relação do poder público federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

- IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

Proposta de ajuste: IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas do poder público federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Proposta de inclusão: IX - incentivar a participação social nos entes federados, mediante a assinatura de um Compromisso de Participação Social no Brasil, o qual comprometerá municípios e estados a adotar a participação social como método de governo.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos nesta Lei, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

Parágrafo Único: Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, que deverão ser amplamente divulgados pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Proposta de ajuste: Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, assim como do Poder Legislativo na esfera federal, deverão considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos nesta Lei, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

Parágrafo Único: Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, que deverão ser amplamente divulgados pelos órgãos da imprensa oficial do Poder Executivo e Legislativo da esfera federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

Proposta de ajuste da redação do caput: Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre sociedade civil, administração pública e poder legislativo na esfera federal:

Proposta de inclusão de dois incisos: X – Plano Plurianual (PPA Participativo); XI- Reuniões.

Proposta de inclusão de novo artigo: Art. 7º As instâncias e mecanismos de participação social deverão observar as regras de funcionamento estabelecidas pelo Sistema Nacional de Participação Social, observados os seguintes princípios:

I) igualdade de participação, através do fornecimento das mesmas oportunidades a todos os participantes para colocar temas para a agenda, iniciar o debate, participar das discussões, propor soluções para os problemas e decidir, com a finalidade de reduzir a influência de desigualdades preexistentes;

II) publicidade, com a abertura pública do conteúdo dos temas deliberados e dos procedimentos de definição coletiva dos interesses públicos, bem como das razões que informam esses interesses, expondo claramente os argumentos vencidos e vencedores;

III) pluralidade, através da implementação de discriminação positiva para assegurar a representação social dos grupos que não tem voz;

IV) normas claras de accountability, que definirão: periodicidade e tipos de conteúdos para a prestação de contas a sociedade; procedimentos para assegurar que as ações de prestação de contas sejam processos claros e que permitam o diálogo com a sociedade; estabelecimento de mecanismos permanentes de acompanhamento das resoluções emanadas pelos espaços, especialmente os que possuem impacto em tomada de decisão.

Paragrafo Único – Será criada de uma plataforma digital que permitirá: articulação entre os conselhos, conferências e demais espaços para superar a fragmentação burocrática das

políticas e a dificuldade de construção de políticas intersetoriais, deliberações recorrentes, sobrepostas e antagônicas entre si; alimentação de informações específicas que gerem relatórios estruturados, sobre: paridade, representação, debates, decisões, accountability, prestação de contas; gestão orçamentária eficiente e transparente

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social – SNPS será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º desta Lei, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único: É da competência do SNPS a elaboração de seu regimento interno, no qual será estipulada a forma de coordenação e eleição de representantes do SNPS.

Proposta de ajuste do caput: Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social – SNPS será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º desta Lei, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre sociedade civil, a administração pública e poder legislativo na esfera federal.

Proposta de inclusão de artigo: Art. 8º A gestão e direção do SNPS serão realizadas por um Conselho formado por representação paritária de membros do Poder Executivo e Legislativo na esfera federal e membros da sociedade civil que tenham atuação comprovada em instâncias participativas pelo prazo mínimo de 02 (dois anos).

Parágrafo Primeiro: Cabe ao SNPS criar e gerir plataforma digital de participação social com o cadastro e informações de todas as instâncias participativas em funcionamento no Brasil.

Parágrafo Segundo: Caberá a cada instância realizar seu cadastro e inserir todas as informações acerca do desenvolvimento de suas atividades e deliberações, as quais serão aprovadas e validadas pelo SNPS.

Parágrafo Terceiro: Todas essas informações geraram subsídios para a elaboração de um documento trienal intitulado: “Diretrizes e metas para democracia no Brasil”, que vincularão a esfera do poder público federal e todas as instâncias participativas, com o efeito de garantir maior eficiência e transversalidade no enfrentamento das questões.

Proposta de inclusão de artigo: Art. 9º. Compete à Secretaria Geral da Presidência da República e ao Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acompanhar a implementação da PNPS nas esferas de atuação do Poder Executivo Federal e do Poder Legislativo Federal, conjuntamente.

Parágrafo Único – Tais órgãos serão responsáveis pela elaboração do orçamento aplicável à manutenção e desenvolvimento da PNPS, a serem inseridos no Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, bem como na elaboração de prestação de contas e relatório anual de implementação.

Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;

II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;

III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos nesta Lei;

IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e

V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.

Proposta de inclusão: Art. 9º - Compete ao Colégio de Líderes, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal acompanhar e criar as normas internas que operacionalizem a apreciação, dentro do processo legislativo, das deliberações e contribuições originadas no âmbito da Política Nacional de Participação Social.

Parágrafo Único – Em caso de rejeição das pautas originadas no âmbito da PNPS, deverá ser emitido relatório com motivação da decisão parlamentar.

Art.9º Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, garantindo-se a paridade em relação aos representantes governamentais;

II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 10. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença paritária de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;

II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e

V - publicidade de seus atos.

Art. 11. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;

II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;

IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;

V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;

VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;

VII - publicidade de seus resultados;

VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e

IX - periodicidade mínima bianual de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico.

Art. 12. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, caput, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Art. 13. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo Único As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Proposta de ajuste: Art. 14. As mesas de diálogo são criadas para fortalecer o dialogo entre sociedade civil e poder público na esfera federal sobre pautas consideradas importantes para a comunidade política. No caso da pauta versar sobre o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 14. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 15. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;
- III - sistematização das contribuições recebidas;
- IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e
- V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 16. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;
- III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;
- IV - sistematização das contribuições recebidas;
- V - publicidade de seus resultados; e
- VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;
- II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;
- III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;
- IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;
- V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;
- VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;
- VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Proposta de inclusão de dois artigos

Art. 18. O Plano Plurianual Participativo será elaborado pelo Poder Executivo federal em conjunto com a sociedade civil, observando as deliberações e contribuições contidas na plataforma digital de participação social. Deverão ser organizadas reuniões, mesas de diálogo e fóruns interconselhos com o objetivo de reforçar a opção por um modelo de desenvolvimento com inclusão social e redução das desigualdades, com foco na qualidade dos serviços públicos e no equilíbrio da economia.

Art. 19. As reuniões são instâncias de participação democrática que podem ser instauradas em qualquer local do território nacional com o objetivo de discutir questões relacionadas a direitos e demandas individuais ou pertencentes a associações, coletivos, organizações, podendo contar ou não com representantes do poder público, com o objetivo de direcioná-las a uma instância Política para sua implementação.

Art. 18. O Poder Executivo deverá criar Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

Proposta de ajuste: O Poder Executivo e o Poder Legislativo deverão criar, conjuntamente, a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas, instância colegiada formada por representantes de todos os ministérios e do Colégio de Líderes de ambas as casas legislativas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas e presididas pelos representantes do SNPS, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

Proposta de ajuste: § 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas e presididas pelos representantes do SNPS, sendo convidados os Secretários-Executivos dos

ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião e um representante do Colégio de Líderes de cada legislativa.

Art. 19. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 20. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.