

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

FLÁVIA PITAKI DUFOUR

**A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES EM
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CURITIBA
2016**

FLÁVIA PITAKI DUFOUR

**A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES EM
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, área de concentração Direito Socioambiental e Sustentabilidade, linha de pesquisa Justiça, Democracia e Direitos Humanos.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Katya Kozicki

**CURITIBA
2016**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

D861g
2016

Dufour, Flávia Pitaki

A governança democrática como instrumento de participação cidadã no processo de tomada de decisões em políticas públicas / Flávia Pitaki Dufour ; orientadora: Katya Kozicki. – 2016.

119 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016

Inclui bibliografias

1. Democracia. 2. Participação política. 3. Política pública. 4. Cidadania. 5. Administração pública – Participação do cidadão. I. Kozicki, Katya. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 341.234

FLÁVIA PITAKI DUFOUR

**A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES EM
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Katya Kozicki (orientadora)
PPGD - Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
PPGD - Universidade Federal do Paraná

Prof.^a Dr.^a Amélia do Carmo Sampaio Rossi
PPGDH - Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof.^a Dr.^a Cinthia Obladen de Almendra Freitas
PPGD - Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Curitiba, 21 de março de 2016

*À minha filha, Eloah, e ao meu marido, Roberto:
a vocês, todo o meu amor.*

AGRADECIMENTOS

Da mesma forma como o próprio Mestrado, esta dissertação foi uma conquista, fruto da superação de inúmeros obstáculos e, principalmente, de uma rede de apoio pautada no amor, na amizade, na paciência e na cumplicidade. Essa rede de apoio reflete o que há de mais precioso em minha vida, sendo, assim, a razão para lutar diariamente por um mundo melhor e mais igualitário.

Agradeço, com o que há de mais sincero e amoroso em meu ser, ao meu marido, companheiro, amigo, amor e ídolo, Roberto, por ter estado ao meu lado em cada etapa deste curso, me incentivando e me dando força. Dizem que os cônjuges e a família fazem a Pós-Graduação junto com o discente. Podemos, de fato, afirmar que isso é verdade.

À minha filha, pequena grande Eloah, agradeço por sua existência e por me lembrar, a cada olhar e sorriso, a alegria de viver. Você, minha companheirinha, esteve comigo em todo o curso e escrita, antes na barriga, e depois no coração.

Ao Universo, agradeço a oportunidade e a força necessárias para conquistar dois dos meus sonhos concomitantemente.

Aos meus pais, Jean-Claude e Elizabeth; irmão, André; avós, Lita, Darcy e Jeanne-Marie; sogra, Valkiria; e cunhados, Suzanna, Christina e Renato. Gratidão, família, pelo carinho, presença e apoio.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Katya Kozicki, pelo privilégio de ser sua orientanda e pela mulher admirável que é. Você é um grande exemplo de professora e pesquisadora. Agradeço muito pela paciência e por ter depositando sua confiança em mim.

Ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-PR, por ter me permitido fazer o curso em praticamente um ano e meio, o que tornou possível amamentar e cuidar exclusivamente da minha filha nos primeiros seis meses da vida dela.

Às Secretarias do PPGD, Daiane e Eva, por tornarem acessíveis todas as informações para que esse sonho acontecesse.

A todos os meus Professores, por compartilhar conosco seu conhecimento e, muitas vezes, sua sabedoria.

Aos meus colegas de curso, foi um verdadeiro privilégio aprender tanto com vocês. E aos meus colegas e chefe do Tribunal de Justiça, pela compreensão e pelo apoio.

E, enfim, aos meus amigos, por continuarem me amando mesmo após dois anos de ausência quase que absoluta.

"Deus é isto: A beleza que se ouve no silêncio. Daí a importância de saber ouvir os outros: a beleza mora lá também."

Rubem Alves

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo examinar a característica agonística e democrática da utilização de métodos de governança em decisões de políticas públicas, considerando as características constitucionais da democracia brasileira. Partindo da concepção lefortiana de que a revolução democrática possibilita uma abertura paradigmática para a constante evolução da democracia e com fundamento na teoria da democracia radical, tal como concebida por Chantal Mouffe, inicia-se a pesquisa explicitando o caráter plural, indeterminado e conflitivo das sociedades contemporâneas. Tais características levam à reformulação do conceito de cidadania, a qual, tendo como referencial teórico Mouffe, é exercida a partir da possibilidade de manifestação das múltiplas identidades políticas dos cidadãos em um espaço público que converte a diferença em agonismo, ou seja, transmuta antagonismos em relações de competição por reconhecimento de direitos. Partindo-se do marco teórico da democracia radical, o estudo foca no contexto brasileiro pós Constituição de 1988, objetivando-se demonstrar as qualidades democráticas desta carta político-jurídica. Com base no pensamento de Roberto Gargarella demonstra-se como, mesmo com a significativa ampliação em matéria de direitos, dentre os quais se incluem os políticos, a estrutura institucional se manteve implicitamente centralizada, verticalizada e hierarquizada, o que dificulta a concretização desta ampla carta de direitos. Por outro lado, a Constituição permitiu uma significativa abertura para a participação cidadã na criação e gestão de políticas públicas em diversas áreas, o que se percebe como oportunidade para a implementação de novas formas horizontalizadas de *public decision making*. Verifica-se então que a governança democrática, por suas características agonísticas e democráticas no processo de decisão e gestão em política públicas, pode ser um importante instrumento para a inclusão social e como canal de manifestação popular de demandas.

Palavras-chave: Democracia radical. Agonismo. Cidadania. Políticas Públicas. Governança democrática.

ABSTRACT

This study aims to examine the agonistic and democratic feature of the utilization of methods of governance in public policy decisions, considering the constitutional characteristics of Brazilian democracy. Starting from Lefortian's conception that the democratic revolution enables a paradigmatic opening to the constant evolution of democracy and based on the theory of radical democracy, as conceived by Chantal Mouffe, this research begins explaining the plural, undetermined and conflictive characteristics of contemporary societies. These characteristics lead to the reformulation of the concept of citizenship, which, based on Mouffe's theoretical point of view, is exercised through a public space that enables the manifestation of the multiple political identities of citizens and that converts difference in agonism, or, in other words, transmutes antagonisms in competitive relations searching for the recognition of rights. From the theoretical framework of radical democracy, the study goes to the context of post 1988's Brazilian Constitution, aiming to demonstrate the democratic qualities of this political and legal charter. Based on the thoughts of Roberto Gargarella, it is shown how, even with the significant increase in rights, among which includes the political ones, the institutional structure remained implicitly centralized, vertical and hierarchical, what hinders the realization of this large list of rights. On the other hand, the Constitution allowed a significant opening for citizen participation in the creation and management of public policies in various areas, which can be seen as an opportunity to implement new horizontal forms of public decision-making. It appears then that democratic governance, for their agonistic and democratic characteristics in decision-making and management in public policies, can be an important tool for social inclusion and a channel for popular manifestation of demands.

Keywords: Radical democracy. Agonism. Citizenship. Public policies. Democratic governance.

SÚMARIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DA REVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA À TEORIA DA DEMOCRACIA AGONÍSTICA: UM OLHAR SOBRE A DEMOCRACIA	17
2.1 A REVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA DE CLAUDE LEFORT.....	19
2.1.1 A inspiração maquiavélica: a relação entre povo e governante e os primórdios da revolução democrática	21
2.1.2 A quem pertence o poder político na democracia: poder simbólico e poder real	23
2.1.3 O conflito, a pluralidade e a indeterminação	25
2.1.4 O Estado democrático e a revolução democrática: o papel do direito e a necessidade de participação política.....	27
2.2 A DEMOCRACIA RADICAL PLURALISTA E AGONÍSTICA DE CHANTAL MOUFFE	32
2.2.1 A indeterminação decorrente da revolução democrática e a proposta de Mouffe	32
2.2.2 A ressignificação de cidadania democrática pela perspectiva radical e agonística.....	36
2.2.3 O exercício da cidadania no contexto democrático agonístico.....	41
3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	46
3.1 A PERCURSO DA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA.....	47
3.2 A DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	57
3.3 A MANUTENÇÃO DE UMA ESTRUTURA DE PODER CENTRALIZADA E VERTICALIZADA	63
3.4 AS POSSIBILIDADES CONSTITUCIONAIS PARA UMA MAIOR HORIZONTALIZAÇÃO NAS DECISÕES PÚBLICAS	71
4 GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA: UM NOVO PARADIGMA DE PARTICIPAÇÃO	78
4.1 AS DIFERENTES CONOTAÇÕES DE GOVERNANÇA.....	79
4.2 A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA COMO MECANISMO DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	84

4.3 AS CARACTERÍSTICAS DEMOCRÁTICAS DA APLICAÇÃO DA GOVERNANÇA: A CIDADANIA E O AGONISMO NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA.....	89
4.4 AS LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA.....	96
4.5 GOVERNANÇA NO BRASIL: EXEMPLOS E POTENCIALIDADE.....	102
5 CONCLUSÕES.....	108
REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

Pensar a democracia e os instrumentos que a viabilizam demanda reconhecer a importância das relações sociais, bem como a interconexão entre política, direito, sociologia e muitos outros campos do saber. A superação da racionalidade pura na ciência reflete nas mais variadas áreas de pesquisa, sendo inevitável também atingir o estudo da democracia. As fronteiras dos diferentes domínios de conhecimento estão cada vez mais difusas, não mais se justificando enaltecer a especialização como único meio de credibilizar os resultados.

Assim orientada, a presente pesquisa pretende investigar as possibilidades de aplicação de governança a partir de referenciais teóricos dos estudos sobre a democracia e da normatização constitucional que a favorece, como forma de defender que tal mecanismo pode ser utilizado para horizontalizar as decisões em políticas públicas e favorecer a participação política e a própria democracia brasileira.

A principal motivação da investigação está no atual contexto político brasileiro, no qual se verifica uma excessiva judicialização de questões eminentemente políticas, inúmeras manifestações sociais de insatisfação com o governo, graves violações de direitos e uma desigualdade socioeconômica aparentemente crônica: todos com um ponto em comum, decorrentes da ausência de espaços políticos institucionalizados para manifestação de grupos socialmente excluídos. Isso torna crescentes as demandas sociais, aumentando as tensões entre cidadania e Constituição. Nesse contexto, buscam-se possibilidades de se manejar esses problemas.

O tema proposto pretende solucionar o problema identificado na seguinte pergunta: “A governança democrática, como meio de decisões públicas para implementação de políticas, pode colaborar com uma democracia plural e agonística no contexto democrático brasileiro pós-1988?”.

A primeira hipótese de solução para o problema apontado está na possibilidade de conversação entre a proposta de democracia agonística de Chantal Mouffe, desenvolvida a partir da concepção lefortiana de revolução democrática, e a governança como meio de decidir em políticas públicas no contexto brasileiro. Essa conversação seria viável pelas características da governança, a qual proporciona uma maior oportunidade de adesão e expressão do pluralismo intrínseco à

sociedade, o que viria a contribuir para o cumprimento dos preceitos constitucionais de 1988.

Da mesma maneira, considera-se a hipótese de que, especialmente no Brasil, dificuldades apareceriam, tendo em vista a relevante desigualdade social e o próprio paradigma político brasileiro, marcado por uma tradição oligárquica e verticalizada, bem como por uma passividade política inerente ao posicionamento da população nas escolhas públicas.

O objetivo geral da pesquisa, assim sendo, é investigar se a utilização de mecanismos de governança democrática em decisões de políticas públicas coaduna-se com a teoria democrática radical pluralista e agonística, em especial considerando a ressignificação do conceito de cidadania inerente à democracia agonística, encontrando ou não possibilidades de concretização na democracia brasileira pós-Constituição Federal de 1988.

Para atender ao objetivo geral, estabelecem-se como objetivos específicos: a) analisar a abertura paradigmática trazida pela revolução democrática, segundo os ensinamentos de Lefort, bem como qual a contribuição de Chantal Mouffe para os pressupostos necessários a uma cidadania democrática pela perspectiva plural e agonística; b) identificar a democracia no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, expondo quais as características constitucionais da democracia e do exercício do poder político; e c) relacionar, a partir do conceito de governança democrática, como este meio de decisão pode facilitar a expressão do pluralismo e o agonismo na implementação de políticas públicas.

No segundo capítulo trabalham-se, a partir da ideia lefortiana de revolução democrática, as premissas reconhecidas por esta pesquisa como inerentes a uma democracia radical pluralista e agonística, servindo como referencial teórico para as análises dos capítulos seguintes.

Inicialmente, faz-se uma reflexão acerca da importância do político para se contemplar uma investigação sobre a democracia, valorizando um espaço público que reconheça a pluralidade inerente à sociedade a fim de se compreender a complexidade da democracia. Acompanhando os ensinamentos de Lefort sobre a revolução democrática, examina-se como o autor desenvolve a teoria do lugar do poder, pela qual se percebe que uma sociedade democrática, mesmo sendo necessariamente política como qualquer outra, deixa de ser instituída por um poder específico, personificado, ou seja, o lugar de poder, na democracia, é vazio. A partir

desse simbolismo lefortiano, são trabalhadas as principais consequências dessa desincorporação do poder na democracia, em especial no que tange ao povo, à forma de exercício do poder, ao conflito e à indeterminação que dela decorre (pela dissolução dos marcos de certeza, expressão do autor). Da mesma forma, são investigados os posicionamentos de Lefort no que tange ao exercício do poder na democracia, demonstrando como a democracia demanda espaços de manifestação e participação dos inúmeros atores sociais, tanto individuais quanto coletivos, de maneira a possibilitar suma constância e evolução.

Identificado esse primeiro marco teórico, são investigadas as contribuições de Mouffe para a pesquisa, principalmente no que tange à democracia radical pluralista, a qual, reforçando a ideia da revolução democrática, pretende também debater o político, reconhecendo a existência de uma relação antagônica de amigo-inimigo ("nós em oposição a eles") e que as relações de poder constituem o social. Por essa razão, destaca-se como esta teoria expõe a relevância do pluralismo para a democracia, em especial reforçando a defesa das múltiplas possíveis identidades como cidadãos, pautada na superação da ideia tradicional de racionalidade, individualidade e universalidade; ainda, valoriza o dissenso como fundante de uma democracia que possibilita diferentes posições políticas e sociais, buscando uma unidade no conflito e na diversidade. Demonstra-se, assim, como essa teoria democrática, empreendendo a busca constante por igualdade de exercício de direitos dos grupos socialmente subordinados, vem reformular o conceito de cidadania, para posicionar o cidadão como aquele sujeito identificado a uma comunidade política. Para essa reformulação conceitual, parte-se da discussão entre a visão liberal e republicana cívica acerca do tema, a qual é tratada na pesquisa como forma de extrair as conclusões alcançadas pela autora. A partir dessa nova conceituação de cidadania, explana-se como, para a democracia agonística, um Estado democrático deve promover instituições nas quais se possam manifestar o dissenso e o agonismo inerentes à própria natureza das relações sociais, de forma a oportunizar as lutas democráticas.

A partir dos parâmetros teóricos traçados para a visão de democracia adotada, no capítulo terceiro, primeiramente, direciona-se a pesquisa a identificar se o processo de democratização, que ensejou na promulgação de uma nova Constituição, permitiu e criou espaços institucionais para a manifestação do pluralismo e do dissenso, razão pela qual é esboçado um panorama geral de como

foi esse processo de redemocratização, demonstrando como o contexto político da década de 1980 ensejou movimentos de transformação política, frisando como a sociedade civil e algumas de suas organizações exerceram pressão para a promulgação de uma nova Constituição que instituísse um Estado democrático e uma nova ordem, razão pela qual trouxe uma ruptura com o regime anterior. Então, são identificados os entornos constitucionais para o exercício de poder na democracia brasileira, expondo-se que ela é primordialmente exercida de forma representativa, por meio do sufrágio universal, conferindo a alguns escolhidos o poder de decidir no âmbito comum, e que se optou por uma forma híbrida para o seu exercício, já que trouxe mecanismos democráticos diretos – tais quais o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os quais são pouco utilizados.

Com estas percepções, com base nas pesquisas de Roberto Gargarella, demonstra-se como o sistema político constitucional primordialmente manteve uma excessiva concentração de poder político, especialmente do poder presidencial, eis que, mesmo primando pelo reconhecimento de inúmeros direitos, deixou de reformular a organização do poder. Em Gargarella, portanto, trabalha-se como se mostra impossível a compatibilização da democratização política com a concentração de poder e o centralismo autoritário que se mantiveram, eis que a estrutura de poder verticalizada permaneceu praticamente igual. A partir de seus ensinamentos, revela-se como o contrassenso é explícito: por um lado, a Constituição dificulta a democracia diante da manutenção de uma organização de poder verticalizada, hierarquizada e concentrada; de outro, instiga e democratiza a sociedade ante o reconhecimento de uma enorme gama de direitos sociais e políticos. Mesmo com estas considerações, em seguida se demonstra como, mesmo sem tratar da forma como isso se daria, a Constituição de 88 criou uma grande abertura para a participação da sociedade civil na deliberação acerca das políticas públicas, em especial aquelas relacionadas à seguridade social, à assistência social, ao meio ambiente, às crianças, aos adolescentes e aos idosos, possibilitando, assim, uma gestão pública mais horizontal. De tal modo, expõe-se como se faz necessário pensar em possibilidades de ajuste estrutural de exercício de poder para não incorrer em risco de impossibilitar a implementação dos direitos constitucionalmente reconhecidos.

Após estipulados os entornos da democracia brasileira a partir de uma perspectiva da normatização constitucional, no quarto capítulo é investigada a

possibilidade de aplicação de mecanismos de governança como meio de possibilitar a participação do cidadão e de coletividades nas decisões em políticas públicas. Neste ponto, importante esclarecer que, mesmo percebendo a importância do estudo das teorias de políticas públicas e das teorias envolvendo as escolhas públicas, opta-se por não adentrar na imensidão desta área de conhecimento, utilizando como referenciais teóricos somente a teoria da democracia agonística e a teoria de governança.

Para tanto, frisando os entornos da teoria da democracia agonística e da democracia constitucional brasileira, faz-se uma síntese do conteúdo tratado nos capítulos anteriores, com o fim de demonstrar como o estudo da governança enquanto meio de decidir politicamente, em especial no que tange à implementação de políticas públicas, pode vir a auxiliar na democratização política. Estabelece-se um conceito de governança, após a diferenciação dos cinco principais empregos do termo. Foca-se, então, na governança pautada em ações – de caráter público – em redes, parcerias e fóruns deliberativos, primando por novas experiências na prática democrática, que se afastam de um *decision-making* hierarquizado e centralizado, e será chamada de governança democrática.

Frisando que se constitui no diálogo do governo com os múltiplos atores sociais interessados em determinada escolha pública¹, bem como na existência e ocupação de espaços públicos de debate e deliberação para o *decision-making*, demonstra-se como essa dinâmica de decisão coaduna com a democracia agonística, pois defende uma expansão da noção de política, reconhecendo o conflito e a pluralidade dos atores, movimentos e práticas sociais, as quais vêm a favorecer uma política democrática. Após tal exposição, identificam-se alguns de seus riscos e críticas, no sentido de que a governança deve ser trabalhada com cautela. Enfim, menciona-se dois exemplos brasileiros já em execução, que trazem as características de gestão pública por governança, tais como o Orçamento Participativo iniciado em Porto Alegre e os Conselhos Gestores já implementados nas áreas de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente e idoso, expondo como a governança somente pode ser alcançada com a participação do próprio poder público e da institucionalização de espaços que a permitam.

¹ Esclarece-se que a utilização desse termo não faz referência à teoria da *public choice*.

Reitera-se que a pretensão desta pesquisa é abordar as possibilidades de governança a partir da perspectiva da democracia constitucional brasileira, tendo como parâmetros teóricos a visão democrática agonística, da qual se extraem os preceitos para a cidadania democrática a partir dos marcos decorrentes da revolução democrática.

A teoria da governança pública, em regra, é abordada ou a partir de uma perspectiva internacional, ou de uma perspectiva administrativa, ou da teoria das instituições. Essa constatação é também o que motivou orientar o estudo da governança com base nos preceitos da democracia.

Portanto, intenta-se defender a utilização dos mecanismos de governança para decisões e gestão em políticas públicas abordando-a a partir das premissas da democracia agonística, fundamentação talvez pouco utilizada em estudos acadêmicos. Parte-se, por conseguinte, da perspectiva de que uma teoria de forma de governo que comporte a governança deve considerar os pontos de tensão entre os interesses dos atores envolvidos e permitir a manifestação do pluralismo. Nesse sentido, sendo a valorização do político *topos* para a teoria da democracia agonística, seu estudo abrange as dinâmicas e demandas existentes nos diferentes setores da sociedade, o que a faz uma teoria condizente com os estudos para a aplicação da governança, como será demonstrado ao final desta pesquisa.

2 DA REVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA À TEORIA DA DEMOCRACIA AGONÍSTICA: UM OLHAR SOBRE A DEMOCRACIA

Tratar de democracia neste momento histórico demanda refletir acerca do político² na vida social, eis que aquela se tornou mais que uma mera forma de governo ou uma ideologia: agora ela é entendida inclusive como um princípio basilar para a garantia dos direitos fundamentais³.

Para iniciar a investigação, este trabalho parte da premissa que o político é inerente à própria forma de relação do ser humano em sociedade, abrangendo todos os aspectos da vida social. Tal premissa fundamenta-se tanto no pensamento de Lefort quanto no pensamento de Mouffe, e será um dos pontos a serem aprofundados no decorrer deste capítulo, eis que serve como base para a construção teórica dos referidos autores.

Neste início de capítulo, importante esclarecer que defender que o político decorre da relevância das mais diferentes relações sociais e esferas da sociedade para a democracia é completamente diferente de defender a premissa exaltada pelos projetos totalitaristas⁴: nos projetos totalitários, o poder estabelecido passa a destituir as liberdades individuais a fim de constituir uma identidade única, de certa forma impossibilitando o político. O que se pretende pelo poder totalitário é “cercar o espaço público – certamente um objetivo impossível de atingir e para o qual apenas tende – para convertê-lo em seu espaço privado”⁵, ou seja, o público coincidiria com o “corpo” do povo, ao mesmo tempo em que viria a definir a sua constituição.

² Utiliza-se ‘político’ da forma como proposta por Chantal Mouffe (Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Revista Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, Florianópolis, 2003), para quem ‘político’ refere-se “à dimensão do antagonismo que é inerente a todas as sociedades humanas, antagonismo que pode assumir formas muito diferentes e emergir em relações sociais diversas. ‘Política’, por outro lado refere-se ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas, porque afetadas pela dimensão do ‘político’”. De forma semelhante entende Lefort, para quem político implica a noção de um princípio, ou ainda um conjunto de princípios, os quais geram as relações entre os homens, o que será explorado na introdução do item 2.1 deste trabalho.

³ HABERMANS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 163 a 165.

⁴ Note-se que confundir ambas as premissas resultaria de uma “incapacidade para acolher a ideia de uma necessária instituição política do social, ideia de um espaço que, a despeito de sua heterogeneidade interna, é sensível a si em toda a sua extensão”, conforme ensina Lefort (LEFORT, Claude. **Pensando o político**: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 11). Na mesma oportunidade, Lefort ensina como este é um equívoco cometido quando de uma interpretação descuidada das obras platônicas, em especial de “A República”.

⁵ LEFORT, Claude. **A invenção democrática**: os limites da dominação totalitária. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 69.

Diferentemente, o que se defende neste trabalho é que as relações sociais regem-se por intrínsecas ‘balanças’ de dominação e sujeição, formadas através da história da humanidade e, em especial, a partir da constituição daquela determinada sociedade, estando inevitavelmente sujeitas às dinâmicas de poder. Considerando que a sociedade democrática tem como pressuposto a igualdade formal de todos, a desigualdade decorrente das referidas balanças gera reflexos relevantes para a política e o direito, constituindo o que se chama de político. Pensar o político⁶ implica, portanto, reconhecer que existem antagonismos e conflitos intrínsecos às relações sociais, dos quais decorrem lutas por reconhecimentos de direitos de igualdade, sendo imprescindível computá-los nas decisões e nos processos políticos e jurídicos. Isso é um dos pontos a ser discutido no decorrer do capítulo.

Assim, aceitando-se que as relações sociais se constituem por relações de poder, para se estar diante de uma política democrática, deve-se primar pela constituição de “formas de poder mais compatíveis com valores democráticos”⁷.

Para que possa haver uma política democrática é necessário que haja espaços – institucionalizados ou não – em que se permita a manifestação do pluralismo inerente à sociedade, característica que será melhor explorada nos subitens seguintes.

Nesse sentido, trabalhar-se-á neste capítulo com o referencial teórico que dará margem para os debates instigados por esta pesquisa. Elegem-se, para tanto, Claude Lefort, como marco teórico para dar as bases conceituais da revolução democrática, e Chantal Mouffe para fins de estabelecer as premissas agonísticas para a democracia radical pluralista, tendo em vista sua “visão de democracia a partir da ideia de contingência, pluralismo e indeterminação” e da sua contribuição para a “noção de conflito, enquanto elemento inerradicável das sociedades democráticas”⁸, a fim de situar uma noção agonística de cidadania democrática.

Portanto, a partir desses referenciais, no subcapítulo 2.1, após ser melhor trabalhadas as implicações de se investigar de uma perspectiva do político, serão estabelecidos os fundamentos da revolução democrática, com o fim de expor quais

⁶ Como já resumido nas notas de rodapé anteriores e que será melhor trabalhado no início do subcapítulo 2.1.

⁷ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia Política**, n. 25, Curitiba, p. 11-23, nov. 2005. p. 19.

⁸ 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. 330-331.

as características do poder e da sociedade na democracia e estabelecer a necessidade de participação política e do conflito em um Estado democrático como força motora para a própria democracia.

Já no subcapítulo 2.2, identificar-se-á as características da perspectiva de democracia escolhida, dando-se especial ênfase para a forma de expressão da cidadania no contexto da revolução democrática e da indelegável indeterminação da sociedade democrática, com a pretensão de estabelecer as premissas necessárias para que um Estado constitua e favoreça a democracia.

2.1 A REVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA DE CLAUDE LEFORT

A democracia é uma revolução interminável. Essa afirmação é uma conclusão a que se pode chegar mediante a interpretação da teoria da democracia de Claude Lefort, como se explicará no presente subcapítulo, dando uma nova perspectiva para o próprio conceito de democracia.

Lefort inovou a teoria da democracia, enraizando-a na ontologia política e, portanto, ocupando um lugar especial na filosofia política contemporânea⁹.

Buscando retornar à valorização do político, seus ensaios têm a pretensão de abandonar os “preconceitos positivistas da ciência”¹⁰, estando avessos a qualquer tipo de dogmatismo para dar espaço a uma construção de conhecimento aliada à complexidade das relações políticas, econômicas e sociais e suas interconexões. Como expõe o próprio Lefort, sua teoria busca “dar lugar não apenas à complexidade, mas também à complicação dos fenômenos que interrogo, pois supõe que levemos em conta a história, os novos fatos que modificam a experiência e o pensamento dos homens”¹¹.

Isso implica um afastamento dos preceitos da ciência e da sociologia políticas, as quais deixam de perceber o todo no que tange ao político: ambas, ao estabelecer o objeto de estudo, terminam por isolar o fato político de outros fatos sociais com natureza diversa, tal como econômica, jurídica etc. Afastar-se dos

⁹ BRAECKMAN, Antoon. Neo-liberalism and the symbolic institution of society: pitting Foucault against Lefort on the state and the 'political'. **Philosophy & Social Criticism**, Boston, dez. 2014. Disponível em <<http://psc.sagepub.com/content/early/2014/12/30/0191453714564453.full.pdf+html>>. Acesso em 24 ago. 2015. p. 2.

¹⁰ LEFORT, Claude. **Pensando o político**: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 18.

¹¹ LEFORT, *op. cit.*, 1991. p. 19.

preceitos da ciência e da sociologia políticas implica dizer que, enquanto os pesquisadores desta área “não procuram localizar a política no registro de uma superestrutura, cuja fundamentação seria divisada ao nível, suposto real, das relações de produção”¹², teorizar a partir do político deve computar necessariamente o todo, ou seja, a própria natureza dos fatos políticos e o contexto que os constitui.

A partir desse entendimento, Lefort diferencia *política* de *político*, em sentido similar àquele já previamente introduzido no início deste capítulo. Enquanto a política é estudada positivamente de forma em que os fenômenos políticos são setorizados, relacionados com instituições, relações e atividades delimitadas como características já sedimentadas das democracias modernas, propor o estudo do político deve contemplar uma investigação acerca da própria sociedade e das dinâmicas existentes entre seus diferentes setores, de modo a compreender a complexidade da democracia¹³.

Para o autor¹⁴,

o político revela-se assim não no que se nomeia de atividade política, mas nesse duplo movimento de aparição e ocultação do modo de instituição da sociedade. Aparição no sentido em que emerge à visibilidade o processo crítico por meio do qual a sociedade é ordenada e unificada, através de suas divisões; ocultação, no sentido em que um lugar da política (lugar onde se exerce a competição entre os partidos e onde se forma e se renova a instância geral de poder) designa-se como particular, ao passo que se encontra dissimulado o princípio gerador da configuração de conjunto.

Inclusive, pode-se afirmar que a política tem um significado do político, eis que é resultado das necessidades decorrentes da sociedade em que se manifesta, ou seja, advém das qualidades inerentes àquela específica “constituição do espaço social, a forma da sociedade” – o que é precisamente abrangido pelo estudo do político¹⁵.

Mediante essa visão do político, Lefort desenvolveu a teoria da revolução democrática, a qual permite pensar a democracia a partir de uma evidente ampliação de horizontes epistemológicos e posicionar simbolicamente o lugar de poder como inocupável, protegendo-o de apropriação por governantes e permitindo uma unidade também simbólica do corpo social – o povo. Essa teoria caracteriza a

¹² LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 24/25.

¹³ BRAECKMAN, *op. cit.*, 2014, p. 4; LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 25/26.

¹⁴ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 26.

¹⁵ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 25.

sociedade democrática como conflitiva, plural e indeterminada, levando à necessidade de um sempre renovado espaço público que garanta a participação política. Estes serão os pontos desenvolvidos nos subitens a seguir.

2.1.1 A inspiração maquiavélica: a relação entre povo e governante e os primórdios da revolução democrática

Lefort inspirou-se no pensamento de Maquiavel para desenvolver sua teoria da revolução democrática¹⁶. Para o autor, Maquiavel foi o primeiro que teorizou sobre a divisão social, concebendo a ideia de povo como identidade nacional, ao mesmo tempo em que desenvolveu uma distinção entre povo e elite, na qual a política da elite e do Príncipe dependeria essencialmente das atividades e demandas do povo. Ainda interpretando Maquiavel, Lefort afirma que, a menos que se esteja diante de um governo autoritário, o povo pressiona o poder: para um Estado forte, faz-se necessário principalmente o apoio do povo, e não da elite. Florença, como cidade que contextualiza a teorização maquiavélica, formava uma sociedade plural (multicultural, em suas palavras, a qual continha pessoas das mais variadas origens culturais) e capitalista (conforme a classificou). Assim, para Lefort, as discussões maquiavélicas ainda podem servir para debates contemporâneos¹⁷.

De Maquiavel¹⁸, portanto, o autor extraiu a ideia de que a democracia vai muito além da simples condição de ser uma contraposição a um regime autoritário ou autocrático, mas sim que a origem da democracia está na emergência de um determinado tipo de sociedade¹⁹, a qual deve primar pela liberdade, igualdade e pelo pluralismo.

¹⁶ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 167 e ss.

¹⁷ LEFORT, Claude. Debate com Rosanvallon. In: ROSANVALLON, Pierre. A test of the political: a conversation with Claude Lefort. **Constellations**, Vol. 19, n. 1, pag. 4–15, Mar. 2012. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111 /j.1467-8675.2011.00668.x/pdf>>. Acesso em 25 ago. 2015. p. 6-7.

Este artigo decorre de um debate travado entre Rosanvallon e Lefort no fórum “*Reinventig democracy*”, realizado em maio de 2009 pela instituição La République des Idées, em Grenoble.

¹⁸ Mesmo que Maquiavel jamais tenha especificadamente tratado de democracia, Lefort vê nas investigações do autor problemas que formaram suas raízes, ou seja, inicia-se um preparo filosófico para que a teoria da democracia e o próprio instituto surgissem. Tais raízes constituem precisamente na concepção de que, mesmo com o reconhecimento da divisão social e do poder do Príncipe, os cidadãos eram igualmente livres, podendo o povo pressionar o poder para conquistar suas demandas. Para Lefort, Maquiavel afirma que um Príncipe deve buscar apoio do povo como meio e fortalecer seu poder e proteger o Estado, vinculando um Estado não tirano a um poder que dependa do povo (LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 6).

¹⁹ LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 7.

Neste ponto, em um debate travado com Lefort, Rosanvallon o contesta no sentido de uma aparente cisão conceitual dessa visão maquiavélica em relação à própria visão de democracia moderna, ou seja, se pensarmos que o pensamento de Maquiavel teria criado raízes para a teoria da democracia, como se explicaria a diferente visão entre o humanismo cívico e o ideal cívico dos revolucionários do século XVIII?

Certo é que as democracias modernas não teriam propriamente nascido, todavia, no contexto de cidades como Florença, mesmo tendo o humanismo cívico criado condições para sua germinação, mas sim foram de fato um resultado das revoluções francesa e estadunidense, em um contexto em que o ideal cívico revolucionário distanciava-se do multiculturalismo²⁰.

Contudo, Lefort ensina que muitas vezes os momentos que antecederam as revoluções democráticas são esquecidos. Nesse sentido, ele afirma que “a democracia e a igualdade de condições não vem no nada”²¹: as condições sociais que possibilitaram e gestaram o nascimento político da democracia merecem ser frisados, eis que a vontade de igualdade e liberdade ante o poder político foi o estopim para a revolução.

O que se extrai do exemplo florentino de Maquiavel é que o Príncipe percebe que se ele quer poder, ele precisa de apoio do povo: o poder do povo e o poder governamental dependem um do outro. Obviamente, o governo pode usar da manipulação do povo para conseguir exercer o poder. Contudo, ao mesmo tempo, a pressão popular vincula o exercício do poder pelos governantes. Esses dois pontos de vista são trabalhados por Maquiavel. O povo é fator fundante de um governo não autoritário, não somente por seu poder de resistência, mas porque sua união pode ser um elemento decisivo da política. O povo exerce um poder indireto, cujo desejo primordial é a não opressão²².

Sendo necessário ao povo exercer uma força de resiliência contra a opressão – e significando o exercício dessa força um possível conceito da emancipação decorrente do nascimento da democracia –, afasta-se da tradicional visão de que a democracia pode ser unicamente definida pela ideia de uma soberania popular que

²⁰ LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 8.

²¹ *Idem.*

²² LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 8; TRINDADE, Gleyton. Maquiavel e a dimensão simbólica do poder: fundamentos da teoria democrática de Claude Lefort. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 12, p. 155-180, 2013. p. 158.

se manifesta somente pelo sufrágio universal. É muito mais do que isso: a democracia decorre do conflito iniciado com a emancipação política do povo, sendo este conflito a força motora do progresso de uma determinada sociedade. Esse é um dos principais pontos que Lefort extrai do pensamento maquiavélico: a percepção de que o desejo do povo de não ser oprimido implica um conflito, gerado pelo exercício de uma força de resiliência buscando liberdade e igualdade, o que precisamente caracteriza uma sociedade democrática. E esse seria o verdadeiro exercício da soberania popular²³.

Constata-se, então, que a democracia é o governo do povo. Assim, a ideia de soberania popular implicaria uma necessária visão de povo, como uma unidade detentora do poder?

2.1.2 A quem pertence o poder político na democracia: poder simbólico e poder real

Sendo a democracia uma forma de governo eminentemente popular, surge um problema da natureza do próprio poder, resultando no questionamento de como o poder pertence ao povo. Lefort desenvolve sua teoria acerca do lugar do poder, a qual trabalha diretamente a partir de uma perspectiva filosófica e político-ontológica²⁴.

Uma sociedade democrática, mesmo sendo necessariamente política como qualquer outra, deixa de ser instituída por um poder específico, personificado, afastando-se, portanto, da ideia de determinado tipo de poder como seu núcleo fundador, o qual revelaria a sua natureza.

Esse vácuo no lugar de poder é simbólico, ao mesmo tempo em que inevitavelmente permite uma sociedade heterogênea, desvinculada de um determinismo moral. No caso de uma sociedade democrática, o lugar de poder é vazio, ou seja, não pode ser incorporado, é “inocupável” e “infigurável”. Isso impede que os governantes ou autoridades se incorporem ao poder²⁵.

Dessa visão de despersonalização do poder, decorrem algumas considerações de relevância para o estudo da democracia. Primeiramente, percebe-se que, assim, o conceito de povo como detentor da soberania se coaduna com a

²³ LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 9.

²⁴ BRAECKMAN, *op. cit.*, 2014, p. 2; LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 31/36.

²⁵ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 33.

ideia de lugar vazio de poder: o povo seria irrepresentável²⁶, constituindo uma unidade simbólica que reitera a própria perspectiva de poder como algo que não pode pertencer a ninguém. São duas concepções que caminham juntas: o simbolismo possibilita uma unidade do povo como força motriz da política, bem como uma posição – ou um lugar – de poder protegido pela impossibilidade de apropriação por qualquer indivíduo ou grupo específico.

De tal modo, no plano real, como se daria o exercício do poder dessa forma de soberania? Nesse ponto é importante destacar, metodologicamente, no que tange ao poder, a distinção entre o que pertence ao simbólico²⁷ e o que concerne ao real.

Enquanto o poder real se movimenta de um para outro, por meio do sufrágio universal, o poder simbólico sempre permanece em uma dimensão imune a qualquer apropriação, não pertencendo a ninguém, independente de quais as escolhas majoritárias de determinada sociedade²⁸. Para Lefort, a ordem do simbólico representa os princípios incondicionados geradores e constituintes de uma sociedade, ou seja, o próprio político²⁹: nessa dimensão simbólica, o poder caracteriza “a instância em virtude da qual a sociedade é apreendida em sua unidade, referindo-se a si mesma no espaço e no tempo”³⁰.

Há um paradoxo na democracia: enquanto o poder na ordem do simbólico a ninguém pertence, estando desvinculado de qualquer virtude ou qualidade, o poder real, exercido por reajuste periódico, atrela-se a determinados discursos, ideologias e contextos histórico-sociais. Esse paradoxo prepondera no instituto do sufrágio universal, pois, sendo este o momento de expressão da soberania popular, a solidariedade social é desfeita e o cidadão é “subtraído de todas as suas redes nas quais se desenvolve a vida social para se ver convertido em uma unidade de cômputo. A substância é substituída por número”³¹.

Certo é que o sufrágio universal surge como uma possibilidade de mobilizar o povo para a tão importante soberania popular. Instrumentalizar a democracia neste contexto demanda o sufrágio universal. A partir daí surgiram os partidos políticos,

²⁶ LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 10.

²⁷ Destaca-se que as influências de Lefort no que tange ao conceito de simbólico não são claras, ao mesmo tempo em que, como ensina Trindade, são, em muito, inspiradas também em Maquiavel, (TRINDADE, *op. cit.*, 2013, p. 157).

²⁸ LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 11.

²⁹ TRINDADE, *op. cit.*, 2013, p. 165.

³⁰ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 32.

³¹ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 33/34.

bem como a necessidade de permitir periodicamente uma reconsideração daqueles escolhidos para exercer a autoridade, o governo, de forma a justificar instituições democráticas, ou seja, que representem o povo detentor da soberania³²: aqui está a tão reiterada, na doutrina sobre teoria do Estado, distinção entre detenção do poder de governo e exercício de governo³³.

Rosanvallon aponta uma dupla dimensão, neste contexto lefortiano, do sufrágio universal. Em primeiro lugar, esse instituto consagra uma igualdade radical entre cada voto, pois reflete a impossibilidade de diferenciar se aquela escolha decorreu de uma reflexão política ou somente de um impulso. Em segundo lugar, quando da contagem dos votos, advém a divisão, o que ele percebe como uma característica problemática inerente às próprias pessoas em um contexto social³⁴.

Dialeticamente, em debate, Lefort contrapõe essa visão, valorizando a divisão, a qual havia sido percebida e trabalhada por Marx. Por esse aspecto, como já brevemente visto, a instrumentalização da democracia por meio das dinâmicas constituídas para o exercício do poder gera uma competição na cena política, provocando uma conseqüente divisão na sociedade. Assim, está legitimado o conflito político, o qual detém “o princípio que legitima o conflito social sob todas as suas formas”³⁵.

2.1.3 O conflito, a pluralidade e a indeterminação

Neste ponto, importante frisar que na alternância de exercício de poder e na periódica reconsideração dos governantes eleitos está, então, a institucionalização do conflito. O exercício do poder, na democracia, está subordinado ao conflito das vontades coletivas³⁶.

De fato, a filosofia demorou em formular a ideia de que o sufrágio universal revelaria diversidade ou divisão. Por muito tempo, entendia-se que a virtude da democracia consistia da expressão da unidade das pessoas, de um corpo social³⁷.

Isso significa dizer que, sendo vazio o lugar do poder, o simbolismo de ausência da representação do povo como uma “totalidade orgânica” possibilita sua

³² LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 32; e LEFORT, *op. cit. In: ROSANVALLON, op. cit.*, 2012, p. 10.

³³ Autores como Bobbio, Kelsen, Bonavides, dentre outros.

³⁴ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 12.

³⁵ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 33.

³⁶ LEFORT, 1991, *op. cit.*, 1991, p. 32.

³⁷ LEFORT, *op. cit. In: ROSANVALLON, op. cit.*, 2012, p. 12.

compreensão como uma unidade puramente social, “na qual todo indivíduo, todo grupo, encontra igualmente sua referência” a partir da diferença, possibilitando espaço para a pluralidade.³⁸

Com o mesmo efeito, essa teoria possibilita a desvinculação entre o âmbito do poder e todas as demais forças que regem as relações sociais, permitindo a liberdade então conquistada, favorecendo novamente a multiplicidade de opiniões e revelando uma divisão social, uma “pluralidade do social”³⁹, eis que não é mais um poder personificado que dita a identidade da sociedade: dissolvem-se os “marcos de certeza” acerca das próprias características da sociedade, “tornando todos os aspectos da sociedade questionáveis em si mesmo”⁴⁰.

Há uma desvinculação entre a esfera do poder, da lei e do conhecimento na democracia, cada qual desenvolvendo seus próprios debates de forma autônoma e livre. Isso revela uma “nova relação com o real”, a qual está “garantida dentro dos limites de redes de socialização e de domínios de atividades específicas (...), a se definir segundo normas particulares” de cada um desses domínios⁴¹. Há uma liberdade na definição das próprias identidades, o que será posteriormente explorado em Mouffe.

Aqui se manifesta a indeterminação. Nas palavras de Lefort, “a democracia revela-se uma sociedade histórica por excelência, sociedade que, por sua forma, acolhe e preserva a indeterminação”, a qual está em oposição à ideia totalitária, na qual se intenta controlar e deter as dinâmicas sociais que regem o desenvolvimento do próprio homem.⁴²

A desvinculação das possibilidades de exteriorização de cada uma das esferas, na democracia, demonstra a já vista (no subitem anterior) “nova constituição simbólica do social”⁴³, decorrente precisamente do vácuo advindo da desincorporação do poder, como ensina Lefort⁴⁴:

O essencial é que a democracia institui-se e se mantém pela dissolução dos marcos de certeza. A democracia inaugura uma história na qual os homens estão à prova de uma indeterminação última quanto ao fundamento do Poder, da Lei e do Saber, e quanto ao fundamento da relação de um com o

³⁸ LEFORT, 1991, *op. cit.*, 1991, p. 33/34.

³⁹ LEFORT, *op. cit.* In: ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012 p. 11.

⁴⁰ KOZICKI, *op. cit.* In: FONSECA, *op. cit.*, 2004, p. 330.

⁴¹ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 33.

⁴² LEFORT, *op. cit.*, 2011, p. 91; LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 31.

⁴³ MARX *apud* Lefort, 1991, p. 33.

⁴⁴ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 34/35.

outro, sob todos os registros da vida social (por toda parte em que, outrora, a divisão se enunciava, em especial na divisão entre os detentores da autoridade e os que a esta eram submetidos, em função de crenças em uma natureza das coisas ou em um princípio sobrenatural).

Nesse sentido, a democracia é muito mais do que pensava Aristóteles ou Montesquieu, qual seja, uma forma de governo “no qual é afirmada a soberania do povo e no qual se governa em seu nome”. Democracia é, ao invés, muito mais abrangente, pois gera causas e efeitos que usurpam a esfera de governo, atuando, de forma sem precedentes históricos, nas mais diversas esferas de relações sociais⁴⁵.

2.1.4 O Estado democrático e a revolução democrática: o papel do direito e a necessidade de participação política

Há uma relação paradoxal entre Estado democrático e sociedade: “a um só tempo, o Estado é distinto da sociedade civil, é moldado por ela, e molda-a”⁴⁶. Ou seja, as dinâmicas decorrentes de certas relações sociais, como já foi anteriormente trabalhado, têm fator de influência para o desenvolvimento de um Estado democrático.

Um Estado governado democraticamente encontra-se figurado em um lugar próprio, intangível, “entre a potência administrativa e a autoridade política”. Ele não se identifica com nenhuma dessas duas posições, e por isso o mecanismo de representação política na gestão pública torna-se compatível com a democracia, demandando uma manifestação e participação “múltipla dos agentes sociais, individuais e coletivos, mostrando-se indissociável da liberdade de opinião, de associação, de movimento, e de manifestação do conflito em toda a extensão da sociedade”⁴⁷.

Contudo, Lefort relembra o que Tocqueville já havia previsto no livro “*De la democratie en Amerique*” no sentido de que surgem novos meios de oprimir os cidadãos de sociedades democráticas, tais como o isolamento dos indivíduos um dos outros e a sujeição a um Estado paternalista, providência, que, de forma silenciosa, termina por usurpar liberdades de forma legitimada pela própria

⁴⁵ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 41.

⁴⁶ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 40.

⁴⁷ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 46.

soberania do povo. Nesse último ponto, o risco ocorre principalmente na delegação de responsabilidades para o Estado. O Estado passa a prover para o bem-estar dos cidadãos, os quais entendem por necessário serem conduzidos por uma força soberana⁴⁸.

Ao longo da história, as instituições democráticas foram, por vezes, meios de afastar minorias do poder, impossibilitando o reconhecimento e exercício de seus direitos (por exemplo, mediante a exclusão de parcelas da população do sufrágio), ou seja, a democracia pode até mesmo vir a dar lugar a instituições e organizações totalitárias, o que, aliado a “uma mudança da economia do poder”, pode permitir a formação de uma própria sociedade totalitária. Quando a insegurança dos indivíduos cresce, diante de crise econômica ou de corrupção, por exemplo, o conflito entre as classes aumenta de forma a dificultar uma identificação simbólica na esfera política, degradando o poder no nível do real, abrindo-se espaço para almejos totalitários, como forma de criar uma identidade substancial que desenvolva um corpo social solidariamente uno, o qual será invariavelmente vinculado a um poder verticalizado encarnado em um Estado ilusoriamente igualitário⁴⁹.

Assim, a conquista da democracia não acaba com a constituição de um Estado democrático. Demanda um trabalho constante, exigindo um processo de aprimoramento de responsabilidade de todos os cidadãos que almejam ser livres. A Revolução Democrática é, antes de tudo, uma constância, uma conquista diária que somente pode ser obtida mediante as “oportunidades para a liberdade”, o que sugere reconhecer que a instituição e luta por direitos demonstram “os sinais de emergência de um novo tipo de legitimidade e de um espaço público no qual os indivíduos são tanto produtos quanto instigadores”⁵⁰. O contrário, a ausência desse espaço, provocaria uma nova forma de sociedade, instituída por um poder autoritário e constituindo um Estado totalitário⁵¹.

Nessa perspectiva, a vontade geral, quando reconhecida na lei, é legítima diante da participação dos cidadãos na sua elaboração, ao mesmo tempo em que a liberdade de opinião permitida pela revolução democrática tem como efeitos eliminar preconceitos, quebrando o paradigma moral do que é ou deixa de ser socialmente

⁴⁸ GUELLEC, Laurence. La complication: Lefort lecteur de Tocqueville. **Raisons Politiques: Revue de Théorie Politique**, n. 1, v. 1, p. 141-153, 2001. p. 146; e LEFORT, *op. cit.*, 1991. p. 42-43.

⁴⁹ LEFORT, *op. cit.*, 2011, p. 92 e ss.; LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 34-35.

⁵⁰ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 47.

⁵¹ LEFORT, *op. cit.*, 2011, p. 92; LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 47.

aceitável⁵². As consequências da revolução democrática estão precisamente na ampla abertura do social, ou seja, “*the absense of final grounds and the contestability of all relations of power*”⁵³.

A revolução política decorrente da originalidade da democracia designa-se,

com efeito, neste duplo fenômeno: um poder destinado doravante a permanecer em busca de seu fundamento, porque a lei e o saber não são mais incorporados na pessoa daquele ou daqueles que o exercem, e uma sociedade acolhendo o conflito de opiniões e o debate dos direitos, porque se dissolveram os marcos de referência da certeza que permitiam aos homens situarem-se de uma maneira determinada, uns em relação aos outros. Duplo fenômeno, sinal de uma só mutação: o poder deve doravante obter sua legitimidade enraizando-se nas opiniões, ou ao menos sem se entrincheirar da competição entre os partidos. Ora, a competição entre os partidos procede do exercício das liberdades civis e ao mesmo tempo o mantém - faz mais: ativa-o.⁵⁴

O espaço público, o qual está sempre “em gestação”, torna difusas as “fronteiras aceitas entre o político e o não-político”⁵⁵. Nesse sentido, distinguir sociedade civil e Estado de forma racional não permite abranger as consequências decorrentes da formação da democracia.

Em muito se deixa de perceber o alcance de uma constituição democrática para a sociedade: ao mesmo tempo em que visa proteger a apropriação do poder – elegendo como mecanismo de governo o estabelecimento e renovação periódica para o exercício da autoridade pública pela a competição política –, pode dar espaço para a evolução da democracia a partir das oportunidades de debate sobre as escolhas públicas⁵⁶.

Contudo, mesmo que a eficácia dessa forma de governo embasada na representação política esteja comprometida por um aparelhamento estatal engessado, burocrático e altamente complexo, o que faz com que haja uma grande tentação de negligenciar a participação política, “é preciso resistir a esse movimento”. No jogo político democrático, o Estado não pode tornar-se uma grande instituição que passa a reger todos os movimentos do “corpo social”, ao mesmo

⁵² LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 48 e 52.

⁵³ KEENAN, Alan Joyce. **Democracy in question**: democratic openness in a time of political closure. Stanford: Stanford University Press, 2003. p. 112.

⁵⁴ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 52.

⁵⁵ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 52.

⁵⁶ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 53.

tempo em que aqueles eleitos para exercer a autoridade política devem conduzir os assuntos públicos de forma vinculada ao contexto a que se inserem⁵⁷.

A visão democrática acerca do direito concerne à ideia de que este afirma um discurso, individual ou coletivo, o qual passa a ter autoridade, esperando uma confirmação e aceitação pública. Nas palavras de Lefort, o direito é sempre “questionável à medida que vontades coletivas ou, se se prefere, que agentes sociais portadores de novas reivindicações mobilizam uma força em oposição à que tende a conter os efeitos dos direitos reconhecidos”⁵⁸. A esse respeito, conforme Keenan explica o pensamento de Lefort⁵⁹:

for the community's rules to be their own, nothing can be taken for granted or closed off from critique and revision. Thus democratic politics in principle renders everything provisional and open to question. Such debate and argument, of course, are required not only for purposes of revisability and resistance to entrenched institutionalization. They are also necessary aspects of openness of inclusion and generality. For what members of the political community are included 'within' is precisely the debate about, and ultimate formation of, what it is that holds them together as community of equals.

Por outro lado, a verdade é que “partidos e governos acolhem reivindicações que lhes parecem populares para dar crédito à sua legitimidade; modificam, em consequência, a legislação; esta fornece à administração novas responsabilidades que vão de par com novos meios de controle e novas ocasiões de coerção”. De qualquer forma, deve haver um acordo, uma concordância pelo menos tácita de parcela da opinião pública para uma inserção jurídica de novos direitos. Estes decorrem, portanto, do exercício da liberdade já decorrente de outros direitos. Assim, há uma importante relação de força com o direito, a qual pode decorrer da mobilização de interesses por meios de pressão eficazes ou ainda do grande número de indivíduos que demandam direitos⁶⁰. Nesse sentido:

⁵⁷ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 54.

⁵⁸ LEFORT, *op. cit.*, 2011, p. 74.

⁵⁹ KEENAN, *op. cit.*, 2003, p. 10. Tradução livre: “para que as regras da comunidade sejam dela própria, nada pode ser dado como certo ou fechado à crítica ou revisão. Assim, a política democrática, em princípio, torna tudo provisório e aberto a questionamento. Tal debate e argumento, é claro, são necessários não só para fins de reversibilidade e resistência à uma enraizada institucionalização. Eles também são aspectos necessários de abertura para inclusão e generalidade. Isso pois o debate sobre a inclusão dos membros da comunidade política e o que finalmente os forma, é precisamente o que os mantém juntos como comunidade de iguais”.

⁶⁰ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 54-58.

a democracia nos convida a substituir a noção de um regime regulado por leis, de um poder legítimo, pela noção de um regime fundado *na legitimidade de um debate sobre o legítimo e o ilegítimo* – debate necessariamente sem fiador e sem termo. (...) A difusão dos direitos em nossa época atestam esse debate⁶¹.

Essa percepção demanda a existência de um espaço público, sempre indeterminado por não ser propriedade de ninguém, no qual cada um é estimulado a falar, ouvir e participar sem que esteja sujeito à autoridade de outro, sem discriminação. Nesse ponto, articulam-se a liberdade e o direito⁶².

Como ensina Kozicki⁶³:

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 esfera.

De forma similar, Keenan⁶⁴ afirma que é precisamente *“because the people are sovereign and must therefore give themselves their own law and foundation that their identity is rendered deeply questionable and democratic politics comes to be characterized by fundamental openness (of various sort)”*.

Para garantir essa soberania popular, o espaço público, mesmo considerando a intervenção das massas, deve manter uma contínua extensão de seus limites, multiplicando suas redes de forma a incluir os diferentes setores da sociedade, eis que muitas são as possibilidades de sujeição de parcelas da população por determinados grupos dominantes. Por exemplo, deve-se computar a intensa pressão econômica exercida pelo neoliberalismo na política e no direito, enaltecendo “uma teoria da elite que se manteve pela evicção do direito à fala das camadas mais numerosas e particularmente mais pobres da sociedade”⁶⁵.

Assim, neste momento histórico, perceber a democracia como uma constante revolução fortalece sua legitimidade e favorece uma renovação dos mecanismos de exercício de poder, como forma de sua própria manutenção.

⁶¹ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 57.

⁶² LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 59.

⁶³ KOZICKI, *op. cit. In: FONSECA, op. cit.*, 2004, p. 331.

⁶⁴ KEENAN, *op. cit.*, 2003, p. 8. Tradução livre: “porque as pessoas são soberanas e precisam, portanto, dar a si mesmas sua própria lei e fundação, que suas identidades são tidas profundamente questionadas e a política democrática é caracterizada por uma abertura fundamental (da mais variada natureza”.

⁶⁵ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 60/61.

A partir dessa constatação, passar-se-á ao segundo subitem deste capítulo, a fim de enfatizar as características da democracia radical pluralista em Chantal Mouffe, em especial trabalhando como se dá o exercício da cidadania democrática para o reconhecimento de direitos que permitam a manifestação de fato da igualdade.

2.2 A DEMOCRACIA RADICAL PLURALISTA E AGONÍSTICA DE CHANTAL MOUFFE

Chantal Mouffe, em muito, parte das mesmas conclusões de Lefort para desenvolver sua teorização sobre a democracia, dando continuidade ao referencial teórico utilizado nessa investigação.

A democracia radical pluralista de Mouffe, reforçando a ideia da revolução democrática, pretende também debater o político, primando pelo restabelecimento de uma nova fronteira política na relação antagônica de amigo-inimigo (“nós em oposição a eles”) e reconhecendo que as relações de poder constituem o social.

Da mesma forma, destaca o pluralismo como postulado primordial da democracia, em especial reforçando a defesa das múltiplas possíveis identidades como cidadãos, pautando-se na superação da ideia tradicional de racionalidade, individualidade e universalidade e valorizando o dissenso como fundante de uma democracia que prima pelas diferentes posições políticas, desenvolvendo assim um novo conceito de cidadania democrática.

Todos esses pontos são fundantes para esta pesquisa, razão pela qual serão trabalhados no decorrer deste subcapítulo. Nos próximos subitens, portanto, principalmente se demonstrará como as características da revolução democrática contribuíram para a teoria de Mouffe, quais as razões para promover uma ressignificação conceitual de cidadania e como se dá o exercício desta no contexto de uma democracia agonística.

2.2.1 A indeterminação decorrente da revolução democrática e a proposta de Mouffe

De forma similar a de Lefort, Mouffe entende que a racionalidade típica da modernidade passou a dominar a compreensão das relações e da política. Dado

esse fato, ela frisa, a partir de sua interpretação de Rorty⁶⁶, a importância da necessidade de se ultrapassar a visão de que a modernidade é sinônima de liberalismo⁶⁷.

Tal demanda se funda na desconexão entre o projeto epistemológico e o projeto político da modernidade, a fim de demonstrar como a difundida ideia de pós-modernidade⁶⁸ se alia a uma crise de somente um dos projetos da modernidade, qual seja o epistemológico⁶⁹. A modernidade trouxe novos paradigmas tanto para a política quanto para a epistemologia. Estes, contudo, são desconexos um do outro: enquanto a modernidade política é acompanhada pelo liberalismo político, ou seja, pelo reconhecimento de direitos políticos aos cidadãos ante o Estado; a modernidade epistemológica funda-se na racionalidade e no universalismo.

A modernidade política, tendo como seu mais transformador resultado a democracia, ainda está em amadurecimento. Entretanto, os avanços na epistemologia contribuem para favorecer esse processo de maturação, como já assimilado na teoria de Lefort e igualmente utilizado por Mouffe.

Inclusive, se partir do pressuposto de que “a democracia institui-se e se mantém pela dissolução dos marcos de referencia de certeza”⁷⁰, a pós-modernidade epistemológica⁷¹ se coaduna com o que constitui a própria modernidade política, eis que:

se encarmos a revolução democrática da forma como Lefort a retrata, como característica distintiva da modernidade, torna-se evidente que aquilo que queremos significar quando nos referimos à pós-modernidade em filosofia é um reconhecimento da impossibilidade de qualquer fundamento

⁶⁶ Tais conclusões de Chantal Mouffe (em **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996. p. 22-27) decorrem de sua interpretação de dois textos de Richard Rorty: **Habermas and Lyotard on postmodernity**. In: Bernstein, Richard J. (org.). **Habermas and modernity**. Oxford: Oxford Press, 1985; e Postmodernist bourgeois liberalism. **Journal of Philosophy**, n. 80, out. 1983.

⁶⁷ Mesmo reconhecendo a intrínseca relação entre o surgimento do liberalismo político (proprietário e burguês) com o liberalismo econômico, esta pesquisa concentra-se deliberadamente somente em analisar o político, e somente por vezes, quando necessário para fundamentar alguma questão, pontuar a influência do econômico sobre ele. A distinção, como apontado por Mouffe (em **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996. p. 22), é extraída da interpretação de Rorty do livro “The legitimacy of the Modern Age”, de Blumberg.

⁶⁸ Em autores como Bauman e Lyotard, por exemplo.

⁶⁹ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996. p. 22-27.

⁷⁰ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 34.

⁷¹ Em especial no que concerne ao niilismo acerca da racionalidade moderna, com a consequente superação da metafísica do sujeito, implicando a impossibilidade de explicações definitivas e universalistas, bem como no reconhecimento da limitação inerente à razão. Apontam-se como principais referenciais para este entendimento Friedrich Nietzsche, os teóricos que culminaram na virada linguística, como Schleiermacher e Wittgenstein, e os contemporâneos Heidegger e Gadamer.

último ou legitimação final, constitutivo do próprio advento da forma democrática de sociedade e, assim, da própria modernidade.⁷²

De certa forma, seria como se a epistemologia estivesse, no atual momento histórico, alcançando as aberturas possibilitadas pela modernidade política e pela revolução democrática.

A partir da revolução democrática, complementando o que já foi identificado em Lefort, o discurso da igualdade e da liberdade se tornou predominante, inclusive na vida social. Essa transformação, em nível simbólico, desconstruiu o paradigma medieval de uma sociedade hierarquizada e estruturada⁷³, resultando na já trabalhada teoria democrática lefortiana de que o lugar do poder torna-se um “lugar vazio”, o que impede a sua apropriação pelos governantes, de “se incorporarem no poder. Seu exercício depende do procedimento que permite um reajuste periódico”⁷⁴, como já visto no item anterior deste capítulo.

Conquistas democráticas, advindas do liberalismo, devem ser intocadas: “a defesa do pluralismo, a ideia de liberdade individual, a separação entre Igreja e Estado, o desenvolvimento da sociedade civil”⁷⁵ e a igualdade de todos perante o Estado e a Lei.

Mesmo assim, a democracia deve ser repensada para ultrapassar os limites de seu viés puramente liberal, a fim de incluir as lutas democráticas e os diferentes setores da sociedade, demandas tão em voga no atual contexto histórico.

Veja-se que o liberalismo e a revolução democrática estabeleceram como pressupostos a liberdade e a igualdade entre os indivíduos.

Dessas premissas decorre uma contradição: esta nova subjetivação, a qual posicionou os sujeitos como iguais perante o Estado, não se coaduna com as relações subjetivas de subordinação inerentes ao contexto social em que se inserem. Para exemplificar, poderia ser destacado o exemplo das mulheres. Estas estariam sujeitas a uma subordinação socialmente aceita (tanto pela família quanto pelas religiões), a qual contradiz com a sua condição constitucional de cidadãos⁷⁶.

⁷² MOUFFE, *op. cit.*, 1996, p. 24-25.

⁷³ MOUFFE, Chantal. **Hegemony, radical democracy and the political**. London: Routledge, 2013a. p. 51-52.

⁷⁴ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 32.

⁷⁵ MOUFFE, Chantal. A cidadania democrática e a comunidade política. **Revista Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 2, n. 2, 1997. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/663/778>. Acesso em: 20 jun 2015. p. 60.

⁷⁶ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 51.

Essa contradição justifica a necessidade de novos mecanismos de participação política para defesa de direitos, o que é um dos pontos-chave que problematizam esta pesquisa e será mais adiante trabalhado.

De toda sorte, a teoria democrática liberal não consegue resolver dicotomias como esta eis que, para este ponto de vista, “a política é essencialmente uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo. (...) Seus instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões mas ofertas condicionais de serviços e abstenção”.⁷⁷

Nessa perspectiva, a política (se distanciando do que se pretende com “o político” pela interpretação de Mouffe ou, como já visto, de Lefort), completamente despida da moralidade – a qual passa a compor tão somente o campo privado –, ganha uma “concepção instrumentalista que vem se tornando dominante, relacionada exclusivamente com a conciliação de interesses dominantes”, gerando uma desvalorização das ações cívicas, de preocupações comuns entre os indivíduos e uma falta de coesão social.⁷⁸

Novamente frise-se, então, que o estudo da teoria democrática deve retomar a preocupação com o político, incluindo a apreciação das dinâmicas de exercício de poder com a inclusão da consideração das dinâmicas de sujeição social, levando em consideração as formações hegemônicas intrínsecas a qualquer sociedade.

A democracia agonística (de característica radical pluralista), identificada por Chantal Mouffe, propõe a valorização desses diferentes aspectos. Valorizando o político e o dissenso, decorrente do pluralismo eminentemente característico da sociedade atual, a autora pretende o reconhecimento e fortalecimento das múltiplas identidades inerentes aos indivíduos, percebendo no conflito e na diferença a natureza da própria democracia.

Esta teoria democrática, a partir da busca constante por igualdade dos grupos socialmente subordinados, vem reformular o conceito de cidadania, para posicionar o sujeito como identificado a uma comunidade política.

⁷⁷ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua nova**, São Paulo, n. 36, 1995. p. 43-44.

⁷⁸ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 62.

2.2.2 A ressignificação de cidadania democrática pela perspectiva radical e agonística

Para a reformulação conceitual da cidadania em Estados democráticos, Mouffe⁷⁹ parte da discussão entre a visão liberal e republicana cívica acerca do tema. Para complementar a discussão, esta pesquisa também utiliza as considerações de Jürgen Habermas⁸⁰ sobre o debate entre os liberais e republicanos quanto às características da cidadania.

A democracia liberal, entendendo-se por vitoriosa e hegemônica, em especial após a queda da União Soviética e o colapso do comunismo em grande parte dos países que o adotaram, começa a apresentar algumas incoerências entre o discurso e a *práxis*.

Após o desaparecimento da “ameaça” comunista, em decorrência do final da oposição “democracia x nacionalismo”, verifica-se a necessidade de se repensar o jogo político e a própria ideia de democracia. Desapareceu o conhecido “inimigo”, estando esta posição à mercê de novos atores ocuparem seu lugar: imigrantes, terroristas, etc. Necessária, assim, uma nova fronteira política.⁸¹

A dificuldade do liberalismo, em especial no mencionado momento histórico, aparenta ser a própria compreensão do político, na medida em que a razão universal e a *raison de la loi* (as quais resumem a dimensão política do liberalismo) não são capazes de lidar com a multiplicidade de antagonismos que ressurgem, considerando o contexto de globalização e complexidade que se intensifica a partir da década de 1990.⁸²

O consenso, tão buscado por teóricos da democracia deliberativa⁸³, mostra-se uma ilusão e, juntamente com uma proposta que não valorize a dinâmica política, pode ameaçar a própria democracia⁸⁴. As bases e a legitimação da democracia devem ser repensadas, em especial considerando sua manifestação no plano do real, por intermédio cidadania, a qual deve ser ressignificada e melhor adaptada ao contexto político atual.

⁷⁹ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 63-67.

⁸⁰ HABERMAS, *op. cit.*, 1995, p. 39-48.

⁸¹ MOUFFE, *op. cit.*, 1996, p. 12-13.

⁸² MOUFFE, *op. cit.*, 1996, p. 14-15

⁸³ Como Rawls e Habermas, diferentemente de Nino, por exemplo.

⁸⁴ MOUFFE, *op. cit.*, 1996, p. 16-17.

Nesse contexto, retorna a relevância dos debates entre o liberalismo e o republicanismo cívico. Ambas as correntes defendem a liberdade e igualdade de todos os cidadãos, a existência uma Constituição, que deve existir um regime democrático e que direitos fundamentais devem ser constitucionalizados. Todavia, cada qual interpreta esses pressupostos de determinada maneira⁸⁵.

Para os liberais⁸⁶, a cidadania tem um viés negativo, eis que os cidadãos detêm direitos subjetivos de proteção e, inclusive, de abstenção pelo Estado na busca da realização de seus interesses individuais.⁸⁷ Seria como um mero *status* legal⁸⁸, definido por esses direitos negativos e pelo exercício de direitos políticos que “dão aos cidadãos a possibilidade de fazer valer seus interesses privados (...). Dessa forma os cidadãos, em seu papel de integrantes da vida política, podem controlar em que medida o poder do Estado se exerce no interesse deles próprios como pessoas privadas”⁸⁹.

Assim, em contrapartida, conforme Mouffe⁹⁰, para os republicanos (aqui incluídos os comunitaristas e os não comunitaristas) deve ser enfatizada a noção de bem público, anterior e independente dos interesses individuais, pressupondo serem os indivíduos participantes ativos de uma comunidade política. Para a autora, a principal crítica feita pelos republicanos à visão liberal estaria na impossibilidade de se estabelecer uma ação em busca de um bem comum, ou seja, não há espaço para a criação de uma identidade constituída pela comunidade da qual o indivíduo faz parte.

Os republicanos veem a cidadania como o exercício de liberdades positivas, já que garantem a participação em uma prática comum, ou seja, atores políticos na constituição da comunidade em que vivem. O exercício do poder originário, portanto,

⁸⁵ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Republicanismo e liberalismo: da relação entre constitucionalismo e democracia no marco das tradições do pensamento político moderno. *Virtuajus*, Belo Horizonte v. 1, ano 2, 2003. p.18-19. Disponível em: http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/ano2_2/Republicanismo%20e%20Liberalismo.pdf. Acesso em: 19 jun 2015

⁸⁶ Mesmo abordando de forma ampla, Mouffe trata da visão liberal (social ou não), primordialmente a partir do entendimento de Rawls, mesmo que haja outros autores contemporâneos que a defendam (aqui Mouffe se refere, por exemplo, a Robert Nozick, Charles Larmore e Ronald Dworkin). Pela visão liberal de Rawls, segundo Mouffe, a cidadania, dependente da garantia dos dois princípios de justiça – liberdade e igualdade –, consiste na capacidade do indivíduo optar e perquirir sua própria definição de bem, em especial a fim de promover seus próprios interesses (MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 64, citando RAWLS, John. **A theory of justice**. Oxford: Oxford University Press, 1971. p. 302-303).

⁸⁷ CATTONI DE OLIVEIRA, *op. cit.*, 2003, p. 18-19.

⁸⁸ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 60.

⁸⁹ HABERMAS, *op. cit.*, 1995. p. 40-41.

⁹⁰ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 60. Para a autora, podem ser citados, como republicanos contemporâneos, Charles Taylor, Michael Walzer, Michael Sandel e Alasdair McIntyre.

“provém do poder comunicativamente gerado na prática da autodeterminação dos cidadãos e se legitima na medida em que protege essa prática por meio da institucionalização da liberdade pública”.⁹¹ Por sua vez, como ensina Mouffe⁹², os liberais criticam essa perspectiva sob o fundamento de que a participação política ativa seria incompatível com a ideia de liberdade individual como concebida na modernidade, qual seja, como ausência de coerção.

Em resposta a essa crítica, Mouffe expõe o pensamento de Quentin Skinner⁹³, quem retoma o republicanismo maquiavélico para demonstrar como a liberdade negativa pode coadunar-se com a participação política e a virtude cívica. Na realidade, ele ressalta que a manutenção desta própria liberdade decorre do serviço em prol da comunidade. Da mesma forma, a autora aponta como Charles Taylor contribui para lembrar que a liberdade, primada por Rawls e pelos liberais, foi adquirida mediante “um longo desenvolvimento de certas práticas e instituições”, tais como: “hábitos de deliberação coletiva, de associação coletiva, de desenvolvimento cultural e assim por diante”.⁹⁴

Assim, evidencia-se que, tanto para a aquisição da liberdade e da igualdade, princípios que embasam o conceito de cidadania para os liberais, quanto para a sua manutenção, é necessário que o indivíduo que deles goza contribuía civicamente.

Possibilitada a conciliação entre as liberdades individuais e a participação política, contudo, deve-se atentar às limitações advindas das duas mencionadas correntes.

O excesso de individualismo, que vê no Estado de direito somente um instrumento de manutenção dos direitos individuais, esvazia o senso de coesão social e de pertencimento a uma comunidade política⁹⁵.

Por outro lado, o republicanismo incorre no risco de primar excessivamente pelo bem comum, homogeneizando o pluralismo intrínseco às sociedades modernas

⁹¹ HABERMAS, *op. cit.*, 1996, p. 41.

⁹² MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 61, utilizando como referência Isaiah Berlin (**Two concepts of liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1969).

⁹³ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 61, citando o texto de Quentin Skinner (The idea of negative liberty: machiavellian and modern perspectives. In: SKINNER, Quentin. **Visions of politics: Renaissance virtues**. Vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Disponível em: http://users.polisci.wisc.edu/avramenko/methods/Skinner_NegativeLibertyAndMachiavelli.pdf. Acesso em: 19 jun. 2015).

⁹⁴ TAYLOR, Charles. *Philosophy and the human sciences*. Philosophical papers 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 200. *Apud*: MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 62.

⁹⁵ MOUFFE, *op. cit.*, 1996. p. 128.

e, por vezes, restringindo excessivamente a liberdade individual em benefício do público.

Após reavivar tal debate, Mouffe⁹⁶ conclui que nenhuma dessas correntes se adequam ao conceito de Estado democrático plural, que deve, sem dúvida, pautar-se na igualdade e na liberdade, mas deve também primar pela coesão social e favorecer a convergência de uma identidade política comum. Assim, há uma ressignificação da cidadania em sua proposta democrática. Como exposto, entende que a cidadania pressupõe, portanto, o reconhecimento de que todos os indivíduos nascem livres e iguais, o que se manifesta pelas conquistas do liberalismo, mediante a positivação de direitos políticos. Por outro lado, alia-se de certa forma à cidadania do republicanismo cívico, mas ao mesmo tempo se afasta para uma definição de cidadania democrática. Estaria na ideia de que a igualdade e a liberdade reconhecidas pelo direito e pelo Estado deveriam “informar todas as áreas da vida social”. Nessa perspectiva, “todas as relações de dominação poderiam ser desafiadas em qualquer lugar”⁹⁷.

Assim, a combinação dos pontos positivos de ambas as visões poderiam “restaurar a dignidade do político e ser o veículo para a construção de uma hegemonia democrática radical”⁹⁸, desde que se possibilite a expressão do pluralismo e se reconheça que a contingência é inata às relações sociais.

Aqui, deve-se conceber o cidadão não como um sujeito unitário, mas sim como a articulação dinâmica e precária de várias posições do sujeito, pois estas são formas de identificação construídas sobre “superfícies discursivas” específicas⁹⁹.

Para Mouffe, o reconhecimento e a exaltação da pluralidade como qualidade inseparável da democracia são primordiais, afastando-se do caráter universalista típico do pensamento liberal. Diante disso, dá-se um diferente significado aos princípios da igualdade e da liberdade, eis que entende que possibilitar efetivamente a democracia deve incluir a compreensão e aceitação da existência de múltiplas identidades políticas dos cidadãos, ou seja, devem-se considerar as variadas posições do sujeito na sociedade e as relações sociais que desencadeiam¹⁰⁰.

⁹⁶ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, 66-67.

⁹⁷ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 67.

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 66.

¹⁰⁰ *Idem.*

Por óbvio que cidadania é, imprescindivelmente, o *status* jurídico do indivíduo perante a comunidade política na qual se insere. Ele detém direitos e deveres políticos, e os entornos destes estão definidos pela Constituição e pelas leis do Estado a que pertence.

Com efeito, a liberdade de ação política¹⁰¹ dos indivíduos, como interpretada a cidadania por Arendt, é o “direito a ter direitos”, o qual se manifesta como o pertencimento do sujeito na referida comunidade, expressado pela igualdade perante a lei¹⁰².

Essa igualdade reconhecida pelo direito e pelo Estado é essencial para as relações entre os homens, para seu “viver em sociedade”. Contudo, é fundamental frisar novamente que os sujeitos são inerentemente diferentes entre si. Assim, a democracia deve também reconhecer essa pluralidade do social, oportunizando sua expressão mediante a participação dos cidadãos em busca da materialização da igualdade¹⁰³.

Por outro lado, pelo que se viu, para considerar uma verdadeira democracia plural, o Estado deve não só pautar-se na igualdade e na liberdade juridicamente reconhecidas, mas deve também primar pela coesão social e favorecer a convergência de uma identidade política comum. A cidadania somente como *status* jurídico não basta para garantir essa convergência, essa construção coletiva da sociedade. Até mesmo porque, pela perspectiva radical pluralista, “não existe uma única concepção de cidadania que deveria ser aceita por todos”¹⁰⁴.

Dessa forma, os cidadãos devem ser responsabilizados pela construção da própria comunidade política, esperando-se deles “muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados”¹⁰⁵.

¹⁰¹ Cita-se Hannah Arendt por ser uma autora que também valoriza o político, a pluralidade e a alteridade como formador de identidade. Para ela, a questão-chave é que a ação política, que neste trabalho se interpreta como cidadania, é uma condição humana de existência, junto com o trabalho (biológico) e o labor (fabricação). Esta ação se exerce entre os homens sem a mediação de coisas materiais e corresponde à condição humana da pluralidade. Há uma relação natural de todos os aspectos da condição humana com a política, mas essa pluralidade é a condição pela qual e sem a qual existe a política. Os seres humanos são os mesmos entre si (seres humanos), mas jamais idênticos um ao outro.

¹⁰² Eis que, para a autora, “não nascemos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força de nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais” (ARENDR, Hannah. **As origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 200). Nesse ponto, ela reconhece uma pluralidade intrínseca ao ser humano.

¹⁰³ ARENDT, *op. cit.*, 2001, p. 188.

¹⁰⁴ MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Revista Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, Florianópolis, 2003. p. 17.

¹⁰⁵ HABERMAS, *op. cit.*, 1996, p. 42.

Como leciona Kozicki¹⁰⁶:

esta noção de cidadania parte do pressuposto de que a obrigação política, compreendida na ideia de participação na gerência da coisa pública, não é incompatível com a liberdade individual e com o reconhecimento de que o indivíduo deve ser livre para perseguir os fins que ele estipula em si mesmo.

O fortalecimento do político, pelo exercício da cidadania como fundante do próprio contexto social, deve tornar-se pauta de debate acadêmico, para o fim de se legitimar a própria democracia. Dentro dessa proposição, inevitável repensar a cidadania.

A partir dessa valorização da pluralidade, prima-se pela construção de uma identidade coletiva pelos cidadãos, pois esta permite o exercício da cidadania pelo agrupamento de forças e demandas sociais, sempre em prol de uma igualdade e liberdade no plano do real¹⁰⁷. Isso será melhor trabalhado no item a seguir.

O que se destaca dessa concepção radical da cidadania é a aceitação do antagonismo inerente às relações humanas, transformando-os em um agonismo, o que termina por auxiliar na força motora da democracia.

2.2.3 O exercício da cidadania no contexto democrático agonístico

A partir de conceituações trazidas por Derrida, Mouffe desenvolve sua teoria acerca do agonismo democrático, a qual serve de parâmetro para estabelecer as características inerentes ao exercício da cidadania neste contexto.

Entende-se que a percepção do “Nós” depende necessariamente da diferenciação do “Eles”, eis que o estabelecimento da diferença demanda um comparativo com algo externo. Seria a ideia do “*constitutive outside*”, a qual ensina que um objeto se define por aquilo que não é, ou seja, pelo que existe em seu exterior. Os entes são sempre codependentes um do outro para a configuração de seu próprio ser, de seu próprio sentido¹⁰⁸.

Nesse sentido, a diferença – o diferente – é sempre essencial para formação de uma identidade, resultando na existência da constante possibilidade de

¹⁰⁶ KOZICKI, *op. cit.* In: FONSECA, *op. cit.*, 2004. p. 339.

¹⁰⁷ MOUFFE, *op. cit.*, 1997, p. 66.

¹⁰⁸ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 184.

antagonismo nas relações sociais¹⁰⁹. A alternativa, facultada pela teoria de Mouffe, possibilita que a diferença decorrente das múltiplas identidades coletivas dos sujeitos não venha a formar antagonismos, mas sim agonismos.

Tal proposta pretende legitimar o conflito¹¹⁰ nas sociedades democráticas, possibilitando a pretensão de um consenso inclusivo, o qual tenha sido alcançado pela aceitação da diferença e da pluralidade – e, portanto, diferente do consenso pretendido pelas teorias deliberativas¹¹¹.

O agonismo, portanto, permite que a política democrática se estabeleça pela percepção de que “o outro” não é um inimigo¹¹², mas sim um adversário cujas ideias devem ser combatidas e cujo direito de defendê-las nunca deva ser questionado¹¹³.

A luta agonística é uma luta democrática, permitindo que diferentes grupos disputem entre si posições de poder e por reconhecimento de seus direitos. Por óbvio que o antagonismo está sempre latente, já que sempre um deve ser derrotado¹¹⁴. Sempre haverá uma disputa entre dois projetos hegemônicos diversos que pretendem ver seu discurso tido como uma verdade universal – o que inclusive faz com que jamais haja nenhuma resolução racional para esse conflito¹¹⁵.

Contudo, o agonismo permite que as partes se vejam como competidores, e não inimigos, principalmente tendo em vista que as regras para a competição foram por elas aceitas em decorrência de sua condição de participantes políticas naquele contexto democrático¹¹⁶.

O reconhecimento da pluralidade e do conflito como máximas de uma democracia e a permissão de sua manifestação de forma agonística possibilitam a própria identificação dos sujeitos como cidadãos, nos mais diferentes sentidos, legitimando tanto suas demandas quanto o próprio regime democrático em si¹¹⁷.

Assim, um Estado democrático se justifica pela “garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum

¹⁰⁹ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 184.

¹¹⁰ O qual já foi reconhecido por Lefort como inerente às sociedades e, portanto, deve ser tido como característico de uma democracia inclusiva.

¹¹¹ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 185.

¹¹² O que constituiria um antagonismo.

¹¹³ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 185.

¹¹⁴ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 186.

¹¹⁵ MOUFFE, Chantal. **Agonistics**: thinking the world politically. Verso: London/New York, 2013b. p. 79.

¹¹⁶ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 186.

¹¹⁷ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 187.

de todos”.¹¹⁸ Mas o interesse eleito como hegemônico em determinado momento jamais se adequará aos interesses individuais de todos os indivíduos, eis que cada qual tem suas próprias pretensões dentro de seu contexto dentro da sociedade.

O povo, no plano do real, é formado por diferentes indivíduos livres e iguais, concidadãos e com vontades díspares. Por isso, *a priori*, o conceito de democracia deve incluir a possibilidade de manifestação e luta por direitos de cada um dos cidadãos, para, a partir do agonismo, eleger a melhor forma de conduzir a coletividade e de regulamentar a vida em sociedade, garantindo-se a liberdade para a discordância e para novamente colocar discussão as vontades não primadas anteriormente.

Não há como pensar em consenso e neutralidade no âmbito político se as relações sociais e os próprios posicionamentos dos indivíduos no mundo não são neutros. Sempre haverá interesses, portanto pensar o político implicar considerar que a política reflete a sociedade e a própria natureza humana, razão pela qual insta compreender que suas dinâmicas devem computar os conflitos inerentes às relações entre indivíduos e grupos sociais.

É o fortalecimento do político e do papel do sujeito dentro deste processo, eis que o indivíduo reflete a sociedade em que se insere, e vice-e-versa, havendo correspondência e responsabilidade mútuas por suas próprias existências. Analisando por esse lado, verifica-se que o papel do cidadão – do indivíduo pertencente a uma comunidade política – é maior que o mero reconhecimento de direitos políticos, eis que o cidadão democrático é a força motriz da revolução democrática.

A cidadania, portanto, é um direito democrático. Mais do que isso, é um direito de titularidade individual, mas exercido coletivamente¹¹⁹.

Retomando, nas democracias modernas, parte-se do pressuposto de que todos os indivíduos envolvidos são iguais e livres verticalmente (em relação ao Estado, o qual não pode intervir arbitrariamente no âmbito privado, a menos que o pacto social seja descumprido) e horizontalmente (em relação aos outros indivíduos,

¹¹⁸ HABERMAS, *op. cit.*, 1996, p. 42.

¹¹⁹ MOUFFE, *op. cit.*, 1996, p. 34. Em sentido similar entende Arendt. Dentro do que aqui se sugere, apropriando-se dos ensinamentos arendtianos, a ação política, como a manifestação da cidadania democrática, é inerente à condição humana, mesmo que dependa do convívio social para se manifestar. O homem, vivendo em sociedade, precisa defender seus interesses para garantir sua vida e bem-estar, ou utilizando-se da expressão de Arendt, sua *vita activa*. E o faz por meio da ação, da cidadania, exercida em determinado contexto de convívio com outros indivíduos (ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 15 e 31).

eis que a liberdade e a igualdade devem ser balanceadas na medida do limite das do outro).

Contudo, como já visto, na realidade fática das relações sociais, existem subordinações que não são eliminadas pelo simples reconhecimento jurídico de igualdade. Isso demanda uma luta política, a qual somente pode legitimamente se dar por meio da cidadania.

Para que as forças democráticas tornem-se hegemônicas, deve haver espaço para a manifestação política das lutas de determinados agrupamentos de sujeitos pelo reconhecimento de direitos que lhes garantam igualdade¹²⁰.

A ampliação do conflito social é uma extensão da revolução democrática. A igualdade e a liberdade reconhecidas no plano jurídico terminam por aumentar os conflitos sociais, eis que permitem ao cidadãos lutar pela sua efetivação no plano fático. Como ensina Mouffe¹²¹, “todas as posições que foram construídas como relações de dominação/subordinação serão desconstruídas em decorrência do caráter subversivo do discurso democrático”.

A democracia rege-se por regras instituindo quais os procedimentos e quem são os responsáveis pelas decisões coletivas. Essas decisões, decorrentes de escolhas de determinado grupo social, são, por essência, tomadas por indivíduos como participantes do coletivo.¹²² Portanto, a ordem jurídico-política deve permitir a institucionalização dos espaços para manifestação do conflito e da pluralidade.

Para Mouffe¹²³, um programa político que pretenda manter a revolução democrática ativa, desconstituindo posições de sujeição e dominação em prol da igualdade, “deve encorajar o aumento da autodeterminação e autogoverno tanto para indivíduos e cidadãos”¹²⁴.

Programas que possibilitam práticas identificadas pela autora como “horizontais”, podem ser úteis para a democracia agonística – já que trazem à pauta pontos que estavam sendo negligenciados. Contudo, entende a impossibilidade de que essas práticas venham a substituir instituições representativas, devendo haver

¹²⁰ Ou seja, aquelas decorrentes de posições de sujeição, afrontando preceitos constitucionais.

¹²¹ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 52.

¹²² BOBBIO, Norberto. **Futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 30-31.

¹²³ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 56.

¹²⁴ Nesse sentido, ensina Mouffe que não se pretende, por exemplo, a privatização, mas sim, que setores relevantes para a economia sejam organizados e controlados por trabalhadores e consumidores MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 56.

uma sinergia entre essas diferentes formas de intervenção nas dinâmicas da política¹²⁵.

Expostas as possibilidades trazidas para o exercício da cidadania em uma perspectiva agonística, de forma a manter efetiva a revolução democrática pontuada por Lefort, passar-se-á a identificar as possibilidades constitucionais para a democracia. A delimitação dos pressupostos da democracia permite partir para a análise do contexto brasileiro, iniciando, assim, com o percurso das conquistas democráticas que ensejaram na promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988.

¹²⁵ MOUFFE, *op. cit.*, 2013b, p. 127.

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Do que foi trabalhado no capítulo anterior, estabelece-se que a revolução democrática dissolveu “os marcos de certeza”, permitindo que a própria democracia se reinvente e se reestruture conforme as necessidades da sociedade, o que demanda um espaço público que permita a expressão do conflito inerente ao político como forma de legitimar as escolhas daqueles que exercem a autoridade política.

Da mesma forma, estipulou-se que, sendo o conflito inerente à sociedade e refletivo à democracia, esta possui uma característica agonística, na qual a diferença decorrente das múltiplas identidades coletivas geram disputas políticas e luta por reconhecimento de direitos de igualdade, sendo estas a plena manifestação da cidadania, razão pela qual deve o Estado democrático garantir possibilidades institucionalizadas de sua manifestação em prol do interesse público.

A partir dos parâmetros traçados para a democracia no capítulo anterior, pretende-se demonstrar qual é o panorama da democracia no Brasil, a partir dos pressupostos normativos da Constituição de 1988.

O Brasil, como República independente, tem uma história marcada por grande alternância de regimes políticos. Variando entre regimes democráticos e regimes com fortes características totalitárias – como o Estado Novo de Getúlio Vargas, de 1937 a 1945 – e a Ditadura Militar – de 1964 a 1985 –, sempre marcados por processos de elaboração constitucional, muitas são as nuances da história política brasileira, eis que cada período reflete características próprias das formas de governo e se distingue em relação aos direitos dos cidadãos.¹²⁶

Assim sendo, neste capítulo será analisado apenas o atual momento histórico brasileiro, observando os parâmetros políticos a partir da democratização havida na década de 1980, cujo processo restou finalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse quadro, ocorreu no Brasil algo que Paixão¹²⁷ chama de constitucionalismo democratizante, pois a superação da ditadura militar conduziu à

¹²⁶ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da república de 1988. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, ano 13, n. 26, p. 146-169, 2º sem. 2011. p. 147.

¹²⁷ PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais da experiência constitucional brasileira (1964-2014). **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 43, Giuffrè Editore, 415-458, 2014, p. 421.

redação de uma nova Constituição, sendo “visível a associação entre o final dos regimes repressivos e a crescente atividade de elaboração de textos constitucionais”.

Como já mencionado ao citar Lefort no item 2.1, as condições sociais que possibilitaram e gestaram o nascimento político da democracia merecem ser frisadas, pois “*democracy and the equality of conditions do not come out of nothing*”¹²⁸. Assim, no decorrer deste terceiro capítulo se pretende especificar o turbilhão político e social que condicionou o nascimento da atual democracia brasileira.

Veja-se que o Brasil possui uma realidade social altamente complexa, marcada por uma grande desigualdade. Tanto a formação geográfica quanto histórica do país geraram ampla diversidade sociocultural e um intenso pluralismo do qual decorre um latente antagonismo, eis que constam diversos grupos sociais, cada qual com múltiplas identidades individuais e coletivas.

Nesse contexto, intenta-se identificar se o processo de democratização, que ensejou a promulgação da Constituição de 1988, criou espaços institucionais para a manifestação do pluralismo e do dissenso, de forma a ensejar formas de poder compatíveis com os princípios e valores democráticos.

3.1 A PERCURSO DA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

Após longo período de ditadura militar, iniciou-se o processo de democratização. Denomina-se processo, pois levou cerca de 15 anos para se efetivar¹²⁹. Como ensina Paixão¹³⁰, “as constituições (e suas transformações e apropriações) são chaves de compreensão dos processos políticos da contemporaneidade”. Daí porque estudar o atual momento democrático brasileiro deve incluir a contextualização sociopolítica de sua formação, a qual invariavelmente inclui a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Neste subcapítulo, portanto, serão estudadas as principais condições que ensejaram o retorno da democracia no Brasil.

¹²⁸ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 8.

¹²⁹ KINZO, Maria D’Alva Gil. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

¹³⁰ PAIXÃO, Cristiano. “A constituição em disputa: transição ou ruptura”. Comunicação apresentada no *Seminário Direito e Linguagem na Construção do Estado Brasileiro* do Programa de Pós-Graduação em Direito da USFC. Florianópolis, 2011.

Veja-se que somente na década de 1980 o país passou por um processo de abertura democrática consistente. Contudo, como inicialmente se mencionou, a redemocratização foi um processo, o qual muitos autores caracterizam como lento e gradual¹³¹, desenvolvendo-se em diferentes fases e iniciando-se ainda na década de 1970.

A Prof. Maria Kinzo, cientista política da USP, que pesquisou o processo de democratização enquanto ele ocorria e, ainda hoje, evidencia a importância de se pesquisar o impacto que determinadas questões daquele momento geraram na atual conjuntura política, divide o período de transição democrática em três fases¹³².

A primeira, de 1974 a 1982, esteve sob o total controle dos militares¹³³, e teria iniciado com algumas circunstâncias que sucederam a assunção do General Geisel na Presidência da República, quem passou a adotar o discurso da transição¹³⁴.

Dentre essas circunstâncias, as principais foram: a) o desempenho nas eleições legislativas do partido “de oposição”, MDB, o qual demonstrou uma possível desvinculação aos acertos ditatoriais¹³⁵, mesmo tendo em seguida sido repreendido mediante a cassação do mandato de alguns de seus parlamentares; b) uma crise dentro da própria instituição militar, a qual passou a conter um conflito interno entre aqueles que entendiam ser necessária uma liberalização – a fim de manter a instituição – e aqueles que se opunham à política de distensão que se iniciava; e c) a crise econômica que se instalou no país, em decorrência da política de expansão implementada por Geisel para conter a crise internacional do petróleo e que gerou grande dívida externa e inflação, bem como pela tentativa tardia de reajuste ocorrida nos últimos anos da presidência de Figueiredo, programa que terminou por gerar também um brusco decréscimo na atividade econômica e um desemprego avassalador¹³⁶.

Nesse contexto, grandes avanços ocorreram¹³⁷, tais como a revogação do Ato Institucional n.º 5, em 1978; a aprovação, em 1979, da anistia a políticos e ativistas

¹³¹ Tais como Kinzo (KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 4) e Koerner (KOERNER, Andrei. Ativismo judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 96, p. 69-85, jul. 2013. p. 79).

¹³² KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 4-5.

¹³³ *Ibidem*, p. 4.

¹³⁴ PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 14.

¹³⁵ Opta-se por utilizar o termo oposição entre aspas tendo em vista os referidos “acertos”, que definiam esse partido, originariamente, como um “parceiro da Arena no bipartidarismo de fachada instituído pelo regime” (KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 5).

¹³⁶ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 4-6.

¹³⁷ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 6.

exilados e de uma nova lei partidária, a qual permitia a criação de novos partidos políticos, encerrando, assim, o bipartidarismo compulsório.

Esse era o contexto institucional da política. Frise-se que muitas das medidas governamentais da política de distensão, tomadas sob o discurso da transição, tinham o intuito de garantir o controle desse processo por parte dos militares, principalmente em face dos movimentos no sentido da liberalização que se desencadeavam e ganhavam força na própria sociedade¹³⁸.

Por esse viés, destacam-se, nessa primeira fase, a Carta aos Brasileiros demandando uma Assembleia Nacional Constituinte, divulgada por Goffredo Telles Junior em 1977 e assinada por juristas, políticos e estudantes; a intensificação e reorganização de grupos da sociedade civil antes reprimidos pelo regime, em especial da OAB – agora sob a presidência de Raymundo Faoro – e da CNBB; e as várias greves entre 1978 e 1980. Ademais, dentre os juristas e acadêmicos, intensificaram-se os debates sobre a legitimidade da ordem constitucional então vigente e das condições para o retorno da democracia, em especial discutindo se o futuro da Constituição traria uma ruptura com o regime ou somente sua reestruturação¹³⁹.

A partir de então, pode-se identificar uma segunda fase no processo de democratização, a qual inicia com as eleições de 1982 e finda com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney em 1985¹⁴⁰.

Pela primeira vez desde a instalação do regime militar, a população foi chamada, em 1982, para votar aos cargos de governadores estaduais. Novos partidos políticos, criados a partir do fim do bipartidarismo em 1979, participaram das eleições. Mesmo tendo o governo militar garantido a maioria no Colégio Eleitoral, a oposição conquistou relevantes avanços, elegendo duzentos deputados, bem como governadores e senadores de nove diferentes Estados. Assim sendo, “apesar de os militares continuarem em sua posição inquestionável de jogador principal, outros atores passariam, a partir de 1982, a influenciar o jogo, atrapalhando os planos do governo de manter o controle total sobre o processo político”¹⁴¹.

O momento da sucessão presidencial também mostrou novas forças da oposição, em especial revelando um apoio popular de grandes proporções, a gerar

¹³⁸ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 6.

¹³⁹ PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 15-17.

¹⁴⁰ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 6-7.

¹⁴¹ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 6.

pressão para modificar, já em 1984, as regras das eleições presidenciais mediante o restabelecimento do voto direto por emenda constitucional. Esse episódio mostrou o intento da população de ver estabelecida novamente a democracia, com a mobilização da sociedade civil pela campanha “Diretas Já”. Contudo, como o governo detinha a maioria dos votos no Congresso Nacional e pretendia controlar o processo sucessório, a emenda não foi aprovada. Nesse momento, restou claro que, mesmo detendo o apoio popular, para manipular a liberalização a oposição precisava, “ou buscar simpatizantes dissidentes dentro do governo, ou romper as regras do jogo através da mobilização da sociedade civil”.¹⁴²

Dentre os partidos de oposição, o PMDB – o qual optou, em sua maioria, pelo primeiro caminho – articulou-se para, mesmo em condições limitadas, participar do processo sucessório. Assim, com a formação da Aliança Democrática, entre o PMDB e os dissidentes do governo, possibilitou a eleição de Tancredo Neves como presidente e José Sarney como vice. Dois desdobramentos decorreram de tal articulação, quais sejam a participação ativa dos dissidentes do governo militar no novo regime e a abertura de espaço para críticas de grupos de oposição que não coadunavam com essa manobra política, especialmente do PT¹⁴³.

Veja-se que, assim, a eleição presidencial de um candidato civil da oposição, a princípio, marca um novo regime na política brasileira – a Nova República –, qual seja o fim da ditadura militar. Todavia, como houve essa aliança, esta negociação para se instaurar, muitos pesquisadores criticam e questionam sua legitimidade, como se verá ao final deste item¹⁴⁴.

Após essa fase, findada com a eleição presidencial de 1985, inicia-se a terceira e última fase do processo de redemocratização (que vigora até a posse do primeiro presidente popularmente eleito no novo regime, em 1990), a qual, com a morte de Tancredo Neves, tem como presidente da República José Sarney. Isso significa que o presidente, que antes tinha fortes vínculos com os militares e era recém-chegado no partido que o elegeu, assume – sem o respaldo da eleição popular – um governo que tem que gerir, sob as mais variadas pressões políticas e

¹⁴² KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 6.

¹⁴³ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 6.

¹⁴⁴ Opta-se por encerrar o relato do processo de transição antes de tratar do debate acerca de sua legitimidade, a fim de abarcar também o processo constituinte.

populares, problemas decorrentes de uma crise econômica e social de grande proporção.¹⁴⁵

Dessa forma, o momento foi marcado por uma intensificação do processo de democratização, a qual abrangeu a revogação de todas as medidas que restringiam o direito ao voto e à organização política, bem como a legalização de partidos e associações antes clandestinas¹⁴⁶.

Sem dúvida, nessa fase, o evento mais importante para a democratização foi a elaboração e promulgação de uma nova Constituição. A partir de tal constatação, passa-se a expor as principais questões da discussão acerca da legitimidade do novo regime e da Constituição, trazendo alguns pontos que envolvem o debate sobre sua característica de transição ou de ruptura com o antigo regime, utilizando o processo constituinte como fundamento para o posicionamento adotado por esta pesquisa.

Muitos autores que trabalham o constitucionalismo tratam do tema, sob os mais variados ângulos e como argumento para pesquisas relacionadas a diferentes áreas.

Ao analisar sob a perspectiva do constitucionalismo latino-americano, Pastor e Dalmau¹⁴⁷ entendem que o processo constituinte de 1987/1988, pretendendo transformar o contexto do constitucionalismo por meio de uma transição entre o regime ditatorial-empresarial para o democrático, incidiu sobre uma série de contradições e dificuldades. Isso, pois teria nascido sob as regras ditatoriais – produzidas para formar maiorias parlamentares de interesse do governo ditatorial. Todavia, ao longo do tempo, afirmam que passou por uma adaptação, fazendo, assim, aparecer as forças das minorias progressistas.

Por sua vez, tratando da jurisdição constitucional e da relação STF-governo após 1988, Koerner¹⁴⁸ entende que o caráter lento e gradual da transição democrática permitiu que as lideranças políticas do antigo regime se aliassem à oposição, bloqueando grandes mudanças institucionais e se infiltrando nos espaços políticos e de administração pública.

¹⁴⁵ Kinzo, *op. cit.*, p. 7-8.

¹⁴⁶ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 8.

¹⁴⁷ PASTOR, Roberto; DALMAU, Rubén. Los procesos constituyentes latino-americanos y el nuevo paradigma constitucional. **Revista de Ciências Jurídicas de Puebla**, México, n. 25, p. 7-29, 2010. p. 10-11.

¹⁴⁸ KOERNER, Andrei. Ativismo judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 96, p. 69-85, jul. 2013. p. 78.

Da mesma forma, Kinzo¹⁴⁹ afirma que a legitimidade do novo regime foi colocada em xeque ante as negociações para a eleição de 1985, entendendo que a democratização não foi “o produto de uma ruptura com a antiga ordem”.

Com o exposto, exemplifica-se como muitos são os autores que partem do pressuposto de que a legitimidade da democratização é questionada já em sua origem, demonstrando como o processo na realidade não ocorreu com a ruptura do regime ditatorial.

Não obstante, queremos demonstrar o equívoco de tal perspectiva e, para fundamentar, primeiramente deve ser esclarecido o que se entende por legitimidade.

Para a democracia liberal, a legitimidade do exercício do poder confunde-se com a sua legalidade, sendo esta “a medida de toda a realidade política, sem recorrer à legitimidade como realidade autônoma”¹⁵⁰.

Contudo, ao contrário dessa visão, entende Faoro¹⁵¹ que a legitimidade demanda a atuação da comunidade social, a qual, com a sua manifestação, dá o apoio necessário às autoridades que exercem o poder. Por óbvio que legitimidade e legalidade não se excluem, mas sim se complementam. Contudo, para que um governo e (ou) uma decisão política sejam dotados de legitimidade, deve haver algo que se denomina “validade social”, assim justificando-os através do consentimento dos governados.

Trabalhando mais a fundo a questão da legitimidade, Rosanvallon¹⁵² ensina que, até a década de 1980, a legitimidade da democracia apoiava-se em uma questão procedimental, que consistia em seu estabelecimento por meio de eleições, e em uma substantiva (ou substancial, como denomina o autor), que concernia na identificação com a generalidade social, ou seja, derivava do reconhecimento social de um poder e da adequação às normas ou a valores.

Na década de 1980, analisando sob uma ótica geral e conceitual, teria havido um giro na questão da legitimidade: as eleições passaram a ser somente uma forma de designar governantes, não legitimando *a priori* as políticas que seriam tomadas por eles; o povo já não era mais concebido como uma massa homogênea, mas sim constituído por singularidades e pluralidades, incluindo minorias antes não

¹⁴⁹ KINZO, *op. cit.*, p. 9.

¹⁵⁰ FAORO, Raymundo. **Assembleia constituinte: a legitimidade recuperada**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 35/39.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 44.

¹⁵² ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática**. Buenos Aires: Manantial, 2009. p. 25.

reconhecidas; e a administração pública exclusivamente estatal passou a ser questionada, introduzindo-se novas formas de gestão dos serviços públicos que abarcavam as tecnologias eminentes¹⁵³.

A partir de então, de acordo com Rosanvallon¹⁵⁴, começam a se manifestar três tipos de legitimidade: a) a legitimidade da imparcialidade, vinculada as ações pautadas na ideia de uma coletividade detentora de um poder entendido como lugar vazio¹⁵⁵, uma generalidade (para usar o termo adotado por Rosanvallon, *generalidade*) negativa, que se qualifica pela impossibilidade de sua apropriação e pela exigência de separação entre as decisões públicas e interesses particulares dos que exercem a autoridade; b) a legitimidade de reflexividade, associada à generalidade de multiplicação, a qual consiste na manifestação dos múltiplos sujeitos e formas de expressão democrática, de forma a garantir a pluralização das expressões da soberania social e defender suas minorias; e c) a legitimidade de proximidade, que segue a generalidade de atenção à particularidade, preocupando-se com as singularidades dos indivíduos concretos, de forma a considerar a totalidade das situações existentes com a ampliação do campo de atenção.

O autor dedica-se no livro “*La legitimidad democrática*” a estudar cada uma dessas manifestações de legitimidade, identificando uma revolução da legitimidade. Para fins desta pesquisa, opta-se por extrair de sua obra, neste ponto, sua perspectiva genérica acerca da legitimidade democrática.

Para Rosanvallon, a legitimidade de uma democracia, permitindo que a relação entre governados e governantes se construa solidamente e desenvolva contribuindo para constituir a própria essência da democracia – que para ele é a “apropriação social dos poderes” –, produz um “*movimiento de adhesión de los ciudadanos indizociable de una sensación de valorización de ellos mismos. Condiciona la eficacia de la acción pública y al mismo tempo determina la manera en que perciben la cualidad democrática del país en que viven*”.¹⁵⁶

Tendo isso presente e apropriando-se das perspectivas de Faoro e Rosanvallon, este estudo pauta-se pelo entendimento de que a legitimidade exige a possibilidade de participação política dos cidadãos e dos mais variados setores da sociedade, de forma a embasar a atuação dos governantes. É que “a legitimidade,

¹⁵³ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2009, p. 27.

¹⁵⁴ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2009, p. 28-29.

¹⁵⁵ Rosanvallon utiliza tal conceito em sentido similar ao de Lefort.

¹⁵⁶ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2009, p. 31-32.

na qual repousa a autoridade autenticamente qualificada, atinge sua plenitude na participação das decisões políticas”¹⁵⁷.

Nesse sentido, portanto, verifica-se que, por mais que tenha havido uma manobra política para eleger, em 1985, o primeiro presidente civil após a ditadura militar, os movimentos populares que se desenvolveram à época e os eventos que sucederam a eleição demonstram uma clara ruptura ao regime anterior.

Mesmo Kinzo¹⁵⁸, que entende que o processo de democratização tem legitimidade questionável e que não representou uma ruptura com o antigo regime, admite que, ainda que tenham havido acordos negociados no decorrer da liberalização política, a estrutura constitucional foi muito mais democrática do que se esperava, pois “a despeito de a Assembleia Constituinte ter sido amplamente criticada na época por sua natureza congressual, foi certamente a experiência mais democrática na história constitucional brasileira”.

A convocação congressual da Assembleia Constituinte, por meio da Emenda Constitucional n.º 26, de 1985, foi, inclusive, um resultado de longo embate entre sociedade civil, políticos e juristas¹⁵⁹.

Ademais, como bem colocou Paixão¹⁶⁰, juristas da época já qualificavam a situação do país, no momento anterior a essa Emenda, como uma “situação constituinte”¹⁶¹, ao tratar das mobilizações populares de 1983 e 1984 pedindo as eleições diretas (campanha conhecida como “Diretas Já”, anteriormente mencionado). O autor ainda cita Severo Gomes, no sentido de que “o povo brasileiro construiu uma ‘situação constituinte’ com base em uma mobilização sem precedentes em nossa história”¹⁶², bem como referencia Faoro, quando este afirma que as referidas mobilizações eram “uma manifestação constituinte”¹⁶³.

Interpretando esses pontos de vista, as intensas manifestações populares que antecederam a convocação da constituinte legitimam-na, pois ela atua para atender

¹⁵⁷ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2009, p. 48.

¹⁵⁸ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 8.

¹⁵⁹ PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 19.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 28.

¹⁶¹ SILVA, José Afonso da. Constituinte como o caminho para uma nova ordem constitucional. Simpósio “Constituinte em debate”. Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, out. 1984. p. 16; GOMES, Severo. Situação constituinte. In: SADER, Emir (org.). Constituinte e democracia no Brasil de hoje. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 81-84. *Apud*: PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 28.

¹⁶² GOMES, *op. cit.*, 1985, p. 81. *Apud*: PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 28.

¹⁶³ FAORO, *op. cit.*, 1985, p. 11. *Apud*: PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 28.

ao clamor da sociedade por uma nova carta político-jurídica que instituisse constitucionalmente um regime efetivamente democrático.

Note-se que, no dia 1º de fevereiro de 1987, data do início da Assembleia Nacional Constituinte, cerca de 50 mil pessoas se reuniram em Brasília para reivindicar direitos a serem reconhecidos pela Constituição que seria tecida, representantes de inúmeros diferentes movimentos sociais e sindicais¹⁶⁴. Durante o processo constituinte, entre novembro de 1986 a setembro de 1988, identificam-se ao menos 225 eventos de ações coletivas¹⁶⁵ a ele relacionados, os quais ocorreram de forma não uniforme¹⁶⁶, pois o amplo repertório de ações não era utilizado de forma cadenciada e por todos os movimentos de igual maneira¹⁶⁷.

Quatro fases podem ser identificadas quanto à participação popular mediante a mobilização social no processo constituinte: a) a primeira, de 15 de novembro de 1986 até a aprovação do Regimento Interno da ANC (25 de março de 1987), destacou-se pela intensa atuação de atores extraparlamentares para a inclusão de mecanismos de iniciativa popular no Regimento Interno e, portanto, direcionou as estruturas de mobilização para a atuação direta no Congresso; b) a segunda, de 25 de março até 13 de agosto de 1987 (data limite para a entrega das emendas populares à Comissão de Sistematização), refletiu a conquista dos instrumentos de participação popular, como as emendas populares, potencializando as oportunidades políticas de reconhecimento dos direitos pretendidos, possibilitando uma interação entre a população e os constituintes eleitos; c) a terceira, de 13 de agosto a 24 de novembro de 1987 (data da entrega ao Plenário da ANC do projeto de Constituição com os 335 artigos aprovados pela Comissão de Sistematização), evidenciou-se a grande gama de ações coletivas que marcam a interação entre os atores extraparlamentares e parlamentares em prol do anteprojeto da Constituição; d) a quarta e última, a qual se encerrou com a promulgação da Constituição, foi

¹⁶⁴ BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**: entre a política institucional e a participação popular. 2011. 328 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 80.

¹⁶⁵ Essas ações abrangem greve, manifestações, lobbys no Congresso, atos de coleta de assinaturas, atos de entrega de emendas populares, envio de proposta ou carta pública ao governo ou constituinte, reuniões com constituintes, reunião com autoridade do Poder Executivo Federal, apresentação das Emendas Populares na Comissão de Sistematização, divulgação à população do voto dos Constituintes, exposições artísticas sobre os temas, propaganda televisiva, reuniões de articulação entre os movimentos, reuniões de formação do movimento e levantamento de fundos.

¹⁶⁶ BRANDÃO, *op. cit.*, 2011, p. 81.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 88.

representada por acordos finais sobre o conteúdo das emendas populares e por reações de setores conservadores¹⁶⁸.

Marcadamente, em relação ao processo de elaboração, algumas características se destacam e reiteram, então, seu caráter amplamente democrático, atestando a sua legitimidade:

- os trabalhos foram organizados sob uma estrutura bastante descentralizada, de modo que todos os constituintes tivessem garantida sua participação nas diversas fases do processo;
- ao invés de um trabalho a portas fechadas, houve ampla abertura para a sociedade, uma vez que foi um processo não só intensamente coberto, a cada passo, pela imprensa, mas que também contou com a participação dos grupos sociais organizados, seja diretamente, através de demandas e sugestões na fase de trabalho das subcomissões, seja indiretamente, por meio de pressão para que suas propostas fossem aprovadas pelo plenário;
- dado que as forças políticas encontravam-se fragmentadas e os partidos escassamente organizados, a Constituinte se tornou bastante permeável às pressões dos interesses de grupo, sendo que a decisão da maioria era precedida de longas negociações acerca de praticamente cada item específico.¹⁶⁹

O processo constituinte, portanto, conferiu legitimidade (em sentido amplo, como já visto) à democratização, pois permitiu e acolheu a participação política da sociedade.

A participação popular no processo constituinte foi definitivamente marcante. Além de todas as formas já vistas, destaca-se que diversas entidades civis elaboraram e distribuíram cartilhas para explicar e dar publicidade aos cidadãos acerca das principais demandas, convocando-os a “participar da construção da nova ordem constitucional. Isso revela como a tarefa de construção do projeto democrático escapa da representação política da sociedade e dos círculos acadêmicos e se insere na sociedade”, como ensina Salgado¹⁷⁰, quem inclusive também entende que a Constituição foi uma ruptura com o regime autoritário¹⁷¹.

Com esses fundamentos, ousa-se afirmar que, dada a abertura, pela ANC, da ampla manifestação política de vários setores da sociedade, que a Constituição de

¹⁶⁸ BRANDÃO, *op. cit.*, 2011, p. 93-94.

¹⁶⁹ KINZO, *op. cit.*, 2001, p. 8.

¹⁷⁰ SALGADO, Eneide Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos da construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 139-140

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 201.

1988 foi de fato uma ruptura com a ordem anterior. Muitos são os autores que coadunam com esse entendimento¹⁷².

Enquanto o regime ditatorial se exerceu de forma ilegítima e inconstitucional, ante a derrocada do poder constituído autoritariamente pelos militares em 1964 – por meio de ato institucional –, a transição democrática que o sucedeu findou-se com as eleições de 1990, nos termos estabelecidos pela Constituição de 1988, promulgada com ampla participação de juristas, políticos e da sociedade civil.

Ademais, a Constituição de 1988 representa um grande avanço na história brasileira, ensejando um constitucionalismo democratizante¹⁷³, como já visto na introdução deste capítulo, e instituindo inúmeros instrumentos para o exercício do poder democrático, como se verá no item a seguir.

3.2 A DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Neste subcapítulo se pretende expor a normatização constitucional dos incontestes instrumentos de participação política.

A Constituição Federal de 1988, já em seu preâmbulo, institui um Estado Democrático¹⁷⁴. Isso já demonstra, expressamente, a preocupação de o constituinte originário garantir um regime democrático, atendendo às demandas populares do período de elaboração da Constituição, como visto no item anterior.

Como ensina Salgado¹⁷⁵, “o preâmbulo tem como conteúdo a decisão política fundamental do Estado, declara o objeto do pacto social”, razão pela qual revela-se muito importante.

Não poderia ser diferente, eis que, como assinala Gargarella¹⁷⁶, a Constituição de 1988 foi uma forma de reagir ao “*llegado del constitucionalismo autoritario promovido por los militares*”, o qual tinha por base as imposições constitucionais e institucionais de graves limitações às liberdades políticas e civis da população.

¹⁷² Ao exemplo de PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 30; FAORO, Raymundo. Diário do Congresso Nacional, 3 de dezembro de 1985, p. 2669. *Apud*: PAIXÃO, *op. cit.*, 2011, p. 22.

¹⁷³ PAIXÃO, *op. cit.*, 2014, p. 421.

¹⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Preâmbulo. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

¹⁷⁵ SALGADO, *op. cit.*, 2007, p. 214.

¹⁷⁶ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010). Móstoles-Madrid: Katz Editores, 2014. p. 271.

Assim, da mesma forma, a opção pela democracia é reiterada em seu artigo 1º, reafirmando que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, fundamentando-se, inclusive, na cidadania e no pluralismo político, nos termos de dois de seus incisos. Mais do que isso, o texto constitucional afirma, no parágrafo único desse artigo, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos na Constituição”¹⁷⁷.

Como de Direito, o Estado submete-se irremediavelmente à ordem jurídica vigente, e como Democrático, somente pode-se entender por legítimo¹⁷⁸ o Estado coletivamente autogovernado.

Dessa forma, com a clara opção pela democracia e sua inafastável característica de governo por soberania popular – eis que este é o *topos* democrático de qualquer teoria da democracia, tanto antiga quanto moderna –, o texto constitucional, em seu artigo 14, passa a discriminar qual a forma de exercício desta soberania¹⁷⁹.

O artigo 14 estipula que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, bem como mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular¹⁸⁰.

Portanto, no Brasil, a democracia é primordialmente exercida de forma representativa, por meio da eleição, conferindo a alguns escolhidos o poder de decidir no âmbito comum.

Porém, ao mesmo tempo, a Constituição optou por uma forma híbrida para o seu exercício, já que estipulou, no próprio artigo 14, mecanismos democráticos diretos, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os quais são regulamentados pela Lei n.º 9.709/98, e que, *a priori*, podem ser exercidos no âmbito de todos os entes federativos¹⁸¹.

O plebiscito é um instrumento que permite uma prévia consulta à população, para a aprovação ou rejeição, acerca de temas de grande relevância – tanto de

¹⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

¹⁷⁸ Sobre legitimidade, melhor se trabalhará no decorrer deste item.

¹⁷⁹ *Ibidem*, artigo 14.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ Isto se entende pela limitação do poder constituinte decorrente de observar os princípios da Constituição Federal, conforme o artigo 11 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como da interpretação dos artigos 25 e 29, inciso XII da Constituição Federal.

natureza constitucional, legislativa ou administrativa – que estão em pauta para a elaboração de atos legislativos ou administrativos¹⁸².

Já o referendo, também tratando de questões de cunho constitucional, legislativo ou administrativo, é convocado após o ato legislativo ou administrativo, podendo o povo ratificá-lo ou rejeitá-lo¹⁸³.

Por sua vez, a iniciativa popular é um mecanismo que permite que os cidadãos se organizem para propor um projeto de lei ao Poder Legislativo, devendo ser subscrito por um número mínimo de eleitores, conforme as regras dispostas na legislação¹⁸⁴.

Na opinião de Bonavides¹⁸⁵, considerando a forma semidireta de democracia, a concessão do exercício do poder a representantes foi parcial, já que “a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública” mediante a utilização dos instrumentos democráticos diretos, os quais “refazem a efetiva intervenção do povo, garantem-lhe um poder e decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável”.

Além desses instrumentos, note-se que a preocupação do constituinte originário de garantir a democracia era tamanha que tornou defesa a abolição, pelo poder derivado, do voto direto, secreto, universal e periódico, bem como dos direitos e das garantias individuais – portanto, dentre outros, dos direitos à utilização das ferramentas de democracia direta.

Como cláusula pétrea, a instituição da democracia da forma representativa – pelo sufrágio universal, direto, secreto e periódico – e o direito dos cidadãos à soberania popular, também por iniciativa de leis, plebiscito e referendo, torna o Estado brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988, seguramente democrático, a menos que se promulgue ou outorgue um novo texto constitucional.

Assim, a Constituição, como pacto jurídico-político que institui determinado Estado, dentre outras funções, estabeleceu sua estrutura política, qual seja, uma

¹⁸² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 152-156; e BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

¹⁸³ BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 25 dez. 2015.

¹⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 25 dez. 2015.

¹⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 274-275.

federação, organizada pela separação tripartite de funções – executiva, legislativa e judiciária – e cujo exercício do poder se dá democraticamente, primordialmente pelo modo representativo.

Os regimes democráticos que primam pela forma representativa são caracterizados por terem instituídas as “regras do jogo”, ou seja, “elementos-chave” mínimos que impedem a apropriação do poder por parte daqueles que o exercerão – no sentido lefortiano –, ao mesmo tempo em que permitem conformar a dinâmica política. Dentre essas regras, estão as que seguem:

1. O jogo político ocorre de acordo com regras preestabelecidas.
2. As eleições são periódicas e se sucedem por meio de sufrágio universal.
3. Os mandatos dos eleitos são limitados, tanto temporalmente como no que concerne ao alcance de suas decisões e ações.
4. A vontade majoritária da população e as decisões de seus representantes eleitos prevalecem nos limites das regras preestabelecidas.
5. A oposição é participante legítima do jogo e não deve encontrar impedimentos para chegar ao poder pelo voto popular.
6. Os governantes são responsáveis perante o eleitorado, prestando-lhe contas.
7. Os direitos civis clássicos são garantidos, viabilizando o desenrolar da competição política – direitos fundamentais operacionais.
8. São assegurados direitos sem os quais os atores políticos não se dispõem a participar da competição democrática – direitos fundamentais condicionantes¹⁸⁶.

De fato, a Constituição de 1988 estipulou todas essas regras, dentre inúmeras outras que definem a dinâmica e os principais atores da política.

Mais do que isso, definindo a cidadania como um dos fundamentos do Estado, como já visto, optou por estabelecer que a participação política dos cidadãos garante seu caráter “Democrático de Direito”, submetendo o poder estatal à atenção às necessidades e interesses de seu povo de forma a conferir-lhe legitimidade¹⁸⁷.

A cidadania, assim elencada, torna-se uma das bases para a configuração do Estado brasileiro a partir de 1988. Entretanto, mesmo nesse novo momento constitucional, especificamente em relação aos instrumentos de exercício direto de soberania popular elencados no artigo 14, “não há dúvidas de que dada a amplitude

¹⁸⁶ COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006. p. 46.

¹⁸⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial - fundamentos e técnicas constitucionais da democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 65.

da legislação, os três mecanismos são pouco utilizados no nível nacional e muito menos no nível estadual”¹⁸⁸.

Segundo o pesquisador Avritzer¹⁸⁹, no Brasil, “é possível apontar como o maior problema para a proliferação das formas de participação direta a dependência que elas ficaram, na sua formulação constitucional, de autorização do Congresso Nacional”. Ele sugere que o ideal para uma verdadeira atuação direta, por meio desses mecanismos, é uma independência do Poder Legislativo, para, com o tempo, reger-se por uma lógica própria. Inclusive, ele aponta que, da forma como estão previstos, estes seriam tão somente instrumentos de democracia semidireta¹⁹⁰.

Da mesma forma, considerando a cultura e estrutura política que a história brasileira desencadeou¹⁹¹, Comparato¹⁹² ensina que, especialmente no Legislativo, a democracia em sua forma representativa sofre com um sistema eleitoral disforme, eivado de um forte “personalismo dos candidatos a postos parlamentares”, fortalecendo a histórica característica oligárquica da política. Ocorre uma manipulação dos resultados das eleições por elites e grupos específicos de interesse, que se utilizam do sistema partidário para se manter no poder, eis que os partidos “lançam-se todos à caça dos ‘puxadores de votos’, de modo a atingir um elevado quociente partidário. (...) Os ídolos populares, uma vez eleitos, consideram-se desvinculados do partido que os procurou tão-só para o desempenho eleitoral”.

Nesse ponto, ademais, a forma como se dá o financiamento das campanhas eleitorais também facilita negociações políticas que visam satisfazer o interesse de determinados grupos de influência e não, de minorias desprivilegiadas.

¹⁸⁸ Esse pensamento é extraído de AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 38. Por outro lado, ao mesmo tempo em que se pontua esta crítica, se enaltecem algumas experiências (mesmo que raras) de utilização destes três mecanismos, por exemplo: o referendo que foi utilizado para a população decidir acerca da proibição de armas de fogo no Brasil; a iniciativa popular, propondo o projeto da Lei nº 9.840, que foi aprovada pelo CN em 1999 e incluiu o art. 41-A na Lei das Eleições (9.504/97) e, em 2005, o da Lei nº 11.124, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e o plebiscito popular de 1993, previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por meio do qual o povo decidiu pela manutenção do republicanismo e do presidencialismo.

¹⁸⁹ AVRITZER, *op. cit.*, 2006. p. 41/42.

¹⁹⁰ Opta-se por não se aprofundar acerca dos instrumentos de democracia direta ou do panorama da representativa, pois não é o objeto desta pesquisa. Todavia, destacam-se algumas críticas a fim de demonstrar o contexto atual da dinâmica política. Ao mesmo tempo em que estas críticas são pontuadas.

¹⁹¹ Esse tema será trabalhado no próximo item.

¹⁹² COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do direito eleitoral brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 63-65.

Pensando acerca do sistema representativo puro, Rosanvallon reflete com Lefort se é o povo que restringe aqueles em exercício do poder ou se são estes que manipula o povo. Nesse sentido, afirma que os governantes, ao menos durante as campanhas eleitorais, precisam, se não manipular, ao menos seduzir a população a favor de suas necessidades de voto.¹⁹³

Por óbvio que o sufrágio universal tem como principal função a mobilização da sociedade, já que é o momento em que de todos é demandada a concretização de suas opiniões, por meio de associações e da organização em partidos – os quais terminam por ser as novas fontes de decisão. Por conta da periodicidade obrigatória, permite-se uma renovação dos representantes, garantindo, em tese, a possibilidade de mudança das decisões políticas conforme a vontade da população, já que a vontade desta também está em constante transformação¹⁹⁴.

Por isso, como já visto, a representação política na gestão pública torna-se compatível com a democracia, desde que oportunizadas a manifestação e participação dos cidadãos nas deliberações¹⁹⁵. Mas, mesmo assim, “podemos evidentemente nos interrogar sobre a capacidade que, no presente momento, os partidos políticos têm para assegurar o justo exercício da representação”¹⁹⁶.

A Constituição de 1988, como a maioria das Constituições democráticas latino-americanas dos últimos 30 anos, “*se diferenció significativamente de la anterior en relación con la organización de los derechos, pero mantuvo en lo esencial la organización de poderes establecida por la dictadura en la Constitución de 1967*”, mesmo com um catálogo sem precedentes de direitos fundamentais, ampliação dos direitos políticos e instituição de um Estado democrático¹⁹⁷.

O amplo reconhecimento de novos direitos para a democratização da sociedade foi uma resposta “imediate e estendida” aos governos autoritários anteriores. Contudo, a ausência de reestruturação dos mecanismos de exercício democrático do poder político terminaram por dificultar e até mesmo sabotar sua implementação, como se verá no item a seguir.

¹⁹³ LEFORT *in* ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 6.

¹⁹⁴ LEFORT *in* ROSANVALLON, *op. cit.*, 2012, p. 7.

¹⁹⁵ Lefort, *op. cit.*, 1991, p. 11.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 46.

¹⁹⁷ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 272.

3.3 A MANUTENÇÃO DE UMA ESTRUTURA DE PODER CENTRALIZADA E VERTICALIZADA

Considerando o contexto brasileiro após o constitucionalismo democratizante de 1988, se demonstrará agora, utilizando-se como referencial teórico principalmente a recente pesquisa do jurista argentino Roberto Gargarella, exposta em sua obra “*La sala de máquinas de la constitución*”, como o sistema político constitucional não criou outros espaços institucionalizados nos quais se possibilite a expressão ampla do pluralismo e do dissenso, impossibilitando uma efetiva implementação dos direitos participativos reconhecidos, primordialmente diante da excessiva concentração de poder político, em especial do poder presidencial.

Ao tratar as Constituições democráticas latino-americanas, dentre elas a brasileira de 1988, Gargarella¹⁹⁸ demonstra como são contraditórias, eis que:

por un lado, una Constitución que pone trabas a la democracia, manteniendo una organización del poder verticalista y concentrada en pocos y, por el otro, una Constitución que aspira a una democratización de la sociedad a través de la distribución de nuevos derechos más tradicionales, los derechos políticos.

A contradição que ele expõe e pesquisa é no sentido de que, mesmo diante do reconhecimento de direitos fundamentais, em especial pretendendo “*disperar el poder mediante la distribución de derechos*”, as Constituições democráticas como a brasileira de 1988 mantiveram uma ampla concentração de poder. Investigando, ele encontra três possibilidades para explicar essa contradição¹⁹⁹.

A primeira explicação seria a concepção de que as diferentes seções da Constituição seriam autônomas entre si, ou seja, a esfera da organização de poder teria regras, finalidades e princípios próprios, enquanto aquela relativa aos direitos reger-se-ia por uma lógica também particular, cada qual sendo, portanto, “*autooperativa*”²⁰⁰.

Contudo, o próprio autor menciona que tal explicação é muito simplista, pois, em realidade, mostra-se como sintoma de um problema mais profundo, qual seja, a indiferença dos poderes políticos com relação às suas obrigações em matéria de

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 285.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 285.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 286.

garantir e implementar direitos, em especial impossibilitando a prática de instrumentos mais participativos²⁰¹.

A segunda possibilidade que justifique a contradição exposta concerne à percepção de que um presidencialismo forte seria uma forma de compensar a expansão dos direitos e modificações estruturais “contratendencias” (aplicando o termo trazido por Gargarella), razão pela qual a contradição seria tão somente aparente. Tal posicionamento embasa-se, principalmente, no fato de que, ao mesmo tempo em que se percebe uma concentração de poder, se introduzem instrumentos de democracia direta, bem como se enaltecem a descentralização política entre os entes federados e uma maior independência do Judiciário e do Legislativo em relação ao Executivo²⁰².

Enfim, outra postura que se pode adotar com relação à questão – a qual, para o autor, seria a mais otimista – corresponde à percepção de que a forma como se estruturou o poder estaria adequada para assegurar o respeito aos direitos reconhecidos. Assim, seria como se a concentração de poder fosse uma “*condición necesaria para asegurar una política de derechos*”²⁰³.

Gargarella²⁰⁴, considerando todas essas possibilidades, é firme ao defender que a concentração de poder e o hiperpresidencialismo, mesmo que por vezes seja compatível com a criação de novos direitos, tende a trabalhar contra eles, “*especialmente cuando el fortalecimiento de ciertos derechos contribuye al empoderamiento de sectores sociales que pueden desafiar la autoridad de los poderes establecidos*”, como são os instrumentos mais diretos de participação política.

Especialmente no Brasil, as estruturas de poder se desenvolveram revelando, desde a formação do Estado, uma dominação “autoritária” e concentrada do Poder Executivo, com alianças oligárquicas locais e diálogos com o Legislativo em prol de uma atuação visando aos interesses das camadas dirigentes²⁰⁵.

Nas palavras de Faoro²⁰⁶, “na peculiaridade histórica, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua

²⁰¹ *Ibidem*, p. 287.

²⁰² *Ibidem*, p. 288.

²⁰³ *Ibidem*, p. 290.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 291-293.

²⁰⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patrono político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 323-386.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 834.

posse do aparelhamento estatal”. Ou seja, a história política brasileira, particularmente envolvendo o clientelismo, coronelismo, particularismo e patrimonialismo, resultou, mesmo em momentos democráticos, em formas de governo que mantem autoritários presidencialismos, ante sua relação com detentores locais de poder e acordos o Legislativo para garantir sua governabilidade.

E, pela tese de Gargarella, a Constituição Federal de 1988 não se mostra muito diferente. Ele diagnostica a manutenção de um hiperpresidencialismo e de um Executivo em posição privilegiada em relação aos outros Poderes, o que põe em risco a implementação de direitos sociais e a ampliação dos mecanismos de participação política, bem como resulta em uma tendência na qual não se aceitem *“recortes sob su propio poder, como los que puede sugerir una ciudadanía autonomizada y/o com mayores poderes de decisión y control”*²⁰⁷.

Frise-se que, mesmo criticando o presidencialismo como está estabelecido, o autor não defende o sistema parlamentarista, pois este não se mostra uma opção viável diante da incompatibilidade dos princípios participativos e do contexto atual dos Congressos latino-americanos. Da mesma forma, não pretende apoiar a exacerbação do papel do Poder Judiciário vista nas últimas décadas, o qual tem se mostrado como *“organo decisor fundamental en las nuevas democracias”*²⁰⁸.

O que se busca demonstrar, ao invés, é como as Constituições democráticas latinoamericanas, como a brasileira, buscaram maximizar os direitos e ampliar os mecanismos de participação popular mantendo, ao mesmo tempo, organizações políticas centralizadas e verticalizadas²⁰⁹.

A participação cidadã encontra-se restrita e dificultada por vários limitadores burocráticos estatais²¹⁰, pois as Constituições aparentemente deixaram de se preocupar com a influência que a seção do texto constitucional acerca da organização do poder teria sobre a pretensão de ampliação dos direitos e a valorização da cidadania²¹¹.

Gargarella²¹² chama de “sala de máquinas” da Constituição sua parte:

²⁰⁷ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 309.

²⁰⁸ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 297.

²⁰⁹ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 310.

²¹⁰ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 313.

²¹¹ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 332.

²¹² GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 333.

en la que se define como va a ser el proceso de toma de decisiones democrático. Las puertas de la 'sala de máquinas' quedaron cerradas bajo cadado, como si el tratamiento de los aspectos relacionados con la organización del poder solo pudiera quedar a cargo de los grupos más afines, o más directamente vinculados, con el poder dominante.

As experiências das novas Constituições das democracias latino-americanas, tais como a brasileira, mantiveram um sistema institucional bastante limitado, não conseguindo abarcar, inclusive, suas pretensões discursivas iniciais de ampliação da participação política dos cidadãos. Esse sistema está vinculado a uma concepção democrática bastante estreita, a qual conflita com questões muito básicas, como a própria dignidade da pessoa humana²¹³, como já mencionado no subcapítulo anterior.

Gargarella²¹⁴ demonstra como, principalmente após períodos de duros ajustes econômicos, crises sociais se instalaram em meio à população, decorrentes de um mal-estar e uma insatisfação para com as instituições pública. Essas crises revelam algo que o autor chama de “*vitalidad social*”, a qual, em muito, se expressa por intensas mobilizações sociais, como se verificou no Brasil em julho de 2013 e ao fim de 2015²¹⁵, e delas se percebem uma crescente desconfiança com relação aos partidos políticos e um óbvio despreparo das autoridades e governantes para lidar com os clamores populares.

Os protestos normalmente decorrem de violações a direitos constitucionais, em especial direitos sociais, as quais se verificam diariamente²¹⁶. Nesse sentido, eles são formas de reação a uma:

ausencia de 'voz' por parte de amplios sectores de la sociedad. Por ello mismo, muchas de las protestas citadas – típicamente, los corte de ruta, el incendio de neumáticos, la producción de escándalos en las plazas públicas – aluden a la desesperada necesidad de algunos grupos por colocar en la escena pública sus cuestionamientos, demandas, conflictos, que de otro modo resultarían simplemente ignorados. Así, la demanda por una

²¹³ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 340.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Por mais que Gargarella não aborde essas manifestações em especial, verifica-se um forte paralelo entre as crises mencionadas e as conclusões que o autor alcança. As manifestações populares de junho de 2013 tiveram várias agendas (incluindo a diminuição do preço das passagens do transporte público – esta como sendo o estopim das mobilizações –, o fim da corrupção, a melhoria nos serviços públicos, dentre outras) e mobilizaram um grande número de pessoas de diversas cidades do Brasil e do mundo. Já as do final de 2015, foram mobilizações que envolveram estudantes, Professores e ativistas, realizadas pela ocupação de cerca de 200 escolas públicas estaduais, contra a decisão determinando o fechamento de 94 destas escolas pelo Governo de São Paulo.

²¹⁶ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 341.

*'voz' – una voz que pueda expresar la existencia de violaciones gravísimas de derechos – pasa a ocupar un lugar central en el conflicto social regional.*²¹⁷

Por esse aspecto, percebe-se que a ausência, pelo sistema político constitucional, de suficientes espaços institucionalizados que permitam a expressão ampla do pluralismo e do dissenso, dificulta uma efetiva implementação dos direitos reconhecidos.

Muito desse padrão constitucional é um legado dos projetos decorrentes da aliança liberal-conservadora. O discurso do movimento revolucionário americano sempre se embasou nos ideais de autogoverno coletivo e da autonomia individual. Assim, em realidade, desde meados do século XIX, liberais e conservadores se uniram para um projeto constitucional comum que atingisse suas demandas, pretendendo a manutenção de uma organização econômica que protegesse o direito de propriedade e políticas que impedissem a concretização dos ideais radicais-democráticos de seus adversários políticos. Para tanto, restringiram as liberdades políticas e ampliaram as liberdades civis (econômicas)²¹⁸.

Desde então, essa tem sido a “matriz básica” do constitucionalismo na América Latina, razão pela qual o desenho institucional sempre foi incapaz de conduzir eficazmente a complexidade social típica desta região, gerando uma crescente marginalização de setores da sociedade e grande desigualdade econômica²¹⁹.

A partir do século XX, a crise social era tão expressiva que foi necessário ceder a alguns reclamos radicais, acrescentando à “matriz básica” o reconhecimento de novos direitos socioeconômicos. Contudo, mesmo com significativas mudanças sociopolíticas em termos de ampliação de direitos, estas não implicaram alteração na organização de poder na Constituição. Ao contrário, reservou-se para a “*vieja alianza liberal-conservadora el control de la 'sala de máquinas' de la Constitución, mientras que se delegaba a los grupos más radicales el trabajo sobre la sección de los derechos*”²²⁰.

Desse contexto histórico, percebe-se como é paradigmática a estrutura político-institucional dos Estados latinoamericanos. Mesmo com novas

²¹⁷ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 342.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 348-350.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 350-351.

²²⁰ *Ibidem*, p. 352-353.

Constituições, instituindo inclusive Estados democráticos e dando importantes passos no que tange à incorporação de cláusulas política e socialmente mais amplas, respondendo a demandas sociais, mantiveram-se organizações de poder hierárquicas e verticalizadas²²¹.

Como resultado, dificultam-se a implementação e a garantia dos próprios direitos reconhecidos, barrando as modificações sociais pretendidas pelo constituinte²²², como o ideal de construção de uma sociedade livre, justa e igualitária e a garantia da dignidade da pessoa humana.

Gargarella²²³ reconhece que algumas reformas constitucionais pontuais foram realizadas, as quais, mesmo sendo localizadas e aparentemente superficiais, demonstram grande capacidade transformativa. Dentre elas, ele exemplifica a ampliação da legitimidade para litigar e a facilitação do acesso ao Judiciário, de uma maneira geral.

Essas reformas permitiram, de fato, a grupos minoritários conquistarem seus direitos, ou seja, “*entrar en la ‘sala de maquinas’ del constitucionalismo y operar sobre las palancas que organizan y distribuyen el poder*”²²⁴.

Contudo, reformas como essas não se mostram o melhor caminho, especialmente se a pretensão é buscar mudanças de cunho igualitário. O risco de inefetividade é grande, eis que a estrutura institucional mais ampla pode não comportá-las²²⁵.

Assim, estimulam-se reformas tendentes a um “constitucionalismo igualitário”, que atuem diretamente na organização do poder, a fim de permitir as mudanças sociais já normativamente incorporadas nas constituições. Atente-se que tais reformas não necessariamente devem ser “maximalistas”, mas sim ser suficientemente amplas para alcançar o que ainda não foi alterado com o novo constitucionalismo da região²²⁶.

A dúvida trazida por Gargarella²²⁷, a partir de suas conclusões, é como sustentar reformas igualitárias em um contexto desigual, principalmente diante de

²²¹ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 354-356.

²²² *Ibidem*, p. 356.

²²³ *Ibidem*, p. 357.

²²⁴ *Ibidem*, p. 356.

²²⁵ *Ibidem*, p. 359.

²²⁶ *Ibidem*, p. 360.

²²⁷ *Ibidem*, p. 361.

Constituições que em muito mantêm um excessivo individualismo liberal e aparentam mascarar a desigualdade em sua própria estrutura:

*las constituciones americanas mantienen una organización del poder concentrada, con escasa atención a los órganos deliberativos y poca apertura efectiva – mas allá de las declamaciones – a la participación popular. Por otro lado, las declaraciones de derechos se extienden, con el paso de los años, pero con poca apoyatura institucional destinada a su realización*²²⁸.

Por esse aspecto, estas Constituições, como a brasileira, terminam por deficitárias tanto nas suas pretensões de autogoverno quanto de autonomia individual, neste ponto dado ao grande número de grupos marginalizados e socialmente excluídos, os quais não conseguem ver concretizados seus direitos e nem mesmo sua dignidade da pessoa humana²²⁹.

Em outros termos, a própria Constituição ameaça a concretização dos direitos fundamentais, diante da manutenção do poder político concentrado. Este, por sua vez, historicamente tende a reprimir demonstrações e manifestações populares, diante da ameaça que aparentam representar²³⁰.

Os problemas estruturais do exercício de poder político incluem não somente um Executivo demasiadamente forte – muitas vezes com hiperpresidencialismo –, mas também um sistema representativo sem efetiva representatividade, com uma “*profunda dificultad para cumplir sus promesas más básicas*” como a de inclusão, por exemplo²³¹.

Sendo expressiva a desigualdade, Gargarella²³² aponta que “*pocos enemigos resultan tan peligrosos como la falta de democratización política y económica*” para um constitucionalismo igualitário.

Portanto, faz-se imperioso dedicar esforços para resolver a carência de democracia, já que “*la democracia política resulta contradicha, ineluctablemente, por la concentración del poder; que la democracia económica es lo contrario a contar con un sistema económico que se mueve a partir de las decisiones de unos pocos*”²³³.

²²⁸ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 362.

²²⁹ *Ibidem*, p. 362-363.

²³⁰ *Ibidem*, p. 363.

²³¹ *Ibidem*, p. 363.

²³² *Ibidem*, p. 363.

²³³ *Ibidem*, p. 363-364.

A democracia política e a justiça social têm, sem dúvidas, suas principais bases na Constituição. Contudo, outros caminhos podem ser adotados para o seu aprimoramento, já que o constitucionalismo igualitário existe também fora da base material em que foi forjado, inclusive contra as injustiças que esta também criou²³⁴. Assim, buscando o igualitarismo, é importante que:

*se anime a ingresar a la 'sala de maquinas' de la misma, para trastocar de modo radical un sistema representativo hoy preparado para separar entre súbditos y mandatários, autonomizando a los últimos en lugar de a los primeros. Frente a ello, debería promoverse un modelo de organización institucional diferente, orientada a vincular a los ciudadanos con sus mandatarios y permitir la comunicación entre ellos de manera más fluida.*²³⁵

Para tanto, a resolução de problemas atinentes à profunda desigualdade social não deve ser protagonizada pelo Judiciário, devendo sim ser buscada a partir de uma “*radicalización y prolotozación de la sociedad*”, bem como de uma democratização do poder e de uma “*rousseauuniana crítica al sistema representativo*”²³⁶.

Nas palavras de Gargarella²³⁷:

la justicia institucional por la que aquí se aboga, requiere seguramente de un proceso abierto y persistente de diálogo colectivo, es decir, uno que incluye el diálogo entre poderes, pero que no se agota en él. Este diálogo público, que incorpora a la propia ciudadanía en su centro, y no en los márgenes, necesita incentivarse y respaldarse también constitucionalmente. Se trata de un debate colectivo que es imprescindible para afrontar y resolver problemas públicos que afectan a sectores amplios y diversos.(...) Ese proceso socialmente inclusivo y deliberativo nos permite a una manera distinta de pensar la democracia. (...) La visión de democracia que defendemos aquí no ve a la autoridad como fundada en el 'asentamiento indeliberado' de la comunidade, sino como el resultado de una siempre inacabada y conflictiva conversación colectiva.

Se o que se procura é suprir a manutenção da estrutura de poder verticalizada e concentrada pela Constituição de 1988, faz-se imprescindível a estruturação de novos paradigmas para o exercício da democracia, a fim de permitir sua pretensão de garantir os direitos e os ideais por ela reconhecidos.

²³⁴ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 364.

²³⁵ *Ibidem*, p. 364.

²³⁶ *Ibidem*, p. 365.

²³⁷ *Ibidem*, p. 365-366.

3.4 AS POSSIBILIDADES CONSTITUCIONAIS PARA UMA MAIOR HORIZONTALIZAÇÃO NAS DECISÕES PÚBLICAS

Como mencionado no item anterior, mesmo mantendo o paradigma liberal-conservador no que tange à estrutura de poder verticalizada e hierarquizada, as inovações relacionadas à positivação de direitos e garantias fundamentais criam espaço para pretensões de democratização do poder e efetiva inclusão social.

Nesse prisma, como já citado, Gargarella²³⁸ inclusive sugere que o constitucionalismo deve ir além das limitações materiais para buscar o cumprimento dos direitos reconhecidos na carta constitucional.

Por óbvio, tal sugestão não infere que deve ir contra os dispositivos constitucionais ou *contra legem*. O que se alude é que podem haver meios não previstos na Constituição de fazer cumprir suas promessas, utilizando-se das brechas constantes de seu texto ou interpretando-a de forma favorável à implementação democrática de direitos.

Explica-se: na Constituição brasileira de 1988 – a qual é o marco jurídico-político do presente estudo –, existem previsões que permitem à sociedade civil participar na deliberação acerca de certas políticas públicas, por exemplo.

Dessa forma, pretende-se neste subcapítulo demonstrar como, mesmo sem tratar da forma como isso se daria ou designando espaços institucionalizados para sua efetivação, a Constituição de 88 criou uma grande abertura para a participação política dos cidadãos em determinadas questões, permitindo, assim, uma gestão pública mais horizontal nas possibilidades normativas.

Veja-se que essas formas são possibilidades de combater o possível esvaziamento da legitimidade democrática das decisões estatais, reparando eventuais falhas do liberalismo político, em especial a falta de coesão social e um Estado que não permite a manifestação popular ante o paradigma de uma estruturação de poder verticalizada e puramente representativa, sem oportunidades efetivas de deliberação.

Nesse ponto, como já mencionado do item 2.1, Lefort cita Tocqueville²³⁹ no sentido de que os novos tipos de opressão dos povos democráticos seriam o isolamento dos cidadãos um dos outros e a sujeição a um Estado paternalista,

²³⁸ GARGARELLA, *op. cit.*, 2014, p. 364.

²³⁹ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 42.

providência, o qual, de forma silenciosa, termina por usurpar liberdades de forma legitimada pela própria soberania do povo em decorrência da delegação de responsabilidades, delegação do próprio “poder social”, resultante de uma “necessidade de ser conduzido” pelo poder público.

A ideia não é afastar o sistema representativo, mas sim complementá-los com a institucionalização de espaços para a participação popular e para a deliberação pública, a fim de legitimá-lo, já que este somente torna-se compatível com a democracia desde que haja manifestação e participação de múltiplos agentes sociais, tanto individuais quanto coletivos, o que se faz a partir da “liberdade de opinião, de associação, de movimento, e de manifestação do conflito em toda a extensão da sociedade”²⁴⁰.

Portanto, da Constituição se extraem inúmeros mecanismos que permitem tal participação e manifestação.

Como expôs Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso quando da promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988:

Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização²⁴¹.

Trabalhando ponto por ponto²⁴², alguns direitos que possibilitam tal participação popular nas decisões estatais são, por exemplo, aqueles que garantem

²⁴⁰ LEFORT, *op. cit.*, 1991, p. 11.

²⁴¹ GUIMARÃES, Ulysses. Discurso do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, São Paulo, jul./dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200012&script=sci_arttext>. Acesso em 04 dez. 2015.

²⁴² Não necessariamente na mesma ordem optado por Ulysses Guimarães em seu citado discurso.

a livre manifestação do pensamento²⁴³, a informação²⁴⁴, o direito de petição²⁴⁵, de obtenção de certidão²⁴⁶ e de publicidade²⁴⁷, todos previstos no artigo 5º como direitos e garantias individuais e podendo ser utilizados no âmbito de cada um dos três Poderes²⁴⁸. Da mesma forma, um instrumento de grande importância é o direito à associação, o qual permite à sociedade civil organizar-se para melhor buscar a efetivação de seus direitos²⁴⁹.

No que tange ao Legislativo, além dos instrumentos diretos elencados nos incisos do artigo 14 e já explorados no item 3.2 desta pesquisa, destaca-se a participação da sociedade civil em audiências públicas a serem realizadas pelas comissões dos órgãos legislativos, a fim de deliberar sobre matérias em pauta de projetos de lei²⁵⁰. Por outro lado, indiretamente, por meio das ferramentas mencionadas no parágrafo anterior, os cidadãos podem exercer pressão perante os seus representantes nas casas legislativas, conduzindo assim suas decisões²⁵¹.

Da mesma forma, a participação popular esta resguardada no artigo 18, parágrafos 3º e 4º, quanto à alteração de repartição federativa estadual ou municipal (a qual dependerá de consulta à população); no artigo 29, inciso X, quanto à obrigatoriedade de cooperação das associações representativas no planejamento municipal; no artigo 31, parágrafo 3º, diante da faculdade conferida aos contribuintes de fiscalizar e contestar a legitimidade das contas municipais apresentadas pelas

²⁴³ Artigo 5º, incisos IV e IX. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

²⁴⁴ Artigo 5º, inciso XXXIII. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

²⁴⁵ Artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

²⁴⁶ Artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “b”. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

²⁴⁷ Artigos 5º, inciso LX; 37, *caput*; 60, parágrafo 3º; 65; 66, parágrafos 5º e 7º; e 93, inciso IX. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

²⁴⁸ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1992. p. 99. O autor os chama de “institutos polivalentes de participação”, por se referirem a qualquer das atividades estatais.

²⁴⁹ Artigo 5º, incisos XVIII, XVII, XIX, XX e XXI. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

²⁵⁰ Artigo 58, parágrafo 2º, inciso II. In: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

²⁵¹ Nesse sentido, pode-se mencionar, por exemplo, o *lobby* como ferramenta de influência nas decisões (MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1992, p. 120-121).

Câmaras; e no artigo 74, parágrafo 2º, pela faculdade de denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União.

Em relação ao Judiciário, a participação encontra seu mais alto ponto na convocação de um Júri para julgamento de ações²⁵². Por outro lado, ocorre também mediante a “provocação da jurisdição e o acesso aos órgãos que as exercem”²⁵³.

A Constituição de 1988 trouxe inúmeros instrumentos para facilitar a participação dos indivíduos ou associações no Judiciário a fim de defender e pugnar direitos em face do Poder Público, tais como o mandando de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, o *habeas data*, a ação popular, o oferecimento de queixa-crime contra o Presidente da República (com possibilidade inclusive de suspensão de suas funções), o controle de constitucionalidade, a ação de impugnação ao mandato eletivo, a ação civil pública e a legitimação extraordinária de comunidades e organizações indígenas²⁵⁴, além da possibilidade de representação do cidadão junto ao Conselho Nacional da Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público²⁵⁵.

Já quanto à função estatal administrativa, a participação popular pode apresentar-se de diversas formas. A Constituição previu algumas delas, dentre as quais aquelas elencadas: 1) no artigo 10º, pela garantia de participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; 2) no artigo 37, parágrafo 2º, por meio da participação na administração pública direta e indireta, mediante reclamações relativas à prestação de serviços públicos; 3) no artigo 89, VII, pela participação de seis cidadãos na composição do Conselho da República; 4) no artigo 173, parágrafo 1º, inciso I, determinando que a Lei disponha sobre as formas de fiscalização por parte da sociedade das empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias; 5) no artigo 187, mediante a previsão

²⁵² Artigo 5º, inciso XXVIII. *In*: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015; e MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1992, p. 156.

²⁵³ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1992, p. 143.

²⁵⁴ Artigo 5º, incisos LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII; artigo 5º, inciso LIX c/c artigo 86; artigo 5º, inciso XXXV c/c artigo 103, IX; artigo 14, parágrafo 10º; artigo 129, inciso III; artigo 232. *In*: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015; e MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1992, p. 145-156.

²⁵⁵ Artigo 103-B, parágrafo 4º, inciso III e artigo 130-B, parágrafo 3º, inciso I. *In*: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015

de participação efetiva dos setores interessados no planejamento e execução das políticas agrícolas; 6) no artigo 194, parágrafo único, inciso VII, quando define o caráter democrático e descentralizado da gestão da seguridade social, com a participação de empregadores, aposentados e trabalhadores nos órgãos colegiados; 7) no artigo 198, inciso III, com a possibilidade de participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde; 8) no artigo 202, parágrafos 4º e 6º, na previsão de participação do segurado nos colegiados e instâncias decisórias de seus interesses em entidades de previdência complementar patrocinadas pelos entes federados; 9) no artigo 204, inciso II, por facultar a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações governamentais na área de assistência social; 10) no artigo 206, inciso VI, prevendo que o ensino público será gerido democraticamente; 11) no artigo 216, parágrafo 1º, quando estabelece que o patrimônio cultural brasileiro será promovido e protegido com a colaboração da comunidade; 12) no artigo 225, instituindo a colaboração da coletividade na defesa do meio ambiente; 13) no artigo 227, parágrafo 1º, mediante a admissão de ONGs para a promoção de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, e 14) nos artigos 79, parágrafo único e 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, facultando a participação da sociedade civil no Conselho Consultivo e de Acompanhamento e nas entidades de gerenciamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza²⁵⁶.

Recentemente, em igual sentido, a Emenda Constitucional n.º 85/2015²⁵⁷ – também chamada de Emenda da Inovação – incluiu novas possibilidades para a participação da sociedade civil no que tange ao desenvolvimento nas áreas de pesquisa e inovação, principalmente mediante a introdução no texto constitucional dos artigos 219-A e 219-B. Enquanto o artigo 219-A oportuniza a cooperação entre órgãos e entidades públicos e entidades privadas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação, o artigo 219-B institui o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e

²⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2015; e MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1992, p. 173-182.

²⁵⁷ A qual ensejou a edição e sanção da Lei n.º 13.243/16, alterando significativamente a Lei n.º 10.973/04 para o fim de, dentre outras coisas, descentralizar as atividades de ciência, tecnologia e inovação e estimular a cooperação dos entes públicos com a sociedade civil visando seu desenvolvimento.

Inovação, o qual “será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados”²⁵⁸.

Veja-se que, com todos esses dispositivos mencionados nos parágrafos anteriores, se faculta uma interpretação normativa que possibilite a institucionalização de formas de gestão inclusivas da comunidade. Contudo, ao mesmo tempo, há “grande dificuldade exegética em relação ao texto para estabelecer-se quais setores da comunidade deverão participar (...) e de que forma poderão atuar ou cooperar na gestão administrativa do sistema”²⁵⁹.

Moreira Neto²⁶⁰ entende pela interpretação de que a participação se dará por meio de colaboração, e não em nível decisório.

Por sua vez, Schier²⁶¹ entende que, mesmo não tendo a Constituição Federal previsto, por exemplo, a audiência pública como fase obrigatória nos processos decisórios de gestão pública, há uma abertura para que isso seja regulamentado por meio de legislação infraconstitucional, “viabilizando assim, um canal maior de comunicação entre a comunidade e a esfera administrativa”.

Já Clève²⁶² diz que “o constituinte, mesmo com cautela, abriu as portas do Estado brasileiro à democracia participativa”, reconhecendo a existência de uma participação nos processos decisórios de natureza administrativa, enquadrando inclusive os movimentos sociais como atores para tanto.

Em sentido similar, entende esta pesquisa que, conforme interpretação, a cogestão não está excluída das normas que possibilitam a participação nas políticas públicas citadas, em especial aquelas relacionadas à seguridade social, à assistência social, ao meio ambiente, às crianças, aos adolescentes e aos idosos, possibilitando, assim, uma gestão pública mais horizontal.

Veja-se que o que se propõe não é afastar a representação. Como visto em Lefort e Mouffe, a partir do que foi exposto no segundo capítulo, entende-se que o sistema representativo, dentro do atual contexto, se faz essencial para a viabilização da democracia.

²⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

²⁵⁹ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1992, p. 180.

²⁶⁰ *Idem*.

²⁶¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 125.

²⁶² CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional e de teoria do direito**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 17.

Da mesma forma, não se pretende a abertura de uma nova constituinte para a alteração dos mecanismos de poder, de forma a resolver os problemas apontados por Gargarella, conforme o que foi estudado no item 3.3.

Como ensina Ledur²⁶³:

o reconhecimento de distintas normas jurídico-constitucionais de participação, especialmente no âmbito dos direitos sociais, como visto, se deve à luta social pela redemocratização, à consciência acerca das deficiências da democracia de partidos e à descrença popular na capacidade do governo como responsável pela concretização dos direitos sociais. A compreensão do sentido de uma norma, e particularmente do conteúdo político-jurídico das mencionadas normas de participação, ganha clareza com sua interpretação histórica e sociológica. (...) claro está que os interesses, conflitos e discussões existentes na sociedade brasileira de antes de 1988 influenciaram o constituinte a introduzir na constituição normas relacionadas à participação no exercício do poder. Os instrumentos de participação reconhecidos correspondem a uma pretensão da sociedade no sentido de encontrar conjuntamente com o estado a solução dos problemas para a população carente de prestações sociais.

Acompanhando essa reflexão, o que se propõe é efetivar a abertura dada pela Constituição através da readequação dos mecanismos já institucionalizados, de forma a tornar a gestão pública mais horizontal, como se verá no capítulo a seguir.

²⁶³ LEDUR, José Felipe. **Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 151-152.

4 GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA: UM NOVO PARADIGMA DE PARTICIPAÇÃO

No percurso traçado no decorrer desta pesquisa, primeiramente foram estabelecidos os marcos teóricos para a perspectiva da democracia adotada. Extraíu-se de Lefort a necessidade de valorizar o social para o estudo do político e quais foram as grandes transformações para a sociedade e para o poder, dentre as quais estão a valorização do conflito, o reconhecimento da pluralidade como característica essencial da sociedade democrática e a indeterminação decorrente da desincorporação do poder. A partir dessa perspectiva, demonstrou-se como a teoria da revolução democrática se liga à teoria da democracia agonística, a qual reformulou o conceito de cidadania para melhor adequá-la à incontestável realidade conflituosa do social. Para tanto, estipula-se a necessidade de espaços institucionalizados em que se permitam a manifestação das lutas democráticas em busca de reconhecimento de direitos de igualdade²⁶⁴.

A partir desses conceitos e marcos teóricos, o presente estudo passou a analisar o contexto democrático no Brasil, iniciando pelo processo de democratização que resultou na promulgação da Constituição de 1988, a fim de demonstrar como houve uma participação popular na instituição da nova ordem jurídico-política, legitimando-a como democrática. Em seguida, por meio do texto constitucional, expôs-se normativamente a instituição de um Estado Democrático de Direito, bem como foram demarcados os instrumentos incontestadamente democráticos de exercício da cidadania, tais como o sufrágio universal para a escolha dos representantes do povo e as ferramentas de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. A partir dessa análise, demonstrou-se como, apesar dos inúmeros avanços da Constituição – tais como a ampliação do rol de direitos e garantias individuais e a pretensão de ampliação da participação política –, ainda se manteve uma estrutura de poder verticalizada, concentrada e hierárquica. Contudo, dada a opção do constituinte por alargar a participação popular – em reação aos anos de repressão política –, há uma clara abertura no texto constitucional estimulando a participação da comunidade, cidadãos

²⁶⁴ Todos estes pontos já foram analisados e referenciados no capítulo 2 e subitens.

e grupos de interesse nas três esferas de funções estatais, principalmente pretendendo uma maior democratização no que tange a políticas públicas²⁶⁵.

Por outro lado, mesmo com a autorização constitucional para tanto, não houve suficiente instrumentalização, de caráter normativo, para a efetivação dessa maior participação popular na gestão pública. Assim, aproveitando as oportunidades dadas pelo constituinte, se pretende, neste capítulo, investigar a possibilidade de governança como uma forma de exercício da cidadania democrática no contexto brasileiro, em especial no que concerne às decisões em políticas públicas. Para tanto, se iniciará distinguindo a governança objeto deste estudo após identificar suas possíveis conotações para então arguir seu caráter democrático a partir das premissas da democracia agonística e expor alguns pontos que podem dificultar ou descaracterizar sua implementação. Enfim, será demonstrado como existem muitos exemplos brasileiros de governança, mesmo que muitos ainda não os denominem assim.

4.1 AS DIFERENTES CONOTAÇÕES DE GOVERNANÇA

Etimologicamente, “governança” é um termo que possui origem na língua francesa, no século XIII, e cujo significado evoluiu em decorrência das transformações históricas das sociedades que a empregavam, as quais incluem seus movimentos migratórios para as diferentes regiões da Europa e do continente americano. Quando de sua origem, o termo, no plano semântico, relacionava-se à ação do governante. Todavia, a partir do século XVI e das reflexões de Maquiavel sobre o Estado e de Jean Bodin sobre a soberania absoluta, a noção de “governo” se associa à de poder centralizado no Estado e hierarquizado, enquanto a de “governança” se autonomiza, passando a ser compreendida como a forma de gerir adequadamente os bens públicos ²⁶⁶.

Em que pese o contexto histórico, apenas recentemente a utilização do termo “governança” foi apropriada pelos cientistas e sociólogos políticos para se vincular às análises de gestão, políticas públicas e teoria das organizações, ganhando mais

²⁶⁵ Todos estes pontos já foram analisados e referenciados nos itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4.

²⁶⁶ CANET, Raphaël. **Qu'est-ce que la gouvernance?** Conferência apresentada dentre as Conférences de la Chaire de MCD, mar. 2004. p. 2. Disponível em: <https://chaire-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/conference/canet-mars-2004.pdf>. Acesso em: 9 dez 2015.

destaque²⁶⁷ a partir da década de 1990²⁶⁸. Para seu estudo científico pela academia, em 1992, visando à ampliação da compreensão e conhecimento de questões globais, bem como a proposição de solução para problemas de ordem estatal e internacional, foi criado pelo professor Lord Desai, em Londres, o Centre for the Study of Global Governance — CsGG²⁶⁹.

Já em documentos legais, o termo governança²⁷⁰ surgiu pela primeira vez em 2002, com a instituição da Política Nacional de Águas de Quebec, a qual foi resultado de um processo de cinco anos que se iniciou com a participação de toda população da referida província. Nesse documento, o termo pode ser traduzido como um conceito que reúne as atividades e os principais instrumentos de gestão comunitária da água²⁷¹.

No Brasil, por sua vez, com conotação de gestão e decisão pública²⁷², o termo surge no ordenamento jurídico mediante a Política Nacional de Turismo de 17 de setembro de 2008 (Lei n.º 11.771/2008), a qual, em seu artigo 8º, prescreve que: “Fica instituído o Sistema Nacional de Turismo, composto pelos seguintes órgãos e entidades: (...) III - as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais”²⁷³.

Como visto, o termo governança já alcançou o direito, por meio de sua positivação pelas normas infraconstitucionais²⁷⁴.

²⁶⁷ A doutrina diverge quanto ao momento em que o termo passou a ser mais difundido. Renate Mayntz (em *El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna*. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v.21, Caracas, oct. 2001, p. 1) afirma que foi a partir da década de 1970, enquanto Vinícius de Carvalho Araújo (em **A conceituação de governabilidade e governança**: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. n.45. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2002. p. 5) afirma que foi a partir da década de 1960. Esta pesquisa se apoia no posicionamento de Canet e Hirst, conforme se verifica na citação seguinte.

²⁶⁸ Dado extraído tanto de CANET, *op. cit.*, 2004, p. 3; quanto de HIRST, Paul. **Democracy and governance**. In: PIERRE, Jon (org.). **Debating governance**: authority, steering and democracy. Oxford University Press: Oxford, 2000. p. 13.

²⁶⁹ SANTOS SILVA, Julia. **Análise das diretrizes do Plano Nacional de Recursos Hídricos no contexto internacional da governança da água**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008. p. 6. Disponível em <<http://www.gthidro.ufsc.br/arquivos/tcc-julia-santos-silva.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

²⁷⁰ Com conotação de gestão e decisão pública em nível estatal.

²⁷¹ QUÉBÉC. **Water. Our Life. Our Future**. Québec Water Policy. Quebec, 2002. Disponível em <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/policy.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

²⁷² Menciona-se isso, pois já se tratava de governança corporativa na Lei nº 10.303/2001.

²⁷³ BRASIL. **Lei nº 11.771/2008, de 17 de setembro de 2008** (Política Nacional de Turismo). Brasília, 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 9 dez. 2015.

²⁷⁴ Perceber que já há previsão da governança em leis demonstra sua aceitação por parte do Estado, constatação que será apropriada nas exposições do item 4.3.

Destarte, torna-se imperioso esclarecer o conceito de governança elencado pela presente investigação, considerando que muitas são as concepções de governança existentes²⁷⁵. Por essa razão, apresentar-se-ão primeiramente as cinco principais concepções do termo para, no subcapítulo seguinte, analisar as características mais importantes da concepção adotada por esta pesquisa.

Como já mencionado, o termo governança, nas últimas três décadas, alcançou diferentes conotações, dentre as quais se destacam ao menos cinco. Estas merecem ser contrapostas entre si, de forma a demonstrar a abrangência do termo e estipular qual o emprego aqui relevante. São estas as cinco principais utilizações da palavra: a) boa governança, no sentido dado pelo Banco Mundial para favorecer disseminação do neoliberalismo nos Estados; b) governança internacional, como forma de possibilitar uma “gerência” supranacional de questões que demandem atuação internacional, diminuindo assim o poder soberano dos Estados; c) governança corporativa, a qual tem a pretensão de melhorar a *accountability* e transparência das ações de gerenciamento de empresas e corporações; d) a governança relacionada ao aumento de estratégias da nova administração pública, as quais incluem, por exemplo, privatizações; e e) a governança pautada em ações – de caráter público – em redes, parcerias e fóruns deliberativos, primando por novas experiências na prática democrática, que se afastam de um *decision-making* hierarquizado e centralizado²⁷⁶.

Quando a governança se associa ao conceito de boa governança, em realidade, se está pretendendo a criação de políticas, por parte dos Estados, que possibilitem ao mercado internacional atuar nos mercados internos daqueles países que as efetivam. Essa associação conceitual foi criada por economistas desenvolvimentistas e difundido pelo Banco Mundial, em razão do reconhecimento de que as instituições influenciam para a evolução do capitalismo e da economia, razão pela qual a boa governança dos Estados possibilita a ação econômica dos setores privados²⁷⁷. Assim, para efetivar esta governança, devem as ações políticas

²⁷⁵ Por mais que o termo tenha sido muito difundido entre banqueiros e economistas, ainda possui significado muito impreciso, podendo apresentar grande ambiguidade em seus diferentes empregos (HIRST, Paul. **Democracy and governance**. In: PIERRE, Jon (org.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. Oxford University Press: Oxford, 2000. p. 13).

²⁷⁶ HIRST, Paul. **Democracy and governance**. In: PIERRE, Jon (org.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. Oxford University Press: Oxford, 2000. p. 14-18.

²⁷⁷ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. p. 7.

primar por regimes econômicos estáveis, a máxima legalidade e uma administração pública eficiente (mesmo que limitada no caráter prestacional, justificando-se pela reserva do possível). Veja-se que, nesse viés, a democracia somente é vantajosa se permitir a boa governança, ou seja, para os interessados, tanto faz o tipo de governo, desde que o Estado facilite a atuação do mercado internacional dentro de suas fronteiras²⁷⁸. Como já mencionado, nesta modalidade a governança se refere à viabilização, por parte dos governos, de efetivação das pretensões neoliberais ²⁷⁹.

A segunda utilização do conceito de governança concerne à ideia de “governança sem governo”, relacionando-se à influência que os regimes e as instituições internacionais têm sobre os Estados, a partir tanto do movimento de globalização²⁸⁰ como do reconhecimento de que estes não conseguem resolver sozinhos determinados e importantes problemas. Tal proposta discute e defende o papel das agências e acordos internacionais como métodos de governança. Contudo, a possibilidade de agências internacionais (como, por exemplo, o FMI ou a OMC) poderem controlar políticas estatais gera inúmeras críticas, principalmente considerando as premissas de um Estado governado democraticamente. Primeiro, a soberania estatal se esvairia, eis que a pretensão é uma governança de ordem global. Ademais, dificultar-se-ia ainda mais a *accountability* das decisões e políticas públicas, havendo uma forte tendência para a majoração da desigualdade socioeconômica decorrente da primazia dos Estados mais ricos na gerência das agências internacionais²⁸¹. Sob a perspectiva da democracia, portanto, percebe-se que este tipo de governança a afronta e ameaça, na exata medida em que retira do governo democraticamente instituído o poder de decidir sobre sua agenda política²⁸², além de dificultar a constituição de uma comunidade política nos termos

²⁷⁸ “Governance, in general, has three distinct aspects: (a) the form of political regime (parliamentary or presidential, military or civilian, and authoritarian or democratic); (b) the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and (c) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies, and, in general, to discharge government functions. The first aspect clearly falls outside the Bank's mandate. The Bank's focus is, therefore, on the second and third aspects” (World Bank. **Governance and development**. Washington: World Bank Publications, 1992. p. 58).

²⁷⁹ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 15.

²⁸⁰ ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2000. Disponível em < http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/BibliografiaSelecaoPos/ROSENAU_2000.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2015. p. 15.

²⁸¹ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 15-16.

²⁸² Neste sentido, citando Hirst, “*global-level decisions will inevitably have a highly restricted agenda, set by what the majority of the richest nations will tolerate, and a very reduce role for the world's publics*” (HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 17).

da visão de cidadania trabalhada por esta pesquisa, ante a dificuldade de formação de uma identidade comum entre os indivíduos em um contexto global.

O terceiro principal emprego do termo corresponde à governança corporativa, relacionando-se à pretensão de aprimoramento da *accountability* e transparência nas decisões de gerência das corporações, mas sem alterar a estrutura das empresas, ou seja, não necessariamente permitindo uma ampliação da participação dos investidores e empregados no momento das decisões: surgiu tão somente como uma forma de remediar as crises de legitimidade das companhias, pois estas, em regra, não permitem a participação dos interessados (*stakeholders*) na sua condução. Na prática, não houve uma maior consideração dos interesses dos *stakeholders* ou dos acionistas²⁸³.

A quarta utilização do conceito de governança se associa às inovações propostas pelo movimento da nova administração pública (*new public management*). Isso significa que se pretende a aplicação de conceitos e métodos de gestão, típicos do setor privado, na administração pública²⁸⁴. Por isso, prima-se pela privatização de empresas e serviços públicos, assim como pelo desenvolvimento de práticas comerciais quando do gerenciamento de questões também de interesse público²⁸⁵, visando aplicar o raciocínio econômico para as políticas públicas a cargo do administrador público, como, por exemplo, a apreciação dos custos de transação quando de sua implementação. Por mais que seus defensores²⁸⁶ argumentem no sentido de que tais métodos facilitam o controle político – por meio de uma ampliação da transparência dos fundamentos que levaram à determinada ação –²⁸⁷ ou, ainda, de que dão espaço para que as decisões políticas se voltem mais para questões de condução do Estado – e não para serviços públicos –²⁸⁸, este estudo se alia ao posicionamento de que há um afastamento das propostas estatais de

²⁸³ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 17.

²⁸⁴ CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. **Gestión y Política Pública**, n.1. p.55-100, 2001. p. 58-59.

²⁸⁵ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 17.

²⁸⁶ A maioria dos pesquisadores brasileiros que estudam a governança a abordam a partir dessa perspectiva, tais como Bresser Pereira, Araújo e Marini. Ao mesmo tempo, verifica-se que, em muito, alguns que defendem a governança como possibilidade de reforma gerencial da administração pública, agregam algumas características da governança democrática, como Eli Diniz, o que será melhor observado no item 4.1.2 e 4.2.

²⁸⁷ CHRISTENSEN; LAEGREID, *op. cit.*, 2001, p. 93.

²⁸⁸ RHODES, Rod A.W. **La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno**. In: CERRILLO Y MARTINEZ, Augusti (org.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 104.

garantia do bem-estar social, em decorrência da delegação de questões de interesse público para um raciocínio mais econômico²⁸⁹, o que destoava dos parâmetros constitucionais brasileiros.

Enfim, a quinta utilização da governança corresponde à forma de ação e decisão em redes²⁹⁰, parcerias e por meio de fóruns deliberativos, desconstituindo formas centralizadas e hierárquicas de representação de interesses no momento de escolhas e ações de interesse coletivo. Dá-se lugar para que os mais diversos atores participem: tanto entes e órgãos governamentais quanto os mais diferentes interessados da sociedade civil²⁹¹.

Essa última conotação é que constitui o objeto de investigação desta pesquisa, a qual será chamada de governança democrática (somente como forma de distingui-la das demais, mesmo que também entenda por correto o termo governança sociopolítica) e cujos parâmetros conceituais serão melhor explorados no subcapítulo a seguir.

4.2 A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA COMO MECANISMO DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se percebe no subcapítulo anterior, as possibilidades de emprego do termo governança são múltiplas. Desta constatação, há que se presumir que a literatura sobre o tema, mesmo que vasta, termina por ser demasiadamente complexa, pois cada investigação parte de pressupostos conceituais diferentes, não havendo uma teoria da governança, mas sim, teorias de governança que estudam cada modalidade.

Por essa razão, se pretende destacar parâmetros essenciais para a abordagem desejada, de forma a possibilitar a percepção de seus vínculos com a democracia e estabelecer um conceito de governança democrática. Tais parâmetros envolverão, principalmente, a contraposição entre governança e governo e entre governança e governabilidade, bem como a identificação de suas características de instrumentalização de interações inerentes ao ato de governar e a definição de quais dimensões políticas abrangem as possibilidades de atuação em governança.

²⁸⁹ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 18.

²⁹⁰ RHODES, *op. cit.*, 2005, p. 106.

²⁹¹ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 18-19.

Primeiramente, já com o enfoque na última das cinco utilizações citadas, para distinguir com clareza o conceito que se quer empregar, é importante notar que a ideia de governança se afasta daquela relacionada a governo: enquanto governo remete a atividades públicas geridas por uma autoridade formal – que por sua vez utiliza o poder de polícia para implementar as políticas devidamente instituídas –, a governança é mais ampla, sugerindo que as atividades voltadas para o interesse público derivam de inter-relações, incluindo aquelas oriundas tanto de instituições governamentais quanto de mecanismos informais, de caráter não governamental²⁹². Denota-se, portanto, que, conforme a percepção de governança aqui adotada, esta não exclui ou substitui governo (esta afirmação será melhor explicada no item 4.2).

Da mesma forma, cumpre diferenciar governança de governabilidade, eis que usual esta confusão terminológica²⁹³. A partir da literatura estudada²⁹⁴, entende-se que, enquanto a governabilidade concerne “às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade”²⁹⁵. Melhor distinguindo, a governabilidade é concebida como “a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum”²⁹⁶, e, por sua vez, a governança “refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos

²⁹² ROSENAU, *op. cit.*, 2000, p. 15-16.

²⁹³ Mesmo que se entenda que ambas são essencialmente diferentes, alguns autores as aproximam. Por exemplo, ao tratar da relação entre governança pública e governabilidade, mesmo reconhecendo que são conceitos diferentes, Vinícius de Carvalho Araújo afirma que “é quase consensual entre os autores que os conceitos aqui abordados mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares, e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel, cabendo a separação apenas para fins didáticos e analíticos, como aos que este ensaio se propõe” (ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança**: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. n.45. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2002. p. 6).

²⁹⁴ Importante destacar que existem autores que entendem de forma diferente. Por exemplo, Bresser Pereira, reconhecendo que “governabilidade e a governança são conceitos mal-definidos, frequentemente confundidos”, afirma que, “para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas” (BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: Editora FGV, 1998. p. 33). Contudo, utilizando-se das distinções conceituais trazidos no subitem 4.1.1, a visão de governança por ele adotada se alinha mais à perspectiva administrativa

²⁹⁵ AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, jan./mar. 2002. p. 80.

²⁹⁶ ARAÚJO, *op. cit.*, 2002, p. 6.

para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”²⁹⁷.

A partir dessa diferenciação, torna-se possível explicitar um dos pressupostos desse trabalho, qual seja: que a aplicação de métodos de governança democrática vem fortalecer a governabilidade de entes estatais. Isso se dá não necessariamente pela eficácia das políticas públicas, como entendem os administrativistas em prol da reforma do Estado, mas sim pela legitimação das decisões e ações estatais decorrente da comunicação entre governo e sociedade civil. Este ponto será trabalhado no subcapítulo seguinte.

De toda sorte, é possível afirmar que a governança envolve, portanto, “além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”²⁹⁸.

Dessa interlocução decorre outro parâmetro importante para a percepção da governança aqui empregada, qual seja: a característica de ser um instrumento que possibilita as interações inerentes ao ato de governar. Vale dizer, parte do reconhecimento de que as decisões e gestão públicas, em democracias, devem decorrer de interações entre governantes e governados, as quais necessariamente devem ser computadas no momento do *decision making*.

A partir dessas constatações e de todos os conceitos citados, estipula-se que a governança estudada, a qual se está denominando democrática, corresponde às dinâmicas decisórias e gestoras de interação entre o governo e a sociedade civil, em questões de interesse público, pretendendo tornar o exercício de poder mais horizontal e inclusivo mediante a participação de múltiplos atores interessados em determinada política, ou seja, tanto dos vários entes e órgãos públicos quanto de diferentes organizações e grupos da sociedade.

Com esse conceito, devem ser feitos esclarecimentos e estipulados novos parâmetros no que concerne às políticas que são objeto dos mecanismos de governança. Insta consignar que não se pretende aprofundar na teoria de políticas

²⁹⁷ DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 2, mar.-ago. 1996. p. 9.

²⁹⁸ AZEVEDO; ANASTACIA, *op. cit.*, 2002, p. 80.

públicas, mas sim, utilizar os conceitos necessários para estabelecer parâmetros de estudo para este trabalho, com pretensões puramente metodológicas²⁹⁹.

Para fins teóricos, o estudo da política compreende três dimensões: a) *polity*, a qual se refere à análise institucional da política, bem como das questões da burocracia estatal a ela relacionada, como, por exemplo, os aspectos estruturantes da política institucional (sistemas de governo, estrutura e funcionamento do Executivo etc.), o aparato burocrático estatal, dentre outros; b) *politics*, que é a dimensão processual da política e da competição pelo exercício do poder político, em especial a dinâmica havida entre os atores políticos, como, por exemplo, as relações entre os três poderes, o processo de tomada de decisão nos governos, as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, dentre outros; e c) *policy*, a qual compreende os conteúdos concretos da política, ou seja, as políticas públicas, sendo assim as diretrizes, os programas, os projetos e as atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade³⁰⁰.

Inobstante a classificação de cunho didático, cumpre destacar que as relações entre as três são permanentes, uma influenciando a outra reciprocamente³⁰¹, o que também pode se manifestar na análise do estudo da governança em cada uma destas dimensões.

Focando nas possibilidades de governança democrática no atual contexto brasileiro, verifica-se que, no que tange à *polity*, ou seja, à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema administrativo”³⁰², o estudo da governança democrática ainda é embrionário. De fato, como visto no item 3.1, a intenção do constituinte foi ampliar a participação política dos cidadãos e da sociedade civil, abrindo inúmeros espaços para isso inclusive mediante instrumentos democráticos diretos. Contudo, o desenho

²⁹⁹ Isso se deve ao fato de que, como ensina João Pedro Schmidt, a necessidade de se trabalhar o conceito de políticas públicas deve-se a falta de contornos definidos, decorrente de sua ampla utilização. Isso por sua vez, deve-se à crescente intervenção do Estado e à complexidade dos governos e das questões a serem decididas, inclusive a fim de aprimorar a sua efetividade (em Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307).

³⁰⁰ SCHIMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2310-2311. O autor afirma que tal distinção advém da literatura inglesa, sendo adotada pelos teóricos brasileiros.

³⁰¹ SCHIMIDT, *op. cit.*, 2008. p. 2311.

³⁰² FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões eferentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 10 jan. 2016. p. 216.

institucional constitucional ainda não comporta previsões de mecanismos de governança neste ponto, qual seja, na formação das políticas constitutivas dos procedimentos gerais das regras do jogo. Isso torna as possibilidades de governança no âmbito da *polity* difíceis e perigosas à democracia, como se verá no subcapítulo 4.3, razão pela qual se entende que, no atual contexto brasileiro, sua concretização seja descabida³⁰³.

Já quanto à *politics*, somente com relação aos processos de decisões governamentais (excluindo-se, portanto, aqueles relativos às dinâmicas eleitorais), estudar e analisar as possibilidades de aplicação dos mecanismos de governança é de prima importância, especialmente no que tange às dinâmicas entre os atores políticos para a tomada de decisões. Em realidade, a governança resulta em uma possibilidade de *politics* mais inclusiva e democrática.

Enfim, pensar a governança quanto às *policies*, ou seja, às políticas públicas³⁰⁴, faz-se viável e relevante. As políticas públicas (*policies*) orientam e constituem as ações estatais, como forma de cumprir as estipulações constitucionais e infraconstitucionais. Por essa perspectiva, como ensina Schimidt³⁰⁵ a partir de uma vasta revisão de literatura, as políticas públicas se dividem em: a) políticas distributivas, que visam à distribuição de recursos a regiões ou segmentos específicos da sociedade (ex.: políticas de desenvolvimento regional, saneamento básico, iluminação de ruas, para acessibilidade de deficientes etc.); b) políticas redistributivas, que consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos de classes sociais mais ricas às mais pobres (ex.: reforma agrária, bolsa

³⁰³ Frisa-se que o próprio processo constituinte de 1987/1988 foi um exemplo de atuação interacional entre vários *stakeholders*, inclusive da sociedade civil organizada, ou seja, sendo passível de ser considerado como uma aplicação “tímida” de métodos de governança no âmbito da *polity*. Contudo, foi o último e único momento brasileiro em que se conseguiu vislumbrar tal possibilidade.

³⁰⁴ Para fins metodológicos, extrai-se seu conceito de um documento da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Paraná: “Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais” (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO PARANÁ. Documento informativo. **O que são políticas públicas?** Disponível em http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticPublicas.pdf. Acesso em: 25 dez. 2015. p. 1.)

³⁰⁵ SCHIMIDT, *op. cit.*, 2008. p. 2313-214. Há outra classificação que também é utilizada, no sentido de que as políticas públicas podem ser sociais (visando à concretização de direitos sociais) ou econômicas (relacionadas às políticas fiscal e monetária). Contudo, opta-se pela outra classificação, por pensar ser mais detalhada e abrangente.

família etc.); c) políticas regulatórias, a fim de organizar a sociedade e regular os serviços e as instalações de equipamentos públicos (ex.: plano diretor, de uso do solo etc.); e d) políticas constitutivas ou estruturadoras, que determinam as regras, as estruturas e os processos da política (estas últimas são difíceis de serem objeto de decisões em governança no Brasil, mesmo que passíveis de ocorrer por meio de participação direta, tendo em vista a estrutura institucional brasileira).

Por todas essas classificações e considerações, cumpre novamente limitar o espectro investigatório das possibilidades de governança democrática. Mesmo reconhecendo que as três dimensões políticas são conexas, atuando sempre de forma interativa, no atual contexto brasileiro, verifica-se a viabilidade da governança democrática somente no que se refere às dimensões da *politics* e da *policy*. Em outras palavras, defende-se a aplicação da governança como forma de democratizar as decisões em políticas distributivas, políticas redistributivas e algumas políticas regulatórias por meio de dinâmicas de disputa e consenso entre os múltiplos atores políticos.

Com essa constatação, parte-se para o próximo subcapítulo, oportunidade em que se aprofundarão os conceitos de governança democrática aqui expostos, fazendo os paralelos necessários com a teoria da democracia que fundamenta esta pesquisa.

4.3 AS CARACTERÍSTICAS DEMOCRÁTICAS DA APLICAÇÃO DA GOVERNANÇA: A CIDADANIA E O AGONISMO NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Conforme restou estipulado, a governança democrática se vincula diretamente à participação da sociedade civil, de forma consciente e organizada, no *decision making* em questões de interesse público, pois pode ser entendida como a “estrutura composta de atores sociais e procedimentos (formais e informais) utilizados em processos de tomada de decisão fazendo referência às capacidades de ações coletivas – públicas, sociais e privadas – existentes (...)”³⁰⁶.

³⁰⁶ BROCH, Synara Aparecida Olendzki. **Gestão fronteira das águas: o caso da bacia do Apa**. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2007. p. 89. Disponível em <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5063>. Acesso em: 10 dez 2015.

A governança, nesse sentido, se desenvolve sob o entendimento de que os Estados democráticos, como o brasileiro, estão tendo que lidar com “a complexidade crescente da ordem social”³⁰⁷, a qual pressupõe a necessidade de flexibilizar as estruturas e os mecanismos de poder, principalmente com a pretensão de descentralizar suas funções e “alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão”³⁰⁸.

Tal necessidade de reestruturação dos mecanismos de exercício de poder, como já explorada no item 3.3, portanto, pode ser contornada pela aplicação da governança democrática quando das decisões e gestão públicas. Contudo, muitos autores³⁰⁹ receiam que esse uso de governança seja uma afronta à democracia, pois não está sujeita à representação por meio de sufrágio.

Em contrapartida a tais receios, Bevir³¹⁰ ensina que os institucionalistas respondem a tais dúvidas a partir da expansão do “conceito de legitimidade, de modo que este considere a efetividade, a *accountability* legal e a inclusão social” e “ênfaticamente a importância de uma sociedade civil forte para assegurar uma forma de *accountability* baseada no escrutínio público”. Em sentido similar, aqueles que investigam a governança a partir da teoria das organizações, segundo Bevir³¹¹, dividem-se ao defender sua legitimidade democrática: a) caso esteja havendo efetividade na prestação dos serviços públicos ou b) caso as organizações participantes das decisões e gestão das políticas públicas tenham sido criadas e reguladas conforme os preceitos democráticos.

Por sua vez, Araújo³¹² expõe que os democráticos-liberais entendem democrática a governança por ser esta um meio de estimular o desenvolvimento econômico em prol de um “absolutismo mercantil”, ou seja, alinhados à visão capitalista de boa governança extraída das premissas dadas pelo Banco Mundial.

³⁰⁷ AZEVEDO; ANASTACIA, *op. cit.*, 2002, p. 80.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ Tais autores seriam, segundo Bevir, “os cientistas sociais inspirados pelos conceitos mais sociológicos de racionalidade” (em Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. p. 112), ou seja, autores que entendem a democracia de forma diferente do que a teoria agonística propõe e a revolução democrática lefortiana pressupõe.

³¹⁰ BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. p. 112.

³¹¹ BEVIR, *op. cit.*, 2011, p. 112.

³¹² ARAÚJO, Vinícius de Carvalho Araújo. A governança como superlativo conceitual da reforma do Estado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 3, Salvador, set.-nov. 2005. p. 10.

Já os administrativistas que defendem a compatibilidade da aplicação da governança na administração pública com a democracia, como ensina O'Toole Jr.³¹³, afirmam que existem análises estrangeiras suficientes aferindo que há formas de instrumentalizar as decisões em rede de governança dotadas de eficazes meios de prestações de contas e de responsabilização³¹⁴.

Contudo, intenta-se defender a utilização dos mecanismos de governança para decisões e gestão em políticas públicas abordando as premissas da democracia agonística, fundamentação que toma rumo diferente daquela empregada pelos teóricos institucionalistas, organizacionais, liberais e administrativistas.

Analisando a possibilidade de serem os mecanismos de governança efetivamente democráticos, Kooiman³¹⁵ expõe que:

una teoría de gobierno en la que sólo se consideraran las estructuras y procesos, sin tener en cuenta los actores que forman parte del gobierno, entraría en contradicción con nuestro intento de diseñar una teoría democrática de la gobernanza sociopolítica. Gobernar desde una perspectiva de interacción intentará, cuando sea posible, atravesar los (aparentemente) claramente definidos límites entre entidades separadas (como los que existen entre gobernantes y gobernados), centrándose en las interacciones trans-límite entre ellos. Estas consideraciones y distinciones contribuyen en sí mismas al poder analítico de las interacciones tal y como las conceptualizamos. Pero, junto a este análisis, las relaciones entre estos elementos también merecen atención; en otras palabras, la interacción es un concepto para la síntesis.

Isso significa que uma teoria de governo que comporte a governança deve considerar não só as estruturas e os processos³¹⁶ desse mecanismo de decisão política, mas também deve sopesar os pontos de tensão entre os interesses dos atores envolvidos e permitir a manifestação do pluralismo. Neste sentido, sendo a valorização do político escopo para a teoria da democracia agonística, possibilita-se

³¹³ O'TOOLE, Laurence J. **Las implicaciones para la democracia em red**. In: CERRILLO Y MARTINEZ, Augusti (org.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 250-251.

³¹⁴ Inclusive, Luhmann identifica que a legitimidade das decisões da administração pública se dá a partir da participação do administrado, a qual ocorre a partir do procedimento, algo que se deve "à complexidade crescente e à necessidade de racionalização da administração, devido à democratização da política" (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: UnB, 1980. p. 174).

³¹⁵ KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n 16, Barcelona, 2004. p. 176.

³¹⁶ As estruturas se referem ao aspecto da ação nas interações políticas, sendo o resultado da capacidade de atuação dos atores sociais em prol dos seus interesses, enquanto as estruturas seriam os marcos e contextos sociais e culturais que limitam a atuação dos *stakeholders* (KOOIMAN, *op. Cit.*, 2004, p. 175).

mediante seu estudo uma investigação entre as dinâmicas existentes entre os diferentes setores da sociedade e de suas demandas, o que a faz uma teoria condizente com os estudos para a aplicação da governança.

A governança, na conotação aqui trabalhada, é perfeitamente adequada aos pressupostos democráticos. Tendo como referência os ensinamentos de Lefort sobre as implicações da revolução democrática, como já visto no item 2.2.1, pode-se afirmar que, a partir de então, restou desconstituído o paradigma de uma sociedade hierarquizada e estruturada oportunizando uma organização sociopolítica que comporte o pluralismo e a indeterminação³¹⁷.

Nesse sentido, a democracia é “uma conquista que necessita de ser, simultaneamente, protegida e aprofundada”³¹⁸, ou seja, está sempre em movimento e transformação, razão pela qual existe espaço para inclusão de novos mecanismos que lhe garantam sua evolução, sempre possibilitando modificações e questionamentos das decisões e instituições já estabelecidas para dar lugar a novas formas de concretização da igualdade e liberdade dos cidadãos.

Outro ponto que merece ser frisado é o fato de ser a governança um mecanismo que permite a expressão das diferentes vontades dos atores que dela participa, quais sejam indivíduos, grupos sociais, organizações das mais variadas e entes governamentais. Existe uma inerente institucionalização do dissenso e do conflito, já que comporta a manifestação da diferença e das particularidades dos *stakeholders* no momento de uma escolha pública: permite o exercício do agonismo e da cidadania.

Os atores político-sociais que interagem em governança são a expressão máxima do agonismo, pois não são inimigos, mas sim, adversários. Participar de decisões em governança reflete um comum acordo acerca do direito de cada parte defender suas ideias, as quais devem ser combatidas e, ao mesmo tempo, consideradas para a escolha política.

Diniz, como defensora da governança, expõe que “a democracia envolve justamente a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos, sobretudo numa sociedade

³¹⁷ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 51-52.

³¹⁸ MOUFFE, *op. cit.*, 1996, p. 193.

complexa e diferenciada como a brasileira”, e que o processo de constituição de tais fins sempre demandará “procedimentos contínuos de negociação”.³¹⁹

Tais procedimentos devem se dar de forma que possibilitem a manifestação dos múltiplos interesses dos atores envolvidos, sob o risco de se:

priorizar a definição das metas pelas próprias elites estatais ou por um círculo de especialistas, situados em instâncias enclausuradas, dissociadas da esfera onde se manifestam os interesses, sobretudo aqueles mais dispersos e menos organizados, em posição de franca desvantagem dos demais.³²⁰

Insta consignar que a governança, como um mecanismo de tomada de decisões que reconhece o conflito, pode servir como um instrumento de efetivação de demandas democráticas, expressadas por meio da competição em uma arena pública na qual eles mesmos são participantes, por intermédio de grupos unidos por uma identificação coletiva. O agonismo é visível, pois há a permissão para que grupos com diferentes pretensões disputem entre si por reconhecimento e concretização de seus direitos, da forma como já vista no item 2.2.3.

Note-se que, ao contrário do que entende Hirst³²¹, esta pesquisa defende que a governança não decorre de um momento “pós-político”, mas sim encarna o ápice do político, pois reconhece a importância das relações sociais e múltiplas interações no momento das decisões públicas. Pensando no sentido do político, expressado por Lefort e Mouffe e já trabalhado no capítulo 2 desta pesquisa, a aplicação da governança na gestão pública manifesta o que há de mais democrático na sociedade: a possibilidade de participação dos mais diversos atores interessados em determinada decisão em política pública.

Contudo, a governança democrática “*pone el acento sobre todo en aquellos elementos que facilitan la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública*”³²²; ainda, assim, torna-se imprescindível a institucionalização e regulamentação deste mecanismo como forma de garantir sua característica democrática, de forma a prever meios de “*responsabilización (accountability) de quienes participan en los procesos de adopción y ejecución de decisiones públicas*”

³¹⁹ DINIZ, *op. cit.*, 1996, p. 14.

³²⁰ DINIZ, *op. cit.*, 1996, p. 15.

³²¹ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 33.

³²² LONGO, Francisco. Ejes vertebrados de la gobernanza en los sistemas públicos: un marco de analisis en clave latinoamericana. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**, n. 46, Caracas, fev. 2010. p. 3.

es aquí un valor fundamental. La transparencia de esos procesos constituye un prerequisite".³²³

Importante perceber que:

grupos voluntários, os meios de comunicação e os cidadãos ativos monitoram as instituições e as decisões para assegurar que elas sejam justas e inclusivas e, assim, para conferir ou recusar às organizações a credibilidade requerida para participar efetivamente dos processos de tomada de decisões. O surgimento da governança tem sido acompanhada, portanto, de conceitos de *accountability* que enfatizam o desempenho mais que os procedimentos³²⁴.

No entanto, segundo O'Toole³²⁵, deve haver deliberação, civismo e confiança para concretizar a governança como forma de *decision making*, sendo que os últimos dois acontecem a partir da normatização dos entornos relevantes para o exercício dos métodos de governança, da qual decorrerá uma mútua aceitação das regras do jogo a partir da identidade política comum entre os atores que estão inseridos, os quais se identificam por meio de seu *status* de cidadãos em uma democracia radical.

O regime democrático plural, por essência, pretende o "estabelecimento de um conjunto de instituições através das quais podem ser limitadas e contestadas" as situações de dominação e violência³²⁶, utilizando a lei como meio para tal.

De toda sorte, a decisão pública em governança facilita a participação política e a representação de interesses de grupos socialmente desiguais, pois descentraliza e horizontaliza o processo de tomada de decisões, possibilitando uma maior expressão política do pluralismo e dissenso inerente à sociedade. Ademais, facilita a busca de concretização de direitos para a igualdade constitucionalmente garantida, mediante a colaboração para implementação de políticas públicas.

Rompe-se com o modelo unidirecional de decisão pública, para abarcar um modelo bidirecional em que se consideram tanto os "*aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar*", pelo qual pode denominar-se governança democrática ou, ainda, sociopolítica³²⁷.

³²³ LONGO, *op. cit.*, 2010. p. 3.

³²⁴ BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. p. 112.

³²⁵ O'TOOLE, *op. cit.*, 2005, p. 246.

³²⁶ MOUFFE, *op. cit.*, 1996, p. 194.

³²⁷ KOOIMAN, *op. cit.*, 2004, p. 175.

Inclusive, sob o ponto de vista de Rosanvallon³²⁸, a expressão “governança” pode vir a ser uma das mais acertadas para qualificar o movimento democrático que está se desenvolvendo no momento, ao invés daquela conhecida como “democracia participativa”.

Tal entendimento se funda na constatação de que o campo de intervenção dos novos mecanismos participativos é ainda muito restrito, não conduzindo a “*aumentar institucionalmente el poder ciudadano*”, sendo assim é o termo “governança” o mais adequado para o “*nuevo espíritu democrático*” que tem sido difundido³²⁹.

Contudo, importante destacar os ensinamentos de Kooiman³³⁰ com relação aos modos de governança na democracia, a fim de demonstrar as intensidades em que podem se manifestar. Para o autor, a governança pode se dar em três diferentes escalas de interações: a) como autogoverno, ou seja, em que os sistemas sociais se governam por completo, completamente autônomos e sem a existência de instâncias hierárquicas de referência; b) como cogovernança, por meio da qual se utilizam formas organizadas de interações para os propósitos dos governos, as quais se manifestam horizontalmente por intermédio de atores que se comunicam sem um ator governamental central ou dominante; e c) como governança hierárquica, cujo modo de interação entre o Estado e os cidadãos, grupos ou organizações é pautada burocraticamente, sendo a política representativa a principal forma de intervenção pública nos assuntos de interesse social.

Dessa perspectiva, é válido concluir que mesmo em governos altamente hierarquizados e centralizadores podem ser identificados processos de governança com características similares, vale dizer, cujas interações se dão verticalmente e de forma similar à dos *lobbys*.

Contudo, o que Kooiman³³¹ reforça é que podem facilmente haver formas mistas de governança, os quais manifestam pelo menos dois dos modos mencionados. No caso do Brasil, já pode se verificar uma manifestação mista dos modos governança hierárquica e cogovernança, sendo que certamente ainda prevalece o primeiro. Intenta-se estimular, todavia, a cogovernança, o que nesta pesquisa se denomina somente governança democrática ou sociopolítica.

³²⁸ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2009, p. 296.

³²⁹ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2009, p. 296.

³³⁰ KOOIMAN, *op. cit.*, 2004, p. 178-181.

³³¹ KOOIMAN, *op. cit.*, 2004, p. 184.

Para isto, importante o desenvolvimento de pesquisas sobre os entornos institucionais de participação de atores sociais quando da governança democrática (horizontalizada, chamada por Kooiman de cogovernança), a fim de se estabelecerem e sugerirem regras e formas de *accoutability*, cujo foco é solucionar muitos dos entraves para a implementação dessa forma de decisão e gestão em políticas públicas³³².

Nesse sentido, serão analisados no próximo subcapítulo alguns desses principais entraves, fazendo considerações para colaborar para suas possíveis resoluções.

4.4 AS LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Após defender a governança como uma forma legitimamente democrática de decisões de interesse público, neste subcapítulo serão debatidos os principais pontos críticos de aplicação deste instrumento. Tais pontos consistem na possibilidade de que essa ferramenta aumente a concentração de riquezas, favorecendo a participação somente daqueles grupos de interesse já dominantes e na dificuldade de implementação em nível não local.

Parte das críticas percebidas na doutrina corresponde à possibilidade de que sua utilização intensificaria a discrepância de representação de interesses em favor dos grupos dominantes, eis que aqueles com mais poder e capacidade financeira teriam maior facilidade e disponibilidade para participar das decisões coletivas, ou seja, o emprego da governança:

(...) possui características duais, que tanto pode servir para mascarar um processo de agudização da concentração de riquezas, como pode auxiliar os legítimos esforços das comunidades em aumentar sua capacidade de soberania e governabilidade local, agindo com prudência e respeito, e fazendo frente a atual onda avassaladora de homogeneização cultural e econômica.³³³

³³² SKELCHER, Chris. TORFING, Jacob. Improving democratic governance through institutional design: civic participation and democratic ownership in Europe. **Regulation and Governance**, v. 4, n. 1, p. 71-91, 2010. p. 3.

³³³ SILVA, Daniel José da. **Desafios sociais da gestão integrada de bacias hidrográficas: uma introdução ao conceito de governança da água**. 74o Congr ss de L'ACFAS, Montreal, 2006. p. 10. Disponível em <http://www.gthidro.ufsc.br/arquivos/acfas_governanca.pdf>. Acesso em 9 jan. 2016.

Esse ponto crítico pode ser trabalhado por dois vieses, sendo que ambos são as principais razões pelas quais não se defende a governança na perspectiva da *polity* e das políticas públicas (*policies*) com característica constitutiva ou estruturadora.

O primeiro decorre da ambivalência das possibilidades de emprego da governança, já que esta pode ser entendida da forma proposta pelo Banco Mundial e pelas organizações internacionais com pretensões neoliberais, ou seja, no sentido de que a boa governança serviria para garantir políticas públicas que tornem o mercado brasileiro interessante para investidores e para o capitalismo em geral, unindo “*la nueva gestion publica con el apoyo de la democracia liberal*”³³⁴. Assim, essa possibilidade de aplicação de governança “surge no vazio de governabilidade provocado pela redução dos governos, resultado das exigências das políticas neoliberais e da aplicação do conceito de reengenharia aos processos públicos”³³⁵.

Por essa perspectiva, a governança enfraquece tanto a soberania do Estado quanto à própria democracia (tal como entendida por esta pesquisa), pois negligencia as necessidades sociais da população ao mesmo tempo em que evidencia decisões políticas voltadas aos interesses de determinadas organizações, as quais não estão sujeitas a escrutínio público ou a uma *accountability* sancionável pelo próprio Estado³³⁶.

Note-se que, para os defensores da boa governança, como demonstra Zacher³³⁷, a democracia liberal é um ótimo instrumento para facilitar a globalização econômico-política e a transformação da ordem internacional, já que tende ao capitalismo liberal, apoia acordos econômicos internacionais, homogeneiza valores e hábitos com significativa tendência individualista e consumista. Tais pretensões são manifestamente opostas àquelas defendidas pela democracia agonística, pois afrontam drasticamente o pluralismo e a cidadania, razão pela qual não se defende a aplicação da governança neste sentido.

O segundo viés do ponto crítico mencionado decorre de circunstâncias da política doméstica, mas com similar sensibilidade para uma equidade dos

³³⁴ RHODES, *op. cit.*, 2005. p. 113.

³³⁵ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 10.

³³⁶ HIRST, *op. cit.*, 2000, p. 28.

³³⁷ ZACHER, Mark. W. **Decaying pillars of the westphalian temple**. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Org.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 94.

governados na participação, qual seja: a prevalência de interesses dos grupos com mais poderio econômico.

Neste ponto, além de afastar a possibilidade de defesa da governança na perspectiva da *polity* e das políticas públicas (*policies*) estruturadoras, como já mencionado, também pode fornecer empecilhos para a aplicação da governança democrática quando das tomadas de decisões e gestão das demais categorias de políticas públicas.

Veja-se que, diante da escassez de institucionalização e de instrumentalização de seus mecanismos por meio de leis, a utilização da governança para decisões de interesse público, na prática, pode favorecer grupos com mais poder econômico e conexões políticas, equiparando-se mais a *lobbys* do que propriamente interações de governança. Como ensina Schimidt³³⁸:

As políticas envolvem sempre a questão da distribuição de bens e recursos públicos para diferentes segmentos da sociedade. Há uma competição aguda por estes bens e recursos, mesmo que ela não seja claramente percebida pelo conjunto da sociedade.

Muitas formas de competição por bens e serviços públicos de interesse não são tão claras, as quais envolvem um clientelismo e particularismo inerentes à tradição política brasileira, mediante uma apropriação do público pelo privado³³⁹.

Esse tipo de comportamento pode se perpetuar quando da utilização de mecanismos de governança. Da mesma forma, há que se considerar também que existem dificuldades de participação daqueles grupos mais marginalizados e por vezes desorganizados, os quais terminam por ser os mais necessitados de políticas públicas, especialmente as sociais.

Tais tendências terminam por ser remediáveis somente a partir da criação de regras para as dinâmicas de interação, ampliação da publicidade das oportunidades de participação e estímulo à formação de conselhos e grupos locais para organizar e

³³⁸ SCHIMIDT, *op. cit.*, 2008, p. 2314.

³³⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 263.

unir seus interesses³⁴⁰. Mais importante ainda, necessita-se da “existência de instituições abertas à competição, apropriada legislação e valores cívicos”³⁴¹.

Veja-se que uma das características da gestão pública em governança é aumentar a gestão compartilhada de interesses comuns, no qual a comunidade de interessados passa de consumidores a definidores e gestores políticos³⁴².

Como já observado, a governança é uma proposta de dinâmica política decisória mais inclusiva e democrática em *policies*. Contudo, mesmo com a horizontalização dos processos de *decision making*, continuará sendo um método inerentemente político, ou seja, na prática, envolverá barganhas e concessões, ganhadores e perdedores, bem como atores com diferentes interesses e recursos³⁴³. Isso significa que o conflito e o jogo político serão inerentes aos métodos de governança, sendo estes, inclusive, formas de possibilitar a expressão do conflito pela multiplicidade de atores interessados, como foi trabalhado no subcapítulo anterior.

De qualquer forma, como ensina Gohn³⁴⁴, faz-se necessário aceitarmos:

como meta geral precisamos alterar a cultura política de nossa sociedade (civil e política) ainda fortemente marcada pelo clientelismo, fisiologismo e por diversas formas de corrupção; reestruturar a cultura administrativa de nossos órgãos públicos ainda estruturados sobre os pilares da burocracia e do corporativismo; contribuir para o fortalecimento de uma cultura cidadã que respeite os direitos e deveres dos indivíduos e coletividades, pois a cidadania predominante se restringe ao voto e é ainda marcada pelas heranças coloniais da subserviência e do conformismo.

Outro ponto crítico para a implementação da governança é a dificuldade de materializá-la em questões que envolvem interesses de atores geograficamente distantes. Por exemplo, a governança em questões de âmbito federal aparenta ser de difícil concretização.

De fato, muitos autores defendem que governança significa o aumento da capacidade de governar no nível local³⁴⁵, eis que a descentralização do exercício do

³⁴⁰ Mesmo que já haja um “novo marco regulatório oficial”, o qual “possibilitou a criação de inúmeras inovações no campo da gestão democrática” (GOHN, *op. cit.*, 2013, p. 309), ainda mostra-se necessária uma regulamentação genérica para a aplicação da governança, estabelecendo parâmetros e princípios gerais aplicáveis a uma variedade de políticas públicas.

³⁴¹ SANTOS, *op. cit.*, 2006, p. 268.

³⁴² SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 10.

³⁴³ LYNN, Laurence E.; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. **Improving governance: a new logic for empirical research**. Washington: Georgetown University Press, 2002. p. 10.

³⁴⁴ GOHN, Maria da Glória. Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil. **SER social**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261-384, jul./dez. 2013. p. 310.

poder torna mais viável a aproximação do cidadão às decisões políticas no âmbito local, sendo o caminho mais prático para uma verdadeira democratização estatal³⁴⁶.

Considerando esse fator, juntamente com as questões fáticas envolvendo as dimensões populacional e territorial características do Brasil, pode-se apontar uma maior facilidade de promover a participação dos cidadãos no âmbito político local. Esta, inclusive, não é uma característica somente brasileira. Mesmo na União Europeia – a qual se caracteriza pela atuação política e econômica transnacional, pode se verificar pelo princípio da parceria, por exemplo, um forte incentivo à atuação local de múltiplos atores de poder, em prol do desenvolvimento das regiões, Estados e Comunidade³⁴⁷.

No Brasil, uma vertente da teoria da governança vem especificando as investigações sobre a forma de incrementar a governança em nível local, denominando-a de governança territorial. Para esse viés, o termo governança se refere às “iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos, a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”, ou seja, também buscam a promoção das relações horizontais e de cooperação entre sociedade civil e governo³⁴⁸.

De qualquer sorte, fato é que se tem percebido explícita proliferação das formas de atuação em governança mais no âmbito local, tais quais os conselhos políticos e os orçamentos participativos³⁴⁹, como se verá no subcapítulo seguinte.

Contudo, existe outro viés da teoria da governança que tem estudado mecanismos de sua implementação quando em diferentes entes da Federação³⁵⁰. É

³⁴⁵ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 10; e AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=855>. Acesso em: 29 ago. 2011. p. 46.

³⁴⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 218.

³⁴⁷ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 334; e Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia. **O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum** – elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria. Disponível em <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012106_pt.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

³⁴⁸ DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial**. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local, Santa Cruz do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.capitalsociaisul.com.br>>. Acesso em: 3 jan. 2016. p. 171.

³⁴⁹ AVRITZER, *op. cit.*, 2006, p. 38/42.

³⁵⁰ Não só da Federação, mas também em nível internacional.

denominada teoria da governança multinível, e seu principal objeto de estudo é observar as dinâmicas entre os atores políticos de distintos níveis de governo (local, regional, nacional, transnacional) quando da tomada de decisões coletivas em *policy-making*³⁵¹.

Tal teoria tem se desenvolvido principalmente no âmbito europeu, tendo em vista a necessidade de identificar formas de decisão em políticas públicas quando sob a regulação e legislação tanto dos vários entes federados quanto da própria União Europeia³⁵². Contudo, o que se verifica, pelas pesquisas na área³⁵³, é que a teoria da governança multinível tem se voltado demasiadamente para as influências transnacionais e internacionais nas decisões em âmbito local, regional ou federal, o que se afasta da pretensão de governança que se quer abordar neste trabalho. Pelo que se observa neste tipo de governança, retorna-se ao problema da soberania do Estado e das possibilidades de afronta à democracia ante a dificuldade de *accountability*³⁵⁴, como já visto no início deste subcapítulo.

Contudo, muitas das percepções interacionais alcançadas pela teoria da governança multinível podem ser adaptadas para um contexto nacional e federado, de forma a facilitar a comunicação e desenvolver novos arranjos institucionais para a implementação da governança em políticas públicas de nível federal, o que pode servir de estímulo para pesquisas futuras.

No que interessa para esta pesquisa, vale dizer, no Brasil, alguns mecanismos de governança já vêm sendo implementados com sucesso, o que leva a acreditar que são viáveis e úteis os estudos visando aprimorá-los, partindo já da premissa que são democrático-plurais por excelência.

³⁵¹ PAPADOPOULOS, Yannis. Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy? *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 1030-1049, set. 2010. p. 1031.

³⁵² JESSOP, Bob. Multi-level governance and multi-level meta-governance. In: Bache, I.; Flinders, M. (org.). **Multi-Level Governance**. Oxford: OUP, 2004. p. 50.

³⁵³ PAPADOPOULOS, *op. cit.*, 2010, p. 1033; JESSOP, *op. cit.*, 2004, p. 55; AALBERTS, Tanja E. The future of sovereignty in multi-level governance Europe: a constructivist reading. *JCSM*, v. 42, n. 1, p. 23-46, Oxford, 2004. p. 26.

³⁵⁴ Pensa-se na contramão daqueles que defendem dos autores citados na nota de rodapé anterior, os quais também entendem que a governança multinível desconstitui a soberania do Estado e afronta a democracia, mas defendem que tais questões podem ser contornadas com uma reformulação da teoria do Estado e da *accountability* para afastá-la da perspectiva democrática.

4.5 GOVERNANÇA NO BRASIL: EXEMPLOS E POTENCIALIDADE

As aberturas constitucionais para a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, trabalhadas no item 3.4, permitiu a institucionalização de várias formas de interação entre sociedade civil e Estado, com características horizontais de governança.

Necessariamente, faz-se relevante destacar que muitos pesquisadores no Brasil não necessariamente percebem os exemplos que serão citados como métodos de governança, tendendo a classificá-los de mecanismos de participação direta ou, como denominado por Avritzer³⁵⁵, como “instituições híbridas”, conceituadas por ele como “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta”.

Contudo, esta pesquisa entende tais instituições como implementação de método de governança, pois “permitem maior participação de grupos organizados da sociedade na elaboração e na fiscalização das políticas públicas”³⁵⁶, horizontalizando a forma desses tipos de *decision-making*. Importante neste ponto trazer novamente a percepção de Rosanvallon³⁵⁷ acerca do tema, no sentido de que a expressão “governança” pode vir a ser uma das “*más adaptadas para calificar lo que se encuentra en marcha*”.

Muitas são as aplicações da governança no Brasil, sendo que a maioria, como já mencionado, se dá em âmbito local. Aqueles que trazem as características de gestão pública por governança, são, por exemplo, os Orçamentos Participativos – iniciado em Porto Alegre, os Fóruns, os Conselhos Gestores já implementados em políticas públicas de diversas áreas, a governança nas áreas florestal, urbana e ambiental, dentre outros. Todas decorrem das oportunidades constitucionais para a participação da sociedade civil nas decisões públicas, as quais foram elencadas no item 3.4.

³⁵⁵ AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade: Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França**. Número especial da Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia. Belo Horizonte, 2005. p. 19.

³⁵⁶ AZEVEDO; ANASTACIA, *op. cit.*, 2001, p. 82.

³⁵⁷ ROSANVALLON, *op. cit.*, 2009, p. 296.

Algo que se percebe com os ensinamento de Gohn³⁵⁸ é que a “institucionalização de canais e práticas da sociedade civil, em sua relação com a sociedade política, produziu também novos movimentos sociais”, demonstrando como se constituem em meios de estimular a organização social em prol do reconhecimento de direitos: favorecendo, portanto, as lutas democráticas.

Registre-se que, dentre os atores sociais que participam dessas formas mais horizontalizadas de decisão em questões de interesse público, mesmo sendo todos legítimos para participar dos processos de interação, ainda se constata:

um cenário contraditório no qual convivem entidades que buscam a mera integração dos excluídos por meio da participação comunitária em políticas sociais exclusivamente compensatórias; com entidades, redes e fóruns sociais que buscam a transformação social por meio da mudança do modelo de desenvolvimento que impera no país, inspirados num novo modelo civilizatório onde a cidadania, a ética, a justiça e a igualdade social sejam imperativos, prioritários e inegociáveis³⁵⁹.

Independentemente, serão ilustrados dois dos exemplos antes citados, pinçando-se, resumidamente, algumas de suas características.

Em primeiro lugar está o orçamento participativo. O Brasil é “*globally acknowledged pioneer in PB*”³⁶⁰, ou seja, mundialmente, a doutrina da teoria da governança reconhece que o orçamento participativo se originou no Brasil, sendo que sua adoção “*reflects the nation’s efforts to construct and operate a fully democratic government after a quarter century of military rule*”³⁶¹.

O orçamento participativo foi implantado pela primeira vez em Porto Alegre, em 1989, sendo que “o PT, seus aliados na sociedade civil e outras ONGs dedicadas à reforma dos mecanismos de governança, à participação direta dos cidadãos e ao combate à pobreza foram os principais agentes de promoção do OP ao longo dos anos 1990”³⁶². Pode-se conceituar esse mecanismo no sentido de que:

³⁵⁸ GOHN, *op. cit.*, 2013, p. 307.

³⁵⁹ GOHN, *op. cit.*, 2013, p. 307.

³⁶⁰ FRANKLIN, Aimee; KRANE, Dale; EBDON, Carol. Multilevel governance processes – citizens and local burdgeting: comparing Brazil, China & the United States. **International Review of Public Administration**, v. 18, n. 1, 2013. p. 125.

³⁶¹ FRANKLIN; KRANE; EBDON, *op. cit.*, 2013, p. 125. Tradução própria: “reflete os esforços da nação em construir e operacionalizar um governo verdadeiramente democrático, após um quarto de século de governo militar”.

³⁶² WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v.14, n.1, pp. 65-95, 2008. p. 73.

possui uma forma básica de funcionamento no qual o município é subdividido em distritos que detêm parcelas dos recursos destinados aos investimentos. Os moradores desses distritos são convocados a participar dos diversos fóruns e assembleias organizados pela prefeitura. A partir dessas reuniões, verifica-se um processo misto de participação direta e representação, isto é, coexiste a representação delegada (delegados e conselheiros com mandato revogável) e a votação direta nas assembleias locais e regionais (...). As decisões variam desde a temática a ser priorizada numa determinada região, por exemplo o saneamento básico, até qual equipamento público (escolas, hospitais etc) deve ser construído ou reformado.³⁶³

Existe grande reconhecimento dessa forma coletiva de decisão pública, pois estimulam “fortalecer os direitos de cidadania e resgatar a importância do espaço político e o significado dos interesses públicos, e dão início a um processo de reforma radical do Estado centrada numa esfera pública renovada – nem estatal, nem privada: pública”³⁶⁴, e na qual se vislumbram interações em governança. O orçamento participativo, nesse aspecto, ficou nacional e internacionalmente:

reconhecido como um instrumento que levou as prefeituras a reestruturar seus processos tradicionais de formulação de políticas públicas e tornou-se parte de um pacote de reformas vinculado às práticas de “boa governança” (HUNTER, 2004; GUIDRY, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2005), recebendo atenção internacional quando as Nações Unidas o incluíram em uma lista das 40 melhores práticas na Conferência do Hábitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), em 1996, em Istambul.³⁶⁵

Outra oportunidade institucionalizada de aplicação de mecanismos de governança concerne aos Conselhos Gestores em políticas públicas principalmente envolvendo direitos de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, e idoso, atuando horizontalmente “em torno de estruturas institucionais de participação na gestão política-administrativa da cidade”³⁶⁶, eis que “o estímulo da Constituição de 1988 à institucionalização de novas formas de participação política propiciou a

³⁶³ CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2007. p. 18.

³⁶⁴ SADER, Emir. **Para outras democracias**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.659

³⁶⁵ WAMPLER, *op. cit.*, 2008, p. 69-70.

³⁶⁶ GOHN, *op. cit.*, 2013, p. 307.

emergência de uma grande variedade de conselhos gestores de políticas sociais nas três esferas da federação”³⁶⁷.

Quando aplicáveis na gestão urbana, os conselhos gestores podem ser agrupados em quatro classes:

1. Os que se relacionam diretamente à chamada questão urbana por ser parte integrante do locus que configura o espaço urbano enquanto tal, ou seja, meio ambiente, moradia, etc.; 2. Os que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração: saúde, educação, transportes, etc.; 3. Os que abrangem as políticas focalizadas em grupos etários da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou destinados a categorias específicas: mulheres, grupos étnicos ou raciais etc. Esses conselhos 'localizam-se' no urbano (mas não são exclusivos deles) e atuam sobre problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida do meio urbano; 4. Uma quarta categoria é formada pelos conselhos na área da cultura. Apesar de a cultura ser uma das áreas da administração setorial, como uma das secretarias de Estado, ela é mais que um serviço. É uma força-motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos.³⁶⁸

Existem inúmeras pesquisas brasileiras acerca de Conselhos Gestores específicos, aprofundando nas peculiaridades de cada um. A partir de algumas destas investigações, serão citadas as principais conclusões.

Em um estudo acerca dos Conselhos Gestores da Região Metropolitana de Curitiba, mesmo verificando que há potencialidade de horizontalização no acolhimento do dissenso mediante uma implementação inclusiva destes Conselhos, na prática foi identificado um forte envolvimento dos “conselheiros do segmento não governamental com vínculos com o poder público”, o que “sugere o não-entendimento dos Conselhos como arena de negociação e de conflitos entre a sociedade e civil e o governo”³⁶⁹.

Corroborando com essa conclusão, Tatagiba³⁷⁰ afirma que:

inúmeros estudos de caso revelam que os conselhos podem se transformar em mais um dos nichos secretos do Estado ao não permitirem acesso público às suas reuniões ou criarem dificuldades para a consulta de suas

³⁶⁷ FUKS, Mário. **Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001)**. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.13.

³⁶⁸ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 101-102.

³⁶⁹ MACHADO, Eloise Helene Hatshbach. **Conselhos Gestores e disposições políticas: um estudo de caso da Região Metropolitana de Curitiba**. Dissertação de Mestrado em Sociologia do Setor de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. 2009. p. 86-87.

³⁷⁰ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, jan./mar. 2012. p. 78.

atas. Não tem sentido a discussão que estamos fazendo aqui sobre a necessidade de se apostar numa audiência pública maior para conselhos na sociedade se seus próprios procedimentos rotineiros são obstáculos para isso acontecer.

Por outro lado, “os conselhos não podem ser compreendidos como o lugar último da realização da política”, devendo ser reconhecido “seu papel ainda limitado, mas como complementares a outras formas de se fazer política, que se baseie na disputa, no debate e na deliberação em defesa do direito à cidade, nos mais diversos procedimentos que envolvem os canais participativos”³⁷¹.

Contudo, muitos ainda são os limites para sua efetiva implementação. Como ensina Gohn³⁷²:

registre-se que a pauta de debates acadêmicos, nos últimos anos, especialmente no Brasil, esteve mais focada em torno das políticas públicas, trazendo preocupações muito mais relacionadas com a “institucionalização” das práticas coletivas civis que os “novos” atores de movimentos sociais apresentam, agora incorporados à lógica política institucionalizada, bem como com temáticas sobre as novas formas de gestão social e às formas de participação política no âmbito de diferentes instâncias estatais. Entretanto, usualmente nestes debates, os novos atores apareceram desligados de uma dimensão associativa que os enquadrem em cenários de conflitualidade política e social; criadores de instâncias coletivas de ação em constante ressignificação e em eventual situação de antagonismo perante o cenário político institucional.

Assim, devem ser estimuladas as investigações sobre formas de inclusão dos atores ainda socialmente subordinados e sobre mecanismos que garantam espaços horizontais para expressão de suas demandas, a fim de permitir a aplicação democrática das ferramentas de governança.

O ideal que se almeja com a utilização dos métodos de governança vai de encontro com o pensamento de Mouffe, no sentido de que um programa político democrático – que intente desconstituir posições de sujeição e dominação em busca da igualdade – deve estimular a autodeterminação e autogoverno dos cidadãos. Contudo, não basta a criação de instrumentos para que participem dos assuntos públicos, como a governança. Deve, sim, haver uma verdadeira institucionalização do pluralismo de sujeitos sociais, transcendendo a visão individualista de direitos para uma noção de solidariedade sociopolítica, ou seja, a percepção de que os

³⁷¹ BERCLAZ, Marcio Soares. **A natureza política-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico.** Dissertação de Mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. 2013. p. 330.

³⁷² GOHN, *op. cit.*, 2013, p. 309.

direitos de determinados sujeitos não podem ser defendidos em detrimento dos direitos dos outros sujeitos³⁷³. Quando tal institucionalização ocorrer, a viabilidade de uma verdadeira agonização da política será mais palpável, tornando a governança uma ferramenta eficaz e democrática de decisão em políticas públicas.

De toda sorte, pelo que se verificou nesse capítulo – em continuação com o que já estava sendo exposto no capítulo anterior, decidir em governança aparece como uma possibilidade para ampliar a participação política na gestão e implementação de políticas, especialmente em matéria de direitos sociais, objetivo que, como reiterado no capítulo anterior, é primado pela Constituição Federal de 1988. Como ensina Ledur³⁷⁴:

em síntese, a literatura jurídica brasileira define que o conteúdo previsto pela Constituição à participação de segmentos sociais específicos e da comunidade encontra expressão no direito de tomar parte em decisões do Executivo, sejam as governamentais, sejam as de natureza administrativa. A participação em decisões de nível governamental envolve, essencialmente, a formulação das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos sociais. Portanto, inclui a deliberação. E a participação no plano administrativo engloba projeção, elaboração, gestão e controle das políticas públicas, além de controle quanto aos resultados, ou seja, do fornecimento e qualidade das prestações sociais a cargo do Estado. (...) A exteriorização, pela citada literatura, daquilo que em termos de direito de participação foi decidido na Assembleia Nacional Constituinte 1987-8 está em harmonia com a interpretação histórica, sociológica e, sobretudo, genética das normas constitucionais, consoante demonstram as notas referentes a manifestações dos constituintes.

Note-se que a governança vai além do conceito de gestão, agregando o empoderamento (o chamado *empowerment*) dos cidadãos e da sociedade civil. Do ponto de vista conceitual, a governança, como recurso cognitivo com a força de um paradigma (conjunto de valores e crenças), auxilia a construir leituras complexas da crise e buscando encontrar soluções inovadoras e duradouras³⁷⁵.

Assim sendo, a potencialidade das ferramentas que se manifestam em dinâmicas de governança é de efetivamente ampliar os horizontes democráticos da gestão pública, a partir da criação de novos espaços para a expressão do dissenso e do agonismo.

³⁷³ MOUFFE, *op. cit.*, 2013a, p. 56-57.

³⁷⁴ LEDUR, *op. cit.*, 2009, p. 153.

³⁷⁵ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 11.

5 CONCLUSÕES

Após a leitura dos autores escolhidos, foi possível chegar às seguintes conclusões e considerações.

A revolução democrática estabeleceu um novo paradigma sociopolítico, baseado na indeterminação, no conflito e na pluralidade, como se extraiu do pensamento de Claude Lefort. Apreende-se que o conflito é inerente à sociedade e, portanto, à democracia, eis que se constata que a diferença decorrente das múltiplas identidades coletivas reflete nas disputas políticas e na luta por reconhecimento de direitos em busca de igualdade. Nessa perspectiva, a democracia possui uma característica inerentemente agonística, transformando o conflito em lutas democráticas disputadas por adversários, e não inimigos.

Perceber a contingência inerente à democracia demanda uma ressignificação conceitual de cidadania, a qual, nos termos desenvolvidos por Chantal Mouffe, decorre da construção de uma identidade coletiva dos cidadãos, sendo exercida mediante o agrupamento de forças e demandas sociais em busca da concretização da liberdade e igualdade juridicamente reconhecidas. A partir de tais pressupostos, é possível afirmar que um Estado democrático deve permitir, criar e facilitar a institucionalização de espaços em que o conflito e a pluralidade se manifestem.

Por esse prisma, a pesquisa observou o contexto democrático brasileiro a partir dos marcos constitucionais de 1988, aclarando-se que a Constituição Federal, como um instrumento de ruptura com o regime ditatorial antes vigente, pretendeu ampliar a participação política dos cidadãos e da sociedade civil organizada.

No decorrer da investigação, com fundamento nos estudos de Roberto Gargarella, observou-se que, mesmo com as inovações em termos tanto de direitos e garantias fundamentais quanto de instrumentos de participação política direta, a manutenção de uma estrutura de exercício de poder centralizada, verticalizada e hierárquica impede o cumprimento dos mandamentos constitucionais, sabotando assim suas próprias pretensões igualitárias e democráticas.

Com o intuito de identificar alternativas para resolver este impasse, foram averiguadas, no próprio texto constitucional, as principais normas que possibilitam decisões mais horizontais em termos de políticas públicas, possibilitando a inclusão de atores sociais quando da implementação e gestão de determinadas políticas.

Verificadas estas oportunidades de horizontalização em políticas públicas de algumas áreas, investigou-se a governança como um mecanismo colaborativo para esse contexto democrático brasileiro, tendo como pressupostos as noções agonísticas envolvendo o exercício da cidadania democrática.

Para tanto, primeiramente, esclareceu-se que o termo governança é utilizado com diferentes conotações, explicando cada uma delas com o fim de estabelecer qual a perspectiva adotada por esta pesquisa. Aprofundando o conceito da governança democrática propriamente dita, foram estabelecidos seus parâmetros e estipulados os esclarecimentos necessários para sua compreensão e aplicação enquanto meio de decidir em políticas públicas. Com tais aparatos, foram investigadas suas características democráticas, enfatizando sua viabilidade como meio de garantir a expressão do agonismo e da cidadania, para, após, contrapor possíveis entraves para sua aplicação. Enfim, o apanhado teórico findou-se com alguns exemplos de utilização da governança no Brasil e com a percepção de sua potencialidade como instrumento inclusivo de decisão.

O que se consignou mediante esta pesquisa é que a governança democrática é um instrumento que tem o potencial de favorecer o exercício da cidadania e a manifestação do agonismo. A governança é um mecanismo que horizontaliza as decisões ao incluir, nos debates e disputas que envolvem a implementação e gestão de políticas públicas, os atores sociais nelas interessados. Dessa forma, permite a expressão das diferentes identidades coletivas em busca da defesa de seus direitos, convertendo a disputa política em agonismo, realçado pela pretensão de concretização de determinado bem jurídico através da política pública.

Considerou-se, portanto, que a decisão pública em governança facilita a participação política e a representação de interesses de grupos socialmente desiguais, pois descentraliza e horizontaliza o processo de tomada de decisões, possibilitando uma maior expressão política do pluralismo inerente à sociedade e a busca da igualdade constitucionalmente garantida através da implementação de políticas públicas para esse fim.

De certa forma, a institucionalização da governança possibilita clarear e tornar públicas as discussões que envolvem decisões públicas, tornando possível a inclusão dos mais variados grupos de interesses, e não somente aqueles com maior influência no jogo político.

A instrumentalização do debate público para decisões por meio da governança tem a potencialidade de, pela inclusão de uma rede de atores e instituições interessadas, fomentar a participação cidadã na formulação e gestão de políticas públicas, as quais passam a ocorrer conforme as necessidades e pretensões dos usuários e profissionais envolvidos na sua condução. Possui, portanto, a capacidade de transformar as dinâmicas decisórias em relações horizontais entre o Estado e a sociedade civil e, principalmente, entre diferentes setores sociais, funcionando como um instrumento capaz de contribuir e fomentar lutas democráticas.

Por outro lado, é premente notar que se percebe uma tendência cultural de abstenção e passividade dos cidadãos no envolvimento com questões públicas, os quais tendem a se posicionar somente como usuários de serviços públicos e possuidores de direitos, sem, em contrapartida, se engajarem civicamente para aprimorá-los. Tal tendência tem o condão de dificultar a aplicação da governança, comprometendo as pretensões inclusivas deste mecanismo. Reconhece-se que pensar a aplicação da governança ainda está muito distante de efetivamente verificar a inclusão de parcelas marginalizadas da sociedade nestes processos decisórios.

Contudo, essa constatação traz outra importante conclusão do estudo: sendo imprescindível o engajamento dos grupos sociais interessados para implementar e gerir políticas públicas através de métodos de governança, fazem-se essenciais ações estatais facilitando o acesso aos espaços decisórios e garantindo efetiva publicidade acerca dos métodos e fases do processo. Da mesma forma, invariável o esclarecimento dos cidadãos acerca de seus direitos, bem como a criação de um ambiente institucionalizado e normatizado, que ao mesmo tempo permita uma fluidez e equidade nos debates.

Importante realçar também que, no atual contexto brasileiro, verifica-se uma realidade mais antagônica do que agonística. Isso significa dizer que as disputas políticas, muitas vezes, ainda são compostas por partes que veem os opositores como inimigos, como atores que não merecem o reconhecimento de seus direitos de igualdade, e não como meros adversários. Tal ponto de vista é facilmente identificado quando se observam as disputas decorrentes das lutas democráticas dos movimentos LGBT, em oposição às pretensões conservadoras dos movimentos evangélicos, estes com expressiva representação no Congresso Nacional. Mais

ainda, os recentes eventos envolvendo a pretensão de impeachment da Presidenta da República Dilma Rousseff atestam que, o que era para ser disputa política, tornou-se discursos de ódio e embates contra todo um partido, ao mesmo tempo em que a mídia e alguns dos demais partidos, os quais também têm afiliados políticos investigados pela Polícia Federal por crimes contra a Administração Pública, tomam a frente do processo transformando em disputas contra inimigos e não opositores políticos.

Contudo, no Brasil, também têm se manifestado muitos movimentos que espelham a união e o empoderamento dos indivíduos em prol de fins comuns. As ocupações das escolas, ocorridas principalmente no Estado de São Paulo no final de 2015, demonstram como as pretensões dos usuários e prestadores de serviços públicos podem se unir para proteger direitos constitucionais.

Um ponto fundamental, portanto, se mostra o desenvolvimento de uma cultura de solidariedade e cooperação, a qual não tem a pretensão de findar os agonismos inerentes ao social. A solidariedade e a cooperação, em um contexto democrático, servem para fortalecer a comunidade política a ponto de transformar os antagonismos em agonismos, permitindo que os atores sociopolíticos vejam seus opositores como meros adversários na arena política, os quais também possuem direito de lutar pelo reconhecimento de seus próprios direitos. Por esse prisma, mecanismos que apreendam e acentuem a característica agonística da sociedade, transformando as decisões públicas em resultados de debates, travados entre partes com igual direito de participação, têm o condão de estimular a própria evolução da democracia.

A governança democrática se apresenta, portanto, um instrumento que permite a expressão do agonismo e da cidadania quando dos processos decisórios em algumas políticas públicas, sendo que sua aplicação é possibilitada, dentro dos limites mencionados, pela normatização constitucional. Todavia, deve-se consignar, efinm, que a governança encontra limites na própria Constituição, pois nem todas as decisões políticas podem ser tomadas desta forma, bem como porque, no atual momento democrático, não se mostra viável abandonar o modelo representativo de exercício de poder.

REFERÊNCIAS

AALBERTS, Tanja E. The future of sovereignty in multi-level governance Europe: a constructivist reading. **JCSM**, v. 42, n. 1, p. 23-46, Oxford, 2004.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, jan./mar. 2012.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança**: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. n. 45. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2002.

_____. A governança como superlativo conceitual da reforma do Estado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 3, Salvador, set.-nov. 2005.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade: Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França**. Número especial da Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia. Belo Horizonte, 2005.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, jan./mar. 2002.

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=855>. Acesso em: 29 ago. 2011.

BERCLAZ, Marcio Soares. **A natureza política-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil**: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico. Dissertação de Mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. 2013.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRAECKMAN, Antoon. Neo-liberalism and the symbolic institution of society: pitting Foucault against Lefort on the state and the 'political'. **Philosophy & Social Criticism**, Boston, dez. 2014. Disponível em <<http://psc.sagepub.com/content/early/2014/12/30/0191453714564453.full.pdf+html>>. Acesso em 24 ago. 2015.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. 328 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Preâmbulo. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.771/2008, de 17 de setembro de 2008** (Política Nacional de Turismo). Brasília, 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 9 dez. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: Editora FGV, 1998.

BROCH, Synara Aparecida Olendzki. **Gestão fronteira das águas: o caso da bacia do Apa**. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2007. p. 89. Disponível em <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5063>. Acesso em 10 dez 2015.

CANET, Raphaël. **Qu'est-ce que la gouvernance?** Conferência apresentada dentre as Conférences de la Chaire de MCD, mar. 2004. p. 2. Disponível em <<https://chaire-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/conference/canet-mars-2004.pdf>>. Acesso em: 9 dez 2015.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Republicanismo e liberalismo: da relação entre constitucionalismo e democracia no marco das tradições do pensamento político moderno. **Virtuajus**, Belo Horizonte v. 1, ano 2, 2003. p.18-19. Disponível em <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/ano2_2/Republicanismo%20e%20Liberalismo.pdf>. Acesso em: 19 jun 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2007.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. **Gestión y Política Pública**, n.1. p.55-100, 2001.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional e de teoria do direito**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do direito eleitoral brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial**: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local, Santa Cruz do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.capitalsocialsul.com.br>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 2, mar.-ago. 1996.

FAORO, Raymundo. **Assembleia constituinte**: a legitimidade recuperada. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **Os donos do poder**: formação do patrono político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FRANKLIN, Aimee; KRANE, Dale; EBDON, Carol. Multilevel governance processes – citizens and local budgeting: comparing Brazil, China & the United States. **International Review of Public Administration**, v. 18, n. 1, 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões eferentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 10 jan. 2016.

FUKS, Mário. **Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001)**. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010)**. Móstoles-Madrid: Katz Editores, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil. **SER social**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261-384, jul./dez. 2013.

GUELLEC, Laurence. La complication: Lefort lecteur de Tocqueville. **Raisons Politiques: Revue de Théorie Politique**, n. 1, v. 1, p. 141-153, 2001.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, São Paulo, jul./dez. 2008. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200012&script=sci_arttext>. Acesso em 04 dez. 2015.

HABERMANS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua nova**, São Paulo, n. 36, 1995.

HIRST, Paul. **Democracy and governance**. In: PIERRE, Jon (org.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. Oxford University Press: Oxford, 2000.

JESSOP, Bob. Multi-level governance and multi-level meta-governance. In: Bache, I.; Flinders, M. (org.). **Multi-Level Governance**. Oxford: OUP, 2004.

KEENAN, Alan Joyce. **Democracy in question: democratic openness in a time of political closure**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

KINZO, Maria D'Alva Gil. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

KOERNER, Andrei. Ativismo judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 96, p. 69-85, jul. 2013.

KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 16, Barcelona, 2004.

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.

LEDUR, José Felipe. **Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites da dominação totalitária.** 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

_____. Debate com Rosanvallon. In: ROSANVALLON, Pierre. A test of the political: a conversation with Claude Lefort. **Constellations**, Vol. 19, n. 1, pag. 4–15, Mar. 2012. Disponível em < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8675.2011.00668.x/pdf>>. Acesso em 25 ago. 2015.

_____. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade.** São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LONGO, Francisco. Ejes vertebrados de la gobernanza en los sistemas públicos: un marco de analisis en clave latinoamericana. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**, n. 46, Caracas, fev. 2010.

LYNN, Laurence E.; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. **Improving governance: a new logic for empirical research.** Washington: Georgetown University Press, 2002.

MACHADO, Eloise Helene Hatshbach. **Conselhos Gestores e disposições políticas: um estudo de caso da Região Metropolitana de Curitiba.** Dissertação de Mestrado em Sociologia do Setor de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. 2009.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro.** 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v.21, Caracas, oct. 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial - fundamentos e técnicas constitucionais da democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOUFFE, Chantal. **Agonistics: thinking the world politically.** Verso: London/New York, 2013b.

_____. A cidadania democrática e a comunidade política. **Revista Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 2, n. 2, 1997. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/663/778>. Acesso em: 20 jun 2015.

_____. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Revista Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, Florianópolis, 2003

_____. **Hegemony, radical democracy and the political.** London: Routledge, 2013a.

_____. **O regresso do político.** Lisboa: Gradiva, 1996.

_____. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia Política**, n. 25, Curitiba, p. 11-23, nov. 2005.

O'TOOLE, Laurence J. **Las implicaciones para la democracia em red.** In: CERRILLO Y MARTINEZ, Augusti (org.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais da experiência constitucional brasileira (1964-2014). **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 43, Giuffrè Editore, 415-458, 2014.

_____. **A constituição em disputa: transição ou ruptura.** Comunicação apresentada no Seminário Direito e Linguagem na Construção do Estado Brasileiro do Programa de Pós-Graduação em Direito da USFC. Florianópolis, 2011.

_____. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da república de 1988. **Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, ano 13, n. 26, p. 146-169, 2. sem. 2011.

PAPADOPOULOS, Yannis. Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 1030-1049, set. 2010.

PASTOR, Roberto; DALMAU, Rubén. Los procesos constituyentes latino-americanos y el nuevo paradigma constitucional. **Revista de Ciencias Jurídicas de Puebla**, México, n. 25, p. 7-29, 2010.

QUEBÉC. **Water. Our Life. Our Future.** Québec Water Policy. Quebec, 2002. Disponível em <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/policy.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

RHODES, Rod A.W. **La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno.** In: CERRILLO Y MARTINEZ, Augusti (org.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática.** Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: Editora UnB, 2000. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/BibliografiaSelecaoPos/ROSENAU_2000.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2015.

SADER, Emir. **Para outras democracias**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SALGADO, Eneide Desiree. **Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos da construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS SILVA, Julia. **Análise das diretrizes do Plano Nacional de Recursos Hídricos no contexto internacional da governança da água**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008. Disponível em <<http://www.gthidro.ufsc.br/arquivos/tcc-julia-santos-silva.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO PARANÁ. Documento informativo. **O que são políticas públicas?** Disponível em http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticassPublicas.pdf. Acesso em: 25 dez. 2015.

SKELCHER, Chris. TORFING, Jacob. Improving democratic governance through institutional design: civic participation and democratic ownership in Europe. **Regulation and Governance**, v. 4, n. 1, p. 71-91, 2010.

SILVA, Daniel José da. **Desafios sociais da gestão integrada de bacias hidrográficas: uma introdução ao conceito de governança da água**. 74o Congresso de L'ACFAS, Montreal, 2006. Disponível em <http://www.gthidro.ufsc.br/arquivos/acfas_governanca.pdf>. Acesso em 9 jan. 2016.

TRINDADE, Gleyton. Maquiavel e a dimensão simbólica do poder: fundamentos da teoria democrática de Claude Lefort. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 12, p. 155-180, 2013.

UNIÃO EUROPÉIA. Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia. **O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum –**

elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria. Disponível em <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012106pt.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v.14, n.1, pp. 65-95, 2008.

ZACHER, Mark. W. **Decaying pillars of the westphalian temple**. *In*: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Org.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.