



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Gabriela Pimentel Pessoa**

**A DEMOCRACIA COMO PROCEDIMENTO E COMO JUSTIÇA: uma proposta de  
legitimação da democracia brasileira através da ampliação da participação democrática  
direta no âmbito das cidades e do exercício do direito à cidadania.**

**Porto Alegre**  
**2017**

GABRIELA PIMENTEL PESSOA

**A DEMOCRACIA COMO PROCEDIMENTO E COMO JUSTIÇA: uma proposta de legitimação da democracia brasileira através da ampliação da participação democrática direta no âmbito das cidades e do exercício do direito à cidadania.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior.

Porto Alegre  
2017

GABRIELA PIMENTEL PESSOA

**A DEMOCRACIA COMO PROCEDIMENTO E COMO JUSTIÇA: uma proposta de legitimação da democracia brasileira através da ampliação da participação democrática direta no âmbito das cidades e do exercício do direito à cidadania.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Doutor José Alcebíades de Oliveira Júnior  
Orientador — Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professor Doutor Sérgio Urquart de Cademartoni  
Centro Universitário La Salle - Canoas

---

Professor Doutor Juarez Freitas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professor Doutor Marcelo Sgarbossa  
Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

---

Professor Doutor Lucio Antônio Machado de Almeida  
Faculdade Dom Bosco de Porto Alegre

Porto Alegre  
2017

Às minhas filhas, Catarina e Diana (no prelo).

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, cumpre agradecer àqueles que foram o princípio de tudo. Que iniciaram minha jornada acadêmica quando eu ainda não tinha ideia do afeto e dedicação que teria pelo hábito dos estudos. Meu pai, Josué e Leila, que, de maneira incansável, acompanharam-me até aqui, em todos os momentos de felicidade e percalços que a vida acadêmica me trouxe. Agradeço todo apoio, dedicação, força e resiliência quando, mesmo nos primeiros anos de escola, não desistiram de dedicar atenção aos meus estudos a despeito do cansaço da rotina exaustiva de trabalho. Meus primeiros mestres e parceiros de vida.

Agradeço também ao meu marido e parceiro acadêmico, Álisson Melo, pelas horas de dedicação e paciência com uma esposa e mãe que, nunca, quis abrir mão do sonho da carreira acadêmica. Ele entendeu meu quase egoísmo quando propus dedicar o tempo do nosso casamento e dos nossos filhos a essa jornada cansativa de estudos. Agradeço ainda o aconchego, o afago, o choro conjunto e todas as vezes em que se mostrou disponível para o cuidado com a esposa exausta. Não há palavras para descrever o companheirismo e amizade, que foram determinantes, para que, hoje, este trabalho estivesse pronto. E como não podia deixar de ser, agradeço as conversas na madrugada, sobre as elucubrações temáticas que permearam a feitura desta tese e a disposição para compreender a jurista que gostava mais de se debruçar sobre as grandes questões de justiça do que sobre a letra da lei, tão comum no nosso dia a dia prático.

Agradeço ainda às minhas filhas, que dispuseram seu tempo lúdico, ainda sem entender direito, para que eu pudesse cumprir meu ideal. À Catarina, pelas horas da infância dela sem a mãe, as quais ela, nunca mais, poderá recuperar. Agradeço à minha filha o presente precioso do tempo e da compreensão, mesmo tão pequena, com a mãe que parecia fazer dos livros um brinquedo tão interessante. Agradeço, filha, pela companhia do estudo. Você não compreende ainda, mas não sabe como me dava forças quando eu, exausta, via você chegando com seus livrinhos, ao meu lado, para estudar junto comigo. Não há como negar que isso tudo, também, foi para você. Para que você e sua irmã saibam que podem tudo, mesmo na condição de mãe, mulher, esposa, profissional. O mundo é de vocês!

Agradeço também à Diana, que, ainda na barriga, sofreu comigo todas as angústias de uma doutoranda redigindo a tese. Parece-me necessário ainda, filha, pedir desculpas pela gestação concorrida, em que sua mãe não pôde curtir cada momento ansioso de sua chegada. Saiba: há um pedaço de mim que, sempre, pensou que você merecia uma tranquilidade maior.

Um dia, conversaremos, minhas meninas, sobre tudo isso. Até lá, só agradeço a vocês os presentes que são. É tudo por vocês.

Agradeço ao meu irmão, Pablo, e sua companheira Thalita as trocas e o compartilhamento de tantas coisas da juventude. Por participarem comigo dessa caminhada acadêmica em seus respectivos cursos e por serem sempre um porto seguro de compreensão e de afeto. Por partilharem comigo a dor e a delícia de ser pós-graduando, com as piadas, as angústias e as trocas de ideias. Sem vocês ao meu lado, o doutorado não teria sido tão agradável e multidisciplinar.

Como não podia deixar de ser, agradeço aos meus tios Jesus, Mirna e César o companheirismo na jornada acadêmica e terem incutido em mim esse espírito investigador desde os primeiros anos de minha infância. Vocês são a grande inspiração de tudo, são os meus guias e meu reduto quando o fardo parece pesado. Obrigada, aliás, por, sempre, dividirem esse fardo comigo, nas horas sem fim de conversa e teorizações sobre as questões mais intrigantes da vida humana. Sem vocês para abrir o caminho, a estrada teria sido muito mais difícil. Obrigada, meus pioneiros!

Agradeço às minhas tias Marfalda e Maysa as conversas e o afago. Os conselhos de vida e as rezas. Os puxões de orelha e a oferta, sempre, de uma palavra de conforto quando eu me sentia mal por estar abandonando minha família. Agradeço o suporte e o colo. Agradeço ainda à minha avó Francisca o carinho no cabelo, os beijos, o cheiro de avó, que foi, por muitas vezes, a única coisa que me fazia ter calma. Agradeço ter tido cinco mães em vez de uma.

Agradeço aos amigos e, em especial, os do Rio Grande do Sul, Paulinha, Helena, Camila, Alex e Paula Garcêz, toda a acolhida quando eu, estrangeira, cheguei às terras gaúchas, sem saber muito como andar com as próprias pernas. A amizade de vocês me fez ver que o amor rompe as barreiras da distância e que não há nada que impeça uma amizade verdadeira. Agradeço a dedicação, a inesquecível recepção, terem aberto as portas de suas casas para mim e toda sincera amizade que conseguimos cultivar nesses anos de doutorado. Aqui, agora, há uma cearense, eternamente, saudosa de tomar chimarrão e comer pinha no inverno, trocando afagos e conversas com os amigos mais queridos.

Agradeço aos meus mestres do curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Rio Grande do Sul, particularmente, ao meu orientador, José Alcebíades de Oliveira Júnior, o tempo dedicado à minha orientação e ter me aceitado como orientada a despeito de todas as contingências que a vida impôs. A paciência de me orientar à distância e a compreensão em relação ao meu afastamento no período inicial dos meses de maternidade.

Agradeço os ensinamentos e a oportunidade de me dar um voto de confiança em auxiliá-lo em sala de aula, quando do cumprimento do estágio de docência. Agradeço ainda a disponibilidade e atenção dos membros da banca, os professores Doutores, Sérgio Cademartori, Juarez Freitas, Lucio Antônio Machado e Marcelo Sagarbossa.

Agradeço ainda aos funcionários do PPGD-UFRGS, especialmente, às queridas Rose e Denise, sem as quais eu não teria conseguido manejar meu curso à distância nos anos de construção da tese. Vocês são a prova da dedicação e amor ao trabalho. Agradeço a paciência nas inúmeras ligações infundáveis, para esclarecer questionamentos e dúvidas acerca dos procedimentos administrativos. Obrigada pela compreensão!

Por último, agradeço ao CNPq a concessão da bolsa de pesquisa, que me auxiliou nos anos de residência no Rio Grande do Sul. O auxílio foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

“Tomara meu Deus, tomara

Uma nação solidária

Sem preconceitos, tomara

Uma nação como nós”

(Tomara — Alceu Valença e Rubem Valença Filho)



## RESUMO

Nos últimos anos, a humanidade presenciou uma reconfiguração das relações sociais em razão das inovações tecnológicas que possibilitaram uma dinâmica maior na troca de informações e uma maior conectividade entre as pessoas, através da *internet*. Enquanto a sociedade alterou-se substancialmente, em virtude dessas inovações trazidas pelo novo paradigma tecnológico, o sistema político tradicional, de estrutura verticalizada, pouco modificou-se, ainda reproduzindo um modelo cunhado para um Estado fomentado à época da Revolução Francesa. Observou-se uma intensa necessidade, com o passar do tempo, de se reformular o modelo democrático representativo tradicional, a fim de que ele pudesse adaptar-se melhor às modificações trazidas com o advento das tecnologias de troca de dados e informação. O modelo democrático mais focado da representação apresenta-se, nas últimas décadas, em colapso, em face da patente necessidade social de ampliação da participação dos cidadãos nas decisões de caráter público, algo que ficou bastante evidenciado a partir da crise financeira de 2008, crise essa que desencadeou uma série de protestos ao redor do mundo, os quais tiveram em comum a crítica da população a um sistema financeiro e político que tomava decisões à revelia do interesse popular, mesmo essas decisões afetando diretamente a vida dos indivíduos. A presente tese tem a pretensão de analisar o fenômeno mundial que colocou em perspectiva crítica o modelo representativo tradicional de democracia, no qual as pessoas demandaram uma remodelação do sistema político, a fim de se ampliarem as bases de uma democracia participativa. Para tanto, buscam-se verificar as possibilidades de se estabelecer um procedimento democrático que seja capaz de cotejar a justiça como um horizonte norteador do processo discursivo e, além disso, estabelecer as bases de influência de uma discussão pública ampla e inclusiva na esfera das instituições estatais já, amplamente, burocratizadas e estruturadas de acordo com um modelo tradicional de política. O trabalho divide-se em quatro capítulos estruturados da seguinte forma: no capítulo 2, procuram-se verificar as teorias da justiça mais proeminentes e relevantes, com o intuito de se poder extrair uma base de valores orientadores para um procedimento democrático mais condizente com a realidade institucional brasileira nos tempos atuais; no capítulo seguinte, pretende-se fazer uma leitura crítica das teorias procedimentais da democracia, com vistas a se reunirem elementos mínimos, para que se possa estabelecer um modelo de democracia participativa possível no contexto brasileiro; no capítulo 4, intenta-se analisar a estrutura institucional brasileira fomentada a partir da promulgação da Constituição de 1988, através de uma metodologia de leitura procedimental da Constituição como forma de se verificar que a democracia participativa encontra-se estabelecida no conteúdo material constitucional, sendo, portanto, mandatária; por fim, no capítulo 5, é realizada uma proposta de ampliação da participação democrática direta a partir do exercício do direito à cidade. Aponta-se para uma proposta democrática mais focada em soluções mais localizadas dos problemas como modo de fomentar uma arena discursiva pautada em um contato mais próximo entre as pessoas e no compartilhamento de tradições em comum.

**Palavras-chave:** Democracia como justiça. Democracia como procedimento. Brasil. Direito à cidade. Democracia participativa.

## ABSTRACT

In recent years, humanity has witnessed a reconfiguration of social relations due to technological innovations that have enabled a greater dynamics in the exchange of information and greater connectivity between people through the Internet. While society has changed substantially because of these innovations brought about by the new technological paradigm, the traditional political system of vertical structure has hardly changed, still reproducing a model coined for a state fomented at the time of the French Revolution. Over time, there was an intense need to reformulate the traditional representative democratic model so that it could better adapt to the changes brought with the advent of data and information exchange technologies. The democratic model, focused mostly on representation, has been collapsing in recent decades because of the obvious social need to increase citizens' participation in public decisions, something that has become evident since the financial crisis of 2008, a crisis that unleashed a series of protests around the world. These protests had in common the critique of the population about a financial and political system that made decisions in the absence of the population, even those decisions directly concerning the lives of individuals. This thesis intends to analyze the world phenomenon that put in a critical perspective the traditional representative model of democracy, in which people demanded a remodeling of the political system in order to broaden the bases of a participatory democracy. In order to do so, it seeks to verify the possibilities of establishing a democratic procedure that is capable of comparing justice as a guiding horizon of the discursive process and, in addition, establishing the bases of influence of a wide and inclusive public discussion in the sphere of state institutions, already widely bureaucratized and structured according to a traditional model of politics. The work is divided into four sections structured as follows. Section 2 seeks to verify the most prominent and relevant theories of justice in order to extract a base of guiding values for a democratic procedure more consistent with the Brazilian institutional reality in the present times. In section 3, we intend to make a critical reading of the procedural theories of democracy in order to gather minimum elements so that a model of a possible participatory democracy in the Brazilian context can be established. Section 4 attempts to analyze the Brazilian institutional structure fostered by the promulgation of the 1988 Constitution through a methodology of procedural reading of the Constitution as a way to verify that participatory democracy is established in the material content of the Constitution, and is, therefore, mandatory. Finally, section 5 proposes an extension of direct democratic participation based on the exercise of the right to the city. A more democratic approach focuses on more localized solutions to problems as a way to foster a discursive arena based on closer contact between people and sharing common traditions.

**Keywords:** Democracy as justice. Democracy as a procedure. Brazil. Right to the city. Participatory democracy.

## RÉSUMÉ

Ces dernières années, l'humanité a assisté à une reconfiguration des relations sociales due à des innovations technologiques qui ont permis une plus grande dynamique dans l'échange d'informations et une plus grande connectivité entre les gens par l'Internet. Alors que la société a beaucoup évolué à cause de ces innovations issues du nouveau paradigme technologique, le système politique traditionnel de la structure verticale n'a guère changé, reproduisant toujours un modèle inventé pour un Etat fomenté à l'époque de la Révolution française. Au fil du temps, il y avait un besoin intense de reformuler le modèle démocratique représentatif traditionnel afin qu'il puisse mieux s'adapter aux changements apportés par l'avènement des technologies de l'échange de données et d'information. Le modèle démocratique, principalement axé sur la représentation, s'est effondré au cours des dernières décennies en raison du besoin évident de renforcer la participation des citoyens aux décisions publiques, ce qui est devenu évident depuis la crise financière de 2008, crise qui a déclenché une série de manifestations autour du monde. Ces protestations avaient en commun la critique de la population sur un système financier et politique qui prenait des décisions en l'absence de la population, même ces décisions directement concernant la vie des individus. Cette thèse vise à analyser le phénomène mondial qui met en perspective critique le modèle représentatif traditionnel de la démocratie, dans lequel les gens demandent un remodelage du système politique afin d'élargir les bases d'une démocratie participative. Pour ce faire, elle cherche à vérifier les possibilités d'établir une procédure démocratique capable de comparer la justice comme horizon directeur du processus discursif et, en outre, d'établir les bases d'influence d'un large débat public inclusif. Sphère des institutions étatiques, déjà largement bureaucratifiée et structurée selon un modèle traditionnel de politique. Le travail est divisé en quatre sections structurées comme suit. La section 2 cherche à vérifier les théories les plus importantes et pertinentes de la justice afin d'extraire une base de valeurs directrices pour une procédure démocratique plus conforme à la réalité institutionnelle brésilienne dans le temps présent. Dans la section 3, nous avons l'intention de faire une lecture critique des théories procédurales de la démocratie afin de recueillir des éléments minimaux afin d'établir un modèle de démocratie participative possible dans le contexte brésilien. La section 4 tente d'analyser la structure institutionnelle brésilienne favorisée par la promulgation de la Constitution de 1988 par une méthodologie de lecture procédurale de la Constitution comme moyen de vérifier que la démocratie participative est établie dans le contenu matériel de la Constitution et est donc obligatoire. Enfin, la section 5 propose une extension de la participation démocratique directe fondée sur l'exercice du droit à la ville. Une approche plus démocratique se concentre sur des solutions plus localisées aux problèmes comme une manière de favoriser une arène discursive basée sur un contact plus étroit entre les personnes et le partage des traditions communes.

**Mots-clés:** Démocratie comme justice. La démocratie comme procédure. Brésil. Droit à la ville. Démocratie participative.

## RESUMEN

En los últimos años, la humanidad ha sido testigo de una reconfiguración de las relaciones sociales debido a innovaciones tecnológicas que han permitido una mayor dinámica en el intercambio de información y una mayor conectividad entre las personas a través de Internet. Si bien la sociedad ha cambiado sustancialmente a causa de estas innovaciones provocadas por el nuevo paradigma tecnológico, el sistema político tradicional de estructura vertical poco ha cambiado, aun reproduciendo un modelo acuñado por un Estado fomentado en la época de la Revolución Francesa. Con el tiempo hubo una intensa necesidad de reformular el tradicional modelo democrático representativo para que pudiera adaptarse mejor a los cambios traídos con el advenimiento de las tecnologías de intercambio de datos e información. El modelo democrático, centrado principalmente en la representación, ha estado colapsando en las últimas décadas debido a la evidente necesidad social de incrementar la participación ciudadana en las decisiones públicas, algo que se ha puesto de manifiesto desde la crisis financiera de 2008, una crisis que desencadenó una serie de protestas alrededor del mundo. Estas protestas tenían en común la crítica de la población sobre un sistema financiero y político que tomaba decisiones con ausencia de la población, incluso aquellas decisiones directamente concernientes a la vida de los individuos. Esta tesis pretende analizar el fenómeno mundial que sitúa en una perspectiva crítica el modelo representativo tradicional de la democracia, en el cual el pueblo exige una remodelación del sistema político para ampliar las bases de una democracia participativa. Para ello, busca verificar las posibilidades de establecer un procedimiento democrático capaz de comparar la justicia como horizonte rector del proceso discursivo y, además, establecer las bases de influencia de una discusión pública amplia e inclusiva en la esfera de las instituciones estatales, ya ampliamente burocratizada y estructurada según el modelo tradicional de política. El trabajo se divide en cuatro secciones estructuradas de la siguiente manera. La sección 2 busca verificar las teorías de la justicia más prominentes y relevantes con el fin de extraer una base de valores rectores para un procedimiento democrático más consistente con la realidad institucional brasileña en los tiempos actuales. En la sección 3, se pretende hacer una lectura crítica de las teorías procesales de la democracia con el fin de reunir elementos mínimos para poder establecer un modelo de una posible democracia participativa en el contexto brasileño. La sección 4 trata de analizar la estructura institucional brasileña fomentada por la promulgación de la Constitución de 1988 a través de una metodología de lectura procesal de la Constitución como forma de verificar que la democracia participativa se establece en el contenido material de la Constitución y es por lo tanto obligatoria. Finalmente, la sección 5 propone una extensión de la participación democrática directa basada en el ejercicio del derecho a la ciudad. Un enfoque más democrático se centra en soluciones más localizadas a los problemas como una forma de fomentar una arena discursiva basada en un contacto más estrecho entre las personas y en compartir tradiciones comunes.

**Palabras-clave:** Democracia como justicia. Democracia como procedimiento. Brasil. Derecho a la ciudad. Democracia participativa.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
art.	Artigo
ConCidades	Conselho das Cidades
CUT	Central Única dos Trabalhadores
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IP	Instituição Participativa
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
MPL	Movimento Passe Livre
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto de Lei
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Semace	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2 DEMOCRACIA COMO JUSTIÇA .....</b>	<b>25</b>
2.1 A justiça como valor para o exercício político e a problemática plural: a missão de incluir o diferente .....	31
2.2 A justiça como critério de correção da democracia procedimental.....	43
2.3 A noção de liberdade moderna e a necessidade de sua ressignificação .....	47
2.4 A crítica periférica de Amartya Sen e a noção de justiça no contexto brasileiro .....	52
<b>3 DEMOCRACIA COMO PROCEDIMENTO.....</b>	<b>62</b>
3.1 Os entraves da aplicação da teoria procedimental em economias de capitalismo tardio: o caso brasileiro.....	65
3.1.1 O indivíduo e o pluralismo de formas de vida coletiva .....	67
3.1.2 A coletividade no contexto civilizatório atual: as possibilidades de consenso.....	72
3.2 O indivíduo brasileiro e o contexto coletivo, institucionalmente, considerado: sobre os entraves democráticos brasileiros .....	76
3.2.1 A formação histórica das instituições brasileiras e seu potencial segregador.....	79
3.2.2 As democracias representativa e direta enquanto procedimento: funções e possibilidades .....	84
3.2.3 O diagnóstico temporal do modelo democrático no Brasil atual .....	88
<b>4 OS DESENHOS DEMOCRÁTICOS CONTIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA ANÁLISE DO MODELO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E SUA EFETIVIDADE.....</b>	<b>91</b>
4.1 A Constituição de 1988 como uma Constituição procedimental da democracia no Brasil.....	91
4.1.1 A interpretação da Constituição como um pacto democrático.....	92
4.1.2 Uma proposta de leitura procedimental da Constituição de 1988.....	99

<b>4.2 O problema da filtragem da noção de democracia semidireta pela representatividade no contexto cultural brasileiro.....</b>	<b>108</b>
<b>5 UMA DEMOCRACIA POSSÍVEL PARA O BRASIL PELA COMPATIBILIZAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE COM A PARTICIPAÇÃO A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO À CIDADE.....</b>	<b>117</b>
<b>5.1 A democracia brasileira: entraves e possibilidades.....</b>	<b>119</b>
5.1.1 As tentativas frustradas de participação direta na República Nova: uma crítica à efetivação dos mecanismos propostos no artigo 14 da Constituição Federal .....	130
5.1.2 Um contraponto: o Conselho das Cidades como mecanismo de participação popular efetivo no contexto da República Nova .....	135
<b>5.2 Uma proposta de reforma do modelo democrático: emancipando a democracia direta .....</b>	<b>142</b>
<b>5.3 Da necessidade de municipalizar a democracia direta: retomando o espaço público de discussão .....</b>	<b>160</b>
<b>5.4 Os grupos de pressão e as redes sociais: utilizando as tecnologias contemporâneas para fomentar o debate público .....</b>	<b>171</b>
5.4.1 A experiência pública de participação e suas influências na gestão das cidades: o caso dos viadutos do Parque Ecológico do Cocó em Fortaleza .....	178
5.4.2 A participação e seus caminhos pelo sistema tradicional: o caso do aplicativo DemocracyOS .....	184
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>190</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>200</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No século XXI, com as aquisições tecnológicas da humanidade, a democracia não se faz mais nos moldes da modernidade. No Brasil, então, falar de democracia é um exercício de compreensão de uma realidade na qual a incerteza impera, e qualquer tentativa de estabelecimento de um horizonte orientador de comportamentos pode levar ao resultado oposto do que, inicialmente, esperava-se com a proposta primeira.

Em outras palavras, apesar de muito se estudar e escrever acerca do tema, que já foi muito bem tratado pelos mais renomados pensadores mundiais (ROUSSEAU, 2006; BOBBIO, 2015; HABERMAS, 1997; DAHL, 2012), as idiosincrasias da realidade brasileira colocam repetidamente a necessidade da discussão da democracia, uma vez que, aparentemente, ela ainda é para os cidadãos brasileiros um princípio distante de ser concretizado.

Isso se dá sobremaneira em razão de, na realidade brasileira, existir um abismo, aparentemente, intransponível entre a prática ideológica dos atores sociais e políticos e o discurso ideológico contido na Constituição Federal, fundamentadora, orientadora e delimitadora dos contornos da sociedade brasileira, distância essa que fragiliza e desestabiliza o exercício da democracia, tal como a vida em sociedade como um todo.

O desafio dos dias atuais é poder lançar um olhar sobre a realidade em que estão inseridos os atores democráticos e tentar compreender como se elegem os fins a serem alcançados por determinada sociedade, em um jogo de interesses que pode tanto priorizar o coletivo como motivações de cunho egoísta, e até que ponto a eleição desses interesses pode ser mais ou menos prejudicial, para se alcançarem os fins de uma sociedade que tem a pretensão de estabelecer-se de maneira justa.

Inicialmente, já é possível identificar uma série de problemas a serem tratados nessa empreitada. De um ponto de vista mais amplo e sem muitos desdobramentos, dois deles tornam-se essencialmente mais evidentes: o primeiro é estabelecer materialmente, dentro de um momento histórico pluralista, se há um padrão universalizável de justiça e como é possível preencher o conteúdo material desse conceito. O segundo, de caráter mais pragmático, descortina-se na necessidade de se estabelecer um procedimento eficaz, para que se cumpra esse ideal de justiça que implica, necessariamente, um horizonte regulador para a convivência humana.



Sendo assim, a pesquisa gira em torno de dois eixos centrais, duas grandes perguntas que orientam o estabelecimento dos contornos democráticos do Brasil e que tipo de democracia é possível<sup>1</sup> no contexto histórico, social, cultural e econômico brasileiro. O que é justo para os brasileiros e quais as maneiras possíveis para se alcançar essa justiça?

Justiça e procedimento são os dois conceitos a serem trabalhados. Rawls (2008, p. 13), em seu *Uma Teoria da Justiça*, tem como objetivo estabelecer uma concepção de justiça que “generalize e eleve a um nível mais alto de abstração a conhecida teoria do contrato social”, a fim de que se possam encontrar, quase como uma revelação, os princípios da justiça que orientariam uma sociedade ideal. O conceito de justiça trabalhado por Rawls estabelece-se, portanto, como um horizonte norteador, uma meta a ser alcançada, um caminho do qual a humanidade não se deveria desviar, com vistas a que a sociedade possa conviver harmoniosamente. O conceito de justiça é, por conseguinte, compartilhado pelos membros da sociedade que o seguem, simplesmente, porque entendem que, sem ele, a convivência social estaria estruturalmente fadada ao fracasso.

O grande problema em fixar os princípios da justiça é que, atualmente, os contornos sociais mudaram, e a humanidade experimenta o que se convencionou chamar de crise da modernidade, ou “modernidade líquida”, como prefere Bauman (2013, p. 16). Isso quer dizer que o modelo de mundo que a humanidade desenhou pós-Revolução Francesa, a dita Era Moderna, não perdura mais. Os padrões culturais, civilizatórios, econômicos, científicos, políticos, entre outros, tornaram-se bem mais mutáveis e permeáveis a novas aquisições. O pluralismo e a globalização são a tônica dessa nova era, e a humanidade deve ser capaz de receber essa nova maneira de existir e coexistir com o mundo, a fim de não sucumbir.

Retornando à crítica da fixação dos princípios de justiça, a modernidade líquida coloca para o homem a missão de descortinar, diuturnamente, que arranjos sociais viabilizam a convivência harmoniosa entre os cidadãos, sem elege e engessar regras que poderiam, eventualmente, transformar-se em mecanismos de exclusão do que é diferente. Isso quer dizer que elege princípios de justiça, fixados e de acordo com padrões e referenciais de pretensão

---

<sup>1</sup> A noção de contextualização de uma teoria democrática mais condizente com o cenário brasileiro nasce da observação da disparidade das teorias já existentes com as idiossincrasias próprias da sociedade brasileira. Há uma necessidade de se fazer um cotejo do aporte teórico já existente com os dados da realidade do país. Dados esses que demonstram que o Brasil tem peculiaridades que tornam a maioria das teorias democráticas inaplicáveis em território nacional. Apesar de os renomados autores que escrevem a respeito da democracia terem uma pretensão universalizante de suas teorias, todos escreveram subjetivamente influenciados pela realidade que se descortinava à sua frente. Outros autores brasileiros já se orientaram por essa necessidade de desenvolver uma teoria democrática possível, tais como, a título de exemplo, podem-se citar Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1979) e Roberto Mangabeira Unger (1998), que defendem modelos democráticos diferentes, mas demonstram interesse em apresentar um modelo de democracia possível.

normalizadora, pode revelar-se como uma maneira de concretizar injustiças, dependendo do contexto objetivo em que se encontram as pessoas, nele, inseridas.

Diante desse novo contexto mundial, qual seja, o de estabelecer arranjos de convivência capazes de serem permeados pelo inédito, pelo novo, a democracia surge como um instrumento necessário, para que se possa viabilizar a existência do homem nessa modernidade líquida. É a partir do processo democrático que se pode alcançar algum consenso, mesmo que momentâneo, sobre as questões que permeiam a existência dos seres ditos civilizados e sua relação com o mundo, a fim de que se possa alcançar, em algum nível, uma paz social, que se materializará em uma convivência harmoniosa entre as pessoas.

Democracia, nos moldes trabalhados pelos atores democráticos nos dias atuais, entretanto, é um conceito e uma aquisição, tipicamente, moderna. No homem que nasce pós-Revolução Francesa, é inculcada uma noção, primordialmente, liberal, de que, enquanto indivíduo, sua existência no mundo é determinante para o destino das coisas, notadamente, dos rumos de sua nação. A noção de que, a cada cabeça, corresponde um voto é a base do sistema político representativo (BERCOVICI, 2004, p. 78-79), no qual os indivíduos depositam a confiança para a concreção de um estado de coisas bom. O agir democrático seria a garantia de que nenhum indivíduo seria preterido nas decisões de assuntos que poderiam ser de seu interesse e, por mais que os arranjos não refletissem necessariamente sua vontade, sua participação no processo estaria garantida, pois teria manifestado sua vontade na eleição dos representantes que realizam as escolhas.

Essas noções são trabalhadas por Robert Dahl (2012, p. 36-50) quando se propõe a analisar as origens da democracia moderna e elenca três primordiais fatores que moldaram essa democracia, quais sejam: “uma tradição republicana; o desenvolvimento dos governos representativos e a crença na igualdade política”. Como se vê, para o autor, a democracia moderna apresenta traços característicos que revelam a importância do papel do homem para o procedimento democrático; no entanto não deixa de apontar os problemas de cada uma dessas aquisições modernas.

O sistema representativo, com o passar dos anos, demonstrou suas falhas (BONAVIDES, 2010a, p. 233) e, nesse contexto de crise da modernidade, revelou-se ser um instrumento mais excludente do que integrador, notadamente, em países que apresentam grandes índices de desigualdade social e econômica, uma vez que os representantes eleitos acabam por representar os interesses de uma minoria detentora de força econômica hábil para conseguir movimentar a máquina política. Como coloca Dahl (2012, p. 45), “[e]ssas

instituições da democracia representativa deixaram o governo tão longe da *demos* que é possível alguém se perguntar com razão, como fizeram alguns críticos, se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia”.

Assim posto, pergunta-se que tipo de democracia poderia ser exercida em um contexto de coisas em que nada está universalmente definido. Como utilizar um conceito moderno, do qual a humanidade, aparentemente, não está disposta a abrir mão, e modificá-lo de forma a fazer sentido em uma sociedade marcada pelo pluralismo e pela liquidez? Como assevera Bauman (2013, p. 14), “nenhuma das formas consecutivas da vida social é capaz de manter seu aspecto por muito tempo”, e, assim, o exercício democrático transmuda-se. Em vez de ser uma tentativa de concretizar um horizonte norteador ideal de coisas, passa a ser um exercício do possível, do agir em função de uma harmonia que obedece a determinados contextos temporários e mutáveis de acordo com as alterações sociais que se vão descortinando com os novos arranjos da humanidade.

O poder decisório volta, portanto, a ter como protagonista o indivíduo, mas em um contexto em que é relevantíssima a compreensão da necessidade de inclusão do outro (HABERMAS, 2002). O pluralismo coloca para os conceitos de democracia e de crescimento individual a noção de que uma harmonia social só é palpável se for possível cotejar os anseios das mais diversas formas de convivência. Procedimentalizar o agir democrático de forma a torná-lo inclusivo é a grande questão da modernidade líquida.

O procedimento, portanto, será um dos pilares a embasar a construção da democracia possível no arranjo civilizatório atual. Isso porque é o procedimento que vai garantir o não engessamento das aquisições democráticas. Os contornos definidos em um dia podem não mais parecer interessantes no dia seguinte, tendo em vista o dinamismo social em que os indivíduos estão imersos. A sociedade, extremamente, mutável, líquida, forma um tecido complexo que só pode ser compreendido em razão dessa complexidade. O desafio que se coloca, então, é instrumentalizar a democracia, a fim de que o procedimento democrático possa ser inclusivo e concretizador de mudanças capazes de responder às querelas do cenário em que estão postas.

O contexto, entretanto, é deveras importante. Uma teoria procedimental deve ser capaz de cotejar as diferentes realidades em que pode ser utilizada. O Brasil, mais especificamente, é um país cujas peculiaridades colocam para o cientista social a necessidade de deter-se a questões, tipicamente, brasileiras, que não encontram referência em outras culturas e que são fruto da história política, do desenvolvimento econômico próprio, da miscigenação de raças,

do passado colonial, entre outros fatores que colocam o Brasil como um estudo de caso de difícil inteligência. Talvez a compreensão dos problemas brasileiros passe, necessariamente, por uma aceitação de que sua realidade não possa ser compreendida através da importação de ótimas teorias democráticas que funcionam bem para outras culturas, mas sem a necessária crítica e cautela quanto aos impactos possíveis.

Apresenta-se, assim, uma proposta de investigação que seja própria da realidade nacional e que seja capaz de utilizar os elementos culturais, políticos e institucionais típicos do contexto brasileiro, partindo da premissa de que a sociedade brasileira, assim como outras diversas culturas do mundo, passa por uma crise que coloca em xeque a maioria das aquisições modernas experimentadas pela humanidade. A democracia, do ponto de vista conceitual e objetivo, também, faz parte dessa crise e precisa ser revisitada de maneira a amoldar-se a uma realidade na qual os padrões pré-estabelecidos não são perenes, e o dinamismo social traz para os indivíduos a necessidade de se reinventarem enquanto cidadãos inseridos em dado contexto.

Portanto, sem olvidar o passado, que influencia diretamente as conformações estruturais do sistema político brasileiro, intenta-se analisar a democracia nacional, que se encontra em um estágio de repaginação, fortemente, influenciado pelas mudanças ocorridas na sociedade brasileira, em decorrência do processo de democratização, que se iniciou após o término do regime militar, em 1985, e intensifica-se e consolida-se a partir da Constituição Cidadã de 1988, a qual coloca o cidadão brasileiro como o principal ator para a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil, assim como listados em seu art. 3º.

O estudo baseia-se, assim, no período de democratização do Estado brasileiro, que vai de 1985 até os dias atuais. Do ponto de vista metodológico, o corte temporal dá-se em razão de esse ser o período mais longo, sem interrupções, na história do Brasil, de um regime democrático no qual os representantes são eleitos por meio do voto direto e universal, o que possibilita a realização de uma análise mais qualitativa do quadro democrático nacional, uma vez que o procedimento de escolha de representantes, ressalvadas todas as críticas ao processo eleitoral, tem acontecido sem maiores questionamentos da lisura do processo.

O período de mais de trinta anos de democratização do Estado brasileiro demonstrou os contornos da democracia brasileira e os problemas que esse modelo apresenta, principalmente, no que diz respeito a ser apto a cumprir os fins contidos na Constituição. Pôde-se perceber que houve um processo de amadurecimento da cultura participativa no Brasil. O cidadão brasileiro, agora, incluído no processo de escolha de seus representantes,

cada vez mais, comporta-se de maneira mais vigilante e atenta aos problemas de ordem pública. Em outras palavras, o eleitor brasileiro vem podendo perceber a importância de seu papel como ator político e tem cobrado instituições que sejam capazes de corresponder aos anseios de indivíduos conscientes de seus direitos e deveres. Essa posição mais crítica é reflexo de políticas públicas emancipatórias que ganharam destaque nos anos da democratização e alteraram profundamente o perfil do eleitor brasileiro.

A democracia brasileira, contudo, é fortemente calcada no modelo representativo que é uma criação, eminentemente, liberal, fruto de uma concepção moderna de Estado, modelo político que coloca para os representantes o encargo de pensar as diretrizes de governo em nome dos cidadãos; estes depositam sua confiança naqueles atores, a fim de que possam ter seus problemas domésticos cuidados sem preocupações de ordem política. Há quem defenda que o homem moderno necessita do modelo representativo, para que possa viver sua vida cotidiana sem pensar em política, algo que ficaria a cargo desses representantes, os quais, por meio de seus mandatos, poderiam livrar os cidadãos do ônus de preocuparem-se com sua cidade e, assim, trabalharem para desenvolver seus projetos individuais de vida (LOCKE, 2005; ROUSSEAU, 2006).

O modelo representativo de democracia constitui, verdadeiramente, um paradigma que não foi superado (KUHN, 2005), mas que começa a dar sinais de que não corresponde mais às expectativas de cumprir com o desiderato de dar aos cidadãos a quietude de que precisam para exercer suas atividades domésticas sem preocuparem-se com as questões políticas. Ao contrário disso, observou-se que, quanto mais os representantes trabalham afastados do povo, surdos para o que se fala nas ruas, mais a população demonstra vontade de regressar ao cenário político e participar das decisões das diretrizes do governo, até mesmo como forma de proteger seus projetos individuais de panoramas culturais, econômicos e políticos desfavoráveis.

Com o advento das redes sociais, pôde-se observar ainda que, ao contrário do que se podia pensar, o cidadão não tem a pretensão de não se ocupar com as decisões dos governantes, principalmente, quando esses governantes gerem mal as instituições. O cidadão comum gasta tempo considerável na *internet*, discutindo sobre política, formulando argumentos, tentando convencer seus pares de seus posicionamentos, algo que demonstra ter o indivíduo dos tempos atuais a política como parte importante de sua vida, a constituir-lo enquanto sujeito e membro de uma coletividade.

Há, portanto, indícios de que o homem, na modernidade líquida, deva assumir uma postura muito mais coletivista do que a postura individualista, liberal, própria da modernidade burguesa. O indivíduo é coletivo, identifica-se e persegue o reconhecimento dos seus pares. Assume um papel de protagonismo e emancipação frente a uma realidade na qual o modelo representativo apresentou falhas de difícil correção. A grande questão que emerge, então, é identificar as falhas desse sistema representativo e como ele pode ser adequado a esse indivíduo que retorna a uma convivência coletiva facilitada pela integração oferecida por meio das redes sociais digitais.

O cidadão da modernidade líquida é coletivo. Está integrado pelas redes sociais. É influenciado e quer influenciar seus pares com sua ideologia. Assim, o procedimento democrático faz parte da vida do indivíduo e integra seu dia a dia. O modelo de democracia representativa, portanto, não dá contentamento a esse cidadão, que experimenta uma necessidade de participar das decisões de seu contexto social.

O art. 1º da Constituição Federal dá início à discussão, aqui, evidenciada quando coloca a democracia participativa em segundo plano em relação à democracia representativa. Em seu parágrafo único, quando se lê: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, *online*), observam-se indícios de que a democracia representativa foi a principal preocupação do Constituinte em um contexto pós-ditadura militar, e a democracia participativa ficou condicionada ou, até mesmo, submissa à democracia representativa. Diz-se submissa, pois os principais meios de participação direta contidos na Constituição Federal, tais como o plebiscito e o referendo, necessitam, de uma ou outra maneira, de uma intervenção dos representantes eleitos, seja para sua convocação, seja para sua aprovação.

Esse foi o quadro traçado pelo Constituinte de 1988. Tem-se a democracia representativa em evidência e a democracia participativa em segundo plano, dependendo quase que por completo da iniciativa de representantes eleitos para acontecer. Diante dessa realidade, há de se questionar se esse modelo é capaz de contemplar os anseios de uma sociedade que mudou radicalmente, desde 1988. O paradigma da representatividade ainda está intacto, ou já começou a sofrer os ataques próprios de um anacronismo advindo do passar do tempo? É possível que os tempos presentes tenham colocado em evidência a necessidade de uma preponderância da democracia participativa em relação à democracia representativa?

Busca-se dar uma resposta, nesta pesquisa, a partir da ideia de que a crise de representatividade vivida no Brasil pode ser resolvida ou atenuada com um fortalecimento dos

mecanismos de participação direta existentes ou, até mesmo, com a criação de novos mecanismos de participação que sejam capazes de inserir esse cidadão coletivo nas discussões de governo que a ele interessam. Entretanto pretende-se apontar para um modelo de democracia participativa possível, que pode ser realizado com a viabilização de maior nível de participação ao cidadão. Para que isso aconteça, é necessário que esse indivíduo esteja imerso na discussão na qual pretende atuar como ator democrático, conhecendo as problemáticas do contexto político de forma a tornar sua participação capaz de modificar realidades e a cumprir ideais de justiça social que só podem ser alcançados por meio da democracia.

Parte-se inicialmente da noção de que, para que se possa efetivar um ideal de justiça social, é necessário que o cidadão tenha condições de participar ativamente dos processos decisórios de sua realidade, mediante um procedimento que busque ser maximamente inclusivo e capaz de cotejar as diferentes formas de vida que se apresentam nesse contexto de modernidade líquida. Além disso, ainda se pretende trabalhar a ideia de que essa máxima participação, para ser efetiva, deva-se dar em um contexto político mais localizado.

Entende-se que esse modelo de democracia possível, no contexto da modernidade líquida, deve ser participativo e localizado em círculos menores, como forma de viabilizar o exercício desse modelo democrático. *A priori*, não se defende um abandono do modelo representativo, que, ainda, exerceria uma função primordial no arranjo político nacional, mas uma revisitação do modelo participativo de maneira a se viabilizar a possibilidade de escolhas por meio dos cidadãos em questões que dizem direta e imediatamente respeito a sua vida cotidiana, como, por exemplo, políticas públicas municipais de mobilidade urbana.

Usando uma metodologia dialética (MARCONI; LAKATOS, 2000, p. 81-90), esta pesquisa visa realizar uma análise dos elementos existentes no ordenamento jurídico nacional possibilitadores desse modelo de democracia mais inclusiva. Adotando-se como marcos teóricos a teoria da justiça de Rawls e a teoria procedimental de Habermas, objetiva-se propor uma enumeração de condições do exercício democrático, a fim de que se possa estabelecer um modelo mais adequado à realidade nacional, levando-se em conta o contexto brasileiro de democracia e a história política e econômica do país. Além disso, outros conceitos já de reconhecimento notório não serão desprezados, tendo em consideração que, do ponto de vista conceitual, cumprem o papel de estabelecer boas bases para a identificação do que possa vir a ser um modelo de democracia ideal. Entretanto é necessário que seja possível fazer correções, a fim de se formular uma teoria adequada à realidade brasileira. A proposta, por conseguinte,

é de se fazer uma revisão bibliográfica de teorias já consagradas acerca da democracia, dos procedimentos democráticos e da justiça, de modo a ser viável propor algo que funcione para o Brasil.

Para atingir tal objetivo, a tese está dividida em seis seções, com a pretensão de apresentar uma proposta democrática, tipicamente, brasileira, considerando os elementos institucionais existentes na Constituição de 1988 e outros elementos retirados de legislações esparsas e aquisições doutrinárias sobre o tema, com o intuito de promover um verdadeiro levantamento das possibilidades da democracia direta no Brasil.

Depois desta introdução, na seção 2, ocorre uma verificação da teoria da justiça de Rawls como base para elaboração de uma crítica à necessidade de fixação de princípios de justiça como critério corretor do procedimentalismo. Inicialmente, propõe-se uma análise dos princípios de justiça de Rawls, conflitando-os com a crítica de Amartya Sen sobre os princípios de justiça em realidades de economia subdesenvolvida, como é o caso do Brasil. Intenta-se uma busca pelos princípios de justiça que se adequem à realidade de países com índices de desigualdade social altos, analisando-se a real necessidade de fixação desses ideais de justiça como critérios de correção para uma teoria procedimental. O foco da seção 2 é a busca por um valor que seja capaz de ser reconhecido como importante por uma sociedade, profundamente, dividida entre ricos e pobres. Um valor que sirva como norte para orientar o procedimento democrático para o consenso, mas que não culmine em mais exclusão.

Em contraposição dialética, a seção 3 traz uma análise da democracia como procedimento e das condições necessárias para que se possa agir democraticamente, de maneira inclusiva. Pretendem-se fazer uma revisão da teoria de Habermas e cotejá-la com as críticas que se aplicam aos problemas da democracia brasileira, principalmente, no que diz respeito à participação democrática de minorias, historicamente, excluídas dos procedimentos decisórios. Faz-se um elenco das condições de participação que são necessárias para uma participação democrática inclusiva e das possibilidades de essas condições de participação estarem presentes na democracia direta brasileira. Nesse intuito, cumpre verificar que tipo de procedimentalismo é possível no Brasil, um país que, em sua história, exclui minorias da participação democrática, seja direta ou indireta.

A seção 4, de teor mais investigativo, tem a norte de fazer uma revisão sobre os institutos de democracia representativa e direta existentes no Brasil, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como forma de traçar um panorama capaz de apontar as problemáticas do sistema democrático brasileiro. Além disso, busca-se verificar a



necessidade real do fortalecimento da democracia direta no Brasil como meio de solução para a crise política instalada. Almeja-se ainda examinar de que forma a prevalência da democracia representativa sobre a participativa pode ser prejudicial em um contexto de desigualdade social profunda, levando-se em consideração o histórico político nacional e o passado marcado por segregações de determinadas classes sociais do processo político decisório.

A seção 5 apresenta-se como uma proposta de democracia possível no Brasil, considerando-se os institutos democráticos já existentes e as críticas levantadas pela análise das teorias descritas nas seções 2 e 3. Ademais, propõe-se um modelo de democracia mais localizado, uma democracia focada em raios de atuação menores, tais como o município, a fim de que se possa estabelecer um horizonte compartilhado de motivações capazes de conduzir o processo participativo para um interesse comum, que seja positivo para os beneficiários das decisões públicas, tornando o processo de escolha mais inclusivo e mais apto a cotejar diferentes realidades. Em outras palavras, intentam-se estabelecer os contornos de uma democracia que tem a pretensão de ser maximamente inclusiva, sem desconsiderar as idiossincrasias dos indivíduos, tais como sua história de vida, sua realidade econômica e social, entre outras. Tamanhas diferenças podem inicialmente representar um impasse para a concreção de um modelo democrático inclusivo. O que se pretende é analisar o contexto político atual de modo a se propor uma saída para essa dificuldade. Tal saída seria o exercício da democracia direta em um modelo de participação local no qual os indivíduos dotados de subjetividades distintas compartilham um horizonte comum, capaz de guiar o processo decisório, com a solidariedade como o valor de correção do procedimento democrático. Por último, na seção 6, são apresentadas considerações finais em torno da investigação empreendida.

## 2 DEMOCRACIA COMO JUSTIÇA

De um ponto de vista axiológico, a democracia aparece como um aporte de caráter principiológico e estruturante para a inauguração de toda uma nova fase da história da humanidade. O valor que a ela se atribui está intimamente ligado com os arranjos sociais que foram construídos a partir de uma história de afirmação do homem como sujeito de direitos indisponíveis, arranjo esse que marca o início de uma era de aquisições de valores os quais a humanidade toma como caros e difíceis de negociar. Uma vez adquiridos, não se vislumbra mais uma forma de vida que passe ao largo desses valores, pois sua negação poderia significar o esfacelamento da sociedade, hoje, posta.

Fazer uma análise do que a democracia representa para a humanidade, em termos de valor, passa por compreender a própria sociedade como um todo, uma vez que ela é parte essencial para a concreção dos mais diversos fatores estruturantes do arranjo civilizatório atual. Em outras palavras, compreender a democracia, tanto do ponto de vista conceitual como valorativo, significa poder entender como a sociedade vem se estruturando desde a Revolução Francesa até os dias atuais; entretanto é digno de nota esclarecer que o modelo democrático presente passa por um momento de reflexão em razão de uma crise identitária vivida como um todo pela humanidade.

O contexto civilizatório atual coloca a necessidade de se repensar a democracia enquanto valor e conceito, porque a sociedade não a recebe nos mesmos moldes do que fora cunhado na era pós-revoluções burguesas. Enquanto valor, é possível perceber que a democracia não se amolda mais ao ideário burguês na medida em que o caráter, eminentemente, individualista do Estado moderno não parece mais atender as demandas de um mundo em que o choque de culturas e o pluralismo apontam para a necessidade de uma compreensão de mundo mais coletivista e menos individualizada. Enquanto conceito, ou procedimento, a democracia, também, deve ser observada de um ponto de vista crítico, a considerar que a história pôde atestar que ela não cumpriu o ideal de ser um mecanismo inclusivo, algo apto a ser exercido por todo e qualquer sujeito que se deseje inserir no procedimento da tomada de decisões.

Não se pode negar que, como valor da Era Moderna, a democracia busca cumprir um ideal de justiça advindo de uma crítica ao estado de coisas da época anterior. Na Idade Média, enquanto o indivíduo não era reconhecido como sujeito digno de direitos, ou melhor, tinha direitos, rudimentarmente, reconhecidos, a pretensão do ideário burguês foi uma verdadeira

revolução no que diz respeito ao reconhecimento do valor absoluto da condição humana. Nesses termos, a democracia funcionou como um mecanismo capaz de assegurar ao homem esse papel de protagonista da própria existência. A era que se inaugurava colocou o homem como articulador e concretizador da sua subjetividade. A emancipação do indivíduo só seria possível através de um procedimento que o colocasse de maneira atuante nas decisões que diziam respeito a ele. Sem essa possibilidade, a própria noção de liberdade, princípio estruturante da Era Moderna, seria apenas uma doce ilusão.

Esse reconhecimento do valor democrático como possibilitador de um ideal de justiça o colocou na posição de mandamento obrigatório de uma sociedade que tem a pretensão de estabelecer uma convivência harmônica. Entretanto, por mais que seja notória a necessidade da democracia para que se alcance tal fim, aparentemente, sua estrutura precisa ser repensada. De acordo com o ideário burguês, a democracia é perpassada pelos valores fundantes da sociedade moderna, quais sejam: a liberdade, a igualdade e a fraternidade, e, durante muito tempo, as teorizações acerca da democracia aconteceram nesse sentido. Em outras palavras, a construção teórica da democracia foi fortemente influenciada por uma cosmovisão centrada no indivíduo, e, talvez, essa seja a razão da crise por ela experimentada.

Uma sociedade plural e multicultural não pode ser conceitualmente pensada unicamente, através de uma noção individualista de mundo. Isso porque esse tipo de visão acaba por dificultar a percepção do que vem a ser a cosmovisão do outro, redundando na obstrução dos canais por intermédio dos quais os cidadãos interagem reciprocamente, a fim de alcançarem consensos que venham a ser interessantes para arranjos sociais, historicamente, considerados.

Explícito de outro modo, o contexto civilizatório atual coloca para os teóricos da democracia a difícil missão de desconstruir o aparato teórico que insere o homem, indivíduo, no centro da discussão sobre a democracia. Parece mais interessante, de acordo com o que se observa através das construções sociais dos últimos tempos, que o homem deve ser considerado em sua vivência coletiva, sem olvidar a importância da compreensão do subjetivismo individual para a formação dessa teia social.

Essa guinada na abordagem da democracia em razão do coletivo pode parecer um tanto contraditória em um primeiro momento, já que tira o homem do foco da discussão e passa a colocar a ambiência coletiva como determinante para a construção teórica. A contradição é aparente, posto que não se tem a pretensão de negar a importância do indivíduo para a construção de uma teoria democrática, mas apenas considerar criticamente a noção

moderna de liberdade, que encara o indivíduo, em seu valor em si, de maneira absoluta, sem ponderar o potencial nocivo do exercício da liberdade de forma acrítica e descontextualizada da ambiência, historicamente, considerada em que esse indivíduo vive.

[...] aos cidadãos, individualmente, cabe a responsabilidade de ajustar suas aspirações (e as exigências de suas convicções morais ou religiosas) àquilo que podem razoavelmente esperar das instituições de sua sociedade e assumir a responsabilidade pelas conseqüências de suas próprias escolhas. A introdução dessa noção de 'liberdade efetiva', no presente contexto, só tem o sentido de enfatizar que, para a teoria política que estamos examinando, a forma de enfrentar as questões de tolerância não pode ser dissociada da forma de enfrentar as questões de justiça distributiva. (VITA, 2009, p. 64)

As construções teóricas de influência moderna da formação do indivíduo e de sua importância discutem o valor do homem de maneira descontextualizada tanto do ponto de vista histórico quanto do social, como, também, do cultural. É de se notar que há uma pretensão de se considerar o valor absoluto do homem enquanto tal e o enaltecer na qualidade de sujeito concretizador de experiências. O mundo, que só pode ser conhecido através da experiência individual, desvela-se em face da existência humana, e tudo de concreto que se observa existe em razão da relação do mundo com o indivíduo.

Teóricos como Kant (2013) e Rawls (2008), de maneira, indubitavelmente, acurada, conseguiram demonstrar a importância da construção moderna da noção de indivíduo, a qual girava em torno de uma ideia de homem igual e universal (ALVES, 2002, p. 22), para a compreensão da sociedade pós-Revolução Francesa. Esses fundamentos, ainda, são marcantes para qualquer pretensão teórica da análise da democracia, entretanto é preciso ultrapassar essa compreensão, para que se possa verificar o papel do indivíduo na sociedade plural.

A noção moderna de indivíduo tem como um dos principais escopos o tratamento da liberdade como um valor sobre o qual o sujeito se forma e a ele está atrelado de maneira a conformá-lo. A existência do homem moderno acontece em virtude do exercício da liberdade, e, sem essa autonomia, a própria noção de indivíduo se perde, uma vez que todo o desenho do tecido social da modernidade foi pautado com base nessa noção. Assim, é necessário dizer que uma revisão do valor do indivíduo nas construções contemporâneas de sociedade passa, necessariamente, por um reconhecimento da importância que foi, em um primeiro momento, o enaltecimento da noção de subjetividade, influenciada pelo valor da liberdade (KOLM, 2000, p. 585), para que se chegasse ao contorno social plural observado hoje em dia. Sem isso, a história da humanidade seria descrita de uma maneira, completamente, diferente.

A despeito de se experimentar um momento histórico que coloca em perspectiva a relevância da noção moderna de indivíduo, o modelo democrático que se observa na maioria dos Estados do mundo, ainda, é pautado conforme a visão moderna de homem. Os valores concretizados pós-Revolução Francesa, ainda, são valores caros para a humanidade apesar de estarem sendo diuturnamente postos às mais diversas críticas teóricas. Demanda-se a verificação dos contornos de uma democracia possível a partir de uma compreensão da maneira como a humanidade lida com a crítica desses valores. Em outros termos, em um momento de crise da modernidade, é necessário que seja feito um questionamento acerca do que é possível alterar ou não, ou ainda, questionar-se sobre o que, efetivamente, precisa ser revisto.

De acordo com um diagnóstico inicial, a noção de indivíduo dotado de liberdade típica do Estado moderno não parece se adequar às necessidades de uma sociedade plural, por tratar o exercício da liberdade de maneira descontextualizada. Em outras palavras, a noção moderna de liberdade não toma o indivíduo em um ambiente coletivo em que ele se encontra reciprocamente considerado. Além disso, não leva em consideração o contexto social, o choque que acontece quando do encontro de culturas e, tampouco, leva em consideração a possibilidade de o valor da liberdade não ser o valor mais importante a se resguardar no instante em que a experiência concreta aponta para a necessidade de composição e asseguramento de valores mais estruturantes do ponto de vista coletivo.

Não é à toa que as teorias individualistas modernas se colocam de maneira atemporal e descontextualizada, de modo a colocar a justiça como um padrão universal a ser almejado por todos (VITA, 2009, p. 62). As considerações sobre o que vem a ser uma sociedade justa, pela ótica dos liberais modernos, não cotejam o arranjo social posto na prática. É de se questionar se esse tipo abordagem não apresenta uma feição, potencialmente, segregadora, ao desconsiderar idiosincrasias práticas que atestam contra a capacidade dessas teorias de aproximarem-se do ideal de justiça por elas pregado e defendido.

Em um primeiro momento, os teóricos (ROUSSEAU, 2006, p. 71) que trataram da democracia preocuparam-se sobremaneira com a questão da deliberação, chegando até mesmo a considerar que a opinião da minoria vencida seria necessariamente uma opinião ruim, justamente, por não ter tido o sucesso de prevalecer. A noção de liberdade está intimamente ligada a essa crença, pois, exercendo esse direito, os sujeitos podem fazer qualquer coisa, inclusive decidir de maneira errada. O que não podem é submeter seus pares a tais escolhas. A

deliberação geral seria, portanto, uma forma de livrar a maioria das escolhas ruins das minorias. A decisão vencida constituiria um erro.

Weber (2004, p. 153), também, pode ser citado como um autor que mantém uma postura cética a respeito da possibilidade de solução de divergências através da argumentação. Os conflitos não podem ser solucionados por meio de um debate, pois os valores dos indivíduos não podem ser compatibilizados entre si. Weber não acredita na possibilidade de superação dos subjetivismos e coloca para a ciência o papel de solucionadora das querelas que, eventualmente, possam existir.

Demais autores, tais como Habermas (2012, p. 477), por outro lado, voltaram o olhar para a questão da argumentação inserida no processo democrático e mudaram o foco do momento da decisão para o momento da argumentação, apontando o debate público como uma ferramenta importante para que a tomada de decisão seja feita de maneira racional. Nesse contexto, as opiniões e motivações das minorias deveriam ser consideradas; não tomadas como um erro. A noção de sociedade plural e inclusiva pressupõe o cotejo dos argumentos de grupos minoritários, entendendo que a qualidade dos argumentos não pode ser definida pela quantidade de pessoas que a ele se afiliam. É possível que o debate democrático desvele pormenores, antes, ignorados pela maioria das pessoas, os quais, uma vez suscitados, seriam capazes de modificar os contornos do debate público.

De acordo com Leonardo Avritzer (2000, p. 32), citando pontualmente Rawls, há ainda um momento de transição entre esses dois posicionamentos. Nas palavras do autor:

John Rawls é, certamente, um autor de transição entre uma concepção decisionística de deliberação e uma concepção argumentativa na medida em que, em algumas das suas obras, especialmente em sua ‘Teoria da Justiça’, ele opera com um consenso decisionístico (ainda que não sem algumas contradições) e, em outras, ele supõe que as diferenças culturais são parte de uma condição de pluralismo o que supõe a argumentação e a deliberação.

Entende-se aqui que as construções teóricas de Rawls acerca da justiça podem fornecer um grande contributo para a teorias com vieses argumentativos, uma vez que, tal como é apontado mais adiante, o procedimento, por si só, não seria capaz de orientar a tomada de decisão, para que o consenso, de alguma maneira, apresente-se como favorável nos mais diversos contextos plurais. Acredita-se que há a necessidade de cotejar as teorias procedimentais com teorias da justiça mais elaboradas, como a de Rawls, as quais, não obstante apresentem algumas contradições, levantam questões, essencialmente, importantes para a apreciação do procedimento enquanto mecanismo eficaz de compatibilização de

cosmovisões de mundo diferentes, algo, extremamente, desejável em um contexto histórico e cultural pluralista.

Uma sociedade justa pode ser perseguida somente de acordo com um diagnóstico, contextualmente, considerado. O critério de correção do procedimento, para que se persigam padrões de justiça, deve ser um valor que se amolda circunstancialmente. Em outras palavras, o preenchimento do conteúdo moral do que se estabelece como justo deve levar em consideração a ambiência ética de indivíduos, reciprocamente, considerados e empáticos entre si.

Um exame perfunctório do momento histórico atual é capaz de verificar que o arranjo civilizatório se configura como um ambiente de mistura, em que indivíduos de tradição (GADAMER, 2013, p. 292), completamente, diferente têm a difícil tarefa de conviver coletivamente, em razão do fenômeno da globalização. As fronteiras tornaram-se mais permeáveis, e o contato entre os povos fez nascer conflitos de interesses, antes, nunca, experimentados. Ainda, é necessário observar que, somado a essa estrutura complexa de convivência, a aquisição de tecnologias aproximou os seres humanos de uma forma nova, à qual muitos sujeitos, ainda, encontram dificuldade em adequar-se.

Antes do fenômeno da globalização, os cidadãos conviviam relativamente isolados em suas culturas. A municipalidade fazia parte das construções de tradições dos indivíduos, e, assim, as pessoas que conviviam entre si possuíam um passado comum compartilhado, no qual os problemas locais diziam respeito a um grupo de pessoas com culturas parecidas. A conformação dos indivíduos, portanto, passava pelo convívio e pela construção de uma vida em comum, na qual os sujeitos atores da cidadania eram minimamente parecidos, o que podia ser um auxílio para a convivência mútua.

Estabelecer um diálogo entre indivíduos com estruturas subjetivas parecidas em razão do compartilhamento de tradições é potencialmente mais fácil. Partindo-se da premissa de que esses indivíduos conseguem alcançar um nível maior de empatia, a comunicação torna-se mais fluida e sem entraves iniciais. Assim, a aquisição de um consenso percorre um caminho mais curto, já que não conta com a barreira inicial da falta de reconhecimento do outro como sujeito dotado de direitos e deveres semelhantes.

O arranjo civilizatório dos dias atuais demonstra que essa conformação social não mais perdura. O choque entre culturas diferentes pode ser observado nas mais diversas localidades do mundo. A contemporaneidade coloca para os cidadãos a difícil missão de

estabelecer relacionamentos empáticos com pessoas, notadamente, diferentes. A era que se inaugura após o fenômeno da globalização reclama dos indivíduos a sapiência de poderem desenvolver novas formas de convívio que possam ser capazes minimizar o conflito de interesses entre cosmovisões distintas.

Assim, é preciso analisar a construção dos sujeitos modernos e dos valores que norteiam a experiência dos indivíduos com o mundo, a fim de que se possa empreender uma análise e uma crítica do arcabouço axiológico que guia a humanidade até os dias de hoje. A orientação, para que se persiga um ideal de justiça, ainda, passa por valores que interessam ao arranjo civilizatório que tem como marca principal a convivência recíproca de múltiplas cosmovisões em um mesmo espaço? De outro modo, indagado, os valores que nortearam a Era Moderna, ainda, aplicam-se aos dias atuais quando se busca concretizar uma sociedade, cada vez mais, justa? Podem os indivíduos, na concreção de uma experiência coletiva harmoniosa, ainda, serem guiados por valores e ideais de justiça típicos da Era Moderna? É o que se procura verificar nas próximas seções, a partir de uma interlocução com as teorias acerca da justiça que influenciaram enormemente a sociedade até agora.

## **2.1 A justiça como valor para o exercício político e a problemática plural: a missão de incluir o diferente**

Segundo foi visto anteriormente, as teorias acerca da democracia distinguem-se entre as que dão ênfase ao momento da decisão, as quais se convencionou chamar de decisionistas, e as que enfatizam a argumentação, ou o debate de ideias para um consenso racional, as quais são denominadas de argumentativas. Consoante Avritzer (2000), John Rawls é um teórico que se encontra situado entre as duas correntes, principalmente, porque duas de suas obras mais influentes, “Uma teoria da justiça” (1971) e “Liberalismo político” (1993), apontam para uma mudança de posicionamento do autor.

Os quase 20 anos que separam a ‘Teoria da Justiça’ do ‘Liberalismo Político’ implicaram uma mudança de posição cujo o significado para a teoria rawlsiana foi de fundamental importância. A teoria rawlsiana passa de uma posição de acordo com a qual o grande conflito societário é o conflito de interesses entre indivíduos iguais para a suposição de que o problema central das sociedades contemporâneas é o da diferença de concepções entre os indivíduos acerca dos seus valores e concepções morais. (AVRITZER, 2000, p. 33)

Apesar de apresentarem essa mudança no posicionamento do autor, ambas as obras são essenciais para a compreensão do pensamento de Rawls sobre as possibilidades de



concretização de uma sociedade justa. Enquanto Rawls deixa claro, no primeiro livro, que sua teoria se presta mais a uma reflexão da justiça, no “Liberalismo Político” (2000), já se pode observar uma preocupação clara do autor com o agir dos indivíduos em sociedade e com a possibilidade de concreção de justiça a partir do conflito de interesses em um ambiente de cosmovisões de mundo plurais.

Nos parágrafos a seguir, buscam-se perpassar em linhas gerais as duas obras, cotejando-as com algumas críticas feitas em relação aos referidos textos ao longo dos anos. A pretensão é de que, ao fim do presente trabalho, possa lançar-se mão de um arcabouço teórico que possibilite o enfrentamento das problemáticas acerca da democracia, mormente, a democracia brasileira, não somente do ponto de vista procedimental, mas, também, valorativo, colocando a justiça como um fim a ser alcançado pelo procedimento democrático, elucidando as condições necessárias, para que se possa ter uma tomada de decisão justa.

Quando da elaboração de seus princípios de justiça, Rawls parte de uma posição original, na qual os homens não teriam conhecimento sobre os lugares que ocupariam na sociedade tal como a conhecemos. Desprovidos de saber sobre suas condições sociais (CITTADINO, 2009, p. 99), sobre seus privilégios ou sobre a falta deles, sobre as relações que desenvolvem, os homens seriam capazes de fazer uma escolha do que consideram justo de maneira neutra, e, como tal, essa escolha representaria algo desejado por todos os indivíduos em qualquer posição que se encontrem na vida.

A idéia intuitiva da justiça como equidade consiste em pensar os princípios fundamentais da justiça como constituindo, eles mesmos, o objeto de um acordo original em uma situação inicial adequadamente definida. Esses princípios são o que as pessoas racionais interessadas em promover seus interesses aceitariam nessa situação de igualdade para estabelecer termos básicos de sua associação. Deve-se demonstrar, portanto, que os dois princípios de justiça são a solução do problema de escolha apresentado pela posição original. Para tanto, é preciso demonstrar que, dadas as circunstâncias das partes, e seus conhecimentos, suas convicções e seus interesses, um acordo fundamentado nesses princípios é a melhor maneira de cada pessoa garantir seus objetivos, à luz das opções disponíveis. (RAWLS, 2008. p. 144)

Como se vê, a eleição dos princípios de justiça acontece, para que, no mundo real, haja a possibilidade de os conflitos serem compostos de maneira interessante para todos os indivíduos. Isso quer dizer que a pretensão de neutralidade buscada por Rawls, realmente, parece algo interessante tanto do ponto de vista ideal como, também, do prático. A posição original e a conseqüente eleição dos princípios de justiça a partir dessa posição, em tese, seriam algo, profundamente, desejável para a solução prática dos conflitos, uma vez que os

princípios eleitos poderiam ser reclamados sempre que pairasse dúvida sobre a concreção ou não de um desfecho justo sobre as questões.

O problema que se coloca para ser discutido aqui é se os princípios eleitos na posição original, realmente, cumprem o papel de representar valores importantes para a sociedade como um todo e se conduzem à concretização da justiça. Em uma primeira leitura menos comprometida, um crítico de Rawls poderia dizer que os princípios de justiça são comprometidos com um ideário liberal, o qual despreza valores, potencialmente, relevantes quando se pensa em sociedades plurais e multiculturais; entretanto não se pode dizer que Rawls sofreu de tal cegueira ideológica. Apesar desse tipo de crítica, o autor preocupou-se com não transformar sua teoria em uma teoria meritocrática alheia às idiossincrasias de uma sociedade que é claramente marcada por desigualdade, antes de colocar a equidade como valor primordial.

Ao tratar do princípio liberal de igualdade equitativa de oportunidades, Rawls (2008, p. 101) pontua textualmente que não se deve confundi-lo com a “idéia de carreiras abertas ao talento”, e isso já fornece uma base, para que se coloque em perspectiva a noção de que Rawls elegeu os princípios de justiça em consonância com um contexto sociocultural, tipicamente, burguês, incapaz de dar conta das vicissitudes próprias de um arranjo civilizatório diverso, ou, pelo menos, fê-lo sem a devida atenção a essa possível crítica. Há uma preocupação do autor com a noção de justiça que pode ser concretizada através de um procedimento.

O procedimento é tratado por Rawls (2008, p. 105) de maneira muito perspicaz, quando ele é capaz de admitir que um procedimento justo não dá ensejo, necessariamente, a uma situação justa e afirma ainda que o que torna o resultado final justo é o resultado de uma série de apostas justas. Em outras palavras, para que o procedimento seja capaz de conduzir à justiça, ele deve partir do estabelecimento de instituições justas.

Só se alcança uma situação justa se o pano de fundo, antes, desenhado para alcançá-la é concretizado. Entretanto, apesar de Rawls ter sido de uma lucidez ímpar ao afirmar que o procedimento justo não garante uma situação de justiça, a exigência por ele estabelecida de se concretizarem instituições justas, para que as situações justas possam existir, remanesce passível de críticas. Seria mesmo impossível a concreção da justiça quando o pano de fundo da realidade é um arranjo institucional injusto? Será que Rawls não desprezou as possibilidades de concreção de justiça que podem emergir mesmo de uma realidade fática injusta? O autor coloca a questão da seguinte maneira:

Só se pode chegar a uma distribuição equitativa por meio do funcionamento concreto de um processo social equitativo ao longo do tempo, durante o qual, de acordo com normas publicamente anunciadas, os títulos de propriedade são conquistados e respeitados. Essas características definem a justiça procedimental pura. Portanto, quando se pergunta abstratamente se uma distribuição de um determinado estoque de coisas para determinados indivíduos com desejos e preferências conhecidos é mais justa do que outra, simplesmente não há resposta para a pergunta. (RAWLS, 2000, p. 335-336)

Não obstante se concorde com Rawls que, em termos ideais, concretiza-se a justiça a partir de instituições justas, a pergunta que, ainda, coloca-se é se, realmente, seria impossível emergir justiça de uma sociedade, potencialmente, desigual e injusta. A realidade fática apresenta uma ambiência, para que seja realizado um procedimento, completamente, diferente da proposta de instituições justas colocada por Rawls. Embora sua teoria seja correta do ponto de vista metodológico, o arranjo civilizatório atual coloca em evidência a aplicabilidade de tal aporte teórico.

Rawls defende que não se pode esperar que, por si só, a ideia de justiça procedimental funcione, mas essa noção, reunida às noções de véu da ignorância, de posição menos favorecida, de ordem lexical, enfim, às várias noções trabalhadas em seu texto, poderia funcionar bem para a concreção de situações justas. Todavia, de acordo com o que se pode verificar das relações humanas e as estruturas sociais consideradas em seus contextos, a crença de Rawls parece ingênua, uma vez que não aprecia peculiaridades de ordem prática. Um indivíduo que se relaciona intersubjetivamente com outro não pode determinar o seu agir justo pela existência ou não de uma estrutura institucional justa. Parece possível que os seres humanos consigam perseguir caminhos direcionados pela justiça mesmo quando esses caminhos se desenrolam no terreno árido da injustiça.

Aqui se defende que, dependendo dos contextos e dos indivíduos envolvidos no procedimento, pode desvelar-se uma força motriz capaz de orientar as ações em um sentido justo, independentemente da existência ou não de instituições justas. Parece que Rawls aponta como condição para a justiça a necessidade da concreção de instituições corretas e desconsidera o potencial modificador das ações humanas quando colocadas em contextos de desfavorecimento. Não é preciso consertar as instituições, para que se alcance a justiça, mas é o exercício da justiça que corrige as instituições, mormente, aquelas que se erigem sobre estruturas socioculturais, francamente, desiguais, como é o caso das instituições brasileiras.

Essa perspectiva posiciona a justiça em um viés muito mais prático, pois o ponto de partida, no agir prático, não costuma ser uma instituição correta, mas a existência de

instituições, potencialmente, desagregadoras faz nascer nos indivíduos a percepção da necessidade de mudança de realidades excludentes. Afirmado de outra forma, as sociedades e instituições injustas são capazes de despertar nos sujeitos um sentimento em prol da mudança. Um indivíduo, em uma situação favorável, tem uma tendência a nela permanecer, por tratar-se de uma zona de conforto, mas um indivíduo, em uma situação de exclusão, movimenta-se no sentido de sanar essa desigualdade, e o resultado dessas ações pode, sim, concretizar-se em situações justas.

Chegou-se até aqui, para demonstrar que Rawls tratou com a perspicácia necessária a noção de purificação, ou correção, através do procedimento. Ao ressaltar que o procedimento, em si, seria incapaz de fornecer o justo, evidenciou a necessidade de se estabelecerem critérios orientadores do procedimento. Esses critérios, em sua teoria, podem ser reconhecidos nos princípios de justiça que, segundo ele, são o princípio da máxima liberdade igual e o princípio da igualdade (equitativa) de oportunidades. A posição original foi o que possibilitou a escolha desses princípios, e todos os acordos firmados nela são justos por representarem acordos interessantes a todos a despeito do lugar que ocupam.

A posição original parece atribuir aos princípios de justiça a característica da neutralidade perante as situações que, de fato, apresentar-se-iam, bem como demonstra uma tendência universalizante desses princípios, na medida em que os coloca de maneira atemporal a quaisquer contextos fáticos que se mostrem, independentemente da história, da cultura ou da sociedade em que esses indivíduos estão inseridos. Os sujeitos, ao agirem dotados dos princípios da justiça, seriam capazes de concretizar situações justas. Eles se colocam como pressupostos necessários para a justiça, que só pode ser realizada a partir deles.

Apesar de o conteúdo material dos princípios ser inegavelmente virtuoso e desejável em uma sociedade justa, defende-se aqui que eles podem não ser necessários como pressupostos. Em outro texto, não parece que só possa existir justiça se houver o exercício da máxima liberdade igual, assim como uma igualdade de oportunidades. Aliás, no arranjo civilizatório atual, poder-se-ia defender que esses pressupostos, quase nunca, estão presentes quando do agir pragmático dos atores sociais, principalmente, quando se fala de equidade. A própria definição do conteúdo material dos princípios, no caso prático, já parece de difícil concreção. Note-se que as noções de liberdade e equidade individuais sugerem não confirmar essa tendência universalizante dos princípios; é o que se pretende analisar.

Quando se fala de inclusão de pessoas, essencialmente, diferentes em ambientes de convivência abertos, as próprias noções de liberdade e equidade parecem difíceis de serem

compartilhadas. É notório que, de acordo com a formação cultural do indivíduo, os conceitos por ele elaborados são ressignificados conforme sua própria cosmovisão de mundo, e há toda uma gama de peculiaridades que faz com que as noções de valores por ele assimiladas sejam frontalmente diversas das experimentadas por alguém próximo. A ambiência social dos sujeitos individuais é conformada de acordo com seu aparato fisiológico, sua hereditariedade, em contato com o mundo.

A experiência é uma interação entre o aparelho cognitivo do indivíduo e toda a sua história de vida, que tem como resultado um número infinito de cosmovisões acerca da vida, e, para que fosse possível que qualquer valor fosse tido como universal, seu conteúdo deveria ser minimamente compartilhado, a fim de que se pudesse reconhecer como algo concreto (SEARLE, 1995, p. 32).

Isso quer dizer que a noção de liberdade e de seu mais amplo exercício pode parecer completamente diferente para pessoas que convivem de maneira próxima, e o que define essas diferenças são as heranças de cada um confrontadas com sua historicidade. Aqui aparece de imediato o questionamento se *Uma Teoria da Justiça* de Rawls dá conta de compreensões diferentes do que vêm a ser liberdade e equidade. Mesmo se utilizada a posição original para atribuir à sua teoria uma neutralidade necessária para a aplicação ampla dos princípios, entende-se que, na prática, os indivíduos não seriam capazes de permanecer exercendo essa neutralidade.

No mundo factual, as posições distintas de vida colocam necessariamente compreensões diferentes dos princípios, e, mesmo que, no processo de estabelecer situações justas, tenha-se clareza de que o exercício dos princípios de justiça seja necessário, para que esta seja alcançada, a compreensão que cada sujeito terá do conteúdo desses princípios poderá ser flagrantemente destoante, influenciados diretamente que estão por suas posições de portadores de privilégios ou de excluídos.

O compartilhamento do conteúdo material dos princípios pelos atores sociais no ânimo de concretizar situações de vida justa não pode ser estabelecido como pressuposto, para que se inicie o procedimento, simplesmente, porque não parece ser possível que, de fato, exista essa compreensão compartilhada. Então, há que se pensar em justiça não como pressuposto, mas como orientação para as ações dos sujeitos que possam estar envolvidos em conflitos de interesses. A aquisição de uma ordem social justa dá-se, necessariamente, em contextos fáticos, inicialmente, injustos, e é importante ressaltar ainda a ideia defendida por Rawls de que o procedimento, em si, não é suficiente, para que se alcance justiça.

Tendo isso em vista, é mister enfrentar o problema da justiça com a clareza de que o procedimento não parte de pressupostos justos, e, mesmo que se desenvolva com retidão e em meio a instituições probas, ele, em si, não garante a concreção da justiça. Isso não quer dizer que o procedimento não seja necessário e, tampouco, que seja impossível a busca pela justiça, mas significa sim ser pouco provável que se alcance justiça partindo-se de premissas não realísticas e sem o entendimento de que o procedimento não é purificador e suficiente por si só. Ele representa um caminho necessário, mas cheio de dificuldades. É preciso estabelecer como se deve decidir, quem deve decidir e sobre o que se vai decidir (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2015, p. 330).

Em contexto social multicultural, a convivência pública não é harmônica. As noções individuais diferentes do que é justiça e do que é equidade lançam para as teorias da justiça a inescapável questão das possibilidades de soluções pacíficas de conflitos. Os caminhos que se apresentam não parecem partir da igualdade de oportunidades nem da ampla liberdade. Muito pelo contrário. O ideário burguês cumpre bem o papel de esclarecer os desejos ocidentais do que vem a ser uma sociedade justa e pacífica; entretanto o conviver harmonioso entre os homens pode não necessariamente residir nesse modelo.

Uma vez que se constata que o cumprimento da justiça depende de situações de partida incorrentes na prática, demanda-se fazer um percurso crítico e uma revisão teórica, a fim de que se possa dar conta da realidade fática. No caso do Brasil, por exemplo, as instituições são flagrantemente corruptas, o exercício da liberdade individual é constantemente cerceado pela inoperância das instituições que asseguram as garantias individuais, a equidade é uma quimera, indiscutivelmente, posta em xeque pelo histórico social de desigualdade, entre outros fatores que adjetivam a teoria da justiça como algo, extremamente, desejável, mas improvável.

As desigualdades observadas no mundo atual assumem os mais diversos contornos. São desigualdades que surgem da história de determinado país, de querelas políticas e religiosas antigas, do déficit educacional, da acomodação territorial de famílias carentes em zonas de risco; muitos são os desenhos da desigualdade. Defende-se aqui que o tratamento para esses desenhos seja considerar cada caso concreto em sua peculiaridade. Isso quer dizer que as desigualdades de uma sociedade como a brasileira não são resolvidas pelos mesmos princípios de justiça de uma sociedade desigual de um país do mundo árabe. As questões a serem resolvidas são diferentes e, como tais, demandam teorias diferentes. A título de

exemplo, podem-se citar as favelas do Rio de Janeiro, que são um fenômeno muito próprio e particular do Brasil.

As situações injustas que demandam soluções de conflitos quebram uma paz social que pode ter configurações muito particulares. Igualdade de oportunidades e máxima liberdade podem, ao contrário do que aparentam, não representar um caminho para a justiça. Aplicar tais princípios em realidades diversas da experimentada por John Rawls pode simplesmente não representar coisa alguma enquanto o exercício de outros valores pode ter sucesso quando o que se busca é a concreção de situações justas.

Em um contexto histórico como o brasileiro, o máximo exercício da liberdade, mesmo que se respeitem as liberdades de outrem, pode configurar um estado de coisas que está longe da paz por que se anseia ao tentar se concretizar uma ordem justa. Em outras palavras, o exercício da liberdade acrítico, sem considerar a perspectiva teleológica do exercício desse valor, pode acabar resultando em uma realidade em que as tensões entre os convivas e os conflitos parecem estar sempre iminentes de acontecer, e, por mais que não aconteçam, viver na iminência desses conflitos não parece representar um ambiente de desenvolvimento individual saudável.

O exercício máximo da liberdade não parece resolver os problemas mais elementares da sociedade brasileira. Isso porque o exercício da liberdade deve passar por uma contextualização crítica desse valor. O indivíduo deve ser capaz de ponderar quais são os fins desejados quando se coloca no exercício pleno de sua liberdade, e fazê-lo sem esse viés crítico pode representar muito pouco em uma sociedade em que as tensões causadas pelas diferenças entre os sujeitos são marcadamente iminentes. É preciso considerar o fim dos valores para seu exercício e se eles representam algo determinante para a sociedade que se almeja concretizar.

O que se observa no Brasil é que o exercício da liberdade tem sido feito de uma maneira acrítica, sem levar em conta o potencial risco que esse exercício pode causar a uma convivência saudável entre os indivíduos. Agir livremente não deveria ser somente agir dentro da lei e sem adentrar na liberdade dos outros, mas, também, agir em prol do benefício da comunidade como um todo. Essa visão do indivíduo considerado dentro de um contexto coletivo parece ser mais coerente com uma realidade multicultural, mas limita em outro aspecto o exercício da liberdade. Considerar a liberdade o valor mais caro representaria uma ordem social mais justa?

O que se defende aqui é que, em uma sociedade, fortemente, marcada por tensões ocasionadas pela convivência entre os diferentes, o exercício amplo da liberdade não parece ser um valor tão importante. Isso não quer dizer que a liberdade não deve ser reconhecida e protegida, inclusive constando nos róis de direitos fundamentais das cartas constitucionais, mas que ela deve de fato ser limitada, para que seja possível um desenvolvimento individual saudável dos sujeitos, reciprocamente, considerados. O exercício crítico do direito à liberdade pode levar o indivíduo a reconhecer a necessidade de limitar seu agir em função de um bem maior, da harmonia entre os pares.

Do ponto de vista individual, isso pode refletir em um ganho que só será comprovado a partir do exercício crítico dessa liberdade. Quando inserido dentro de um contexto social multicultural e plural, o sujeito pode perceber que agir com plena liberdade pode acarretar um desgaste das suas relações sociais particulares, representando uma perda substancial em sua qualidade de vida, pois as relações entre os convivas são parte determinante do desenvolvimento pessoal saudável dos atores sociais.

Então, a consideração da formação individual dos sujeitos passa necessariamente por uma análise da convivência coletiva, uma vez que as relações sociais configuram o indivíduo como tal, e, a partir delas, ele se desenvolve. O exercício crítico da liberdade é uma forma de contextualizar o valor liberal dentro de uma perspectiva coletivista, mas ao se considerar esse viés, fica claro que o exercício amplo da liberdade pode não indicar o caminho para uma sociedade justa, principalmente, quando o arranjo sociocultural da realidade atual coloca para os indivíduos a necessidade de se conviver com diferenças, antes, nunca, tratadas como relevantes.

Abrir mão da liberdade em determinadas situações, mesmo quando a lei autoriza seu exercício, parece ser algo preeminente nessa sociedade multicultural. Entretanto essa escolha não pode ser imposta, mas deve vir de uma racionalização crítica acerca do agir. A abstenção de certo comportamento em razão de uma harmonia coletiva deve ser algo escolhido a partir da reflexão individual sobre os valores importantes para a concretização de uma sociedade justa. Esperar, contudo, que os indivíduos exerçam a liberdade de maneira crítica, sem nenhuma forma de imposição, parece ser uma quimera difícil de ser realizada. O que se pretende defender é que, de acordo com uma perspectiva coletivista, a liberdade não representa o valor máximo a ser realizado, para que se alcance uma sociedade justa.

A noção de justiça, aqui, considerada é uma justiça que concretiza uma convivência coletiva ordenada, harmoniosa e pacífica. O exercício da liberdade acrítico tem uma tendência



a estabelecer tensões de convivência que podem a qualquer momento se transmutar em situações de conflitos de interesses. É notório que, enquanto houver convivência entre humanos, os conflitos de interesses vão sempre existir, mas é necessário que a solução desses conflitos tenha uma propensão à concretização de uma harmonia e não somente a uma restauração da ordem, consistente na existência de apenas uma conformação virtual dos indivíduos à solução apresentada. Em outras palavras, a solução de conflitos apresentada deve representar, para os envolvidos na querela, uma restauração da harmonia em que eles se sintam satisfeitos com a composição, em que ambos possam compreender que há um interesse maior em jogo, que é o da justiça como paz social.

Pormenorizando a noção, anteriormente, apresentada, é preciso fazer uma análise mais crítica da solução de conflitos que não causa nos sujeitos envolvidos um sentimento de concretização de justiça. Ou seja, submeter-se à solução sem estar de acordo com o que foi proposto parece só acirrar mais as disputas, e isso não conduz a uma paz social. Considerar o viés individual, os anseios particulares dos atores parece ser imprescindível, para que a justiça material possa ser cumprida. Ao envolver-se em um conflito de interesses, o indivíduo, idealmente, deveria compreender a solução apresentada como uma alternativa para a restauração da harmonia de convivência, levar em conta seu viés mais importante, que é o da possibilidade de restauração da convivência pacífica. Se os sujeitos envolvidos no conflito aceitam a solução sem compreender a importância da restauração da ordem, provavelmente, as tensões vão perdurar e ficar latentes a ponto de, mais tarde, ocasionarem conflitos parecidos.

Quando se propõe um diagnóstico do momento mundial atual, é perceptível que a resolução de conflitos deve ter um caráter muito mais profundo do que a simples pacificação momentânea das partes. É preciso que os envolvidos possam posicionar-se criticamente sobre a decisão encontrada de modo que a ausência de conflito, de fato, seja reflexo de uma relação de convivência saudável. A convivência entre atores sociais, extremamente diferentes em diversos aspectos, traz para a humanidade a necessidade de se buscarem formas de convivência mais críticas, nas quais os indivíduos possam ser capazes de compreender que há valores coletivos a serem assegurados que, também, garantem a concretização do sujeito do ponto de vista singular.

Esse ideal mostra-se de difícil concreção quando o que se observa na realidade é o acirramento de disputas antigas, evidenciadas pelo choque da convivência geográfica no mesmo espaço. A inclusão do diferente passa, portanto, por um posicionamento crítico do que

vem a ser a liberdade e sobre qual o custo de seu exercício quando o que se busca é a paz entre os povos, ou melhor, é necessário o questionamento sobre as razões do exercício da liberdade e se ela é desejada de toda maneira, inclusive no seu exercício acrítico.

O exercício da liberdade pode aparentar um valor caro e inegociável, e, aqui, não se defende que não seja considerado em sua devida importância, mas que seu exercício seja limitado e não irrestrito. O argumento reside na necessidade patente que se apresenta, em razão do arranjo civilizatório atual, em que a convivência se faz entre pessoas, essencialmente, diferentes, de que a liberdade seja utilizada para concretizar uma ambiência de convivência em que os sujeitos colocam em perspectiva outros valores além do pleno gozo da liberdade. Defende-se que, de acordo com o contexto, a liberdade pode não ser um princípio de justiça, mas tão somente outro valor considerado em sua importância, mas passível de ser relativizado em prol de interesses superiores a serem protegidos.

Dessarte, a liberdade, assim como outros valores, ainda, figuraria no rol de valores essenciais à humanidade, mas devendo ser encarada de maneira contextualizada. É o contexto que demonstra os valores que deverão conduzir o procedimento de concreção de justiça. Universalizar, para todas as situações fáticas, princípios de justiça pode se adjetivar temerário, porque não conduz necessariamente a um estado de coisas desejável por uma coletividade que necessita de uma convivência harmoniosa. Além disso, o exercício amplo da liberdade pode rumar à extrapolação de individualismos que, talvez, representem valores importantes para determinada sociedade, mas podem não parecer tão essenciais assim a culturas que têm organizações e feições mais voltadas para um coletivismo.

Faz-se necessário ressaltar, ainda, que colocar a liberdade como um valor universalizável a qualquer contexto assemelha-se a algo característico de pensadores com tradição social e cultural, tipicamente, liberal. A ambiência formadora dessa perspectiva crítica foi determinante, para que o princípio da liberdade fosse posto nesse lugar de destaque, uma vez que a contextualização histórica em que estão inseridos os encaminha para essa tendência, o que não quer dizer que, necessariamente, a liberdade deva ser compreendida como um valor de carga axiológica, igualmente, pesada para todo e qualquer contexto histórico. Ademais, na conjuntura social atual, o exercício pleno da liberdade, como foi explícito anteriormente, pode ser potencialmente nocivo se feito de modo acrítico, sem o cuidado de compatibilizar as cosmovisões de mundo, extremamente, diferentes.

As críticas levantadas contra o princípio da liberdade como princípio universal de justiça não se esgotam nessas apresentadas acima. Elas correspondem à compatibilização

desse princípio com a realidade fática, social, cultural e econômica na qual se tem a pretensão de aplicá-lo. Em outras palavras, do ponto de vista prático, utilizar a liberdade como princípio de justiça passa primeiramente pela necessidade de se fazer um diagnóstico de uma época e averiguar sua adequação enquanto valor aplicável. Conclui-se que, a depender do contexto, a liberdade vai ser um valor mais ou menos precioso, mas, nunca, desprezado. Apenas seu exercício é que se deverá dar consoante a situação que se apresenta.

Ainda seguindo a linha teórica de Rawls, é relevante avaliar a equidade de oportunidades e suas possibilidades de aplicação em diversos contextos sociais, mormente, o de países de capitalismo tardio, como o Brasil. Seria desejável sim, mas, também, necessário para a concretização da justiça, que a igualdade estivesse presente de partida nas situações em que se busca a composição de conflitos. Seria impossível a realização da justiça em um ambiente de oportunidades díspares e com focos de privilégios compartimentados para determinados setores da sociedade?

Nesse diagnóstico de sua aplicação prática enquanto princípio de justiça, verifica-se que a realidade aparente demonstra uma inaplicabilidade do princípio, em função de as situações de partida se demonstrarem claramente desiguais nos mais variados contextos sociais. A autonomia da razão não pode ser baseada em ampla igualdade e na equidade, simplesmente, porque a realidade não se apresenta assim. Uma teoria da justiça comprometida com a prática, principalmente, quando o contexto aponta para uma realidade cruel, deve ser capaz de verificar que tipo de autonomia o sujeito pode ter quando o exercício desses valores não se figura possível. Cotejar a aplicabilidade dos princípios de justiça parece ser uma urgência dos dias atuais. Em que medida a liberdade e a equidade podem ser exercitadas? Elas precisam ser amplamente exercitadas, ou seu exercício demanda contextualização crítica?

No exercício de sua autonomia, um indivíduo dotado de ampla liberdade pode agir de maneira a inviabilizar a convivência em comunidade. Aqui não se fala do exercício da liberdade que pode ser limitado pelos casos previstos em lei, mas das situações de vida que não configuram quebra da ordem jurídica. Um sujeito de direitos, de acordo com o caso concreto, pode, no exercício crítico de sua liberdade, escolher suspender sua livre ação em nome de bens maiores e mais interessantes do ponto de vista social. Essa ideia desdobra-se na noção de que o exercício democrático pode ser mais interessante se feito em conformidade com valores mais comunitaristas do que egoístas.

É, por exemplo, ser capaz de escolher um representante que prometa tributar os mais ricos, com o intuito de redistribuir renda, quando se é rico. Ou a escolha do cidadão que se

poderia omitir frente à existência de um buraco na sua rua, culpando o governo, mas prefere usar sua força de trabalho para tampar o buraco. Em ambos os casos, o sujeito exercitará a liberdade, mas o contexto coloca em evidência a necessidade de se agir de forma menos individualista, o que pode ou não ser realizado.

O exercício democrático, em um contexto plural, deve acontecer de acordo com as situações fáticas que vão se desnudar para os sujeitos exercendo sua liberdade. Isso quer dizer que só o caso concreto poderá dizer ao indivíduo se, no exercício de sua ação, ele está praticando atos de justiça ou injustiça. Teorizar acerca de um estado de coisas ideal e colocar esse estado de coisas como norte é interessante para a discussão e racionalização do bom e do ruim, mas o caso concreto, muitas vezes, apresenta-se francamente contrário ao que se poderia ter como ideal, e é necessário que o sujeito possa atuar em prol da justiça, mesmo nessas situações.

De toda forma, é correto afirmar que estabelecer princípios de justiça não parece, na prática, ser capaz de remover as injustiças dos mais diversos casos concretos. O exercício da razão pode ser uma ótima maneira de minimizar os conflitos causados, o procedimento é uma excelente alternativa de perseguir um compartilhamento de opiniões, e a reflexão sobre os princípios da justiça faz com que se seja capaz de fazer melhores avaliações das circunstâncias reais, mas nada disso, por si só, garante que a justiça seja concretizada. A concretização da justiça material é mais complexa, pois a prática revela que as situações de injustiça não obedecem a padrões. Os seres humanos precisam estar dotados de mais atributos do que a igualdade e a equidade, para que haja justiça.

## **2.2 A justiça como critério de correção da democracia procedimental**

A grande problemática que se presentifica, portanto, é compreender se uma teoria democrática mais comprometida com a realidade deve, necessariamente, afastar-se de questões de cunho valorativo como forma de apreciar satisfatoriamente o *ser* em detrimento do *dever ser*. Tal investigação foge dos limites deste trabalho. Entende-se que não há necessariamente um hiato entre teorias democráticas de ordem empírica (que, tipicamente, são chamadas de teorias não-normativistas) e teorias não empíricas (chamadas normativistas). Como expõe Giovanni Sartori (1994, p. 23), “o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia *deve ser*”; isto é, é necessário que se busque ser capaz de pensar uma teoria democrática que viabilize conectar os dados fáticos que a realidade já apresentou nos séculos

de exercício democrático experimentados pela humanidade e os aportes valorativos elaborados pelas teorias filosóficas acerca do tema.

O critério de justiça é usado para apreciar a qualidade das decisões tomadas de acordo com o procedimento deliberativo.

O critério de justiça é usado para apreciar a qualidade das decisões tomadas de acordo com o procedimento deliberativo. Quanto ao critério de justiça, trata-se, para aqueles que aceitam a argumentação moral que o justifica, de um padrão segundo o qual avaliar a qualidade moral dos resultados da deliberação democrática; por isso, esse padrão não pode ser reduzido a (ou embutido em) procedimentos deliberativos, como quer que os concebamos. Preservar essa independência é algo essencial se quisermos ser capazes de realizar julgamentos do seguinte tipo: ‘A decisão X é injusta, a despeito de ter resultado da aplicação correta de procedimentos equitativos’. (VITA, 2003, p. 113)

Entretanto, apesar de se concordar com a noção de que é necessária uma apreciação da qualidade da decisão tomada de acordo com um critério de justiça, acredita-se em que a análise feita das práticas democráticas não se pode filiar totalmente nem à tradição normativista, nem às teorias não-normativistas, as quais se voltam mais para apreciação do procedimento, sem se ater criticamente à ideia já defendida por Rawls de que o procedimento, por si só, não é capaz de conduzir à tomada de decisão justa.

Aqui coloca-se a análise da proposta teórica de Mangabeira Unger (1998, p. 17), por ele, denominada de “experimentalismo democrático”. A proposta aponta para uma necessidade de se fazerem as correções demandadas dos aportes teóricos existentes sobre a democracia segundo a realidade fática que, ora, apresenta-se. Ela é descrita pelo autor da seguinte forma:

Os teóricos geralmente supõem que a separação do projeto institucional dos princípios normativos de um lado, e das necessidades e intuições cruas de outro, seja necessária para assegurar a transcendência da teoria normativa sobre o contexto histórico. [...]. Portanto, uma imaginação programática útil para o experimentalismo democrático tem também de evitar divisões falsas a que ainda se prende a filosofia política especulativa. Os debates institucionais e os experimentos não constituem um exercício separado e subsidiário; representam o meio mais importante de definir e redefinir o conteúdo de nossos ideais e interesses. (UNGER, 1998, p. 22)

Destaca-se no trecho anterior o imperativo de se definir e redefinir o conteúdo tanto dos ideais como dos interesses dos sujeitos enquanto indivíduos e enquanto membros de uma coletividade. Pensar no procedimento democrático, do ponto de vista prático, também, significa poder compreender quais ideais os indivíduos elegem para serem realizados tanto do ponto de vista individual, como quando compartilham noções das formas de vida e organização sociais ideais.

É claro que, com esse objetivo, pode-se constatar prontamente a dificuldade inicial de teorizar acerca de uma noção de justiça que não seja universal ou universalizável. É pouco provável que se possa dar conta das noções subjetivas de justiça dos indivíduos e transformar essa teoria em algo viável do ponto de vista filosófico. A necessidade de universalização dos critérios de justiça dá-se de acordo com a noção de que é preciso apontar um horizonte norteador das ações, desvelar um critério reconhecido por todos como valioso e fundamental para a manutenção da vida humana.

Thus all these writers share in the project of constructing valid arguments which will move from premises concerning human nature as they understand it to be to conclusions about the authority of moral rules and precepts. I want to argue that any project of this form was bound to fail, because of an ineradicable discrepancy between their shared conception of moral rules and precepts on the one hand and what was shared — despite much larger divergences — in their conception of human nature on the other. Both conceptions have a history and their relationship can only be made intelligible in the light of that history. (MACINTYRE, 2007, p. 52)<sup>2</sup>

Todavia entende-se que, do prisma prático, a crítica do procedimentalismo procede quando se trata de considerar teorias normativistas pouco viáveis. Em outros termos, faz sentido o argumento de que os teóricos normativistas, também, dotados de suas subjetividades, propõem teorias com pretensões universalizáveis, mas, grandemente, influenciadas por seus contextos sociais, culturais, econômicos etc e, nesse intuito, acabam por não perceber que o que consideram um padrão normativo a ser seguido por todos pode ser uma solução boa para determinado contexto, olvidando realidades, profundamente, diferenciadas.

O procedimentalismo, quando se coloca em termos práticos, tem a grande vantagem de trazer uma solução para a questão da inclusão das cosmovisões de mundo diferentes no debate democrático. Quando se propõe uma arena de discussão ampla, pode-se vislumbrar a possibilidade de múltiplas participações. Em um debate com condições de participação estabelecidas de forma a promover a inclusão dos diferentes, os indivíduos, dotados de sua subjetividade, pode dar amplas contribuições, para que seja possível uma tomada de decisão capaz de elaborar propostas mais plurais. Logo um procedimento inclusivo pode colocar em

---

<sup>2</sup> “Logo, todos esses escritores compartilham o projeto de construção de argumentos válidos, que se moverão de premissas relativas à natureza humana, como entendem que são conclusões sobre a autoridade das regras e preceitos morais. Quero argumentar que qualquer projeto desta forma estava condenado a falhar, por causa de uma discrepância indescritível entre sua concepção compartilhada de regras e preceitos morais, por um lado, e o que foi compartilhado – apesar de divergências muito maiores – em sua concepção da natureza humana sobre o outro. Ambas as concepções têm uma história e sua relação só pode ser tornada inteligível à luz dessa história” (tradução nossa).

contato indivíduos com formas de vida, completamente, diversas e com distintas visões individuais acerca do justo. A tomada de decisão pode constituir uma síntese interessante para ambos os lados.

No entanto, e aqui já se colocou essa crítica, crer que o procedimento, por si só, seja suficiente para se autogerir a ponto de, sempre, indicar uma solução justa de conflitos é algo que, também, sob a ótica prática, parece pouco viável. Considerando que a contemporaneidade coloca para os sujeitos a necessidade de se comportarem conforme o contexto que, ora, mostra-se, e que esse contexto é dinâmico e mutável como não o era na época dos pensadores modernos, pode-se argumentar que, para se agir de maneira ética, de acordo com as teorias modernas, o indivíduo deveria manter-se alheio às peculiaridades do seu tempo ou, em outras palavras, seguir os padrões de ética e moral estabelecidos pelos teóricos normativistas.

Então, como cotejar a necessidade de agir de maneira ética nos tempos atuais? Levando-se em consideração que o procedimento não garante a tomada de decisão justa e que as teorias normativistas, na verdade, não representam uma moral universal como alegam apresentar, a solução para desvelar o que seria um agir ético, nos dias atuais, parece tarefa difícil de ser concretizada do ponto de vista prático.

Autores, como Alasdair MacIntyre (2007) e Martha Nussbaum (1987), propõem um retorno à ética aristotélica, mas de um modo revisitado, como forma de solução para as questões morais da atualidade. Carvalho (2001, p. 32), ao debruçar-se sobre a crítica de Alasdair MacIntyre, comenta que o autor parte da tese de que a linguagem da moralidade contemporânea se encontra em um estado de desordem, e não se pode, como nos tempos modernos, formular critérios morais objetivos que tenham pretensão de universalidade. De acordo com o crítico,

É um estado de desordem em que teorias morais rivais, na sua substância incomensuráveis entre si, competem indefinidamente por nossa adesão na arena pública. Ou seja, o problema não é apenas que tais debates morais persistam, mas também que não conseguem endemicamente encontrar um fim. Parece não haver um modo racional de assegurar um acordo moral em nossa cultura, como revê a assustadora variedade de respostas alternativas e incompatíveis que indivíduos e grupos opostos propõem às questões relativas à justiça. (CARVALHO, 2001, p. 33)

Assim, aparentemente, talvez, fosse melhor se os teóricos tentassem abandonar a pretensão de tentar achar valores atemporais e universalizáveis para qualquer sociedade, independente de sua cultura e tradição. Se não é possível um acordo moral que atinja todas as

culturas, o caminho do meio pode indicar uma resposta mais satisfatória para essa desordem causada pelo confronto de teorias morais rivais. A possibilidade de compatibilização entre os valores dos indivíduos só pode dar-se em razão de um contato entre os sujeitos e em um desenvolvimento empático das relações subjetivas, conceitos que vão ser melhor desenvolvidos nas seções seguintes.

### **2.3 A noção de liberdade moderna e a necessidade de sua resignificação**

A liberdade, nesse contexto, aparece como o valor possibilitador, ou seja, estrutura e respalda a vivência individual de maneira a permitir que o indivíduo possa cumprir seus projetos pessoais de vida sem a interferência de forças que, desarrazoadamente, impeçam-no de viver seus objetivos. Isso quer dizer que o exercício da liberdade denota que ao homem moderno foi dada a possibilidade de viver conforme seus próprios desígnios, sem que o Estado ou seus pares o impeçam sem motivo justo de fazê-lo.

A liberdade é essencial para o exercício democrático, pois só um homem livre é capaz de manejar escolhas livres. A democracia exercida por indivíduos sem amarras que os impossibilitem de, conscientemente, tomar uma decisão é condição para um procedimento democrático que tende a uma racionalização dos consensos. Quanto mais livres são os cidadãos que participam dos processos democráticos, maior é a possibilidade de as escolhas por eles exercidas guardarem um conteúdo moral que aponta para um ideal de justiça. O conceito de justiça é norteador dessa discussão das condições de participação, uma vez que essas condições estão sendo elencadas, a fim de que a democracia possa ser um mecanismo capaz de diminuir o espaço entre a sociedade real e a sociedade justa que se figura como ideal norteador do procedimento democrático.

Diante do exposto, é interessante registrar que, conceitualmente, o conteúdo da liberdade tem sido preenchido de variadas maneiras ao longo dos anos, notadamente, no contexto atual. A liberdade, como valor típico da revolução burguesa, cumpria o papel de situar o homem em um eixo central no que diz respeito à constituição do Estado que emergia. O homem livre do Estado Moderno teria a capacidade de exprimir contentamento ou discórdia em relação às questões políticas. Para o momento histórico, era essencial deixar o homem como um ser livre, observado que o maior temor da classe que ascendia ao poder era o retorno ao *Ancien Régime*. Nesse sentido, as teorizações acerca da moral correspondem enormemente



ao contexto histórico, ora, evidenciado e não apresentam o caráter universal que pretendiam ter.

A expressão da vontade geral (ROUSSEAU, 2006) só poderia ser alcançada com homens que pudessem, de forma desimpedida, realizar escolhas das mais variadas ordens, fossem elas políticas, econômicas, culturais. Essas escolhas teriam seu apogeu no momento da indicação dos representantes, que seriam verdadeiros mandatários da vontade de todos os representados.

O valor expresso pela noção de liberdade, portanto, significaria a sustentação do próprio Estado que emergia, mas, por mais que esse valor fosse essencial para a nova conjuntura, não parece que, substancialmente, denotava algo além de um estandarte necessário, para que a tomada do poder pela classe burguesa pudesse ser comprada pelos populares (HUNT, 2003). Efetivamente, a noção de liberdade era um valor desfrutado pela classe burguesa enquanto outras classes sociais, ainda, permaneciam tão excluídas quanto no Antigo Regime.

Nota-se, por conseguinte, a necessidade que se tem de se lançar um olhar crítico para valor tão caro para a humanidade. A liberdade, meramente, formal, desprovida de conteúdo que, realmente, promova-a, não parece ser mais um valor, por si só, interessante para estruturar a sociedade multicultural e pluralista típica dos dias atuais. Isso porque o exercício da liberdade, para ser efetivo, notadamente, depende de outros fatores; não basta apenas ser reconhecido nas Constituições dos Estados. A liberdade só pode ser exercida em um ambiente em que ela possa ser possível. Equivale explicitar que um homem só pode ser livre se a ele não se impõem circunstâncias, de fato, que impeçam a concreção de seu projeto individual de bem viver.

Mas, para que cada cidadão disponha das condições que lhe possibilitem viver sua vida de acordo com suas próprias convicções de valor moral, não basta que seja institucionalmente garantida uma esfera de liberdade negativa. Ademais, é preciso que os arranjos institucionais básicos da sociedade, políticos e socioeconômicos, propiciem a cada cidadão os meios efetivos de fazê-lo, nisso se incluindo um quinhão equitativo de oportunidades sociais, renda e riqueza. Nesse ponto entra em cena outro valor central para a teoria política do liberalismo igualitário: uma concepção de liberdade que, por não corresponder a nenhuma das concepções de liberdade positiva que foram identificadas e criticadas por Berlin, podemos denominar liberdade *efetiva*. (VITA, 2009, p. 63-64)

Isso quer dizer que o mero reconhecimento formal da liberdade como um valor nas Cartas Constitucionais dos Estados não implica, necessariamente, seu exercício. Amartya Sen (2010) lança um olhar crítico para essa concepção, ao questionar a qualidade de uma

liberdade que é reconhecida enquanto valor, mas, na realidade, não encontra ambiente para seu exercício. Muito além de não estar preso entre grades, ou não poder falar acerca de sua opinião política, o cidadão precisa ainda achar ambiência, para poder realizar-se enquanto indivíduo nos mais diferentes aspectos. Não se pode ser livre se as circunstâncias fáticas erigem grades que inviabilizam o exercício da liberdade.

The problems of modern moral theory emerge clearly as the product of the failure of the Enlightenment project. On the one hand the individual moral agent, freed from hierarchy and teleology, conceives of himself and is conceived of by moral philosophers as sovereign in his moral authority. On the other hand the inherited, if partially transformed rules of morality have to be found some new status, deprived as they have been of their older teleological character and their even more ancient categorical character as expressions of an ultimately divine law. If such rules cannot be found a new status which will make appeal to them rational, appeal to them will indeed appear as a mere instrument of individual desire and will. (MACINTYRE, 2002, p. 62)<sup>3</sup>

O contexto civilizatório atual aponta para a necessidade dessa visão crítica do conceito de liberdade. Em um mundo, cada vez mais, plural, o valor da liberdade parece ser, de forma, gradativamente, mais intensificada, colocado em xeque, aparentemente, em razão de os cidadãos, diuturnamente, não reconhecerem os limites do exercício de sua liberdade. Leve-se em consideração o atual caso dos refugiados, uma questão a ser tratada pela humanidade enquanto comunidade global. De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU) (UNITED NATIONS, 2011, *online*), mais de 43 milhões de pessoas encontram-se, atualmente, na situação de refugiados por motivo de conflitos e perseguições. Esses seres humanos, previamente, privados de sua liberdade no contexto político de seus países, buscam guarida em países com tradição democrática de respeito às liberdades individuais.

Mesmo em países que contam com o apoio governamental e com políticas públicas inclusivas no tratamento da questão dos refugiados, alguns setores das populações locais parecem demonstrar um grande incômodo em ter que dividir território com cidadãos oriundos de outras nacionalidades. O desconforto é devido a uma série de justificativas, entre elas, a que aparenta ganhar mais notoriedade é o receio de perder postos no mercado de trabalho para

---

<sup>3</sup> “Os problemas da teoria moral moderna emergem claramente como o produto do fracasso do projeto iluminista. Por um lado, o agente moral individual, livre da hierarquia e da teleologia, concebe-se e é concebido pelos filósofos morais como soberano em sua autoridade moral. Por outro lado, as regras de moralidade herdadas, embora parcialmente transformadas, têm de ser encontradas um novo status, privadas como foram de seu caráter teleológico mais antigo e seu caráter categórico ainda mais antigo como expressões de uma lei em última instância divina. Se para tais regras não puder ser encontrado um novo status que tornaria racional apelar para elas, apelar para elas aparecerá como um mero instrumento do desejo individual e vontade” (tradução nossa).

peças que estão dispostas a executar a mesma atividade ganhando muito menos e submetendo-se a regimes de emprego com menos garantias institucionais.

A questão é importante e demonstra uma característica que se assemelha a uma espécie de senso comum da comunidade global como um todo, salvo raras exceções. Os nacionais reconhecem-se como pares, têm empatia e acham que têm deveres em relação aos membros da mesma nação. Aos expatriados não parecem estender a proteção dos direitos fundamentais contidos em suas Cartas Constitucionais. O discurso de contribuir para o Estado e não ser justo suportar o ônus da outra nação que não cuidou de seus filhos mostra reproduzir-se nos mais diversos locais. A conclusão lógica desse tipo de pensamento, sempre, sugere ser a imposição de limites à liberdade dessas pessoas.

Por mais fundamental que seja, enquanto valor, a liberdade aparenta ser algo que só se reconhece aos próprios pares. Claro que isso não se aplica indistintamente a todas as pessoas do mundo, mas é um fenômeno presente e que necessita de mais aprofundadas análises. Uma das mais recentes provas desse fenômeno é a recente saída do Reino Unido da União Europeia. Um fenômeno político, que se convencionou chamar *BREXIT*, fora deflagrado, segundo os analistas, por uma crescente insatisfação do povo do Reino Unido com as políticas de inclusão de imigrantes no país (WHEELER; HUNT, 2016, *online*). Uma parcela da população, curiosamente, a mais idosa, convenceu-se de que muitos dos problemas políticos e econômicos enfrentados pelo país eram decorrência da subserviência que a Inglaterra mantinha perante a União Europeia. Por entender que a proteção à nação soberana deveria ser mais importante do que o avanço do comunitarismo entre os povos, a população inglesa, em consulta pública, votou a favor da saída do país da União Europeia.

É interessante atentar para que a mola propulsora do movimento *BREXIT* fora justamente um incômodo de uma parte da população inglesa com a abertura das fronteiras do país, o que não, necessariamente, significaria uma subserviência do Reino Unido à União Europeia, mas, para efeito de propaganda, foi essa a ideia disseminada, a fim de se arrebanharem mais adeptos ao movimento. A noção de soberania foi utilizada de uma forma deturpada, para que se alcançasse um insulamento político da Inglaterra em relação à comunidade mundial. A crise dos imigrantes desvelou um sentimento xenófobo de boa parte da população inglesa que atribuiu os problemas sociais vividos no país à abertura das fronteiras a pessoas de outras nações.

A ideia de liberdade, portanto, para uma parte populacional, só é reconhecida como valor estatal e não como valor intrínseco à condição humana. Enquanto o mundo viveu,

durante certo período, um avanço no que diz respeito ao afrouxamento das fronteiras entre os Estados, o que se tem observado nos últimos anos é um recrudescimento, pela necessidade de se construírem maiores entraves ao acesso de estrangeiros a países, social e economicamente, mais estáveis.

No que diz respeito à questão dos refugiados, expatriados de sua terra natal na busca de liberdade, a discussão ganha contornos mais interessantes e contraditórios. Os cidadãos de países, marcadamente, fortes no que toca a proteção das liberdades individuais de seus compatriotas não parecem compreender que a proteção desse valor deve ultrapassar as fronteiras de seus países. Entendem que políticas públicas de acolhimento a refugiados e imigrantes significam uma limitação de sua própria liberdade e respondem a tais políticas de maneira a hostilizar pessoas que não nasceram no mesmo solo.

No contexto mundial multicultural e pluralista, que nasce em meio à globalização, o posicionamento acima descrito é notoriamente problemático. Como a sociedade mundial dará conta da necessidade de se fomentar um comunitarismo entre os povos enquanto os indivíduos de seus Estados alimentam sentimentos xenófobos em relação aos outros povos? Seria possível impor a noção de liberdade para cada cidadão de forma que estes a respeitem como valor para todo e qualquer ser humano que habite o planeta?

Fica evidente que o exercício da liberdade como um direito precisa se dar de acordo com um contexto comunitário. Clamar pela liberdade enquanto um direito fundamental irrestrito não se configura mais compatível com o pluralismo dos dias atuais. O exercício de direitos deve levar em consideração a coletividade como aspecto relevante, inclusive para a afirmação subjetiva dos indivíduos.

To be sure, fundamental rights are often in competition with other collective goods, just as they may conflict with other rights. The aim of this section was not to suggest that such conflicts do not arise, nor to argue that when they do rights should always give way. The conclusion of this section is the more modest one: rights are not to be understood as inherently independent of collective goods, nor as essentially opposed to them. On the contrary, they both depend on and serve collective goods. Hence there is no general rule giving either rights or collective goods priority in cases of conflict. (RAZ, 1986, p. 254-255)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “Para ter certeza, os direitos fundamentais estão frequentemente em concorrência com outros bens coletivos, assim como podem entrar em conflito com outros direitos. O objetivo desta seção não era sugerir que tais conflitos não surjam, nem argumentar que, quando eles fazem os direitos devem sempre ceder. A conclusão desta seção é a mais modesta: os direitos não devem ser entendidos como inerentemente independentes dos bens coletivos, nem como essencialmente opostos a eles. Ao contrário, ambos dependem e servem bens coletivos. Por conseguinte, não existe uma regra geral que dê prioridade a direitos ou bens coletivos em caso de conflito” (tradução nossa).

O exercício do direito de liberdade de maneira acrítica e descontextualiza supõe um padrão parasitário de forma de vida. Colocar a liberdade na perspectiva coletiva é algo necessário, para que se possa, inclusive, exercê-la; entretanto é de se notar que não há prevalência de solução moral para o conflito entre o direito de liberdade e a prevalência do interesse coletivo. A apreciação das questões deve ser posta em conformidade com o caso concreto e contextualizada do ponto de vista da sociedade em que se insere.

O que se defende aqui é que o indivíduo, na manutenção de sua própria sanidade na vida em sociedade, precisa considerar que o exercício do seu direito de liberdade deve ser capaz de abrir mão de uma liberdade irrestrita quando há um bem maior, mais interessante sob o prisma vista comunitário. Essa prevalência pelo bem coletivo maior há de ser respeitada, até, como forma de garantir sua própria existência e desenvolvimentos subjetivos, que só podem dar-se satisfatoriamente de acordo com o bem estar da comunidade que os circunda.

#### **2.4 A crítica periférica de Amartya Sen e a noção de justiça no contexto brasileiro**

O cotejo dos princípios de Rawls acerca da justiça dá-se, principalmente, em razão da rica análise que o teórico foi hábil em tecer da necessidade de se pensar em uma teoria da justiça aplicável quando há um questionamento do que deve ser decidido em situações fáticas de conflitos. Apesar de sua teoria ter sido de grande valia para a apreciação das noções de liberdade e equidade, não demorou muito, para que vozes se levantassem contra a ideia de que a solução dos problemas de justiça poder-se-ia dar pela apreciação somente dos princípios de justiça, por ele, apresentados.

A teoria da justiça de Rawls cumpre um importante papel no tratamento teórico das noções de liberdade e equidade, contudo pode parecer comum a leitores incluídos em contextos sociais, culturais e econômicos pautados pela desigualdade um sentimento de desconforto quando colocados em contato com a teoria. Isso acontece, principalmente, pela constatação de que os princípios de justiça, aplicados a realidades mais complexas, não resolveriam uma série de conflitos. Muitos leitores de Rawls, íntimos que são de arranjos sociais desiguais, poderiam encontrar certa dificuldade na aplicabilidade de sua teoria em situações de injustiça tão complexas quanto o mundo plural poderia apresentar, e é justamente esse o desconforto que move uma gama de críticas a Rawls: conquanto sua teoria seja muito bem elaborada, não parece demonstrar aplicação prática a contextos sociais, profundamente, marcados por desigualdades históricas.

Não é à toa que um dos maiores revisores da teoria de Rawls é um familiarizado conhecedor de uma realidade social, acentuadamente, desigual. O indiano Amartya Sen, em seu “A Ideia da Justiça”, inicia seu trabalho defendendo a noção de que as situações de injustiça não são resolvidas unicamente com uma solução, mas é necessária uma fundamentação plural que deve ser cotejada no caso a ser analisado. Pontua de maneira clara:

Examinarei neste livro o procedimento que pode ser chamado de ‘fundamentação plural’, isto é, o uso de várias linhas diferentes de coordenação, sem buscar um acordo sobre seus méritos relativos. A questão subjacente é se temos de concordar com uma única linha específica de censura para chegarmos ao consenso fundamentado no diagnóstico de uma injustiça que exige reparação urgente. O que importante observar aqui, como fundamental para a ideia de justiça, é que podemos ter um forte senso de injustiça com base em muitos fundamentos diferentes, sem, contudo, concordarmos que um fundamento específico seja a razão dominante para o diagnóstico da injustiça. (SEN, 2011, p. 32-33)

Parece muito mais claro, para pessoas envolvidas em realidades repletas de conflitos ocasionados pela profunda desigualdade, que as situações de injustiça, na prática, não podem ser solucionadas de acordo com racionalizações de caráter universal acerca do justo e do injusto. Os teóricos da justiça têm uma tendência a tratar as questões que envolvem a apreciação da justiça em uma idealização do que seria uma sociedade justa. Embora isso não seja necessariamente ruim, teorias da justiça não conseguem valer-se para as mais variadas questões do cotidiano de sociedades desiguais.

Realidades de países assolados pela fome, pela miséria, por condições de desenvolvimento precárias, sem saúde, educação nem perspectivas de mudança, dificilmente, encontram nas teorias da justiça soluções para os problemas de ordem prática que se revelam. A realidade posta para os indivíduos nessas condições de sobrevivência coloca-os em uma situação em que, raramente, resolveriam igualmente quando chamados a solucionar as questões de ordem prática sobre sua necessidade de estar vivo.

Não é infreqüente que as vítimas da destituição e de desigualdades arraigadas, talvez para evitar o sofrimento causado por dissonância cognitiva, desenvolvam desejos e preferências que, por exigir muito pouco dos recursos sociais escassos, acabam por reforçar essas mesmas desigualdades. Em um nível mais elevado de abstração, esse ‘argumento das pequenas mercês’ evidencia a relação inadequada que as concepções subjetivas de bem-estar estabelecem entre desejos e valor. Desejar algo, mesmo intensamente, não é uma razão suficiente para julgar — sobretudo da ótica de uma teoria da justiça social — que algo valioso esteja em questão. Considerando que valorizar — conferir valor moral a alguma coisa — é uma atividade reflexiva, de uma forma que meramente desejar ou ter uma preferência não o é, o mais plausível, sustenta Sen, é inverter a relação: porque algo tem valor, isto constitui uma razão para o agente desejá-lo ou preferi-lo [...]. Avaliar a vantagem individual de pessoas submetidas à destituição e a desigualdades profundas somente por seus desejos e preferências efetivos significa corroborar a injustiça de que são vítimas. (VITA, 1999, *online*)

Defende-se que a necessidade de se pensar em teorias da justiça que idealizem uma sociedade justa é reconhecida, porém essa idealização presta-se, principalmente, de forma orientadora e, nunca, de maneira determinante. Em outras palavras, pensar sobre os valores da liberdade, da equidade, sobre um procedimento democrático inclusivo, entre outras coisas, é mister, para que a sociedade se oriente minimamente em sua perseguição por uma harmonia social mais plena, mas essas investigações dos temas referidos não podem ser tomadas como únicas soluções sem as quais não seria possível a convivência entre os homens.

Além disso, centrar a análise de uma teoria da justiça em uma procura do que seria uma sociedade justa termina por olvidar a necessidade preeminente que se tem de se solucionarem conflitos reais e se fazerem diagnósticos das injustiças reais que se apresentam cotidianamente para os indivíduos. Isso quer dizer que parece bem mais interessante que o tratamento da justiça se dê de maneira a se poder verificar a concretização dela mesmo em sociedades, flagrantemente, injustas. Será mesmo que não haveria a menor possibilidade de, paulatinamente, removerem-se as injustiças cotidianas dos conflitos reais inseridos em uma sociedade injusta? As soluções justas só poder-se-iam apresentar em contextos ideais de justiça, ou seria mais interessante propor teorias que fossem capazes de dar soluções práticas para os conflitos?

Aqui há um grande paradigma a ser trabalhado. Rawls já apontou em sua teoria, de maneira muito correta, que o procedimento, por si só, não seria capaz de remover as injustiças quando do caso concreto. De modo acurado, diagnosticou que é preciso se pensar no que é justo, pois só o exercício da razão não seria bastante para proporcionar soluções justas para os conflitos. As situações injustas, para serem resolvidas, demandam uma orientação, para que se possa superar a injustiça. Até aqui, aceita-se a crítica de Rawls ao procedimentalismo, entretanto, ao se fixarem os princípios da justiça, o autor engessou sobremaneira o exercício da razão crítica. Há uma gama de opções para a remoção de injustiças que não foram cotejadas por Rawls, e, talvez, esse nem fosse mesmo seu objetivo. A angústia que é causada em determinados indivíduos sobre teorias da justiça que pretendem estabelecer uma sociedade justa passa pela necessidade de se concretizar a justiça em realidades injustas, algo improvável para essas teorias.

Assim, observa-se que, em alguma medida, nem o procedimentalismo nem teorias que buscam delinear uma sociedade justa podem ser considerados anacrônicas. O que se evidencia é que, devido à complexidade do tema, parece ser muito mais interessante tratar os conflitos, ou, em outras palavras, as situações de injustiça, de maneira que seja possível, através de um

procedimento, determinar que valores podem prestar-se a remover as injustiças do caso concreto. Como colocou Amartya Sen (2011, p. 32), há um pluralismo de fundamentações quando algum sujeito coloca para si a necessidade de extrair determinada injustiça. O desconforto que as situações de injustiça causam no indivíduo não é motivado apenas por um, mas por uma série de fatores. Como tal, resta claro que a remoção da injustiça se dá, também, reclamando-se uma variedade de princípios e valores orientadores de justiça.

Os principais eixos sobre os quais pairam os teóricos que tratam da justiça são os da “visão da justiça focada em arranjos e uma compreensão da justiça focada em realizações” (SEN, 2011, p. 40). No primeiro caso, o da visão da justiça focada em arranjos, há os teóricos, fundamentalmente, comprometidos com estabelecer arranjos organizacionais capazes de cumprir a justiça. Isto é, a justiça só poderia ser resultado de um arranjo social fundamentado em instituições justas. Esse tipo de abordagem afasta-se da realidade ao se basear na premissa de que não se pode concretizar justiça partindo-se de instituições injustas.

Ora, o que mais se observa na prática é a demanda de se concretizar a justiça em arranjos sociais, nitidamente, injustos. Será que haveria a necessidade de, primeiramente, estabelecerem-se instituições justas, para que não haja injustiça? Parece muito mais provável, praticamente, que as situações injustas possam ser removidas mediante o cotejo de valores de justiça no caso real, a despeito do arranjo injusto que se coloque como ponto de partida. As situações de partida justas são um ideal de improvável concreção. Os teóricos da justiça devem pensar em como resolver os conflitos fáticos não obstante injustiças institucionais reveladas.

O que ocorre é que as soluções transcendentais para o problema da justiça, apontadas por Rawls e por outros teóricos, desconsideram os contextos e as inclinações individuais para as escolhas. Sen (2011, p. 43-45), de maneira perspicaz, coloca como exemplo ilustrativo o caso das três crianças e uma flauta. Nele, o autor trabalha a ideia de que diferentes ideologias e teorias apontam soluções diferentes para o mesmo problema e, a despeito do que argumentam, não oferecem solução única e óbvia para todos os casos. Arremata que, sem conhecer o contexto fático em que estão as crianças, é provável que os partidários de qualquer teoria transcendental possam ser injustos ao selecionar a solução para o problema apresentado.

Então, chega-se à constatação de que, por mais que as teorias transcendentais cumpram um papel de oferecer subsídios para o tratamento dos valores por elas trabalhados e de oferecer apreciações importantes acerca do que pode ou não ser justo, quando colocam a



necessidade de arranjos institucionais justos de partida e indicam peremptoriamente o caminho do justo, desconsideram a complexidade da realidade e acabam por não solucionar o problema da concreção da justiça, tendo em vista que aniquilam a possibilidade da concretização da justiça em arranjos diversos dos, por elas, apresentados.

Em países periféricos, onde há grandes disparidades na realidade social experimentada por seus cidadãos, a crítica acima revela-se ainda mais válida. Parece pouco razoável que uma teoria da justiça que coloque como pressuposto de sua aplicação a necessidade de arranjos institucionais justos possa ter alguma serventia para essas realidades. Isso porque a partida das situações que carecem de solução, raramente, provém de configurações institucionais justas. Aliás, é bem provável que, em razão de sua própria historicidade, não seja possível a concretização de arranjos institucionais, minimamente, semelhantes aos idealizados pelas teorias transcendentais de justiça.

Tome-se como exemplo o caso brasileiro. Em um país cuja história revela um passado de exclusão desde os tempos da colonização portuguesa, esperar instituições justas, para que se possam remover as injustiças experimentadas na realidade fática sugere condenar os cidadãos brasileiros a uma pena inegociável. Deveriam, na atualidade, os cidadãos brasileiros continuar a amargar o peso de sua história de segregação social? O estabelecimento de instituições justas deve ser considerado o ponto de partida, para que se possa falar em justiça, ou seria mais necessário tecer teorias capazes de remover as injustiças através de um diagnóstico das situações e da verificação prática do que se pode ou não tolerar?

A ação dos sujeitos em função da justiça não passa necessariamente pelo objetivo da concreção de um mundo, completamente, justo, mas pela exclusão das situações de injustiça, a fim de que o mundo possa ser um ambiente mais tolerável para o desenvolvimento dos indivíduos. Os sujeitos que, de maneira aguerrida, lutam em prol da derrubada de situações injustas — como o fim da escravidão ou o igualitarismo entre os gêneros — fazem-no pensando objetivamente em sanar os problemas advindos daquela realidade injusta. Muito provavelmente, a concreção de um mundo, perfeitamente, justo não perpassa suas mentes, que, de maneira realista, encaram a luta diária na intenção de reorganizarem a realidade fática de maneira a minimizarem as distorções causadas pelas injustiças.

Amartya Sen (2011, p. 54) chama de transcendentalismo institucional a abordagem teórica que estabelece arranjos institucionais justos como forma de tratar questões de justiça. Sem negar a importância dessa abordagem, que reside principalmente no convite a pensar sobre as possibilidades da justiça, posiciona-se em favor da noção de que a necessidade de

combater a injustiça patente é muito mais urgente do que se proporem arranjos institucionais que podem não representar nada do ponto de vista prático. Em outras palavras, defendem-se no presente estudo as possibilidades reais de ação de sujeitos interessados em reduzir as injustiças do mundo real, que passa longe de prover arranjos institucionais justos e tornar a convivência entre os indivíduos mais tolerável sob vários aspectos. De acordo com esse reclame e com o que foi tratado até agora, parece defensável que uma teoria acerca da justiça deve ser capaz de cotejar as ações dos sujeitos quando buscam livrar-se das injustiças da vida cotidiana.

Pôde-se observar que parece instigante tecer uma teoria da justiça em que prepondere a participação dos sujeitos em favor da justiça. Isso quer dizer que a apreensão realista de justiça reside não no estabelecimento de arranjos institucionais justos, de um ponto de vista transcendental, mas nas possibilidades de concretização de justiça alcançadas pelo exercício efetivo da liberdade crítica, em nome da remoção de injustiças e objetivando uma convivência mais tolerável para os indivíduos. A noção da convivência em comunidade é algo que deve ser pensado através do exercício democrático direcionado para a remoção das injustiças, que, eventualmente, pode levar à concretização de arranjos institucionais mais justos.

Ademais, é de se notar que as ações dos sujeitos que visam à concretização de ambientes de convivência mais tolerantes são exercícios contínuos e não cessam. Isso porque a vida é contingente e, de acordo com a dinâmica social, os arranjos mudam assim como alteram-se as situações de justiça e injustiça. O reconhecimento da injustiça pode aparentar óbvio em determinados momentos históricos e não ser tão claro em outros. Todas essas apreciações dependerão diretamente da capacidade dos indivíduos de observar o ambiente ao redor e agir criticamente conforme os dados que a realidade apresenta. Portanto fixar em padrões estáticos o que é uma instituição justa aniquila as possibilidades de diferentes ações para a remoção fática das injustiças.

Os seres humanos precisam estar dotados de certo grau de domínio da própria existência, para que sua atuação no mundo possa ser crítica de maneira que seja possível o reconhecimento das injustiças praticadas. Isso quer dizer que o exercício da liberdade é parte relevante para a teorização acerca da democracia, mas essa liberdade, repete-se, não pode ser exercida de maneira acrítica. Ela deve acontecer consoante a possibilidade de estabelecer situações de convivência mais harmônicas. A liberdade seria algo fundamental, para que os indivíduos possam fazer diagnósticos das condições de vida, das situações de injustiça e das possibilidades de ação.

Agir democraticamente e de maneira justa seria imprescindível para a noção de comunitarismo que, ora, defende-se, mas a justiça não se acha em padrões pré-estabelecidos, em instituições, idealmente, propostas. As angústias típicas do sujeito inserido na modernidade contemporânea residem, principalmente, em perceber as distorções entre o que deveria ser o mundo justo e sua impossibilidade de concreção frente ao mundo que para ele se apresenta. Isso coloca para muitos dos cidadãos um sentimento de impotência e inação, uma vez que, ao tomarem consciência de que, muito provavelmente, não poderão fazer nada de concreto para viver em um mundo justo, acabam por aceitar a realidade posta como fato da vida que não pode ser modificado.

As teorias da justiça focadas em realizações, como a proposta por Amartya Sen, entre outros autores, cumprem um papel bem relevante e necessário. O papel de retirar o homem atual de sua misantropia inerte frente ao aparente ocaso do mundo. O sujeito inserido dentro de um contexto coletivista, ou comunitarista, tem mais possibilidades de ação em nome da concreção da justiça; aliás, é o indivíduo agindo no exercício de sua liberdade crítica, e não as instituições, que é capaz de apaziguar um conflito, flagrantemente, injusto. É a ação concreta diante de uma situação de injustiça que faz com que os homens caminhem de forma tendente a uma convivência mais harmônica, mas é importante ressaltar que essa ação não é pontual, configurando-se um exercício diário de cidadania em nome da justiça.

Para solucionar as coalisões entre interesses diversos de certas coletividades entre si e com interesses individuais ou estatais, tão variadas e imprevisíveis em sua ocorrência, não há como se amparar em uma regulamentação prévia e exaustiva, donde a dependência prévia e incontornável de procedimentos para atingir as soluções esperadas. (GUERRA FILHO; CARNIO, 2013, p. 173)

Os sujeitos de direito, também, são sujeitos de deveres. Isso é minimamente aceito pelas mais diversas teorias da justiça existentes. No entanto é necessário trabalhar a noção de direito e dever de acordo com suas características de complementariedade. Em outras palavras, o termo dever ganhou uma conotação de fardo, ônus quando, na verdade, deveria ser encarado apenas como uma faceta do direito de viver harmonicamente, em comunidade. Atrelar aos deveres comunitários uma ideia de ônus é uma noção, tipicamente, liberal. Fazer parte de uma comunidade implica necessariamente o cumprimento de um papel de colaboração; entretanto essa colaboração, por ser interessante para todos os indivíduos e facilitar a vida de todos os convivas, deveria ter uma conotação positiva.

Do ponto de vista comunitário, a ação dos indivíduos é a base para a concreção da justiça, todavia não se pode olvidar que, até agora, defendeu-se que o procedimento, a ação,

por si só, não garantiria de maneira alguma o fim de realizar a justiça. As questões de ordem moral devem perpassar a ação dos sujeitos ao se considerar que a ação pura e simples, o agir procedimental, não é garantia de um resultado justo quando um indivíduo se depara com uma situação de injustiça. Ao perceberem um flagrante de injustiça e sentirem-se incomodados com ele, os seres humanos devem orientar-se de acordo com algum argumento moral que justifique filosoficamente sua ação. Forst (2012, p. 14) trabalha essa noção quando argumenta que as relações devem ser justificadas. Em outros termos, argumenta no sentido de que a noção de justiça reside basicamente na luta contra o arbítrio que pode ser causado pela imposição de uma situação injustificada.

Esse ponto de vista é bem interessante quando se começa a tratar os elementos até aqui analisados de modo a se configurar uma teoria democrática voltada para a práxis, mas que consiga contemplar a necessidade de se estabelecerem critérios de correção em nome da moral ou, ainda, como forma de concretização da justiça. Então, tem-se aqui uma proposta, aparentemente, mais concreta sobre o que seria o exercício prático de uma democracia tendente à implementação de situações práticas da vida cotidiana mais justas, menos conflituosas e mais toleráveis para os indivíduos. A injustiça percebida por um indivíduo dá-se, principalmente, em razão de um arbítrio desnecessário que lhe gera angústia, que o inviabiliza enquanto sujeito apto a desenvolver-se conforme suas potencialidades. As ações injustificadas, o arbítrio, afastam, a depender do caso concreto, a possibilidade de concretização de justiça.

Trabalhando-se melhor essa noção de modo a se inserir a discussão democrática como forma de corrigir injustiças, expõe-se uma proposta mais realista para lidar com as questões morais que permeiam as situações de vida cotidiana. Conquanto seja pouco provável, para uma teoria com caráter procedimental, estabelecer algum critério moral de caráter universal, aplicável a todas as situações, é possível estabelecer um modelo de participação democrática fundamentado em uma necessidade de justificação, que se aproxima da noção de legitimidade que, aqui, pretende-se trabalhar.

Os conceitos de legitimidade e justificação são noções a serem desenvolvidas necessariamente quando se procura definir um modelo de participação democrática em que o poder esteja pautado em razão de critérios de justiça. Então, defende-se neste estudo que, no exercício democrático, o procedimento de aquisição de consenso deve ocorrer de acordo com a necessidade de justificação, como meio de livrar-se do arbítrio de decisões desarrazoadas. Não é tão difícil demonstrar a necessidade de justificação na tomada de decisão, uma vez que

muitos podem concordar que decidir por decidir, por si só, não se justifica senão em virtude de uma necessidade preeminente.

A questão principal reside na possibilidade de se estabelecer que tipo de justificação é capaz de fazer a necessária orientação para a justiça do procedimento democrático. Qualquer justificação pode livrar as decisões da pecha de arbitrária, ou a justificação deve encontrar sua razão de ser em algum critério de correção de justiça? Do ponto de vista dos procedimentalistas, o procedimento, por si só, teria condições de promover um filtro que levaria à tomada de decisões racionais, o que não é exatamente o que se tem defendido até agora, na presente investigação.

Entende-se que é preciso uma orientação do procedimento da tomada de decisões com foco em um bem comum ou em um exercício comunitário da democracia. Ou seja, a justificação das decisões passa, principalmente, pela necessidade que se tem de promover um convívio harmônico entre os membros da sociedade. Isso quer dizer que estabelecer um procedimento amplo de participação que dê conta de cotejar demandas das mais diferentes espécies é algo necessário, mas, também, é igualmente necessário que as decisões tomadas nesses procedimentos se orientem em face da patente necessidade que, atualmente, tem-se de se manter um ambiente, minimamente, pacífico de convivência comunitária. Então, a decisão tomada é mais ou menos legítima quando ela se justifica por sua capacidade de facilitar melhores arranjos sociais, inclinados a melhorar a ambiência de convívio entre os sujeitos.

Agir em razão de um exercício amplo de liberdade acrítico pode não ser solução alguma para a realidade mundial que, ora, vem à tona. A exacerbação da ideia de liberdade traz em si uma perigosa propensão a inviabilizar a convivência em comunidade. É necessário que os procedimentos democráticos se organizem de maneira a estabelecerem critérios que possibilitem a tomada de decisão com vistas a organizar a comunidade favoravelmente ao desenvolvimento, de modo, minimamente, isonômico dos indivíduos, e, aqui, fala-se de uma igualdade material e não, meramente, formal.

A compreensão crítica da liberdade, como vem sendo desenvolvida, caracteriza a necessidade de convivência harmônica como norteadora de um procedimento democrático que deve ser desenvolvido de acordo com determinados requisitos mínimos, para que esse procedimento possa dar conta da demanda de inclusão dos diferentes no arranjo civilizatório atual, plural. Mas isso não é o suficiente. Além de um procedimento inclusivo e viável, ainda, é necessário que esse procedimento seja orientado para um propósito que não pode ser outro

senão a compatibilização das individualidades dos sujeitos em um ambiente de convivência harmônica. Esse é o reclame dos tempos atuais.

Pensar na ideia de liberdade como um valor que deve ser assegurado, ainda, é relevante, tendo em vista que o exercício democrático depende claramente da participação de indivíduos dotados de liberdade. O que se advoga é que essa liberdade não pode ser extrapolada e deve ser exercida de maneira crítica. A tomada de decisão que ocorrerá segundo um procedimento democrático dever-se-á justificar devido à necessidade da manutenção da convivência harmônica entre sujeitos, intrinsecamente, diferentes. O arranjo civilizatório multicultural e plural atual anseia por que os cidadãos estejam propensos a exercer sua liberdade de forma a sacrificá-la em determinados momentos, em nome de um bem coletivo maior.

Não se pode pensar em uma realidade em que sujeitos idiossincráticos possam conviver em um mesmo ambiente, extrapolando o exercício de suas liberdades até as últimas consequências. Há uma urgência de se repensar a noção de liberdade de maneira que ela possa ser exercida a contento pelos distintos membros de uma comunidade plural, e isso quer dizer que o exercício da liberdade deve ser limitado.

### 3 DEMOCRACIA COMO PROCEDIMENTO

A democracia representativa, enquanto conceito político, remete à ideia de que, através de seu exercício, os cidadãos serão capazes de chegar a consensos acerca da escolha de seus representantes, que são possibilitadores de práticas de governo a serviço de um bem-estar comum. No cerne dessa compreensão está a noção de que, através do procedimento democrático, será possível imprimir doses de legitimidade nos atos dos governantes atribuindo-se-lhes um caráter positivo, ao representar um esforço comum em prol do bem-estar comunitário. Assim, o agir democrático na escolha de representantes seria do interesse de todos os destinatários de políticas públicas, uma vez que a participação legitimaria o processo de escolha das ações, justificando-as em nome de um interesse coletivo de convivência.

Essa visão coloca o homem ou, em outro termo, o cidadão como o centro da discussão política acerca das decisões públicas de governo. A legitimidade atribuída aos representantes eleitos através da votação seria o reflexo da vontade de uma maioria, que se consubstancia no conceito de soberania popular. Os representantes, nessa toada, tomariam as decisões respaldados por essa legitimidade e em nome de todos, mesmo daqueles que não participaram com o seu voto para a sua escolha como representante. O contraste entre essa visão moderna de democracia representativa, típica construção do século XVIII, e a realidade pluralista do século XXI coloca dúvidas acerca da capacidade de esse modelo permanecer ainda legitimador das práticas governamentais. Seria a soberania popular uma construção compatível com a necessidade de inclusão do outro, do cidadão não inserido na maioria? Em outras palavras, a soberania popular ainda seria um conceito aplicável a uma realidade jurídica e institucional multicultural, principalmente num contexto histórico no qual inúmeras Constituições trazem em seu conteúdo a proteção de direitos fundamentais como forma de salvaguardar minorias das imposições das maiorias?

A noção de democracia representativa, ou melhor, de soberania popular, que não coteja a inclusão de minorias, é uma visão não procedimental desse conceito. Em outras palavras, soberania popular não necessariamente significa o governo da maioria em detrimento da minoria. Assim coloca Maus (2009, p. 187):

De forma que se dissemina a idéia de que a teoria da soberania popular do século XVIII, especialmente sua concepção da vontade geral do povo, supõe um sujeito decisório coletivo uniforme e seria incompatível com a sociedade multicultural pluralista moderna. Essa objeção nega ao conceito de soberania popular democrática qualquer procedimentalismo que deve entender a formação da unidade sempre como

processo, e inferir a unidade da vontade popular soberana e, também, racional como substancialmente pressuposta.

O conceito de soberania popular, por si só, não invalida a possibilidade de inclusão de minorias no procedimento decisório. A questão é muito mais complexa do que parece ser à primeira vista. A democracia representativa só se traduz na vontade da maioria em detrimento das necessidades fundamentais da minoria se as decisões não passam por um processo racional de discussão. Ou seja, a crítica à democracia como um modelo não inclusivo só se perfaz se os processos decisórios são reduzidos a uma única etapa, qual seja, a escolha por meio do voto.

A defesa que se faz aqui é justamente acerca da necessidade de o procedimento democrático ser muito mais complexo do que uma única etapa. Essa necessidade dá-se em razão da própria natureza das decisões a serem tomadas. As questões públicas, preocupações de inúmeras pessoas acerca do implemento de políticas que atingem diretamente seu estilo de vida, são de natureza complexa. No contexto urbano atual, dificilmente uma questão pública é vista como uma matéria de fácil resolução. Um exemplo simples pode ser útil. Pensemos na seguinte situação: uma determinada cidade, em horário de *rush*, costuma formar um congestionamento quilométrico de veículos em cruzamento em frente a um parque. O prefeito, para resolver o problema, propõe a sugestão de construir um viaduto, mas, para isso, deverá adentrar alguns metros no terreno do parque. As opiniões dos cidadãos da cidade dividem-se. Há quem defenda que há uma necessidade clara de construir-se o viaduto, sendo a solução mais óbvia para o problema e todos precisam voltar a locomover-se. Há quem defenda que a necessidade dos homens não pode se sobrepor ao dever de proteção ao meio ambiente e preservação de áreas verdes na cidade. Há ainda quem acredita numa solução intermediária, que conformaria as duas opiniões, mas acarretaria mais gasto público e assim a discussão toma proporções difíceis de mensurar. A questão que se coloca, portanto, é: seria possível um consenso acerca de questões complexas?

Individualmente, a grande angústia de muitas pessoas, principalmente num contexto histórico e político de proteção de liberdades individuais, é ter seu cotidiano, seu estilo de vida, “atrapalhado” por decisões ideologicamente incompatíveis com suas escolhas pessoais sobre como administrar a própria vida. É de se questionar se é possível um modelo democrático que seja capaz de incluir diferentes visões individuais de modo que a decisão acerca das questões não pareça imposição, mas sim um acoplamento de diferentes



cosmovisões com o fim de estabelecer um consenso possibilitador das relações humanas cotidianas.

A possibilidade de colocar individualmente um argumento para ser verificada num ambiente público de participação é estratégia que viabiliza a escolha de decisões mais pluralistas. Além disso, há um caráter bastante conformador em poder participar de um debate público. Em outras palavras, a consciência de que seu argumento foi verificado e cotejado pelos demais coloca para o indivíduo a sensação de ter uma participação ativa no processo decisório. Poder convencer e ser convencido parece um acordo capaz de apaziguar ânimos, desde que se tenha um horizonte norteador das discussões capaz de promover um consenso.

E essa participação gera externalidades positivas para a comunidade política envolvida. Um estudo do Banco Mundial (2017, p. 4) conclui que “[q]uando os procedimentos de seleção e implementação das políticas são mais contestáveis, essas políticas são percebidas como justas e induzem a cooperação mais eficazmente ou seja, elas são vistas como mais legítimas”. Ou seja, por mais que determinado ponto de vista tenha sido em alguma medida derrotado, o fato de ele ter sido introduzido e levado a sério no debate conduz ao sentimento, por parte de seus defensores, de que a decisão política tomada deva ser cumprida voluntariamente, contribuindo para a efetividade das políticas públicas.

Mas como descobrir esse horizonte norteador? No exemplo acima citado, parece claro que uma solução boa seria aquele capaz de contemplar a não destruição do parque, com a possibilidade de recuperação da mobilidade por parte dos motoristas e, de preferência, a custo baixo. Situações ideais de resolução de conflitos não parecem ter correspondência no mundo dos fatos e, muito provavelmente, não se poderia contar com isso para que fosse possível a solução de tal problema. Trabalhar com o possível, com a *práxis*, parece ser uma forma mais realista de abordar a questão democrática. O horizonte norteador da prática discursiva idealmente, poderia ser uma verdade que seria desvelada pelo procedimento argumentativo; todavia, não parece ser essa a realidade que se apresenta nos mais diversos modelos democráticos verificados no mundo, notadamente em sociedades nas quais as desigualdades sociais apresentam entraves à participação que parecem impossibilitar a prática participativa.

### **3.1 Os entraves da aplicação da teoria procedimental em economias de terceiro mundo: o caso brasileiro**

Uma das grandes problemáticas acerca da aplicação de uma teoria procedimental de participação popular é que os teóricos de tais teorias, tal como os pensadores das teorias da justiça focada em arranjos, as concebem de acordo com paradigmas muitas vezes distantes da realidade. Em outras palavras, alguns dos critérios utilizados como parâmetros para a concreção de um procedimento democrático que seja capaz de levar os atores democráticos a consensos racionais acerca das questões públicas são critérios pouco razoáveis, ou difíceis de ser alcançados. Diante de tal crítica, é necessário indagar-se acerca das possibilidades de concreção de um procedimento democrático que seja capaz de cotejar e perceber as peculiaridades de países fortemente marcados por uma desigualdade social que se descortina em condições de participação pouco ou nada ideais.

Entretanto, a noção de esfera pública de participação, desenvolvida por Habermas, parece, a despeito das críticas acerca de sua teoria, um elemento inescapável de qualquer teoria que se preste a propor um modelo alternativo de democracia. Para Oliveira Júnior e Souza (2016, p. 97), seguindo a lição habermasiana, a esfera pública configura-se como “local em que os interesses, as vontades e as pretensões que afetam a coletividade são exteriorizados de forma aberta e racional por meio de discursos e argumentos. Em outras palavras, a esfera pública é o local onde as pessoas estão juntas coletivamente, argumentando e discutindo”. Daí que possui como elementos caracterizadores, a palavra, a comunicação, a razoabilidade e a racionalidade.

De maneira mais crítica, coloca-se a necessidade de que alguma concepção acerca de uma esfera pública de participação seja elaborada a fim de que se possa falar de um modelo de democracia inclusiva, mas não necessariamente o modelo proposto por Habermas. Isso porque tal modelo fora proposto para tecer uma análise acerca da sociedade moderna burguesa, sociedade essa que, segundo a premissa adotada neste trabalho, encontra-se em declínio, sendo essa construção substituída pela noção de modernidade líquida de Bauman. De maneira acurada, Fraser (1990, p. 58) observa o seguinte:

Let me remind you that the subtitle of *Structural Transformation* is ‘An inquiry into a Category of Bourgeois Society.’ The object of the inquiry is the rise and decline of a historically specific a limited form of the public sphere, which Habermas calls the

‘liberal model of the bourgeois public sphere.’ The aim is to identify the conditions that made possible this type of public sphere and to chart their devolution.<sup>5</sup>

Essa necessidade que se tem de se repensar o conceito de esfera pública advém principalmente da diferença de contornos existentes entre as conjunturas sociais do modelo burguês<sup>6</sup> de sociedade e o modelo de sociedade forjado no que se convencionou chamar de capitalismo tardio (ADORNO, 1987; HABERMAS, 1999; JAMESON, 1991). O modelo burguês de esfera pública de participação não contempla uma realidade social fortemente marcada por desigualdades, principalmente as de ordem econômica. É imperativo questionar-se acerca das condições de participação ampla que populações com um déficit educacional notório possam expressar. Além disso, a pressuposição de que os atores democráticos predispostos a participar dessa discussão, norteados pelo desejo de se obter um consenso racional acerca das questões públicas, são cidadãos dotados das condições necessárias para realizar uma escolha nacional deveria passar por indagações de natureza subjetiva acerca de quem vem a ser esse indivíduo.

Essas críticas apenas iniciais acerca da concepção de esfera pública não invalidam a necessidade de sua existência. Em outras palavras, não é porque o modelo de esfera pública ideal passa longe da realidade dos países de capitalismo tardio que se deve abandonar a defesa em favor de sua existência e de uma possível concreção. Ocorre que tal modelo de esfera pública merece uma remodelação, para adotar uma noção de esfera pública mais factível a realidades de populações com graves índices de desigualdade. Essas desigualdades acabam resultando em problemas importantes para a análise da qualidade da democracia, uma vez que são determinantes para a construção do indivíduo, do ator social que irá participar do procedimento decisório.

---

<sup>5</sup> “Deixe-me lembrá-lo de que o subtítulo da *Transformação Estrutural* é ‘uma investigação sobre uma categoria da sociedade burguesa’. O objeto da investigação é o surgimento e declínio de uma forma limitada historicamente especificada da esfera pública, que Habermas chama de ‘modelo liberal da esfera pública burguesa’. O objetivo é identificar as condições que tornaram possível este tipo de esfera pública e traçar a sua descentralização” (tradução nossa).

<sup>6</sup> Em *Direito e Democracia*, Habermas (2011) expõe a necessidade de o espaço público de discussão ser o mais inclusivo possível como forma, inclusive, de viabilizar o modelo discursivo de democracia proposto. Entretanto, entende-se aqui que a crítica de Fraser (1990) permanece válida porque Habermas não parece apresentar os mecanismos necessários para a inclusão dos historicamente excluídos dessa arena pública de discussão tipicamente burguesa em realidades institucionais onde os detentores do poder não parecem ter interesse em incluir os excluídos no processo decisório. Como será apresentado mais adiante, o Brasil, por exemplo, possui idiosincrasias construídas a partir de um passado de colonização que parecem impossibilitar, substancialmente, a inclusão de estratos sociais situados periféricamente em relação às cúpulas do poder representativo. É preciso observar como essa inclusão pode ser feita em realidades onde as instituições são cunhadas de maneira a, deliberadamente, afastar determinados nichos sociais das decisões públicas.

Habermas (2010, v. 1, p. 131) entende que os projetos de vida individuais de cada cidadão formam um pluralismo de formas de vida coletiva. Partindo-se dessa compreensão, é possível verificar que o indivíduo desempenha um papel importante para que se possa moldar essa esfera pública de participação. Já que se parte do indivíduo para a coletividade, é necessário, dentro de uma determinada sociedade, que se possa perceber e analisar que indivíduo é esse que vai agir coletivamente para a elaboração de consensos. O paradigma burguês colocava o homem como sujeito detentor de direitos que representavam verdadeiros valores de uma época, valores que deveriam ser preservados a fim de se manter a própria estrutura da sociedade que ora se desenhava.

No contexto da modernidade líquida, os valores burgueses não podem mais necessariamente ser considerados como pilares estruturantes da sociedade. Isso porque o contexto multicultural joga para os indivíduos um questionamento acerca do que pode ser considerado como valor universal para diferentes culturas. Num momento histórico anterior à globalização e ao esfacelamento das fronteiras entre os Estados, era mais factível a verificação de valores minimamente compartilhados entre os indivíduos de determinada cultura. Em outras palavras, no mundo pós-globalizado, o convívio entre culturas, localizadas em cosmovisões aparentemente incomensuráveis, colocou em xeque a noção de valores universalmente compartilhados, na medida em que se pôde perceber que valores burgueses tais como a liberdade e a igualdade eram aquisições históricas tipicamente europeu-ocidentais e que não significavam a mesma coisa para povos com histórias políticas e culturais diversas.

Portanto, é necessário questionar-se se há, de fato, a possibilidade de consenso racional em uma sociedade multicultural. A análise da possibilidade de consenso deve passar pela apreciação de dois conceitos essenciais para a noção de esfera pública: o primeiro é o indivíduo, o ator que irá, de acordo com seu projeto de vida individual, participar para a aquisição de consensos. O segundo é o conceito de coletividade, notadamente, influenciada pelo paradigma do indivíduo da modernidade líquida.

### 3.1.1 O indivíduo e o pluralismo de formas de vida coletiva

De acordo com a crítica de Fraser (1990, p. 61) a noção liberal de Habermas acerca da esfera pública erra ao não considerar a existência de outras esferas públicas de discussão. No modelo político liberal, pôde-se observar uma exclusão histórica de determinadas classes de pessoas que não interessavam ao modelo burguês moderno (TAYLOR, 2005), forjado pós-

revolução. A primeira crítica que se faz é acerca da exclusão das mulheres dessa arena. Quando se fala de Europa, a crítica é válida e pertinente, mas quando se presta a analisar ainda as economias integrantes do capitalismo tardio é necessário ainda referenciar outras classes não integrantes desse modelo. Por exemplo, no Brasil, em razão de contingências históricas, negros, mulheres, pobres e retirantes de Estados-membros menos abastados nunca participaram de processo político em nível algum.

Poder-se-ia argumentar que o modelo habermasiano de esfera pública de discussão presta-se a fazer a transição dos excluídos para dentro da arena, porque pressupõe e coloca a necessidade de ampliação do modelo. Entretanto, anos e anos de experiência política no Brasil demonstraram a cooptação de qualquer espaço público de discussão por forças de interesses escusos. Não se quer aqui tentar tecer qualquer comentário com viés partidário. A intenção primordial é conseguir estabelecer que tipo de indivíduo participa e tem acesso a participar publicamente de qualquer tipo de discussão.

Continuando a cotejar a crítica de Fraser, é interessante notar uma forte observação acerca do contrassenso existente na teoria de Habermas. Argumenta a autora que o modelo liberal de esfera pública é muito mais excludente que inclusivo. Isso porque ele reforça e enaltece a participação de quem historicamente já habitava esses espaços públicos. Os excluídos conseguiram voz, não através de uma discussão racional, mas através de inúmeras batalhas políticas e ideológicas por se fazer ouvir. É de se questionar: se realmente o modelo público de participação fosse inclusivo, porque essas classes de pessoas não participam da arena sem “forçar” a sua entrada? Se realmente o caminho para o consenso é uma discussão racional, porque os integrantes dessa esfera de pública de participação não chegam à conclusão de que a inclusão do diferente é necessária para sustentação do modelo?

Partindo-se da premissa de que, historicamente, quem habita os espaços públicos de deliberação são um determinado tipo de indivíduo, notadamente, do sexo masculino, de classes sociais abastadas e de tradição político-religiosa ocidental, é necessário verificar que tipo de mecanismo as classes de excluídos utilizaram, no decorrer da história, para se fazer sentir em determinadas discussões. Não se pode negar que há uma espécie de evolução no que diz respeito à ampliação da participação de excluídos no contexto político mundial. O que se pretende averiguar é se essa participação deu-se através de uma abertura da arena para esses excluídos ou se foi uma imposição conseguida através de lutas de movimentos sociais.

A história parece apontar para a segunda opção como resposta a essa indagação. O modelo individualista pós-revolução burguesa coloca o ator democrático como um

mantenedor do *status quo*. Em outras palavras, o agir político desse indivíduo era voltado para a concretização do seu projeto de vida individual e a democracia tornou-se possível pois o contexto civilizatório apresentava cidadãos discutindo racionalmente acerca de formas de vida notadamente parecidas. A opinião pública, a vontade geral, era a tradução de projetos de vida com valores compartilhados entre indivíduos que projetavam ambições próximas. A partir daí, pode-se perceber outro problema a ser levantado no modelo habermasiano, a saber, o da necessidade ou não de haver um compartilhamento de valores entre os atores da esfera pública de discussão.

Levando em consideração que o contexto civilizatório multicultural coloca em proximidade de convivência pessoas com projetos individuais de vida completamente diferentes, o que temos em termos práticos é uma pluralidade de formas de vida. Esse paradigma foi cotejado por Habermas, mas não do ponto de vista individual e sim coletivo. Aparentemente, o cidadão, ator democrático em Habermas, é um indivíduo inclinado para o consenso racional por compreender a importância desse consenso para que se possa viver em comunidade. O desenho desse indivíduo racional não parece se perfazer na prática. O que se observa é que o contexto plural acirrou ainda mais as disputas por espaços. Em outras palavras, o convívio entre diferentes fez nascer (ou renascer) nos indivíduos uma necessidade de defesa de espaço como meio de manter a sobrevivência do seu modelo de vida individual.

No contexto civilizatório pós-globalizado, a convivência entre culturas, aparentemente tem demonstrado que o individualismo tem acirrado as batalhas acerca da prevalência de determinados modelos de vida. É como se o choque entre culturas tivesse colocado os indivíduos em posição de defesa de um território virtual, no qual dá-se uma extrema importância à manutenção de modelos de vida que não são necessariamente bons, mas representam uma zona de conforto e adequação interessante para quem não está disposto a se reinventar num mundo fortemente marcado pelo multiculturalismo.

Não é de se impressionar que os mesmos atores democráticos que já se encontravam em posição privilegiada na esfera pública de discussão são os principais críticos de modelos de inclusão. O mundo tem experimentado um recrudescimento do conservadorismo e não é à toa que esse movimento se deu justamente numa época de choque entre culturas. Viver coletivamente num contexto multicultural significa ter a capacidade de abandonar certas aquisições que são configuradoras e edificadoras da própria personalidade do indivíduo. O abandono dessas aquisições pode significar, para alguns, a perda da própria noção de pertença ao mundo. Conquanto isso possa significar um acirramento de batalhas individuais, é um

fenômeno que deve ser pormenorizado, uma vez que a personalidade é um direito e um valor reconhecido em diversos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo.

Então, o que seria capaz de movimentar a sociedade para um acordo consensual, considerando que os atores democráticos podem não estar dispostos a alterar o estado das coisas? Não se pode negar que o mundo sempre experimentou alterações e mudanças sociais, culturais e políticas; contudo, esse fenômeno não se dá de maneira tranquila. O modelo de esfera pública de participação colocado por Habermas nos leva a crer que as alterações sociais se dão num fluxo contínuo e inevitável. É como se a racionalidade em prol de um consenso orientasse a discussão democrática necessariamente para um bom resultado; entretanto, o que se tem observado historicamente é um embate conflitivo entre diferentes contextos. Na prática, não se pode observar uma ação orientada para o consenso tranquila quando não há um compartilhamento mínimo de valores.

Então, pensar a participação democrática passa por uma avaliação dos comportamentos de dois tipos de indivíduos e da capacidade que esses indivíduos têm de conviverem entre si e de alcançarem consenso acerca de qualquer assunto. O primeiro indivíduo que se coloca é aquele que já tradicionalmente participa das esferas públicas de discussão sem entraves. Tem seus canais de comunicação abertos e é capaz de influenciar seus pares que, na verdade, não se distanciam muito do ponto de vista social entre si. Esse indivíduo, pelo que já foi discutido, tem uma tendência de manter a estrutura social tal como se encontra, pois esse ambiente o favorece em relação à sua posição na sociedade. O outro tipo de indivíduo que se apresenta é aquele que se encontra excluído dos ambientes de participação e tenta se colocar como ator democrático. Esse indivíduo não interage com o primeiro e suas concepções de vida e suas urgências são bastante diferentes do cidadão primeiramente descrito. Esse indivíduo, antes de deliberar sobre qualquer coisa, precisa ser inserido dentro de um contexto democrático de discussão, o que, na prática, na maioria das vezes não acontece.

É digno de nota a pressuposição que Habermas tem de que a participação ampla dos indivíduos numa esfera pública de discussão deve prescindir seus anseios individuais e serem orientadas por um bem comum. Isso porque a participação desses indivíduos vai ser fortemente influenciada por suas questões subjetivas, fazendo com que o seu modo de agir e deliberar na esfera pública seja marcada por suas ambições. A própria noção de bem coletivo irá ser diferente para esses diferentes tipos de indivíduos. Não se pode desprezar o subjetivismo dos atores democráticos, tendo em vista que a construção individual e

historicidade de cada um deles irá influenciar diretamente na formação de crenças e essas crenças determinam quais valores devem ser mais ou menos preservados.

Assim, deliberações que são tratadas em ambientes de ampla participação não contam com indivíduos que partem de condições semelhantes de participação, ao contrário. Mormente nos países de capitalismo tardio, a desigualdade econômica coloca em convivência cidadãos com realidades sociais completamente diferentes. Além disso, a história de certos países gera categoria de excluídos que, por se encontrarem há séculos em posição de desvantagem, não conseguem minimamente colocar suas demandas para serem analisadas e problematizadas por quem quer que seja. É necessário analisar que tipo de mecanismo essas pessoas possuem para inserir-se como atores democráticos num contexto político que nem as considera partes integrantes do tecido social.

Esses diferentes indivíduos, um excluído da esfera pública de participação e outro com participação ampla garantida, desempenham diferentes papéis na sociedade e, como tais, vivem em contextos sociais que os distinguem enquanto pessoa. Em outras palavras, o que se observa é que, mesmo convivendo entre si, essas pessoas, de acordo com sua historicidade e subjetivismo, compreendem o mundo de maneiras diferentes o que as leva a crer em diferentes noções de bem-estar comum. Há de se perguntar que tipo de coletividade se expressa na convivência desses indivíduos entre si. A realidade aponta para um acirramento de disputas na convivência entre os diferentes ou para um crescente movimento de empatia com o próximo?

As duas expressões podem ser observadas no contexto civilizatório atual. Fenômenos sociais e naturais que deflagram o flagelo humano movimentam as pessoas tanto no sentido de se ajudarem como no sentido de acirrarem disputas individualistas no intuito de garantir a sobrevivência. Isso quer dizer que, partindo-se da premissa segundo a qual os indivíduos se movimentam de maneiras diferentes frente a dificuldades, nada nos garante consensos racionais capazes de estabelecer um bem comum em decorrência das deliberações com ampla participação. Conquanto as notícias históricas nos demonstram que o ser humano possui predisposições tanto para o bem, quanto para o mal, isso não quer dizer necessariamente que se deve abandonar o valor democrático, mas tão somente tratá-lo de acordo como o que a realidade prática nos apresenta.



### 3.1.2 A coletividade no contexto civilizatório atual: as possibilidades de consenso

Partindo-se da noção, anteriormente apresentada, de que os indivíduos, dependendo da posição social que ocupam, podem comportar-se de maneira a manter ou modificar o *status quo*, é interessante verificar que modelo de coletividade pode ser colocado na realidade e quais os mecanismos de inclusão que os excluídos podem lançar mão de maneira a procedimentalizar um modelo democrático capaz de compatibilizar indivíduos com subjetividades diferentes.

As tensões resultantes do convívio entre indivíduos com subjetividades diferentes podem ser agregadoras ou desagregadoras. Quando se pensa nas aquisições históricas incorporadas pela humanidade no decorrer dos tempos, em termos de valores e novos arranjos sociais, não se pode dizer que é interessante para a democracia que todas as pessoas envolvidas no processo tenham rigorosamente os mesmos posicionamentos acerca das questões cotidianas. Em outras palavras, o dissenso pode ser edificante e revelador de arranjo sociais, culturais e políticos mais interessantes para a sociedade como um todo, desde que pressuponha um embate saudável de ideias com intuito construtivo.

A questão que se coloca é como estabelecer que tipo de dissenso pode levar a aquisições interessantes para a sociedade e que tipo de dissenso deflagra mais animosidades entre diferentes. Há diferenças fortes que, de tão profundas, do ponto de vista prático, sua superação coloca-se como improvável. Por mais que a convivência harmônica, em tese, seja algo desejado por todos os indivíduos, as questões subjetivas de cada um os colocam com noções diferentes do que vem a ser uma convivência coletiva harmônica. A noção de organização comunitária deve ser minimamente compartilhada entre os indivíduos e é pouco provável que isso possa se dar em ampla escala.

Os indivíduos, por mais diferentes que sejam, ao organizarem-se em comunidade, demonstram uma inclinação para um compartilhamento de experiências. A opção por não viver insulado coloca para o cidadão uma série de direitos e deveres que são próprios da convivência entre pessoas. Isso quer dizer que, mesmo que os subjetivismos nos separem enquanto indivíduos, a necessidade de convivência nos coloca como atores sociais reciprocamente considerados, ou seja, eu sou o que eu sou em razão da minha convivência com o outro e essa convivência, para ser possível, só pode acontecer mediante concessões individuais em prol de uma convivência harmônica.

Conquanto isso possa parecer uma percepção óbvia, própria das teorias influenciadas pela noção de contrato social, os mecanismos que possibilitam essa convivência ainda não parecem claros do ponto de vista prático. Qualquer pessoa, ao ser indagada, responderá, em tese, que para se conviver em harmonia é necessário abrir mão de certos individualismos em prol de todos. Em contrapartida, se ato contínuo fosse indagado ao mesmo indivíduo que tipo de aquisição ele estaria disposto a abrir mão em função de um bem comum, obter-se-ia toda sorte de respostas.

Isso porque o que é caro a uma pessoa pode não ser para outra e a possibilidade de consenso reside, enormemente, no valor que se dá a cada coisa. Há quem se pergunte o porquê de uma terra considerada santa ser causadora de tantos conflitos entre povos que geográfica e etnicamente possuem mais semelhanças do que diferenças, principalmente se o indagador for um ateu. Enquanto alguns não veem dificuldade em atribuir direitos de matrimônio a casais homoafetivos, outros acham que fazê-lo significaria o esfacelamento da própria noção de família, a qual representa um valor muito caro para ser negociado para muitos. Assim, entre outros exemplos, inúmeras são as questões atuais da humanidade que ostentam conflitos aparentemente intransponíveis.

Elaborar um elenco dessas questões é mais fácil do que propor soluções para elas e esse não é o objetivo da presente tese. Intenta-se analisar mecanismos de participação que tornem possível o diálogo entre indivíduos diferentes, mas é interessante verificar se o consenso é possível para todo e qualquer assunto posto na esfera pública de discussão e que tipo de esfera pública de discussão é possibilitadora de consensos.

Torna-se necessário traçar um desenho de uma esfera pública de discussão no contexto civilizatório da modernidade líquida e, de acordo com a proposta deste trabalho, inserida na realidade social dos países de capitalismo tardio. Partindo-se da premissa que a sociedade desses países com desenvolvimento econômico comprometido pelo capitalismo tardio é composta por indivíduos que estão divididos em dois grandes grupos de acordo com sua posição na esfera pública de participação, já anteriormente descritos, e que esses indivíduos não compartilham da mesma noção de bem comum, aparentemente, num primeiro momento, a possibilidade de consenso entre eles parece pouco provável.

Mas a história demonstra que pessoas que fazem parte de grupos historicamente excluídos do procedimento democrático eventualmente conseguiram fazer parte desse processo, tais como as mulheres. A participação feminina na sociedade resumia-se ao âmbito doméstico e, em algum momento da história, o movimento feminista conseguiu subverter a

ordem e inserir as mulheres na esfera pública de discussão. Parece claro que esse movimento não aconteceu em razão de uma deliberação orientada para o consenso em razão de um bem comum. A esfera pública de discussão era eminentemente formada por homens e não parece que os caminhos de comunicação se abriram de maneira tranquila. Houve claramente uma imposição da presença e permanência desses grupos na esfera pública de discussão que até hoje não se estabilizou.

Então, o mecanismo de participação de grupos tradicionalmente excluídos da esfera pública de discussão não é o mesmo dos grupos historicamente incluídos. O que se apresenta é uma imposição desses grupos através de estratégias de pressão a fim de subverter a ordem imposta de maneira que a ordem se modifique a ponto de incluí-los no procedimento democrático. Só a partir rearranjo da ordem, antes excludente, é que se pode dizer que esses grupos de pressão participam do procedimento democrático com condições minimamente parecidas aos dos outros integrantes já historicamente consagrados.

Ainda assim, não se pode dizer que há uma estabilidade nessa participação. Os grupos historicamente excluídos, ao conseguir colocar-se como parte integrante do processo, figuram como minorias, e assim, ainda encontram uma série de entraves para que suas demandas sejam audíveis e minimamente consideradas, o que não invalida nem deslegitima a necessidade de sua presença na esfera pública de participação, mas aponta para uma problemática que precisa ser considerada. Isso quer dizer que, mesmo fazendo parte da esfera pública de deliberação, determinados atores não possuem as mesmas condições de participação, uma vez que suas demandas não são reconhecidas em sua importância.

O procedimento racional de aquisição de consenso idealizado por Habermas pressupõe atores movidos por um valor coletivo de manutenção de um estado de coisas interessante para todos os indivíduos. Para isso, esses indivíduos deveriam participar do processo livres de motivações de raiz egoísta. Retomando a ideia que, de partida, os subjetivismos dos atores influenciam marcadamente sua noção de bem comum, aquela pressuposição, entre outras condições de participação estabelecidas por Habermas, não se perfaz na realidade.

As relações estabelecidas entre esses indivíduos que partem de subjetividades completamente diferentes os colocam de maneira não empática em relação aos atores diferentes. A predisposição para o consenso só existirá com um compartilhamento mínimo de interesses e, se eles não existirem de maneira alguma, em qualquer nível, o que vai acontecer na arena pública de discussão é um embate de argumentos com o único intuito de ferir de morte o argumento diferente. Esse é justamente o desenho de uma estrutura desagregadora

que pode ocorrer numa esfera pública de discussão, uma realidade assim posta só acirra ainda mais as diferenças entre os atores.

Defende-se aqui, ainda, a ideia de que quanto mais ampla for essa arena de discussão mais improvável será a possibilidade de compartilhamento de interesses que podem orientar para um consenso. Existem tradições que são compartilhadas por pares e que os unem mesmo com estruturas subjetivas de formação individual que os separam, e é justamente aí que reside a possibilidade de consenso entre pessoas diferentes.

O dissenso que inicia o procedimento democrático de aquisição de consenso é resultado de estruturas subjetivas individuais diferentes, mas o consenso acontece em razão de interesses comuns compartilhados. Em outras palavras, considerado o dinamismo da sociedade, a mudança da ordem social acontece em razão de tensões existentes entre pessoas com interesses diferentes e as aquisições edificadoras da ordem que se subverte em algo novo só se perfazem porque inicialmente houve discordância acerca de algo. O dissenso, portanto, é importante para a tessitura de novos arranjos sociais, mas a existência dele não significa, necessariamente, o caminho para um consenso. Esse consenso só poderá ser possível em razão de algum elemento unificador, algum valor reciprocamente compartilhado, tido como superior a ponto de se perceber a necessidade de sua proteção a despeito das orientações individuais de raiz egoísta.

Esse valor superior, entretanto, não é universalizável a ponto de ser compartilhado irrestritamente por todos os seres humanos do planeta. Uma abordagem mais pragmática da democracia nos coloca a necessidade de observar as possibilidades reais de consenso tendo em vista que não se pode verificar ainda um valor universalmente aceito de maneira irrestrita por todos os seres humanos na prática. Isso quer dizer que em um espectro menos amplo, pode-se identificar mais claramente valores compartilhados por indivíduos de estruturas subjetivas diferentes e esses valores são compartilhados em razão de uma série de fatores, tais como historicidade comum, manifestações culturais típicas de determinados contextos, posicionamentos políticos ideologicamente parecidos, entre outros.

Tendo isso em vista é que se parte para uma proposta mais factível de democracia, uma que não possua pretensões tão amplas de alcance. Isso significa que pensar em modelos de esferas de participação contextualmente localizadas talvez seja mais interessante no que pensar numa esfera de participação ampla a ponto de contemplar toda a realidade institucional de um país inteiro. Isso porque o paradigma da participação habermasiano coloca-se em

função de uma realidade institucional estabelecida por uma Constituição na qual a participação democrática reflete-se em razão de seu conteúdo.

Sem desprezar a realidade institucional estabelecida pela Constituição, um modelo de democracia mais inclusiva passa pela necessidade de se estabelecer mecanismos de participação que possibilitem a deliberação acerca dos problemas em contextos mais localizados, tais como o da municipalidade. A proposta que se apresenta é a de uma compatibilização entre dois modelos institucionais de democracia: a democracia representativa, instituto eminentemente resultante da revolução burguesa, na qual os indivíduos não parecem dispostos a abrir mão, e a democracia participativa direta, instituto pouco regulamentado no contexto político brasileiro e mais adequado aos paradigmas do que neste trabalho convencionou-se chamar de modernidade líquida.

A compatibilização desses dois modelos é necessária em razão do próprio contexto histórico e político em que se encontra a humanidade. Aparentemente, não estamos dispostos a abandonar o ideário burguês de valores, mas igualmente não parece que esse ideário está totalmente compatível com as novas aquisições sociais oriundas do multiculturalismo e do pluralismo de formas de vida. Assim, a proposta democrática precisa ser capaz de lidar com ambos esses paradigmas e traçar caminhos que os otimizem enquanto elementos concretizadores de uma harmonia social que a cada dia demonstra ser mais e mais urgente.

### **3.2 O indivíduo brasileiro e o contexto coletivo institucionalmente considerado: sobre os entraves democráticos brasileiros**

Até aqui se defendeu a noção de que uma esfera ampla de participação pode não ser a resposta para os problemas acerca da democracia. Isso porque os indivíduos, dependendo da posição em que ocupam na sociedade, podem estar mais ou menos inclinados para mudar a orientação da ordem posta. A necessidade de manutenção do *status quo* pode transformar a esfera pública de manifestação num ambiente reprodutor e mantenedor de desigualdades sociais, o que coloca em xeque a função dinamizadora da democracia.

Essa problemática encontra-se refletida nos conflitos sociais existentes na sociedade brasileira, aqui tomada como economia integrante dos países de capitalismo tardio. No Brasil, as desigualdades sociais são resultantes de um processo histórico de espoliação de segmentos sociais para a manutenção de regimes quase nunca populares. O abismo resultante da segregação de classes na sociedade brasileira é tão evidente que pode ser sentido nas mais

simplórias atividades cotidianas, desde o tratamento dos empregados domésticos nas residências familiares até diferenciações salariais entre pessoas de raças diferentes. O Brasil é considerado um país de desigualdades e dissonâncias que muitas vezes parecem ser insuperáveis.

Entretanto, a história de segregação do Brasil não pode ser utilizada como argumento contra a efetivação de uma esfera de participação; ao contrário, ela deve ser considerada para a construção de qualquer ambiente democrático que tenha a pretensão de ser inclusivo de um ponto de vista mais pragmático e menos ideal. Em outras palavras, levar em conta a história de exclusão de setores sociais na política brasileira é necessário para que se possa estabelecer uma democracia efetivamente inclusiva, capaz de subverter o *status quo* e alterar a dinâmica social em razão de se alcançar maiores índices de igualdade social.

Aqui se coloca uma noção importante para que se possa alcançar um modelo de democracia inclusivo: para que se possa alterar qualquer ordem hegemônica potencialmente segregadora, os excluídos precisam de alguma forma se fazer ouvir para que suas demandas possam ser cumpridas. Por mais que a qualidade de sua participação não seja alcançada num primeiro momento do procedimento democrático, permanece a necessidade de que sua presença seja imposta de alguma forma para que, efetivamente, haja um confronto de posicionamentos capaz de alterar o estado das coisas. Resumidamente, entende-se que a mudança dos arranjos sociais só é factível se há a possibilidade de quem se mantém em posições socialmente privilegiadas ser incomodado por questionamentos que os tiram de sua zona de conforto.

Quando se traçaram anteriormente os perfis do indivíduo excluído e do incluído da esfera pública de discussão, fez-se em razão de se poder compreender o mecanismo de inclusão de classes historicamente segregadas e o embate de forças que acontece num momento pré-inclusão. O desenho do movimento de inclusão coloca-se para que seja possível traçar um caminho para a solução do problema que inicia a discussão sobre a necessidade de ampliar os mecanismos de democracia direta, qual seja, a de relegitimar o aparato democrático descredibilizado pelo povo por demonstrar-se afastado das demandas do mundo prático, ou por não cumprir o papel de representar a vontade do povo.

A grande questão, portanto, é achar a maneira pela qual a democracia vai voltar a cumprir seu papel legitimador das instituições do Estado. No Brasil, observa-se um movimento de descontentamento crescente com a classe política que exerce o poder representativo, não em razão de demandas nascidas no seio da sociedade, mas em razão de

motivações de cunho egoísta. O afastamento entre o agir prático dos representantes e a ideologia que leva as pessoas às urnas para votar causou na população brasileira um sentimento de descrença que fez do eleitor brasileiro um verdadeiro cético no poder modificador da democracia e o tornou um eleitor que vota mais em razão de um dever constitucional, uma obrigação imposta pelo Estado, do que por acreditar que seu voto é necessário para legitimar as ações dos representantes.

A problemática acerca dessa descrença será tratada mais detalhadamente nas seções posteriores, que têm um viés mais pragmático, mas é necessário apontá-la brevemente nesse primeiro momento para que se possa estruturar de maneira mais coerente a argumentação em favor da necessidade de ampliação de mecanismos de participação direta. Partindo da premissa que o eleitor brasileiro é cético a respeito da noção de que seu voto tem o potencial modificador de realidades, a democracia no Brasil parece carecer de um elemento importante para que se possa figurar como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, qual seja, o interesse dos cidadãos de participar das escolhas políticas que influenciam diretamente a sua realidade cotidiana.

Se é assim, se a impressão de que o eleitor brasileiro vota de maneira mecânica, para cumprir um mandamento, se confirma, qual é a razão pela qual a democracia representativa figure como um valor estruturante do Estado se ela é apenas aparente? É daí que surge a necessidade de se repensar o modelo democrático a fim de superar essa crise de legitimidade. O problema parece ser muito mais complexo do que aparenta e, a despeito do que se possa ter apresentado até aqui, não reside somente no distanciamento entre ação dos representantes eleitos e a vontade do povo, mas tem raízes fincadas em uma série de aspectos, entre eles, presta-se aqui a analisar:

- a) o perfil do indivíduo brasileiro que participa da esfera de pública de discussão;
- b) os mecanismos de inclusão de minorias na esfera pública de discussão;
- c) a qualidade da participação de minorias historicamente segregadas dentro de uma esfera pública de discussão não inclusiva;
- d) as possibilidades de concreção de uma democracia participativa no contexto institucional brasileiro.

Primeiramente, essas problemáticas serão tratadas nesta seção que ora se apresenta de um ponto de vista mais teórico, partindo-se para uma abordagem mais pragmática nas seções 4 e 5. O que cumpre relatar agora, do ponto de vista conceitual, é a relação entre esses

indivíduos reciprocamente considerados, entender como suas subjetividades influenciam o seu agir público, coletivo e compreender a esfera pública de participação que se coloca a partir da subjetividade desses indivíduos.

Diferentemente da abordagem habermasiana, aqui se parte da premissa que uma esfera pública de participação ampla, no contexto civilizatório de uma economia integrante dos países de capitalismo tardio, fortemente marcada por desigualdades sociais, não contará com indivíduos que se movimentam, interagem e decidem por motivações livres de egoísmo. Ao contrário. Partindo-se da noção, já anteriormente trabalhada, de que a esfera pública de participação pode cumprir um papel muito mais segregador do que inclusivo, é necessário pensá-la em razão dessa característica de ser uma potencial perpetuadora de desigualdades.

Então, o arranjo social que se apresenta, num contexto civilizatório como o do Brasil, é o que uma esfera pública de discussão que conta amplamente com a participação de um setor social historicamente prestigiado do ponto de vista democrático. Desde os tempos da colonização brasileira, as instituições estatais são verdadeiros mecanismos de segregação e de afastamento das classes mais abastadas do “populacho”. De acordo com dados históricos, a estrutura de organização dos poderes instituídos no Brasil colonial tinha a clara intenção de atribuir *status* aos homens da coroa para que seu assentamento em solo brasileiro fosse algo convidativo.

### 3.2.1 A formação histórica das instituições brasileiras e seu potencial segregador

A fixação de membros da coroa portuguesa no Brasil deu-se em razão da necessidade de proteção do território da nova colônia que, por sua extensão e distância de Portugal, sofria com a constante e iminente possibilidade de invasão por outros Países (SCHWARTZ, 2011, p. 42). Assim, a coroa ofereceu cargos a seus membros que, para cumprirem a necessidade de ocupação do território, deveriam ser atrativos aos possíveis residentes da nova colônia. Para tanto, esses cargos davam para seus ocupantes competências amplas de decisão acerca dos mais diversos assuntos. Cargos administrativos, por vezes, aglutinavam as funções típicas da administração, mas também funções julgadoras. No contexto colonial, ocupar um cargo público representava possuir um enorme poder de barganha e essa estrutura inicial organizacional das instituições brasileiras as marcou indelevelmente durante todos os anos que seguiram na história do País.



O cargo público em sentido amplo, a comissão do rei, transforma o titular em portador de autoridade. Confere-lhe a marca de nobreza, por um fenômeno de interpenetração inversa de valores. Como o emprego público era, ainda no século XVI, atributo do nobre de sangue ou do cortesão criado nas dobras do manto real, o exercício do cargo infunde o acatamento aristocrático aos súditos. Para a investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse 'homem fidalgo, de limpo sangue' (Ordenações Filipinas, L. I, tít. I), ou de 'boa linhagem' (idem, tít. II). Nas Câmaras se exigia igual qualificação para a escolha dos vereadores entre os 'homens bons' — embora, na realidade, esses caracteres fossem muitas vezes ignorados. Os 'homens bons' compreendiam, num alargamento contínuo, além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses e comerciantes. Os Livros da Nobreza, guardados pelas Câmaras, sofriam registros novos e inscrições progressivas, sem, contudo, eliminara categoria aristocrática. Não tardaria muito e a venda dos empregos elevaria aos cimos da nobreza a burguesia enriquecida, para indignação e pasmo das velhas linhagens. O severo Critilo, representante da nobreza letrada, ou nobre porque letrada, retrata bem os valores dominantes, na repulsa às ascensões plebéias aos postos de governo. (FAORO, 2001, p. 204-205)

Nota-se, portanto, que, desde os primórdios, o Brasil vivenciou uma experiência pública fortemente marcada por um contexto institucional com clara intenção segregadora. As instituições brasileiras moldaram-se com um nítido intuito de oferecer vantagens para seus membros e assim, por ser um local privilegiado, as pessoas que ocuparam essas posições fizeram o possível para manter-se na função e perpetuar o seu espaço de privilégios numa sociedade estruturada em razão da exploração de determinadas classes sociais.

A experiência pública brasileira iniciou-se e pautou-se durante o período a partir da noção de que fazer parte das instituições públicas significava ser portador de um poder de barganha que garantia os mais diversos privilégios, e a intenção era realmente essa. Os membros da Coroa aqui chegaram para ocupar, no Brasil, um lugar que em Portugal já era tomado por pessoas com mais influência. Instalou-se aqui, portanto, uma leva de pessoas que eram claramente guiadas por uma vontade de destacar-se dos comuns. A vida pública da colônia desenvolveu-se em torno desse arranjo institucional, o que transformou as repartições públicas em verdadeiros espaços de negociação nos quais os colonos mais simples deveriam se submeter.

Após sedimentar-se como colônia portuguesa, o Brasil desenvolveu sua estrutura peculiar de organização social, institucional e cultural. Com o passar do tempo e o desenvolvimento da vida local, certos colonos conseguiram fazer fortuna e estabelecer-se do ponto de vista econômico, mas isso não significava, necessariamente, ser visto pela sociedade como alguém influente. Para isso, era necessário fazer parte do poder. Intentando tornar-se parte direta das instituições decisórias, os colonos abastados buscaram caminho para adentrar esse local privilegiado e viram na instrução dos filhos um caminho para isso. Enviando seus

filhos para estudar em Portugal, os colonos brasileiros almejavam servir ao poder do rei e assim, finalmente ocupar um local de influência. Schwartz (2011, p. 78) assim descreve:

A chave para uma carreira no serviço real estava num curso universitário de direito. As origens sociais ou o local de nascimento podiam variar consideravelmente, mas quase sem exceção os magistrados tinham passado pela experiência comum de cursar as faculdades de direito canônico ou civil na Universidade de Coimbra.

Como se pode observar, por mais que a origem não fosse essencial para que se ocupasse uma carreira no serviço real, só famílias abastadas tinham condições financeiras para mandar seus filhos estudarem em Coimbra. Isso quer dizer que, de uma maneira ou outra, por mais competente que fosse, um colono pobre provavelmente não poderia fazer parte do setor de influência da sociedade brasileira nos tempos da colonização e o funcionalismo público foi cooptado durante anos por setores sociais muito específicos que tentavam perpetuar-se nessas posições privilegiadas a qualquer custo.

Essa história foi determinante para que se pudesse traçar o desenho da desigualdade no arranjo social sobre o qual a nação brasileira se estruturou e a qualidade da democracia é fortemente marcada por isso. Os cidadãos brasileiros percebem de maneira táctil no seu dia-a-dia a diferença de tratamento entre pessoas que ocupam esses setores privilegiados da sociedades e os setores excluídos e, por conta disso, os indivíduos no Brasil estão sempre em busca ou de conseguir ocupar um desses setores e, finalmente, poder usufruir do respeito com o qual todo cidadão merece ser tratado, ou de manter-se no lugar de privilégios e usam de toda sorte de artimanhas para isso, inclusive corrupções que marcam todos os âmbitos do funcionalismo público em maior ou menor grau.

Esse é o quadro da exclusão brasileira. Enquanto poucos podem desfrutar de privilégios que dizem respeito a uma história institucional que se estruturou, não em função da eficiência do serviço público, mas da obtenção de vantagens que a figuração nesses cargos poderia representar, outros experimentam a vida que pode ser vivida a despeito da falta de interesse dos tomadores de decisões políticas em melhorar qualitativamente a vida da população como um todo. Não é necessário dizer que essa vida representa a experiência real da maioria dos brasileiros do país. É de se ressaltar, ainda, que o capitalismo, em países periféricos, possui contornos diferentes do que é experimentado em outros contextos históricos.

Todavia, essa combinação se processa em condições econômicas e histórico-sociais específicas, que excluem qualquer possibilidade de 'repetição da história' ou de 'desencadeamento automático' dos pré-requisitos do referido modelo democrático-

burguês. Ao revés, o que se concretiza, embora com intensidade variável, é uma forte dissociação *pragmática* entre o desenvolvimento capitalista e democracia; ou, usando-se de uma noção sociológica positiva: uma forte associação *racional* entre desenvolvimento capitalista e autocracia. Assim, o que 'é bom' para intensificar ou acelerar o desenvolvimento capitalista entra em conflito, nas orientações de valor menos que nos comportamentos concretos das classes possuidoras e burguesas, com qualquer evolução democrática da ordem social. A noção de 'democracia burguesa' sofre uma redistribuição que é dissimulada no plano dos *mores*, mas se impõe como uma realidade prática inexorável, pela qual se restringe aos membros das classes possuidoras que se qualifiquem, social e politicamente, para o exercício da dominação burguesa. (FERNANDES, 1987, p. 292)

Esses dados históricos e sociológicos são usados aqui para apresentar mais um argumento em favor da democracia direta participativa. Como a história pôde demonstrar que há uma inclinação de determinados setores sociais em manter-se em cargos a despeito da sua capacidade ou não de ocupá-los, a democracia representativa não apresenta um potencial inclusivo de minorias e isso aponta para uma crítica acerca desse modelo. De acordo com o que vem sendo apresentado até agora, pode-se inferir que os representantes, por mais que sejam eleitos por votos, não representam ideologicamente as demandas de setores excluídos da sociedade, uma vez que se movimentam em função da sua permanência nesses locais de privilégio e utilizam-se do aparato econômico e do capital social que têm para cumprir esse desejo.

As corrupções típicas do cenário eleitoral brasileiro são prova disso. Em vez de discutir propostas e eleger-se em razão de sua competência, os políticos que pretendem cargos de representação no Brasil preocupam-se muito mais em promover espetáculos que sejam capazes de ofuscar a sobriedade necessária para que os eleitores possam tomar decisões conscientes. Durante anos, esse modelo foi capaz de cumprir a função de manutenção de cargos de políticos com pouca ou nenhuma proposta de trabalho efetivamente voltado para a população, mas nos últimos tempos, com a ampliação do acesso à informação, com a dinamização de dados através da rede mundial de computadores e com a redução das desigualdades sociais, o eleitor brasileiro tem mudado suas características.

O eleitor, antes espectador e cético acerca de mudanças, agora participa de discussões, oportunizadas amplamente pelas mídias sociais, e torna-se mais exigente em relação aos representantes que infelizmente ainda funcionam na mesma lógica de manutenção a qualquer custo nos cargos de representação.

A experiência pública de participação no Brasil, portanto, vivencia um momento histórico de repaginação e crítica acerca de um modelo que foi gestado na época da colonização e até hoje influencia os ramos da política nacional. Enquanto houve uma

mudança na qualidade do eleitor brasileiro, em razão da ampliação da sua participação pública ocasionada pela difusão de mídias sociais, as instituições continuam a ser ocupadas por representantes que parecem não compreender que o cenário político nacional mudou e, agora, há uma necessidade clara de prestar contas com o eleitor que não se sente representado por políticos que não tem a pretensão de fazer funcionar a máquina pública, mas tão somente manter seu lugar de privilégios conquistados por uma história nefasta de espoliação de setores sociais desfavorecidos.

Em termos de participação democrática, o agir público do povo brasileiro é fortemente marcado por sua história de desvirtuação das funções do serviço público. Na medida em que os cargos são cooptados por um tipo de indivíduo que age em função da sua manutenção no poder, há um evidente bloqueio dos canais de inclusão de demandas sociais de setores menos favorecidos e que, na verdade, representam a maior parcela da população. Isso quer dizer que, ao votar, o cidadão brasileiro exerce uma cidadania meramente virtual e o procedimento democrático de escolha de representantes não cumpre o ideal democrático de legitimar essa escolha, cuja causa é a constatação de que os representantes não atuam em prol da população.

O potencial modificador de desigualdades sociais que possui o procedimento democrático resta, assim, significativamente prejudicado por essa desvirtuação, o que culminou na crise de representatividade experimentada nos tempos atuais. O eleitor, mais consciente do seu papel de cidadão e de efetivo legitimador das funções públicas, encontra-se agora num momento histórico de questionamento acerca dessas instituições que não funcionam para cumprir a função de servir ao povo.

A Constituição Federal coloca a democracia representativa e a democracia direta como modelos possíveis de participação democrática. O que se têm observado nos últimos tempos é uma crescente crítica acerca das qualidades da democracia que é pautada principalmente no modelo representativo, colocando em clara evidência a necessidade de ampliação do modelo de participação direta democrática como forma de superação dessa crise institucional vivenciada nos anos mais recentes do cenário político nacional.

Os indivíduos que ocupam os cargos de representação, em sua maioria, representam interesses de setores privilegiados da sociedade brasileira. Isso quer dizer que há uma evidente inclinação para essas pessoas agirem em função da manutenção de uma ordem que não necessariamente representará a vontade de uma grande parcela da população. Isso não quer dizer que toda e qualquer deliberação tomada até hoje pelos representantes tenha sido nociva para a população como um todo, mas aponta para um evidente insulamento dos

representantes no que diz respeito à sua capacidade de ouvir demandas de natureza popular e esse afastamento é potencialmente prejudicial para a qualidade da democracia.

O modelo representativo, portanto, é potencial mantenedor de desigualdades sociais, no contexto histórico e social do Estado brasileiro. Afirma-se, portanto, que o problema não está no modelo representativo em si, mas a forma como esse modelo é construído e ocupado em um determinado contexto histórico pode colocá-lo em xeque por não ser capaz de cumprir o ideal democrático de fazer valer a vontade popular que legitimaria as tomadas de decisão dos representantes do poder público. A constatação dessa grave falha coloca a necessidade de se remodelar a proposta democrática para um arranjo que seja capaz de cumprir a função legitimadora da democracia e, de acordo com o que se viu, a história das instituições brasileiras não demonstra ser capaz de incluir todos os cidadãos indistintamente no procedimento democrático.

### 3.2.2 As democracias representativa e direta enquanto procedimento: funções e possibilidades

Constata-se, portanto, que o modelo representativo de democracia, no Brasil, não cumpre a contento a função de incluir diversos setores da sociedade no procedimento democrático; entretanto, não se defende a sua exclusão do sistema político nacional enquanto procedimento com função legitimadora. O modelo representativo, mesmo com todas as problemáticas ora apresentadas, ainda cumpre o papel importante de ser ultimador de decisões que muitas vezes não encontram consenso no meio social. Uma sociedade que debate constantemente os mais diversos temas há de ser capaz de percorrer o caminho da discussão para que se culmine numa tomada de decisão, e essas decisões muitas vezes são urgentes e demandam um agir prático que pode não se compatibilizar com um amplo ambiente de debate.

Decisões amplamente debatidas e impopulares ainda assim podem ser necessárias. Os poderes executivo e legislativo podem e devem estar com os canais de comunicação abertos para compreender as demandas sociais, mas cabem a eles as tomadas de decisão que podem não ser do agrado da maioria da população. É necessário que se possa ter tomadores de decisões que sejam capazes de finalizar o debate, ainda que temporariamente, quando da dificuldade em se alcançar o consenso. O modelo representativo de democracia ainda cumpre a função de legitimar a escolha dos tomadores de decisão, mas a qualidade dessas decisões só

pode ser alcançada, no contexto histórico nacional, se houver uma ampliação da participação dos cidadãos no procedimento democrático.

Isso quer dizer que o exercício da democracia não pode se resumir ao momento do voto. É necessário compreender-se que a democracia é um exercício diário de concreção de valores ideologicamente almejados. Através do exercício democrático e da participação pública em discussões é que os cidadãos poderão ser capazes de colocar suas demandas para serem contempladas por indivíduos que antes poderiam não ter sequer o conhecimento que elas existiam. O potencial modificador de realidades do procedimento democrático só se perfaz se há um exercício constante de discussão sobre os temas cotidianos.

O modelo representativo, durante anos, foi encarado como um procedimento em que o exercício da democracia se dava em momentos muito pontuais. Os eleitores debatiam, no período eleitoral, questões de ordem pública no intuito de poder escolher que candidato seria mais capaz de representar e lutar por suas demandas enquanto ocupassem os cargos de representação. No decorrer dos últimos trinta anos do período democrático nacional, a atuação dos políticos brasileiros fez perceber nos cidadãos o quanto esse exercício democrático pontual poderia ser prejudicial. É notório, na sociedade brasileira, que os candidatos que almejam cargos públicos só se voltam para a população em período eleitoral. Esse, entre outros motivos, pode ser elencado como um fator primordial causador da crise de legitimidade na representação.

Seja pela alteração do perfil do eleitor brasileiro, agora mais preocupado com a atuação pública dos representantes, ou pela ampliação do acesso à informação, ou pela criação de espaços virtuais possibilitadores de discussões amplas entre pessoas dos mais diversos recantos, o modelo representativo, agora, encontra-se em franca decadência, uma vez que os políticos brasileiros ainda se movimentam como se não compreendessem que o procedimento democrático é um exercício constante de discussão acerca das mais diversas temáticas. É como se, diuturnamente, os políticos devessem convencer os eleitores que merecem estar ocupando os seus cargos, o que infelizmente na prática não acontece.

Ao insular-se em seus gabinetes após o período eleitoral, os representantes eleitos parecem esquecer os mandamentos de cumprir suas funções de acordo com a vontade dos seus eleitores. O que se observa na atuação dos políticos nacionais é uma completa desvirtuação da função em razão de interesses próprios e esses interesses, muitas vezes, não passam da necessidade de manter-se no poder, gozando dos privilégios que ocupar um cargo público significa no contexto social brasileiro.

Então, de acordo com o aparato constitucional disponível, resta para o cidadão brasileiro, a fim de que se possa restaurar a função modificadora de realidades do procedimento democrático, o exercício da democracia direta, a qual infelizmente não se apresenta, atualmente, como mecanismo suficientemente estruturado a cumprir esse ideal. Isso porque a realidade institucional brasileira não instrumentaliza o modelo da democracia direta para que ele possa ser exercido de maneira a suprir as falhas da democracia representativa apresentadas até agora. A democracia direta, no Brasil, é mais figurativa do que concreta. Em outras palavras, ela está prevista na Constituição da República, mas os mecanismos para o seu exercício não estão postos a contento no ordenamento jurídico. O que há hoje é apenas uma possibilidade rudimentar de atuação direta democrática.

O reclame pelo fortalecimento do modelo participativo de democracia advém, justamente, por ele ser um modelo mais capaz de procedimentalizar a democracia no contexto histórico de uma modernidade que está marcada pela fragilidade das estruturas, valores e conceitos. Isso quer dizer que o dinamismo da sociedade atual exige um modelo democrático que seja mais permeável às alterações que o mundo pluralista e multicultural coloca para os indivíduos. Enfraquecer a rigidez das estruturas de valores historicamente incorporados é o caminho para que possa ser possível a inclusão de diversos modelos de vida num contexto de participação ampla, mediante a incorporação do indivíduo no procedimento democrático.

O modelo de democracia participativa, portanto, aparece como solução para o problema da impermeabilidade do modelo representativo. Enquanto o modelo representativo enrijece as aquisições do procedimento democrático, na medida em que a representação apresenta um modelo de atuação menos dinâmico, a democracia participativa é capaz de fazer com que as discussões nascidas no seio da sociedade, dinâmica e pulsante, possam ser contempladas de maneira mais rápida, atuando cada ator democrático por motivação própria, legitimado pela própria necessidade de agir em prol da comunidade.

Assim, a função da democracia participativa no arranjo democrático institucional brasileiro passa pela necessidade de se corrigir um modelo político pouco maleável e incapaz de se compatibilizar com os reclames por dinamismo da sociedade contemporânea. Auxiliada pela democracia participativa, a democracia representativa tem mais condições de cumprir o mandamento de ser amplificadora da vontade geral. Afinal, é notório que a contemporaneidade entrega para os indivíduos a difícil missão de viver num mundo onde os padrões de vivência e conduta são questionados todos os dias, o que pode por si só causar nos

cidadãos um sentimento nocivo de dúvida acerca da sua pertença em determinado contexto histórico e social.

Os sentimentos de comunidade precisam ser regatados para que a própria noção de individualidade possa ser conservada. Por ser um animal relacional, o ser humano vive referenciado por seu semelhante e a construção do subjetivismo de um indivíduo passa pela convivência entre seus pares e pela sua necessária participação ambiente em que vive. Na contemporaneidade, as noções de indivíduo e de coletivo são reciprocamente construídas, seja porque o indivíduo é indelevelmente marcado pela ambiência ao seu redor, seja porque o coletivo é reflexo das características subjetivas dos indivíduos que o compõem.

Uma proposta de democracia possível não pode ter a pretensão de extrapolar os valores e padrões de conduta de uma determinada época. O diagnóstico acerca da sociedade a qual a democracia se insere é necessário para que se possa concretizar o mandamento democrático da legitimação dos poderes. Até agora, trabalhou-se com a noção de que há um patente afastamento entre os representantes no poder e os seus representados, afastamento esse que é fortemente marcado pela construção histórica da ambiência pública local. Negar esse passado é negar a possibilidade de uma democracia inclusiva, capaz de alterar a ordem institucional em função das alterações vividas na sociedade.

A possibilidade de construir-se um modelo democrático atual pautado pela necessidade de atribuir-se legitimidade aos poderes instituídos existe, caso haja uma maior permeabilidade de indivíduos diferentes na esfera pública de discussão; entretanto, a garantia da existência de uma arena ampla de discussão não quer dizer, necessariamente, que a democracia alcançaria o grau de qualidade aqui almejado. O que nesse primeiro momento se busca afirmar é a necessidade evidente de que qualquer que seja o sujeito, ele possa ter acesso a discussões que atingem diretamente a sua vida. De acordo com o que foi posto, verifica-se que no Brasil existe uma parcela grande da população marginalizada do que se reconhece como esfera pública de discussão.

A ambiência pública no Brasil é segmentada em classes sociais. Determinados grupos ocupam certos nichos sociais e esses nichos convivem ladeando-se sem, muitas vezes, entrarem em contato. Na prática, isso representa um insulamento de atores democráticos e também de suas demandas. É de se perguntar como demandas de setores sociais historicamente excluídos do processo de discussão seriam capazes de ser contempladas pelos setores incluídos na esfera pública, considerando que não há qualquer meio de comunicação entre esses setores díspares da sociedade.



A possibilidade da democracia representativa, tal como ela se apresenta no Brasil, é tão somente de perpetuar a lógica exclusiva iniciada na época da colonização por Portugal e isso pode ser observado até hoje. Por mais que as demandas possam ser minimamente conhecidas pelos setores privilegiados, é impossível, sem o devido diálogo e embate de argumentos, esclarecer a sua importância para as pessoas que não estão em contato com aquela realidade específica. Então, partindo-se do paradigma brasileiro, no qual se pode observar que tanto a democracia representativa como a democracia direta foram expressamente contempladas pelo texto constitucional, aparentemente, a única saída institucional para a crise de representatividade que ora se apresenta no Brasil é o reforço dos instrumentos de democracia participativa, uma vez que ela se demonstra como possibilitadora de diálogo. Em outras palavras, a democracia participativa permitiria o contato entre demandas de setores sociais diferentes, incluídos ou não da esfera pública de discussão tradicional, historicamente construída em razão de uma colonização com arranjos sociais potencialmente excludentes.

### 3.2.3 O diagnóstico temporal do modelo democrático no Brasil atual

Até agora defendeu-se a necessidade de se tecer um diagnóstico de uma época para que se possa traçar os caminhos para um modelo democrático de fato, potencialmente inclusivo. Foi feito um percurso acerca da criação histórica do que aqui convencionou-se chamar de ambiência pública, no Brasil, com o intuito demonstrar que o arranjo social aqui presente fortalece a desigualdade social por insular demandas de setores menos privilegiados da sociedade em ambientes que não contam com os olhares de quem detém o poder. Esse diagnóstico passa pela afirmação de que a história política, social e cultural brasileira aponta para a existência de um modelo democrático em crise, crise essa que pode ser sentida pela descrença patente dos eleitores nos representantes por eles eleitos.

Para que se possa estabelecer o procedimento democrático inclusivo ao final da pesquisa, é necessário afirmar e reconhecer que uma teoria democrática que coteje as idiosincrasias brasileiras não pode pegar emprestado padrões de teorias que se prestam a lançar olhar para outras sociedades, de outras épocas contextualmente consideradas. Teóricos da democracia, tais como Habermas, experimentaram em suas vivências, acadêmicas ou práticas, arranjos sociais e culturais que não se aplicam à realidade social brasileira, tampouco são capazes de lidar com uma construção histórica tão peculiar.

Por mais que haja, incontestavelmente, a necessidade de se cotejar as mais diversas teorias acerca do que se pretende estudar, essas teorias devem ser estudadas sob um ponto de vista mais objetivo e serem utilizadas como mecanismos, ferramentas, para que se possa trabalhar a realidade de acordo com um viés mais pragmático. Clayton (2006, online), ao escrever sobre a perspicácia de Alasdair MacIntyre em fazer tal crítica, coloca esse questionamento da seguinte forma:

Although philosophers can and should learn from the work of earlier philosophers, this is not their main source of ideas when they are doing their job properly. What philosophers primarily do is study the actual world in which they live — its politics, traditions, social organization, families and so on — and try to find the ideas and values that must underlie those institutions and practices, even if the members of the society cannot articulate them, or cannot articulate them fully. When the philosophers have done their work correctly, the philosophy they articulate will reflect their society; and because philosophers are uniquely suited to see the society as a whole they will be in a unique position to point out inconsistencies, propose new ideas consistent with the old ones that are nevertheless improvements on those ideas, and show why things that seem trivial are actually crucial to the society, and vice versa.<sup>7</sup>

Verifica-se, ainda que a partir de um cotejamento mais rudimentar do tema, que o procedimentalismo ora apresentado dá subsídio para a construção de uma teoria democrática apropriada para o Brasil, até certo ponto. A partir do diagnóstico exposto, há um ponto da teoria habermarsiana a qual não se pode transpor, qual seja, o de esperar que a arena pública de discussão construída no Brasil cumpra o desiderato de estabelecer um processo racional de aquisição de consensos da maneira como é posta em sua teoria. O exercício da razão do ator democrático, em Habermas, pressupõe uma arena pública de discussão ampla e inclusiva, o que não parece ser factível, pelo menos por hora, na ambiência pública brasileira.

Isso não atesta contra a necessidade de se fomentar outro modelo democrático pautado na racionalidade, apenas coloca para o teórico o enfrentamento de uma barreira inevitável, qual seja, a de não se poder contar com uma arena pública de discussão inclusiva. No Brasil, a concretização dessa arena poderia representar mais exclusão dos setores menos favorecidos

---

<sup>7</sup> “Embora os filósofos possam e devam aprender com o trabalho de filósofos anteriores, esta não é sua principal fonte de ideias quando estão fazendo seu trabalho corretamente. O que os filósofos fazem principalmente é estudar o mundo real em que vivem – suas políticas, tradições, organização social, famílias e assim por diante – e tentar encontrar as ideias e os valores que devem estar subjacentes a essas instituições e práticas, mesmo que os membros da sociedade não possam articulá-los, ou não possam articulá-los plenamente. Quando os filósofos fizeram seu trabalho corretamente, a filosofia que articulam refletirá sua sociedade; e porque os filósofos são excepcionalmente adequados para ver a sociedade como um todo, eles estarão em uma posição única para apontar inconsistências, propor novas ideias consistentes com os antigos que são, no entanto, melhorias sobre essas ideias e mostrar por que coisas que parecem triviais são na verdade cruciais para a sociedade, e vice-versa” (tradução nossa).

do que inclusão, uma vez que não teriam como estabelecer um embate de argumentos no mesmo páreo de classes historicamente consideradas.

Assim sendo, o diagnóstico da democracia no Brasil elenca os seguintes entraves:

- a) uma ambiência pública cooptada por setores privilegiados;
- b) os representantes eleitos insulados e com os canais de comunicação abertos, apenas minimamente, a setores historicamente privilegiados;
- c) poucas possibilidades institucionalmente estabelecidas de fomento à democracia direta e participativa;
- d) pouco ou nenhum diálogo entres setores reciprocamente excludentes da sociedade, o que dificulta uma ampla discussão; e
- e) um amplo espaço territorial a ser contemplado pela arena pública de discussão que pode representar antes um fortalecimento da exclusão do que uma reversão do quadro segregador.

#### **4 OS DESENHOS DEMOCRÁTICOS CONTIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA ANÁLISE SOBRE O MODELO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E SUA EFETIVIDADE**

Uma vez repassados os aportes filosóficos necessários para um exame dialético da democracia, torna-se imprescindível, para avançar num debate com viés pragmático, proceder à filtragem constitucional do tema. Afinal, falar de democracia historicamente remete às conquistas constitucionais e à importância da defesa do texto constitucional para a redução dos riscos presentes no governo das maiorias eventuais e dos esquemas dos donos do poder. Mais ainda quando se trata da Constituição brasileira de 1988, a Constituição Cidadã, inserida no contexto de forte retomada da democracia em contraste ao período ditatorial.

Nesse sentir, pretende-se fazer uma releitura da Constituição de 1988 como se cuidasse de ser um pacto democrático proposto para o Brasil, ou seja, como uma carta procedimental da democracia. O desafio não é singelo, haja vista a prolixidade do texto constitucional brasileiro. Para dar suporte a esta empreitada, vale-se da proposta metodológica apresentada em *Democracia e Desconfiança*, de John Hart Ely (2010). Embora se cuide de um estudo voltado para o controle judicial de constitucionalidade no Direito americano, ele inova ao fazer uma leitura democrática da Constituição americana.

Assim, pretende-se, aqui, verificar a possibilidade de empreender o mesmo tipo de leitura acerca da Constituição brasileira a fim de que se possa verificar seu caráter procedimental, cotejando os mecanismos postos para a viabilização de uma democracia inclusiva e capaz fomentar a aproximação do cidadão às questões de ordem pública. Essa busca dá-se em razão da necessidade que se observa em resgatar a legitimidade do modelo representativo já posto em prática desde o início da nova era Constitucional de 1988.

##### **4.1 A Constituição de 1988 como uma Constituição procedimental da democracia no Brasil**

A relação entre a Constituição brasileira e sua natureza processual não é algo novo. Outros estudos já apontaram relações dessa natureza. Análises tradicionais da relação entre Constituição e processo remetem às regras processuais contidas no próprio texto constitucional cujo propósito é tutelar as regras de direito material constantes na própria Constituição; em outras palavras, identifica-se com a jurisdição constitucional: “A influência

do processo na Constituição verifica-se na medida em que o texto constitucional tem eficácia por meio dos instrumentos processuais nela previstos (jurisdição constitucional). São normas instrumentais, que têm por finalidade a própria preservação da Constituição” (SIQUEIRA JR., 2011, p. 58). Trata-se de um exame restrito da relação entre processo e constituição, que faz uma distinção rígida entre democracia e jurisdição.

Numa perspectiva mais ampla, Guerra Filho (2000, p. 28) analisa o caráter processual da Constituição sob o ponto de vista objetivo, pelo qual o texto constitucional estabelece o procedimento para a elaboração e aplicação das leis:

Assim sendo, tem-se que, de uma perspectiva formalista, segundo a qual o que é próprio de uma Constituição seria o estabelecimento de normas para a elaboração e identificação de outras normas da ordem jurídica nela baseada, podemos perfeitamente classificar as normas ‘por natureza’ constitucionais como processuais. De fato, todo o aspecto organizatório, a distribuição de competências e de poderes entre as diversas esferas estatais se reveste de um caráter processual [...]

Mas tal proposta também sofre de alguma miopia, por se limitar aos processos tradicionais de exercício da democracia, praticados pela democracia representativa. Busca-se ampliar a interpretação da Constituição, para identificá-la, quase que integralmente, como uma carta processual da democracia brasileira.

Esta seção subdivide-se em duas. Num primeiro momento, faz-se um repasse crítico da construção do referencial teórico em torno das premissas e argumentos utilizados para interpretar a Constituição americana como uma constituição procedimental para, num segundo instante, proceder à leitura da Constituição brasileira de 1988 à luz do exame inicial. É necessário, contudo, ressaltar que nesse intuito, não se ignoram as disparidades sociais, jurídicas e constitucionais existentes entre a realidade americana e a realidade brasileira, que gera uma preocupação quanto à adequação parcimoniosa dos argumentos noutra contexto para a Constituição de 1988.

#### 4.1.1 A interpretação da Constituição como um pacto democrático

A construção do referencial teórico é empreendida em duas fases. Inicialmente, Ely procede à revisão do pano de fundo teórico que dá suporte às principais linhas interpretativas da Constituição americana, valendo-se de um método perceptivelmente dialético, para, após apresentar sua síntese teórica, discutir o conteúdo da Constituição americana sob um ponto de vista democrático.

Num dos lados do debate, ele coloca a corrente do interpretacionismo, para o qual “os juízes que decidem as questões constitucionais devem limitar-se a fazer cumprir as normas explícitas ou claramente implícitas na Constituição escrita”, enquanto no outro lado encontra-se o não-interpretacionismo, cuja linha mestra entende “que os tribunais devem ir além desse conjunto de referências e fazer cumprir normas que não se encontram claramente indicadas na linguagem do documento”. Em nota de rodapé, assinala que as duas correntes remetem, em larga medida, ao histórico debate entre positivismo jurídico e jusnaturalismo (ELY, 2010, p. 3). Conquanto o debate aparentemente gire em torno do ativismo judicial, há por trás dele uma discussão de interpretação, ou seja, sobre quais os limites devem ser considerados para que o intérprete possa considerar que está fazendo uma interpretação constitucional.

Mas há outra discussão de fundo, que remete à separação dos poderes e, em última análise, à atividade democrática. A postura interpretacionista, por aparentemente buscar uma interpretação mais limitada da constituição, coaduna-se com o Estado Democrático de Direito, consubstanciado na importância do papel das leis como o meio mais legítimo para veicular o interesse público e concretizar o conteúdo constitucional.

Em outras palavras, a corrente interpretacionista entende que o poder legítimo para falar acerca da vontade do povo é o legislativo. Por mais que nos Estados Unidos o papel do Poder Legislativo possua uma importância muito significativa — coerente com a atuação comprometida de seus parlamentares —, sobretudo em virtude da sua tradição anglo-saxã, e que no Brasil a realidade seja bastante díspar, com a falta de profissionalismo na atividade legislativa e o excesso de judicialização da política, a Constituição brasileira de 1988 enaltece em seus princípios fundamentais o Estado Democrático de Direito, a soberania popular consubstanciada na titularidade popular do poder e o exercício democrático desse poder.

Nesse contexto, Ely (2010, p. 8) observa que, quando se trata de interpretação infraconstitucional, o Poder Judiciário pode trabalhar com mais liberdade sobre os materiais legislativos, haja vista a possibilidade de correção das decisões judiciais pelo exercício do Poder Legislativo, por via da aprovação de novas leis. Mas, ao se cuidar da interpretação tipicamente constitucional, há riscos elevados, pois fica bastante reduzido o espaço de correção acima retratado pelo Poder Legislativo, que somente poderá valer-se do poder de emenda. Por tais razões, a corrente não-interpretacionista é vista como antidemocrática, pois ela não consegue dar conta de modo convincente da contradição inerente à democracia de proteger as minorias contra a tirania da maioria sem com isso suprimir da própria maioria o exercício governamental.

Uma maioria totalmente livre para agir é, de fato, coisa perigosíssima, mas é preciso fazer um grande salto lógico para passar dessa ideia à conclusão de que a imposição de uma ‘constituição não escrita’ por parte de autoridades não eleitas seja a resposta adequada numa república democrática (ELY, 2010, p. 12-13).

O interpretacionismo, por sua vez, entende que as limitações a serem impostas pela maioria devem ser feitas previamente, sob pena de se afetar pelos influxos políticos de uma determinada época, e definidas de modo democrático, ou seja, estabelecidas pelo próprio povo em Assembleia Nacional Constituinte, cabendo ao intérprete extrair os limites com apoio direto na Constituição. Entretanto, Ely (2010, p. 16-17) passa a tecer uma crítica em torno dessa teoria, porque estabelecer o que está explícito ou claramente implícito no texto constitucional não é algo óbvio e, para tanto, traça uma divisão dentro do interpretacionismo, em amplo e estreito, para assinalar, no primeiro, a possibilidade de interpretação constitucional mais flexível.

Podemos admitir que não é possível atribuir um conteúdo inteligível a certas frases constitucionais apenas com base em sua linguagem e na história legislativa em que estão inseridas, e que de fato algumas delas parecem precisar de uma injeção de conteúdo vindo de fora do próprio dispositivo; mas podemos, ao mesmo tempo, postular que a teoria que empregamos para suprir esse conteúdo deve ser derivada dos temas gerais do documento constitucional e não de alguma fonte completamente externa ao texto do documento. Aliás, seria de esperar que essa forma ampla de interpretacionismo fosse capaz de contornar os perigos de um interpretacionismo mais estreito (ou ‘preso às cláusulas’), preservando ao mesmo tempo as vantagens relativas da abordagem interpretacionista [...].

Ao cabo dos capítulos seguintes de sua obra, demonstra o autor, por um lado, que há importantes emendas constitucionais cujo conteúdo não pode ser compreendido senão se abandonada a tese interpretacionista, pois que demandariam um exercício intelectual mais amplo acerca do contexto de introdução da emenda e da teleologia envolvida. Por outro lado, põe abaixo uma versão ingênua do não-interpretacionismo, ao expor a dificuldade e os riscos de se colocar sobre elementos externos ao processo democrático — os valores subjetivos do juiz, o direito natural, princípios neutros, a razão, a tradição ou o consenso — uma justificação sobre como se deve interpretar a Constituição. Em suas palavras:

Uma abordagem — pelo menos uma abordagem interpretacionista que aborde as disposições da Constituição como unidades contidas em si mesmas — mostra-se, quando submetida à análise, incapaz de manter-se fiel ao espírito evidente de certas disposições. Entretanto, quando buscamos uma fonte externa de valores para preencher a textura aberta da Constituição — uma fonte que não transforme a Corte num simples conselho de controle legislativo —, nada encontramos. Apesar da suposição comum de que essas são as únicas opções, elas não são, pois a imposição de valores não é a única resposta possível à nossa consciência de que a Constituição precisa ser preenchida. (ELY, 2010, p. 97)

Afastando-se dos extremos, para encontrar uma terceira via para a interpretação da Constituição, Ely (2010, p. 97-99) vai recorrer ao método utilizado pela era Warren na Suprema Corte americana. Mais uma vez, cabe repisar, embora Ely tenha por preocupação central na sua investigação o controle sobre o controle da jurisdição constitucional, busca-se aqui aproveitar seus estudos para alcançar percepções voltadas para a compreensão constitucional da democracia. Embora reconheça na era Warren uma jurisdição constitucional ativista, Ely dá relevo aos controles utilizados para a atuação da corte no exercício dessa função, uma vez que o propósito maior da atuação da Suprema Corte estava em garantir os canais de comunicação e de acesso do processo político pela via democrática, mediante a desobstrução dos canais de mudança política e a correção de certas discriminações contra minorias.

Com essas reflexões, constrói-se uma leitura da Constituição americana como um pacto democrático, e Ely (2010, p. 106) o faz iniciando pela compreensão do governo representativo, assim concluindo:

A estratégia mais profunda da Constituição original, no entanto, pode ser definida, *grosso modo*, como uma estratégia de pluralismo, uma estratégia que busca estruturar o governo, e até certo ponto a sociedade em geral, de modo que se garanta a palavra às vozes mais diversas e se impeça o predomínio de uma coalizão majoritária qualquer.

Nesse diapasão, vai interpretar o Artigo IV, seção 2, da Constituição, que trata da chamada cláusula de privilégios e imunidades, a exigir dos estados a dispensa do mesmo tratamento dado aos seus cidadãos para cidadãos de outros estados, não como um “conjunto de direitos substantivos, e sim ‘simplesmente’ a garantia de que quaisquer direitos que os habitantes de um determinado estado achem por bem obter pelo voto sejam igualmente estendidos aos visitantes” (ELY, 2010, p. 110), sendo a razão de fundo, em última instância, a proteção de minorias políticas, no caso, destituídas de poder político.

Radicalizando a teoria sustentada, Ely (2010, p. 115-116) chega ao extremo de entender que, na verdade, a Constituição americana tem como propósito substancial a disciplina dos processos judiciais para a resolução de disputas individuais e a disciplina do processo político, para o qual relegaria a atribuição para definir a maior parte dos valores substantivos, os principais dilemas morais da sociedade. A Constituição teria como propósito último garantir “uma estrutura duradoura para a contínua resolução das disputas entre diferentes cursos de ação política” (ELY, 2010, p. 119).



A partir daí, é traçado um exame minucioso de algumas regras constitucionais. Disposições que tratam de estrutura do Estado e separação de poderes, embora à primeira vista demonstrem um conteúdo substancial, conteriam uma preocupação precípua sobre o processo:

- a) a definição de traição seria uma limitação para evitar tal declaração pela simples discordância política;
- b) a vedação à concessão de títulos de nobreza (Artigo I, seção 10) ressalta, além do republicanismo substancial, a igualdade inerente aos processos democráticos;
- c) a cláusula *ex post facto*, que estabelece a vedação de atuação retroativa pelo Poder Legislativo (Artigo I, seção 10), em contraposição à exigência do exercício *a posteriori* da atividade jurisdicional, também envolvem, além da separação de poderes, a proteção de minorias;
- d) a cláusula de obrigações contratuais (Artigo I, seção 10), vedando a possibilidade de não cumprimento de contratos em razão de lei posterior, seria, para além da superficial limitação do poder legislativo, uma proteção especial dos contratados perante uma guinada legislativa de comportamento no futuro;
- e) a já examinada cláusula de privilégios e imunidades, bem como a cláusula de comércio (Artigo I, seção 8, cláusula 3), na parte que exige a uniformidade de tributação em âmbito nacional, também sugere a proteção de minorias políticas sem representação em outros estados.

Ely ressalta que haveria na Constituição americana, em sua redação original, algumas poucas e esparsas normas constitucionais com conteúdo essencialmente axiológico, como a proibição da transcendência ou transmissibilidade das penas, ou a imunidade sobre o comércio interestadual. Se, à primeira vista, regras de direitos fundamentais aparentemente demonstravam seu conteúdo axiológico, elas também não escapam de um exame procedimental da Constituição. O *Bill of Rights* americano é introduzido em 1791 pelas dez primeiras emendas, entre as quais podem ser destacados:

- f) a liberdade de expressão, consagrada na Primeira Emenda, pode ser vista como a garantia de um espaço público transparente, no qual deve ser assegurada a discussão honesta, aberta e de qualidade sobre as questões políticas;

- g) a proteção ao exercício de atividades religiosas, também da Primeira Emenda, além de consagrar a separação fundamental da modernidade, também contém uma preocupação em proteger minorias religiosas;
- h) o direito ao porte de armas, decorrente da Segunda Emenda, visaria, além da possibilidade de formação de milícias estaduais, a autoproteção individual;
- i) a proibição de aquartelamento militar em tempos de paz, presente na Terceira Emenda, decorre dos perigos de influências indevidas no processo democrático, ao mesmo tempo em que protege a intimidade do ambiente doméstico;
- j) as garantias processuais, previstas da Quinta à Oitava Emendas, seriam instrumentos para garantir a paridade de armas e a possibilidade de participação dos interessados no resultado final de processos judiciais, com vistas à constituição de uma decisão efetiva;
- k) a proteção da privacidade, na Quarta Emenda, contém ainda o propósito de conter a discricionariedade estatal e, assim, ao tratamento discriminatório;
- l) a garantia de indenização pela desapropriação da propriedade privada, garantida pela Quinta Emenda, pode ser vista como uma proteção das minorias contra as maiorias eventuais no governo, mediante a socialização dos custos para a realização da coisa pública;
- m) na proibição de penas cruéis e não habituais, constante na Oitava Emenda, haveria também no pano de fundo o receio de arbítrio na proporcionalidade do grau de severidade das punições para grupos diferentes;

Dando seguimento, as Emendas da Reconstrução, elaboradas na segunda metade da década de 1860, em decorrência da Guerra da Secessão, são postas sob exame da abordagem procedimentalista:

- n) a proibição da escravidão, veiculada pela Décima Terceira Emenda, incorpora uma questão procedimental, de garantir a igualdade substancial dos escravos e ao mesmo tempo servir como uma garantia para essas minorias políticas;
- o) a cláusula do devido processo legal, estabelecida na Décima Quarta Emenda, trata de processo judicial em sentido estrito;
- p) a cláusula de igual proteção, também da Décima Quarta Emenda, “é a afirmação mais clara do documento — embora não seja a única — de que o acesso formal aos processos

políticos nem sempre é suficiente para garantir de boa-fé a representação de todos os supostamente representados” (ELY, 2010, p. 130);

- q) a proibição de restrição do direito a voto por motivo de raça, conforme a Décima Quinta Emenda, além de impor aos candidatos e representantes o dever de dedicar igualmente a todos os cidadãos a mesma atenção, também objetiva manter incólumes os canais de participação política.

No século XX, doze emendas foram criadas; em boa parte delas também se podem identificar sinais do procedimentalismo constitucional:

- r) o direito de voto direito para senadores (Décima Sétima Emenda), a consagração do sufrágio feminino (Décima Nona Emenda) e aos residentes no Distrito de Columbia (Vigésima Terceira Emenda), a abolição do imposto sobre o voto (Vigésima Quarta Emenda) e a garantia do voto aos maiores de dezoito anos (Vigésima Sexta) são claras ampliações do exercício do sufrágio, garantindo um processo político plural e aberto, com a redução dos obstáculos à participação de minorias de gênero, etárias e econômicas;
- s) regras de elegibilidade e de sucessão presidencial foram estabelecidas nas Vigésima, Vigésima Segunda e Vigésima Quinta Emendas.

Na conclusão lúcida de Ely (2010, p. 133-134):

Na maioria das vezes, o documento parte do pressuposto de que assegurar o acesso efetivo ao processo é a melhor maneira de garantir que os interesses de um indivíduo sejam levados em conta [...]. Outras disposições, no entanto [...], refletem a percepção de que o acesso nem sempre é suficiente. A estratégia geral, portanto, não foi a de fixar no documento um conjunto de direitos substanciais aos quais foi concedida proteção permanente. Em vez disso, a Constituição pressupõe, de modo bastante sensato, que a maioria efetiva jamais ameaçará seus próprios direitos; e busca assegurar que essa maioria não trate outros grupos de modo sistematicamente pior do que trata a si mesma. [...]

A Constituição norte-americana, portanto, em sua maior parte, é e sempre foi uma Constituição propriamente dita, cuja preocupação principal são as questões constitutivas. O que a distingue, e o que de fato distingue os próprios Estados Unidos, é um processo de governo, não uma ideologia dominante.

Como já salientado, embora o propósito científico do referencial teórico seja buscar critérios para limitar o exercício da jurisdição constitucional, Ely teve o mérito, entre outros, de apresentar que é possível uma leitura procedimental sistêmica da Constituição, superando assim um positivismo dogmático do interpretacionismo, preso excessivamente ao texto, e dos perigosos relativismo e dogmatismo axiológicos oriundos de uma interpretação mais aberta da Constituição, mediante a proteção do processo democrático, base para toda a estrutura estatal

na modernidade. O sistema constitucional brasileiro de 1988 pode também ser examinado sob esse mesmo ponto de partida metodológico, haja vista que decorre de um processo político de redemocratização. É o que se propõe realizar na seção seguinte.

#### 4.1.2 Uma proposta de leitura procedimental da Constituição de 1988

Valendo-se do referencial teórico desenvolvido na seção anterior, é possível verificar que em grande medida a Constituição brasileira também pode ser lida de um ponto de vista procedimental da democracia no Brasil. Isso é válido inclusive considerando-se que a Constituição brasileira é resultado de um intenso movimento constituinte aberto, plural e contra-autoritário à vista do regime pretérito de 1967/1969 (BARBOSA, 2012, p. 145-185).

O título referente aos princípios fundamentais da República transparece bem esse espírito, logo no art. 1º, ao consagrar, de um lado, a formação republicana e, de outro, sua constituição em Estado Democrático de Direito. Entre seus fundamentos, a soberania deve ser lida em conjunto com o parágrafo único, para ressaltar a soberania popular, reforçando o princípio republicano do *caput*.

A cidadania, por sua vez, costuma ser lida em conformidade com o alistamento eleitoral (art. 14, § 1º), haja vista a legitimidade para ingresso da ação popular (art. 5º, LXXIII) estar vinculada à posse do título de eleitor. E o pluralismo político reclama não apenas o direito à liberdade de opinião política, mas deve ser interpretado em consonância com o objetivo fundamental de não-discriminação, ou o direito à diferença, consignado no art. 3º, IV. O parágrafo único do art. 1º consagra a regra fundamental da democracia no Brasil. Além da afirmação da soberania popular, ressalta que seu exercício será feito pelos representantes eleitos — fortalecendo a democracia representativa — e diretamente pelo povo, nos termos da Constituição.

A repartição de funções entre os Poderes (art. 2º), com a previsão de um Poder Legislativo, democraticamente legitimado pelo processo eleitoral, responsável pela elaboração das normas primárias, gerais e abstratas, às quais deverão ser seguidas pelos demais poderes, reforça a importância conferida ao processo democrático. A sistemática de freios e contrapesos também possui sua relevância, haja vista uma maior transparência e o controle dos processos executivos — edição de medidas provisórias, orçamento público, prestação de contas etc. — pelos parlamentares eleitos. Em um sentido equivalente, a separação de poderes vertical através do sistema federativo (art. 1º), com a consagração dos

municípios como entes de terceiro nível, também pode ser vista como uma forma de reconhecimento das autoridades políticas regionais e locais do país e, mais que isso, a autonomia política para elaboração de leis que tratem dos interesses das próprias populações nesses territórios. Todo fracionamento do poder político é um reforço à soberania popular e à democracia.

Quanto aos princípios que regem as relações internacionais, prevalecem no mesmo espírito o da autodeterminação dos povos (art. 4º, III), ao lado do da não-intervenção (art. 4º, IV) como reflexos do espírito democrático da carta constitucional, reconhecendo a legitimidade dos processos políticos internos a cada nação, desde que isso seja feito de modo pacífico (art. 4º, VI e VII). Noutra eixo, a concessão de asilo político reflete o pluralismo propugnado como princípio da República. No parágrafo único, consagra-se a intenção constituinte de formação de uma comunidade latino-americana de nações, inclusive mediante integração política.

Os direitos fundamentais individuais, consagrados no art. 5º da Constituição, são classicamente reconhecidos com o núcleo intangível da liberdade humana face às vontades das maiorias eventuais. Fundamentados na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a natureza contramajoritária desses direitos é reforçada pela blindagem extra conferida pela condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV), impedindo qualquer reforma no próprio texto constitucional.

Através dessas proteções individuais, é possível, no mínimo, possibilitar a democracia crítica de que trata Zagrebelsky (2011, p. 132), “um regime inquieto, circunspecto, desconfiada de si mesma, sempre pronta a reconhecer os próprios erros, a colocar-se em jogo, a recomeçar desde o início”; a saber, a condição de que esses grupos circunstancialmente minoritários possam não ser vilipendiados, dizimados, socialmente excluídos ou expulsos, para que a sociedade possa tomar uma melhor decisão no futuro com relação ao tratamento com respeito e dos direitos das próprias minorias.

Entre os direitos arrolados no art. 5º, alguns deles são verdadeiras condições de possibilidade de um Estado Democrático de Direito. De um lado, a inviolabilidade das liberdades de consciência e de crença (art. 5º, VI) fornece ao indivíduo a possibilidade de escolhas morais diversificadas, garantindo-se o fundamento do pluralismo político (art. 1º, V); de outro, a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV) ao lado das liberdades de comunicação e de expressão da atividade intelectual, artística, científica (art. 5º, IX) instrumentalizam mecanismos para veiculação e difusão dessas posições morais livremente

determinadas. Contudo, não se pode falar em liberdade de consciência e de crença, em liberdade de escolha moral, se não for garantido o acesso maximizado à informação (art. 5º, XIV). A temática é aprofundada com a introdução de um capítulo sobre a comunicação social.

A democracia representativa também está implicitamente reforçada no que se denomina de princípio da legalidade (art. 5º, II), segundo o qual a liberdade do cidadão somente será restringida por lei, ou seja, por deliberação política dos representantes do povo acerca da gestão republicana. Um destaque especial, para efeitos instrumentais da democracia, merece ser conferido ao direito de reunião pacífica (art. 5º, XVI) e à liberdade de associação (art. 5º, XVII), pois as organizações de grupos sociais em torno de interesses comuns também integra o conjunto de forças participantes do processo democrático, notadamente mediante a formação de grupos de pressão perante os representantes políticos.

Os direitos sociais e os direitos trabalhistas, inscritos nos arts. 6º e 7º, dentro do contexto de garantia do básico em igualdade de condições, na verdade visam a dar às camadas mais prejudicadas da sociedade e, por conseguinte, as que têm menos oportunidades de acesso adequado aos canais democráticos, a chance de não terem como necessidade imediata a busca da própria sobrevivência. Desse modo, ao se garantirem os direitos sociais, conferindo-lhes uma situação de vida minimamente segura, poderia a população mais carente votar de forma mais consciente, sem que precise vender seu voto por uma dentadura ou por material de construção. Conferindo acesso a uma educação adequada, o espaço público se beneficiaria com a pluralização do debate de qualidade. Como assinala Bercovici (2005, p. 22), “a partir da década de 1930, os direitos dos cidadãos são decorrentes dos direitos vinculados à uma ocupação profissional que, por sua vez, só existem pela regulamentação estatal”. Os direitos sociais e dos trabalhadores introduzidos a partir de 1934 consagraram finalmente a cidadania dos trabalhadores, até então não alcançada pelos direitos políticos.

Na mesma esteira do direito de associação e de reunião, a organização profissional ou sindical (art. 8º) — seja dos trabalhadores, seja do setor empresarial — é uma forma do exercício democrático dos interesses políticos das categorias econômicas, mediante a formação de grupos de pressão. Não custa lembrar que a ascensão política do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva teve sua base de legitimidade oriunda do próprio movimento sindical e, noutra mão, a queda da ex-Presidenta Dilma Vana Rousseff teve como fatores de pressão o forte apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

O capítulo sobre nacionalidade brasileira, encartado nos arts. 12 e 13, estabelece a primeira condição, essencial, para a elegibilidade de cargos políticos no país (art. 14, § 3º, I).

Também se faz uma diferenciação entre brasileiros natos e naturalizados para efeitos de ocupação de cargos estratégicos, oriundos da linha sucessória do Poder Executivo federal ou do comando de missões diplomáticas e das forças armadas (art. 12, § 3º), bem como para composição do Conselho da República (art. 89, VI), cargos privativos de brasileiros natos.

A soberania popular é retomada no capítulo dos direitos políticos. Buscando concretizar o art. 1º, parágrafo único, o art. 14 garante o exercício da democracia representativa mediante o sufrágio universal e o voto direto e secreto, garantias alicerçadas à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II). Mas também prevê os mecanismos de uma suposta participação dos brasileiros no processo democrático, a saber, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, examinadas na seção 5.1.1. Em algumas passagens, a Constituição apresenta situações nas quais esses mecanismos se fazem necessários, como no caso de criação, fusão, cisão e desmembramento de estados e municípios (art. 18, §§ 3º e 4º) e na histórica deliberação quanto à forma e sistema de governo em 1993 (art. 2º do ADCT), em ambos os casos por plebiscito. A convocação para plebiscito e a autorização para referendo popular é de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, XV).

Já a iniciativa popular de leis deve estar prevista em todos os níveis federativos. No âmbito federal, há a exigência de subscrição ao projeto de pelo menos 1% do eleitorado nacional, divididos em no mínimo cinco estados, cada qual com 0,3% de seus eleitores (art. 61, § 2º), e as assinaturas precisam ser certificadas em cartório. No âmbito municipal, a exigência é bem mais simples, exigindo apenas 5% do eleitorado, observando-se a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 29, XIII). Para os estados, caberá à lei dispor sobre o tema (art. 27, § 4º).

Ainda no mesmo capítulo, são estabelecidas regras acerca do processo democrático, como condições de elegibilidade e de inelegibilidade, inclusive as hipóteses amplas de inelegibilidade conferidas pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994 (art. 14, § 9º), e regulamentadas somente com o advento da Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. As regras do procedimento democrático buscam resguardar igualdade de condições e a lisura do pleito. O capítulo seguinte constitucionaliza pela primeira vez na história brasileira a organização partidária, como instrumento para a organização formal e direcionada para o exercício da atividade democrática pela via da representação.

O pacto federativo implica um sistema de distribuição de poder político. No caso brasileiro de 1988, merece a devida atenção a consagração dos municípios como entes

federativos. Há no esquema constituinte em 1988 um reforço à administração municipal como espaço democrático de manifestação do interesse público e à importância do espaço local para a construção e desenvolvimento da cidadania, do exercício da democracia e da política. Isso é perceptível inclusive pela determinação da idade mínima para vereadores, a menor entre os cargos (art. 14, § 3º, VI, *d*). Noutra perspectiva, considerando a definição de competências comuns para todos os entes federativos (art. 23), incluindo aí municípios, há uma determinação para atribuir-se aos municípios as tarefas mais significativas, como a educação básica, a saúde preventiva e a assistência social.

Não é à toa que a Constituição, ao tratar da separação dos poderes, principie pelo Poder Legislativo. A Constituição propõe estabelecer as regras do processo legislativo, estabelecendo as espécies legislativas (art. 59) e impondo limites mínimos para a aceitabilidade dos projetos de lei, seja sob o ponto de vista formal, acerca da distribuição da iniciativa de lei (art. 61) ou das regras procedimentais (arts. 64 a 67) e de quórum (art. 69), seja do ponto de vista material (art. 63). Como já salientado, as leis estabelecem, de um lado, o interesse público que deve prevalecer na sociedade e, de outro, impõe limites para a liberdade dos cidadãos. Da mesma forma, foram reservadas ao Poder Legislativo competências significativas para o regular exercício do Poder Executivo.

Uma delas concerne ao controle e fiscalização financeira do Estado. Previamente, através da clássica competência constitucional para aprovação democrática dos orçamentos públicos apresentados como leis orçamentárias — Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual —, cujas regras e limitações também estão estabelecidas na Constituição (arts. 165 a 169). No mesmo sentido, as autorizações para realização de operações de crédito externas e a concessão de garantia da União a tais operações, a fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada e para operações de crédito externo e interno são competências próprias do Senado Federal (art. 52). Posteriormente, através da aprovação das contas realizada pelo controle externo, com auxílio dos tribunais de contas (arts. 70 a 75).

Outra competência guarda relação com a própria produção de atos normativos primários e secundários pelo Chefe do Poder Executivo. A elaboração de medidas provisórias (art. 62) e de leis delegadas (art. 68) passa por um controle pelo Poder Legislativo: no primeiro caso, a análise recai sobre o mérito do ato, ou seja, sobre a verificação dos critérios e relevância e urgência; no segundo caso, o controle é prévio, estabelecendo o conteúdo e limites de atuação, podendo ser posterior, mediante apreciação. Quanto aos decretos



regulamentares, compete ao Congresso Nacional sustar os decretos que exorbitem do exercício da função regulamentar (art. 49, V).

Mais uma atribuição do Poder Legislativo envolve a ratificação da gestão do Poder Executivo. Por um lado, cabe ao Congresso Nacional autorizar o Chefe do Executivo a declarar a guerra, a se ausentar do país e a instaurar estado de sítio, aprovar estado de defesa, a intervenção federal e as atividades nucleares (art. 49). Por outro, compete ao Senado Federal aprovar a escolha feita pelo Presidente da República para os cargos de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República, do Presidente e diretores do Banco Central, dos chefes das missões diplomáticas permanentes e do Governador de Território (art. 52). Por fim, não menos importante, a competência da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo (art. 51, I) e do Senado para processar e julgar (art. 52, I) o Presidente, o Vice-Presidente e os ministros de Estado e comandantes das Forças Armadas pelos denominados crimes de responsabilidade, infrações de natureza política disciplinadas nos arts. 85 e 86 da Constituição.

A ordem econômica joga um papel importante com os objetivos fundamentais da República, o Sistema Tributário Nacional, as finanças públicas e a ordem social. Nesse aspecto, cuida a Constituição de estabelecer o propósito último do exercício da democracia; em outras palavras, sobre que deliberações devem ser consideradas constitucionalmente legítimas. A ordem econômica configura-se como a organização dos fatores de produção em prol da promoção da ordem social e a realização dos objetivos republicanos, está igualmente fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tem por objetivo último a existência digna das pessoas, assim entendida as regras da justiça social (art. 170). A tributação e o orçamento público estabelecem a atuação primária do Estado, pela obtenção de receitas derivadas oriundas das manifestações de riqueza, segundo a capacidade contributiva de cada um (art. 145) e a redistribuição desses recursos mediante orçamentos (art. 165 e ss.) de forma a cumprir os objetivos de reduzir as desigualdades sociais e regionais, erradicar a pobreza e a marginalização, enfim, buscar o bem de todos sem preconceitos (art. 3º), através dos investimentos na ordem social.

Além da tributação, o Estado também gerencia recursos e organiza a economia através da realização de atividades econômicas em caráter concorrencial (art. 173) e monopolístico (arts. 176 e 177), e pela regulação dos agentes econômicos (art. 174) e do sistema financeiro (art. 192), bem como pela prestação de serviços públicos (art. 175). Ainda na temática, a Constituição cuida de dois assuntos importantes para a democracia. No primeiro, trata da

política urbana e coloca um compromisso para a política de desenvolvimento urbano realizar o bem-estar dos habitantes por meio do desenvolvimento do que se denomina de funções sociais da cidade, sendo o plano diretor instrumento estratégico nesse propósito (art. 182). No segundo, a preocupação maior da política agrária está na realização da prometida reforma agrária, meio de democratização do acesso à terra e do combate ao poder das elites locais associado ao latifúndio (art. 184).

A ordem social consiste na organização do aparato institucional necessário para a garantia dos direitos sociais. Em sua base, já existe uma preocupação democrática, conforme já apresentado ao examinar-se aqueles direitos. Mas três características marcantes do grupo de direitos sociais dão testemunho em favor da democracia, a saber: a organização em torno de sistemas interfederativos, a descentralização da tomada de decisões, e o caráter participativo das populações envolvidas. Tais características contribuem duplamente, tanto para dar maior legitimidade às decisões tomadas, quanto para incrementar a efetividade das políticas públicas, pensadas para os problemas locais. Encontram-se tais características:

- a) na gestão quadripartite da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII);
- b) na descentralização e participação da comunidade no âmbito do Sistema Único de Saúde (art. 198, I e III);
- c) na descentralização e participação da população na gestão do Sistema Único de Assistência Social (art. 204, I e II), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- d) na gestão democrática do ensino e do regime de colaboração entre os entes federativos no Sistema Nacional de Educação (art. 206, VI, e art. 211), instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- e) no regime de colaboração descentralizada e participativa, mediante democratização dos processos decisórios através da participação social e descentralização articulada da gestão mediante acordos, do Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, *caput* e § 1º, X e XI), introduzido pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012;
- f) no sistema colaborativo entre entes públicos privados do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 219-B), introduzido pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, fortemente interessada na articulação entre empresas e universidades públicas e a formação de parques e polos tecnológicos (art. 219, parágrafo único).

No caso da educação e da cultura, em acréscimo, a Constituição teve a preocupação de concretizar o princípio fundamental da República do pluralismo político, estabelecendo a liberdade de aprendizado e a pluralidade de ideias na gestão do ensino (art. 206, II e III) e a diversidade das expressões culturais e universalidade do acesso aos equipamentos e serviços culturais (art. 216-A, § 1º, II e III). Não custa lembrar que a educação, tanto estatal quanto familiar, e a cultura são os pilares fundamentais para a formação do espírito crítico necessário à melhoria da escolha popular, refletindo-se nos resultados dos processos democráticos.

O trato constitucional sobre a comunicação social guarda relação umbilical com o problema da representatividade da democracia. Num primeiro instante, há a blindagem constitucional da liberdade de expressão e, mais ainda, das liberdades de imprensa e de informação, ao lado da garantia de vedação à censura de qualquer natureza (art. 220, *caput* e § 2º), bem como da inexigibilidade de autorização para os veículos impressos de comunicação (art. 220, § 6º) (SCORSIM, 2014, p. 497-503)

Num contexto de globalização tecnológica dos meios de comunicação, o direito à informação cada vez mais adquire importância ímpar para a qualidade do processo democrático, pois quanto menores as assimetrias de informações, melhores são as condições de conhecer os candidatos; nesse contexto se compreende a inconstitucionalidade da concentração direta e indireta do mercado dos meios de comunicação de massa (art. 220, § 5º), comando que torna a realidade brasileira uma situação em vias de inconstitucionalidade, e as restrições de acesso ao capital estrangeiro no mercado jornalístico (art. 222).

Todavia, num segundo momento, a Constituição coloca, para os meios de comunicação de radiodifusão sonora e audiovisual, típicos meios de comunicação de massa, maiores controles, e os deposita nas competências do Poder Executivo e do Congresso Nacional; o primeiro para outorgar concessões, permissões e autorizações, e o segundo para deliberação sobre o ato do primeiro. Tal esquema normativo coloca os meios de comunicação de massa, os mais impactantes, numa aparente subordinação política perante o sistema da democracia representativa. Uma subordinação dessa natureza, a partir da compreensão de como foi construída a institucionalidade política brasileira, conforme seção 3.2.1, é extremamente perigosa, pois contribui para manter nas mãos das elites nacionais o controle dos meios de comunicação em massa. Confirmando tal relação na realidade brasileira, afirmam Oliveira Júnior e Souza (2016, p. 100):

A imprensa tem-se tornado um instrumento de encenação da esfera pública. Além de selecionar as informações que publica de acordo com os interesses de seus

‘patrocinadores’, os *media* têm perdido muito seu papel de ensinar e de criticar. Com isso, abrem mão de formar uma opinião pública consciente e de orientar a população a respeito de decisões públicas eficientes, pois deveria transmitir informações que ajudassem o público a conhecer os temas que estão sendo discutidos. E [...] retira do público a possibilidade de acesso ao poder e, por conseguinte, reduz sua influência nas deliberações.

A proteção ambiental na Constituição não traz em si um viés imediata nem mediatamente democrático, mas é perceptível a influência constitucional ao se compararem as regulamentações do Sistema Nacional do Meio Ambiente, pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, constando nesta a participação das populações envolvidas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação e a responsabilidade na preservação, recuperação e defesa.

No capítulo que trata da família, há claramente a preocupação com minorias sociais em razão da idade, como as crianças, os adolescentes, os jovens — inseridos pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010 — e os idosos, igualmente sujeitos amparados pela assistência social (art. 203, I). Inserido na proteção integral da criança há sutilmente prevista a proteção da maternidade (art. 227, § 1º, I), também objeto de preocupação da assistência social (art. 203, I), e dos deficientes físicos (art. 227, § 1º, II), os quais mais recentemente receberam tratamento constitucional qualificado pela introdução da Convenção Sobre as Pessoas com Deficiência, com *status* de emenda constitucional por força do art. 5º, § 3º.

Por derradeiro, a questão indígena, inserida nos arts. 231 e 232, é um reforço à legitimidade das manifestações desses grupos e uma tentativa de reconhecimento desses grupos minoritários, resguardando a Constituição uma proteção especial, com destaque para o espaço de organização social e política. Ao lado desta, houve a preocupação constituinte em proteger também as comunidades quilombolas, seja mediante o tombamento dos documentos e sítios das reminiscências históricas (art. 216, § 5º), seja por conferir título de propriedade aos seus integrantes remanescentes (art. 68 do ADCT).

A proposta que aqui se coloca, qual seja, a de empreender uma leitura procedimental da Constituição tem como intuito propriamente não de esgotar as possibilidades de depreender o viés claramente democrático da Constituição, mas de apresentar a gama de exemplos que corroboram com a noção de que a Carta Constitucional foi elaborada com o nítido propósito de aproximar o cidadão das questões de ordem pública. O caráter democrático do texto constitucional de 1988 é resultado da história frágil da democracia brasileira e os constituintes demonstram, em várias linhas do texto, um receio justificado do

retorno de regimes em que o povo não poderia participar em qualquer nível das decisões acerca de assuntos que resvalavam em seu interesse individual.

É preciso pontuar que, a despeito do que se possa argumentar, a participação democrática não está colocada na Constituição de 1988 apenas quando esta fala dos direitos e deveres políticos. O caráter procedimental, como foi visto anteriormente, encontra-se subentendido em diversos dispositivos e é possível concluir que o cidadão, dotado de direitos e deveres foi, de fato, o foco da Constituição, que não por acaso recebeu a alcunha de Constituição Cidadã.

Tal constatação coloca em evidência a gravidade do problema da crise de representatividade vivida ultimamente no cenário político nacional. Além do óbvio obstáculo concretização da participação política efetiva do cidadão, a falta de legitimidade dos representantes eleitos e a incapacidade de fazer cumprir as demandas sociais em seus mais amplos aspectos são flagrantes indícios do descumprimento, por parte dos representantes, dos desígnios da Constituição. A insatisfação da população com a classe política coloca em xeque o cumprimento dos próprios fins constitucionais, sendo inescapável, portanto, a constatação de que a aproximação com o povo e o consequente resgate da legitimidade, ora perdida, é algo necessário para que os representantes possam cumprir os fins da Constituição que juram defender quando da posse de seus respectivos cargos.

#### **4.2 O problema da filtragem da noção de democracia semidireta pela representatividade no contexto cultural brasileiro**

O problema da cooptação das matérias de cunho constitucional por uma parcela restrita dos atores sociais já é tema bastante debatido por inúmeros pensadores, tanto das áreas da ciência política quanto da área jurídica. As constituições que colocam a democracia no rol dos direitos fundamentais dos cidadãos têm como consequência relevante dessa premissa a aproximação dos cidadãos com o texto constitucional de maneira que, no exercício individual de seus direitos, os sujeitos a utilizam como elemento fomentador da própria noção de cidadania.

Tanto o modelo representativo de democracia como a noção de que o texto constitucional seria matéria de difícil intelecção por parte dos cidadãos comuns e, como tal, deveria ser tratada por uma parcela específica e mais erudita da sociedade, são elementos que contribuem para uma separação potencialmente perigosa entre os indivíduos e o conteúdo

material da Constituição. A noção de que o exercício da democracia se restringe ao momento do voto, construção tipicamente moderna, não constitui a noção de democracia inicialmente elaborada pelos antigos. Bobbio (2000, p. 372) separa da seguinte maneira o comportamento democrático entre os modernos e os clássicos:

Para os antigos a imagem da democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito. 'Democracia' significava o que a palavra designa literalmente: o poder do *demos*.

Em sua origem, a palavra democracia denota o poder do povo. A representatividade, em tese, não retira esse poder das mãos do povo, mas a partir do momento em que há um afastamento entre os representantes eleitos e os intérpretes da Constituição do elemento legitimador de seu poder, qual seja, o povo, é preciso repensar os desenhos democráticos de maneira a resgatar essa conexão necessária entre os cidadãos e os nomeados porta-vozes da vontade geral. A própria noção de cidadania, quando colocada em perspectiva de acordo com uma ambiência constitucional, confunde-se sobremaneira com o agir político do indivíduo.

Considerada em termos filosóficos, essa exigência de princípio implica o reconhecimento do 'povo' como corpo político e da 'cidadania' como uma das categorias centrais da existência política. Ainda quando o movimento da história tenha alterado as noções de *povo* e *cidadania*, essenciais para as antigas democracias, essas continuam sendo a inabalável postulação das democracias em todos os tempos; elas são os pilares da ordem democrática (GOYARD-FABRE, 2003, p. 45)

Em outras palavras, as constituições democráticas colocam o texto constitucional como aporte fundamentador do conceito de cidadania que se faz presente no cotidiano de cada indivíduo inserido em uma determinada realidade constitucional. Como citado acima, povo e cidadania são elementos fundadores de qualquer ordem democrática, mormente as de contornos constitucionais, as quais encontram no texto da Constituição a elaboração conceitual necessária para que a noção de cidadania possa ser aproveitada pelos indivíduos inseridos dentro de um determinado contexto constitucional, sendo eles os principais destinatários do conteúdo da Constituição.

Portanto, é inescapável a noção de que qualquer cidadão dotado de condições práticas para isso (tais como a alfabetização, ou capacidade apreensão do texto) interpreta o texto constitucional de acordo com sua própria subjetividade, utilizando a carta como um dos elementos concretizadores de sua vivência cidadã. Então, relegar a leitura do texto constitucional a uma parcela específica e fechada da sociedade é algo que não parece mais

corresponder à realidade das constituições democráticas mais atuais. Nesse sentido comenta Häberle (1997, p. 13):

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos ‘vinculados às corporações’ (*zünftmässige Interpreten*) e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador e constituinte dessa sociedade [...]

A Constituição, na tensão entre texto e realidade constitucional, deve ser compreendida como fenômeno jurídico dinâmico, não se podendo admitir as leituras extremamente rígidas e literais do texto constitucional, sobretudo se essas leituras rígidas advêm de setores desconectados da sociedade plural. Aliás, sequer se admitem métodos dessa natureza para a interpretação das leis em pleno século XXI, que dirá diante de textos constitucionais, que estabelecem os caminhos para a juridicização das tensões políticas nacionais. Ainda mais quando tal interpretação se dá em contrariedade ao propósito maior da Carta, a saber, a realização de um procedimento democrático o mais livre de obstáculos possível.

O art. 1º, parágrafo único, ao falar em participação direta nos termos da Constituição, o faz de maneira aberta. Não cabe fazer uma interpretação fechada da Constituição, muito mais quando se trate de exercício da democracia. Assim, a participação direta não se fecha tão somente nos instrumentos do plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II e III), incluindo, quiçá, a realização de audiências públicas pelas comissões parlamentares (art. 58, II). Não é possível acreditar a tais mecanismos a realização de toda a democracia direta no Brasil. Como assinala Dallari (2016, p. 152), tais institutos “não dão ao povo a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação”, preferindo-se a qualificação desses instrumentos como representativos de uma democracia semidireta.

É preciso, pois, ler os instrumentos democráticos contidos na Constituição de uma forma mais flexível, tanto quando se trata de estabelecer os mecanismos de participação direta como para compreender que tipo de participação é almejada pelo texto constitucional. É preciso encarar a Constituição como um documento, um texto, mas também como um desiderato. O texto constitucional proporciona para os cidadãos os conceitos e contornos acerca da cidadania que se almeja exercer dentro de um determinado contexto constitucional. Os atores democráticos precisam do aporte conceitual do texto constitucional para agir

politicamente, e parece ingênuo acreditar que esse aparato concerne apenas à uma parte restrita da população.

Retorna-se à tensão inicialmente exposta por Ely na seção 4.1.1: no Brasil pós-1988, ainda prevalece uma leitura interpretacionista da democracia, mormente a direta, no texto constitucional, na esteira da tradição elitista brasileira. Ou seja, a participação direta da população seria restrita às hipóteses expressamente fixadas na Constituição. Ocorre que essa interpretação literal do texto constitucional, além de tratar a participação direta como se fosse uma exceção, como se não estivesse na verdade tratando do exercício imediato do *status activus civitates* pelo próprio titular da soberania, configura-se numa interpretação constitucional que viola as próprias bases democráticas da proposta constitucional brasileira, ao restringir sobremaneira os canais de comunicação e participação da população nos processos de deliberação, na esteira do pensamento do próprio Ely. É imprescindível, portanto, emancipar democraticamente a interpretação constitucional da democracia.

A Constituição não é instrumento reservado para ser manejado por um grupo de eruditos nem a democracia deveria ser exercida por uma parcela ínfima da população, pela representação. A constatação que aqui se busca realizar é que, da leitura instrumental do texto constitucional, pode-se encontrar subsídio suficiente para o reforço da democracia direta. Ao se cotejar o conteúdo material da Constituição com a noção de que o texto constitucional deve ser um mecanismo manejado por qualquer cidadão que assim o deseje fazê-lo, compreende-se que há uma necessidade evidente de reforçar o exercício da democracia através da apropriação por parte dos sujeitos do texto constitucional. Como assinala Ferrajoli (2013) direito e democracia são elementos de um mesmo projeto político. Assim, quando se fala de agir democrático não se espera que essa ação ocorra dissociada da apreciação do conteúdo material da Constituição.

Entretanto, o que parece em tese desejável pode não ter uma repercussão prática satisfatória. É necessário salientar que a representatividade é um conceito que torna a noção de democracia algo que possa ser posto em prática. Em outras palavras, num país de extensões continentais, como é o Brasil, pensar nos cidadãos sentados em uma praça pública deliberando sobre as questões que são de interesse de todos é obviamente algo impossível de ser posto em prática. O modelo clássico de democracia não pode ser praticado porque, simplesmente, não é possível praticá-lo. A representação exerce um papel primordial para o exercício da democracia, qual seja o da tomada de decisão, e isso não se pode negar.



Ora, é imperioso dizer que a democracia brasileira, como outras democracias ao redor do mundo, é exercitada por uma parcela de representantes que estão desconectados das necessidades da maioria da população. Segundo Lincoln Secco (2013, p. 74), o apartidarismo sempre fora alto no Brasil até mesmo em razão do exercício interrompido da democracia em razão da ditadura militar; então, há indícios de uma desacreditação quase que incontornável dos cidadãos para com o sistema representativo, uma vez que os sujeitos não conseguem nem mesmo filiar-se às ideologias dos partidos existentes do território nacional e são justamente esses partidos que estão decidindo as questões pelos cidadãos que não se afiliam às suas ideologias.

Como, então, resolver o problema de uma representatividade que não cumpre o papel de ser porta-voz das demandas de uma enorme parcela da população? Como se viu acima, o modelo democrático da antiguidade clássica é impraticável nos dias de hoje; no entanto, há elementos desse modelo que podem ser aproveitados para um incremento do modelo democrático atual, no qual a representatividade é expressão mais evidente do exercício democrático. De acordo com a leitura procedimental feita acerca da Constituição brasileira, é perfeitamente possível verificar uma premente inclinação para o exercício da cidadania através da participação.

Um outro desvelamento da democracia no texto constitucional se observa, como discutido na seção 4.1.2, na participação da população nos sistemas relacionados com a ordem social e, com mais intensidade, no planejamento e gestão municipal, através da chamada democracia participativa. Segundo Dallari (2016, p. 155), “[n]o final do século XX foi proposta, e teve grande repercussão prática, a intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas, por meio de manifestações coletivas, aprovando proposições para a adoção de políticas públicas”. Contudo, embora tais mecanismos permitam uma aproximação dos representantes com o povo, a força do papel das pessoas e grupos envolvidos é bastante relativizado, muitas vezes através de conselhos de caráter meramente consultivo, sem força vinculante. Além disso, observa-se um movimento midiático de desqualificação das manifestações populares sob o argumento de despreparo e desconhecimento do tema, o que muitas vezes culmina por enfraquecer o fomento de uma cultura da participação.

Em meados de junho de 2013<sup>8</sup>, deflagrou-se no Brasil uma série de manifestações populares sem pauta temática definida, mas que tinham como principal força motriz a

---

<sup>8</sup> A Folha de São Paulo editou uma série de reportagens acerca do tema as quais, muitas vezes, foram descredibilizadas por muitos participantes dos movimentos, pois não demonstravam a imparcialidade

insatisfação da população em relação aos representantes eleitos. Os movimentos que foram às ruas não eram organizados de maneira uniforme por entidades políticas com pautas específicas e muitas foram as organizações a participar do movimento, assim como também participaram indivíduos sem ligação anterior a qualquer movimento popular. Consideradas ainda um fenômeno que passa por constantes análises teóricas, as manifestações de junho de 2013 só colocavam de maneira clara a insatisfação com a classe política em geral. De acordo com alguns analistas, essa é a evidência clara que se tem do fenômeno; Avritzer (2016, p. 66) assim comenta:

O ponto de partida das manifestações de junho foi a ruptura do campo político com a participação social no Brasil, ocorrida entre 2011 e 2013 e descrita no capítulo anterior. Essa ruptura foi paulatina e se deu à medida que se acumularam conflitos sociais, tais como o ambientalista e o indígena, com o governo federal. A motivação seguinte foi a legislação para a Copa do Mundo, que gerou muitas críticas e a mobilização de organizações que lutam pela reforma urbana, que têm vínculos históricos com o Partido dos Trabalhadores e o governo. Por fim, há o conflito entre o Movimento Passe Livre (MPL) e os governos locais.

De acordo com o trecho supramencionado, para que as manifestações de junho acontecessem, houve uma série de eventos que contribuíram para o desenrolar dos fatos, mas algo estava marcadamente presente em todos eles, que foi o afastamento dos poderes das pautas populares. E não é à toa que a explosão desse descontentamento geral se deu na ambiência de um governo encabeçado por um partido de pautas historicamente ligadas aos movimentos populares. A esperança de que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) finalmente pudesse promover uma estreiteza dos laços entre as demandas populares e as ações governamentais deu ensejo à frustração geral que pode ser considerada o estopim para tantas manifestações.

Fica mais evidente, portanto, que a representatividade no Brasil nunca fora efetivamente conectada com as demandas populares, seja porque historicamente a ocupação dos cargos públicos no Brasil deu-se como forma de manutenção de privilégios de determinadas castas sociais e, portanto, ainda reside no imaginário dos indivíduos a noção de que o agente público se aproxima muito mais de um nobre do que de um servidor do povo,

---

necessária para explanar de maneira informativa um movimento tão *sui generis*. A tentativa da mídia de transformar as jornadas de junho em algo banal foi frustrada e acabou por render-se à importância do fenômeno que acontecia no Brasil. Apesar de não ser o foco do trabalho, entende-se que os grupos detentores do poder midiático no país acabaram por cooptar o movimento e transformá-lo em algo claramente partidário. O que inicialmente era uma insatisfação com a representação em geral, um descontentamento com políticos de todos os partidos e de todos níveis do governo, acabou por tornar-se uma revolta contra a presidente Dilma, a qual eventualmente sofreu um processo de impeachment em agosto de 2016. A título de informação, entretanto, confira-se um exemplo de uma retrospectiva do ano de 2013 realizada pelo supracitado jornal, a qual revela um maior nível de imparcialidade acerca do tema, em Gripp (2013, online).

seja porque os próprios representantes eleitos ainda adentram os cargos públicos imbuídos da ideia de conseguiram alcançar um lugar de destaque, afastando-se, assim, das demais classes sociais. Sérgio Buarque de Holanda (2005, p. 182-183), chama de “personalismo” essa tendência que têm os ocupantes dos cargos públicos do Brasil de colocar os interesses particulares em detrimentos do interesse da maioria.

Na tão malsinada primazia das conveniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva revela-se nitidamente o predomínio do elemento emotivo sobre o racional. Por mais que se julgue achar o contrário, a verdadeira solidariedade só se pode sustentar realmente nos círculos restritos e a nossa predileção, confessada ou não, pelas pessoas e interesses concretos não encontra alimento muito substancial nos ideais teóricos ou mesmo interesses econômicos em que se há de apoiar um grande partido. Assim, a ausência de verdadeiros partidos não é entre nós, como há quem suponha singelamente, a causa da nossa inaptidão a um regime legitimamente democrático, mas antes um sintoma dessa inadaptação.

Colocar a representatividade nessa perspectiva crítica significa, no contexto brasileiro, esclarecer que as instituições são incapazes de cumprir satisfatoriamente os desígnios democráticos estabelecidos na Constituição. A história brasileira é frequentemente marcada por essa chaga, uma vez que, independente da ideologia que os partidos políticos no Brasil alegam defender, seus integrantes, ao ocupar os cargos das instituições fortemente marcadas pelo sobredito personalismo, frequentemente colocam os seus interesses individuais frente às necessidades da maioria da população.

Entretanto, vive-se um momento histórico em que uma quantidade crescente de informações é trocada por indivíduos e fomentada, principalmente, por um crescimento substancial dos mecanismos possibilitadores da comunicação. É imperioso colocar para análise que o momento de crítica acerca da representatividade do Brasil está sendo fortemente influenciado por uma ampliação na difusão de informações de interesse público. Assim, os cidadãos, dotados de informação acerca das ações dos representantes, têm experimentado, mais frequentemente e de maneira mais tangível, o incômodo de ter seus interesses desprestigiados em nome dos interesses particulares de uma classe política que, há muito tempo, não privilegia o bem coletivo, mas apenas representa uma minoria que, desde os primórdios da formação do Brasil, encontra-se em prevalência em detrimento da maior parcela da população.

Nesse contexto, uma contribuição ímpar para uma interpretação não ingênua da Constituição se obtém da construção teórica de Bonavides (2015, p. 586-587) acerca da quarta geração dos direitos fundamentais. Segundo sua compreensão, a globalização econômica do neoliberalismo ocasionada nos anos 1990, gerando pressões nos sistemas políticos nacionais,

ou de uma globalização política dos interesses econômicos do capital, teria provocado como reação na realidade constitucional a emergência de novos direitos fundamentais, gravitados num valor distinto dos direitos fundamentais difusos e coletivos da terceira geração. Para ele, estariam nessa nova fase uma releitura do direito à democracia, alicerçado pelos direitos à informação e ao pluralismo.

O direito à informação recebe força renovada, ocasionada pela própria globalização econômica, que trouxe a reboque a globalização tecnológica, informacional e comunicacional, através da rede mundial de computadores e da rede global de satélites. E não há como se pensar num direito à informação legítimo se não forem garantidas as oportunidades de livre circulação das ideias plurais. Com a evolução das novas mídias e a construção das redes sociais, tem havido um crescente e incontornável desbloqueio dos canais de comunicação e acesso à informação, até então oligopolizados pelos meios de comunicação de massa tradicionais, e, por conseguinte, de organização política, mesmo para os trabalhadores, outrora incapazes de se dedicarem à ação política pela necessidade de produzir economicamente. É sintomática a preocupação dos detentores de poder político em bloquear o acesso a esses canais de comunicação, como forma de frear os avanços democráticos muitas vezes sob o argumento de segurança nacional contra coleta de dados de cidadãos e do governo<sup>9</sup>.

Com base nessas revisitas aos direitos à informação e ao pluralismo, o direito à democracia é reconstruído, propondo-se uma nova democracia direta, com a participação efetiva dos cidadãos, na qual “é o povo investido na amplitude real de seu poder de soberania, alcançando, pela expressão desimpedida de sua vontade reguladora, o controle final de todo o processo político” (BONAVIDES, 2010b, p. 528). Por conseguinte, como assinalam Machado Segundo e Machado (2016, p. 75), “[a] democracia, portanto, e as premissas necessárias a que ela se desenvolva — informação e pluralismo — são elementos indispensáveis para que o direito seja mais direito e menos força, mais humano e menos animal, menos ‘bruto’ e mais ‘institucional’”.

A democracia direta preconizada por Bonavides (2010b, p. 526-527) não possui a pretensão de esgotar o sistema representativo, haja vista a utilidade prática dessa forma de democracia para determinados contextos e situações. Se a democracia passa por uma nova releitura à luz do contexto globalizado, a cidadania, como condição básica para a realização

---

<sup>9</sup> Exemplificativamente, na Turquia (NEAL, 2016, online) e na China (GRIFFIN, 2015, online) algumas das redes sociais são bloqueadas.

daquela, necessariamente deve ser relida de maneira mais flexível e ativa no texto constitucional. Tal intento é realizado na seção seguinte.

## **5 UMA DEMOCRACIA POSSÍVEL PARA O BRASIL PELA COMPATIBILIZAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE COM A PARTICIPAÇÃO A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO À CIDADE**

Propõe-se nesta seção desenvolver as teorias e experiências práticas acerca da participação democrática direta como forma de averiguar suas possibilidades no contexto institucional brasileiro. A partir do advento da Constituição de 1988, inaugurou-se uma nova era política no Brasil, a qual tentava dissociar-se da forma antidemocrática instaurada com o regime ditatorial anterior. A Constituição, que recebeu a alcunha de Constituição Cidadã por Ulysses Guimarães, nasceu com o claro propósito de redemocratizar os poderes instituídos e entregá-los ao povo.

Essa era a quimera pretendida pelos movimentos políticos de redemocratização e pelos movimentos populares, pode-se dizer que, inclusive, a leitura do texto constitucional aponta uma série de indícios que reforçam a noção de que a redemocratização do estado brasileiro pendia para uma maior abertura das instituições à participação popular, conforme seção 4.1.2. Entretanto, com o passar dos anos da República Nova, viu-se, mais uma vez, o ideal de redemocratização, aberto à participação popular, solapado por estruturas de dominação políticas tão antigas que remontam aos tempos do Brasil Império.

Como as instituições brasileiras encontram-se novamente em momento de revisão e crítica por parte da população, intenta-se verificar alguns caminhos que foram percorridos desde a inauguração da República Nova até os dias atuais e levantar as problemáticas que nos trouxeram novamente para esse momento de crise institucional como forma a propor caminhos para uma remodelação da democracia, por meio da emancipação da democracia direta e de uma maior abertura das instituições às demandas populares.

Para cumprir tal fim, pretende-se na seção 5.1 e suas subseções verificar que elementos postos no desenho social e institucional brasileira são determinantes para atravancar a participação democrática, como também, verificar as possibilidades de abertura que estão postas no regime político inaugurado com a Constituição de 1988. Inicialmente, apresenta-se uma crítica à insignificante utilização de instrumentos de participação direta previstos na Constituição e busca-se uma justificativa para que esses instrumentos não sejam utilizados a contento, como forma de emancipação do cidadão na estrutura política do Brasil. Em seguida, analisa-se, a título de exemplo, a experiência de participação popular realizada no Conselho das Cidades, a fim de se buscar elementos que reforcem a ideia de que há uma

cultura de participação em crescimento no Brasil, bem como uma inclinação do brasileiro para a implementação e reforço dessa participação a ser instaurado por novos mecanismos que possibilitem essa abertura das instituições à opinião pública. Tenta-se analisar a experiência de um ponto de vista crítico, de modo a que se possa também verificar os problemas dessa nova forma institucional de participação e suas possibilidades de efetivar as vontades populares quando da atuação dos poderes públicos.

Na seção 5.2, pretende-se trazer novamente à baila os aportes teóricos utilizados até agora para fundamentar a proposta democrática que ora se visa defender. A seção gira em torno de três eixos e a partir deles trabalha-se no intuito de estabelecer:

- a) o que seria considerado um Estado Democrático justo. Para isso, utiliza-se as teorias normativas da democracia analisadas até agora;
- b) o que seria um procedimento democrático adequado para a realidade institucional e social brasileira, a partir das teorias procedimentais comentadas nas seções acima e as críticas a elas referentes; e
- c) as maneiras pelas quais as demandas populares oriundas de uma arena pública de participação ampla e plural influenciam (ou podem influenciar) e adentram as estruturas de poder já amplamente burocratizadas.

A seção 5.3 traz uma nova proposta de modelo democrático participativo, fomentado em uma circunscrição mais delimitada e restrita. Entende-se que a democracia direta e participativa apresenta mais possibilidades de realização no âmbito municipal em razão dessa esfera geográfica proporcionar um contato mais direto entre os cidadãos que estão aptos a discutir as questões de ordem público. Para tal intento, trabalha-se uma série de conceitos teóricos, tais como o de participação e cidadania a fim de delinear um modelo de participação inclusivo e com uma efetividade satisfatória.

Por último, na seção 5.4, pretende-se apresentar experiências de participação emergidas no âmbito municipal e organizadas a partir do novo paradigma tecnológico proporcionado pela *internet* e que se colocaram como forças de pressão para efetivação de políticas públicas mais conectadas com as vontades populares. Analisa-se a experiência de pressão popular vivida no município de Fortaleza com o caso da construção de viadutos no âmbito de um parque ecológico protegido (CICLOVIDA, 2014, online) e como os protestos ocasionados em razão dessa construção influenciaram na gestão municipal do prefeito algo dos protestos. Em seguida, traz-se a experiência de participação vivida na cidade de Buenos

Aires, Argentina, com o grupo de ativistas cibernéticos DemocracyOS (DEMOCRACIA EN RED, 2015, online) e suas propostas remodelação democrática mais condizente com a era digital e as influências que essa nova tecnologia impõe a um modelo de democracia ainda pautado em técnicas do século XVIII.

Os exemplos apresentados colocam-se tanto como crítica quanto como propostas de inovação da participação popular mais adequadas para o contexto mundial que ora se experimenta. Como se pode constatar, a crítica ao modelo democrático pouco inclusivo é um fenômeno de proporções globais, não circunscrito apenas à realidade institucional brasileira. É preciso pensar e propor formas mais adequadas de democracia que se adequem à nova conjuntura mundial, redesenhada pela ampla discussão pública proporcionada pela tecnologia. Entende-se que a pressão popular colocou em crítica as antigas formas de governo e, porque não dizer, de democracia, que restringiam o momento da participação ao momento do voto e escolha dos representantes. Aparentemente, as pessoas não desejam mais ter uma participação tão restrita em tomada de decisões que afetam diretamente suas vidas. É esse o fenômeno que se busca verificar a seguir.

### **5.1 A democracia brasileira: entraves e possibilidades**

Até agora buscou-se trabalhar conceitos que pudessem ajudar na elaboração da noção de democracia que se acredita ser possível para o Estado Democrático de Direito como é o brasileiro. Diante de uma série de entraves já conhecidos e percebidos pelos cidadãos, uma proposta de modelo democrático para o Brasil deve ser capaz de dar conta da crise de representatividade de ora se apresenta. O afastamento dos representantes eleitos dos anseios dos cidadãos brasileiros coloca em xeque a necessidade da manutenção de um modelo de participação descredibilizado que chega até a ser motivo de galhofa por parte dos cidadãos do país.

É digno de nota que, mesmo depois de o Brasil ter vivenciado em sua história recente períodos em que a participação popular na política era praticamente nenhuma, ainda há quem, nos dias de hoje, considere que a democracia é algo desnecessário e negociável. Determinados setores sociais, em pleno ano de 2016, desacreditam na democracia de tal forma que entendem ser ela descartável a ponto de preferirem um regime autoritário à difícil tarefa de reconstruir as instituições e o modelo de participação que ora está posto. Há em larga medida



um descontentamento com a democracia propriamente participativa e a falta de perspectiva de outros formatos democráticos viáveis.

Mesmo os cidadãos que não estão dispostos a viver em um regime autoritário, tais como os vividos no Golpe Militar de 1964, demonstram certo ceticismo em relação à crença de que o modelo democrático estabelecido na Constituição de 1988 seria capaz de dar conta dos anseios populares e efetivamente representar a vontade da população brasileira. A sociedade brasileira, a despeito de divergir nas questões mais fundamentais do cotidiano é estranhamente concorde quando se posiciona acerca da representatividade dos políticos eleitos e demonstra um alto grau de desconfiança nas instituições (BAQUERO, 2002, p. 124) como um todo.

O diagnóstico que se pode fazer do cenário político brasileiro é que há uma patente necessidade de se restaurar o modelo democrático desenhado na Constituição Federal, fortalecendo-se e apresentando novos contornos para que a democracia possa ser vista novamente como um valor importante para o cidadão brasileiro. É preciso defender a força normativa do texto constitucional, mas dessa vez em toda a sua envergadura democrática. O resgate pela legitimidade dos poderes é algo a ser colocado em uma perspectiva crítica, já que esse esvaziamento pode significar, por parte da população, um questionamento acerca da real necessidade de haver um modelo democrático institucionalizado no País.

A preocupação acerca da importância do estabelecimento do canal de comunicação entre representantes e representados significa a própria manutenção da noção de democracia que se tem dos dias atuais. Num mundo globalizado, plural e conectado via *internet*, as pessoas participam de maneira muito mais intensa das discussões de matéria pública, pois as informações são difundidas de maneira muito mais dinâmica, fazendo com que as mais diferentes pessoas possam ter acesso a temáticas nunca antes tratadas pelas grandes massas. A massificação do acesso à telefonia móvel, aliada ao fornecimento de banda larga a tais dispositivos, proporcionou a desobstrução dos canais de acesso à informação e à pluralidade de opiniões e a multiplicação das arenas públicas de debate.

Tem-se, portanto, uma comunidade muito mais conectada e inserida em discussões que outrora estavam afastadas de seu conhecimento, seja pela dificuldade de acesso à informação, seja pela falsa crença de que matérias de ordem política eram assuntos reservados ao interesse de quem teria condições técnicas de lidar com os meandros daquela temática. As pessoas agora demonstram um interesse real em serem devidamente informadas sobre as questões de ordem pública, uma vez que compreenderam que os assuntos, antes tratados nas

tribunas dos parlamentos, por mais que possam ser de difícil intelecção para o homem médio, são claramente de seu interesse e afetam diretamente a sua vida nos mais diversos aspectos.

A classe de representantes políticos brasileiros, seja por representar os mesmos interesses das classes dominantes no início da República Nova, seja por não ter ainda aceitado os novos contornos sociais que demandam uma prestação de contas por parte dos representantes, não parece se movimentar de acordo a suprimir as expectativas da nova ordem mundial e plural que se conecta através da *internet*. Há muito se observa que há um evidente desconforto da classe política brasileira em apresentar respostas satisfatórias às demandas dos eleitores que, agora, encontram-se em constante contato com as questões discutidas nas casas parlamentares. Há uma patente cisão entre as demandas populares e a atuação dos políticos brasileiros que deslegitima a existência de um poder representativo que não busca sua legitimidade na sociedade.

A institucionalidade pública brasileira teria sido fundada sob o signo da imposição e da impositura. Daí não apresentar natureza representativa e daí fundar-se o caráter estamental-patrimonialista da cultura política nacional, para citarmos a conceituação inaugurada por Raimundo Faoro. A origem das instituições públicas nacionais, por excluírem a representação de interesses da sua natureza, destruiu a possibilidade de constituição de um espaço público, espaço de negociações, confinando (e reafirmando) o jogo de interesses privados e coletivos aos espaços domésticos, à política miúda do cotidiano, revestindo as tensões sociais de um caráter particular, privado. (RICCI, 2010, p. 191-192)

De acordo com o trecho citado acima pode-se perceber necessidade do restauro do modelo democrático colocado da Carta Constitucional de 1988, que coloca a democracia representativa e direta como propostas para o exercício democrático. O que se viu, durante os anos que seguiram pós-1988, foi uma evidente preferência do modelo representativo em detrimento do modelo de participação direta. Isso dá-se, em grande razão, pela própria tradição política brasileira de insulamento das questões tidas como “questões de ordem política”. “Na esfera pública contemporânea, o interesse privado ganha uma aparência de interesse público, funcionando de acordo com o modelo do mercado, por meio de negociações e respostas a pressões, favorecendo a alguns grupos de interesse” (OLIVEIRA JÚNIOR; SOUZA, 2016, p. 100). Na concepção de Habermas (2003, p. 234):

Assim, as associações subverteram de fato os limites do direito burguês de associação: a sua meta declarada é a transformação dos interesses privados de muitos indivíduos em um interesse público comum [...]. Nisso, as associações certamente não dispõem de amplo poder político *apesar de* seu caráter privado, mas exatamente *por causa dele*; sobretudo elas podem manipular a ‘opinião pública’ sem precisarem deixar-se controlar por ela.

O resultado da prevalência do modelo representativo exercido de maneira desconstruída dos anseios populares foi uma patente crise de representatividade experimentada em todos os estratos sociais, levando a um crescente nível de descontentamento do eleitor que, durante os anos, cada vez mais abstém-se de comparecer às urnas.

Dados demonstram que o descontentamento com a classe política tem feito o eleitor brasileiro paulatinamente rejeitar a opção de escolher os representantes eleitos (VELASCO, 2014, online)<sup>10</sup>. O crescimento no índice de abstenção nas eleições aponta para uma constatação necessária acerca do cenário político nacional: os eleitores estão céticos em relação à importância de sua participação nas urnas e descrentes de que seus votos são instrumentos capazes e necessários para que seja possível modificar algo no cenário político atual. Fica clara, portanto, a urgência de reconectar esse eleitor ao cenário político, tendo em vista que uma democracia desconectada da vontade geral perde sua característica mais essencial, a saber, a legitimidade política.

Restaurar o modelo democrático brasileiro, entretanto, não significa acabar com o modelo representativo; pelo contrário. O que aqui se defende é que o mandamento constitucional aponta para uma necessidade de se exercer a democracia representativa fortalecida por uma democracia direta que não deve ocupar papel secundário, nem subsidiário, no desenho democrático, mas ser pensada de maneira a viabilizar o reencontro entre as demandas populares e os poderes. Não se quer aqui afirmar que um modelo democrático de democracia direta representaria o fim dos problemas da democracia, como Bobbio (2015, p. 71) pontua:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível.

Como se pôde observar, um modelo de democracia somente direta, em que os cidadãos deliberassem sobre todos os assuntos de todas as ordens, seria algo inviável. Um modelo democrático como esse esbarraria sempre na problemática da necessidade de tomada de decisão. Assuntos amplamente discutidos podem nunca apontar para o consenso necessário para que se chegue efetivamente a resoluções satisfatórias das demandas públicas. Afinal, a

---

<sup>10</sup> As matérias jornalísticas aqui apresentadas foram escolhidas por terem mais dados estatísticos e menos edição por parte dos jornalistas. Até mesmo a veiculação de notícias de cunho político, nos últimos tempos, tem-se demonstrado desacreditada por uma parcela grande da população. Prezou-se mais pela apresentação de dados como forma de manter o caráter científico.

discussão ampla deve ocorrer para que seja possível decidir da melhor maneira acerca das questões consideradas relevantes do ponto de vista público, como forma de tornar a convivência entre os sujeitos democráticos mais harmônica e inclusiva possível.

Então se colocam duas questões: é necessário posicionar-se criticamente acerca de um arranjo democrático que se tornou desacreditado pela maioria dos interessados na democracia, mas também é necessário não olvidar que a representação cumpre um papel necessário quando toma para si a responsabilidade da tomada de decisões acerca de questões que poderiam, muitas vezes, não serem decididas em razão da pluralidade de opiniões diferentes colocadas para serem cotejadas em um modelo de democracia direta. Há que se pensar nas possibilidades de uma representação mais conectada com o que é discutido publicamente pelos cidadãos, fortalecendo o canal de comunicação entre representantes e representados de maneira institucionalizada.

A institucionalização da democracia, que fica mais evidente no momento do voto, é constructo teórico da modernidade. O momento do voto, na era moderna, é o ápice máximo da participação democrática. A eleição dos representantes significa, para muitos, sobretudo em contextos de desigualdade social grande, como é o caso do Brasil, a única chance de se colocar como parte integrante do processo democrático. A democracia exercida por meio da representação tem o potencial de insular o eleitor que faz parte dos extratos sociais menos favorecidos economicamente, o qual só aparece em sua importância quando da necessidade de conferir o seu voto para a eleição de algum candidato.

É claro que isso significa uma distorção da aplicação prática do sistema representativo, porque políticos efetivamente comprometidos em concretizar o bem-estar social poderiam sempre colocar-se em contato com as demandas da população a fim de que a legitimidade de sua representação esteja sempre assegurada. Entretanto, e é como aqui se coloca, há um potencial segregador no sistema representativo e a realidade posta no quadro político brasileiro nos leva a crer que é precisamente isso que acontece no modelo representativo do Brasil. O eleitorado é chamado a participar do processo democrático unicamente para exercer o momento do voto, ficando afastado de todas as demais decisões posteriores às escolhas dos representantes.

É exatamente nesse ponto crítico em que se demonstra mais clara a necessidade de reabilitar o eleitor, o cidadão, para que sua participação não se reduza a um único momento político, mas que tal participação se estabeleça diuturnamente, uma vez que a tomada de decisões de ordem pública afeta a todos nos mais diferentes aspectos da vida privada. A

soberania popular, portanto, deve ser repensada e adaptada ao arranjo social concretizado no que se convencionou chamar de pós-modernidade. A noção clássica de soberania popular é falha quando colocada em um contexto civilizatório plural, no qual as pessoas estão muito mais conectadas e próximas, o que faz com que as conformações sociais se alterem de maneira muito mais rápida.

Traçando-se um desenho mais nítido acerca desse posicionamento, frisa-se que somente o momento do voto não pode conferir a legitimidade necessária aos representantes eleitos na medida em que, em razão da sempre cambiante dinâmica social dos tempos presentes, a conjuntura política, cultural, econômica e social faz com que o momento da eleição, por vezes, seja profundamente diferente do que se encontra o eleitor dias após o momento da escolha. Isso por si só, não atenta contra a noção de soberania popular clássica, pois, ao se eleger um representante, o que se espera é que este continue a representar os anseios dos seus representados a despeito da contingência que possa vir a acontecer. Entretanto, em razão da quantidade de informações trocadas e de maneira muito mais rápida, até o próprio perfil do eleitor pode alterar-se em semanas, o que coloca para o representante eleito a necessidade de estar constantemente conectado com seu eleitor a fim de que possa continuar representando suas demandas.

A preocupação, portanto, é com o insulamento do parlamentar e do eleitor num momento pós-voto. O afastamento entre representante e representado, nos dias atuais, significa algo notoriamente relevante em função da conectividade estabelecida entre pessoas. As informações públicas são parte das vidas das pessoas que, agora, gastam um tempo considerável de suas vidas em debates virtuais acerca das questões mais relevantes. Nesse contexto, fica mais evidente o potencial ofensivo da cisão entre eleitor e candidato, pois o que antes era apenas uma impressão, agora pode ser confirmado ostensivamente pelas informações divulgadas nas redes.

Um indício desse afastamento e da conseqüente descredibilização da classe política enquanto sujeitos capazes de representar as demandas sociais, demonstra-se num fenômeno atual bastante significativo. No Brasil, e em outras partes do mundo, vê-se uma predileção, que pode ser ingênua, dos eleitores em escolher candidatos que propagam um discurso que os afasta da imagem de político profissional. Empresários, pastores, locutores de rádio, entre outros, intitulam-se mandatários da “nova política”, uma política que tem a pretensão de se afastar da imagem do político tradicional, figura que caiu no desgosto da população como um todo.

O discurso convence uma maioria insatisfeita com os rumos democráticos de um país onde o afastamento e o insulamento da classe política das demandas sociais acabou por descredibilizar a democracia representativa como força capaz de promover mudanças e atender ao chamado da soberania popular. É de primordial importância que se possa tomar indícios como esse como dados importantes para o diagnóstico da democracia brasileira nos tempos atuais. Apesar de esse discurso ser uma mera fachada para convencer os eleitores de que se inaugura uma nova era política, é preciso analisar essa inclinação dos eleitores para aceitar esse tipo de discurso. Convencer o grande público de que não é político virou uma boa maneira de tornar-se um.

Esses indícios apontam para a patente necessidade de se repensar o modelo democrático representativo de maneira a aproximar a discussão popular, que antes acontecia nas praças e ruas e agora ganha proporções muito maiores com a *internet*, das instituições de poder.

E assim, das profundezas do desespero, por toda parte, surgiram um sonho e um projeto: reinventar a democracia, encontrar maneiras que possibilitem aos seres humanos administrar coletivamente suas vidas de acordo com os princípios amplamente compartilhados em suas mentes e em geral negligenciados em sua experiência diária. Esses movimentos sociais em rede são novos tipos de movimento democrático — de movimentos que estão reconstruindo a esfera pública no espaço de autonomia constituído em torno da interação entre localidades de redes da internet [...] (CASTELLS, 2013, p. 176-177)

Apesar de apresentar um potencial emancipatório dos cidadãos que, agora, encontram-se conectados, é preciso lançar um olhar mais crítico e menos ingênuo acerca dessa massiva participação popular das pessoas na *internet*. Como foi visto nas seções 2 e 3, a garantia e manutenção de um espaço onde o debate público possa acontecer não garante por si só que as decisões nele tomadas apresentem um caráter justo. É preciso muito mais do que a garantia da existência de um procedimento amplo de participação para que se possa efetivamente indicar o implemento da democracia direta como uma solução para o problema da falta de legitimidade das instituições.

Numa observação geral acerca da participação popular brasileira nessa arena discursiva proporcionada pela ambiência virtual, pode-se dizer que, de maneira sensível, as discussões públicas virtuais por vezes enveredam por caminhos que são nocivos para a própria noção de Estado Democrático de Direito, pois o que se têm é um procedimento livre, acrítico e desorientado, no qual muitas vezes a opinião pública, que chega a ser a opinião da maioria desmerecendo os argumentos da minoria, questiona-se acerca da necessidade, por

exemplo, da manutenção de valores já considerados caros para humanidade, como a proteção dos direitos humanos.

Nas seções anteriores, ao tratar-se o procedimento de tomada de decisão, defendeu-se a necessidade de esse procedimento ser estabelecido com regras claras, uma vez que há uma enorme possibilidade de nunca se chegar a um consenso através de uma ampla discussão. E é justamente o que se têm observado nas grandes arenas discursivas colocadas em prática pelas redes sociais. As discussões parecem acirrar mais os ânimos do que promover consenso, mas essa impressão inicial deve ser melhor verificada. Será que o problema de realização de uma tomada de decisão racional reside na inviabilidade de consenso quando algo é posto para ser decidido em uma grande arena inclusiva? Essa hipótese aniquilaria a defesa em favor de uma ampliação da democracia direta como forma de restauração da legitimidade de uma democracia descreditada.

Aparentemente, o problema da não-tomada de decisão, que na verdade é um desdobramento da dificuldade em se alcançar um consenso racional através da discussão, não reside na abertura de uma arena pública de discussão ampla, mas no fato de o procedimento racional de discussão não ser inicialmente estabelecido. Além disso, não se pode olvidar que a classe média brasileira formada após o governo social da era Lula constitui um conjunto de pessoas que não se apresenta como um corpo com opiniões uniformes e visões claras acerca do que desejam para o país.

É digno de nota que atender aos anseios dessa nova classe média composta por pessoas que anteriormente figuravam no rol da classe mais pobre do país transformou-se em algo que a classe política brasileira não soube como manejar. A classe média brasileira dos dias atuais representa um grupo de pessoas com preferências umbilicalmente diferentes. Pode-se citar, a título de exemplo, que na mesma faixa econômica considerada classe média no Brasil, figuram tanto os professores universitários, que tradicionalmente possuem posicionamentos políticos mais liberais, ainda que apenas econômica ou social, como também figuram os membros das forças policiais, os quais tradicionalmente, por sua identificação com os militares, possuem posições políticas mais conservadoras, defensores da segurança pública.

Poder-se-ia citar uma série de diferenças que mais contribuem para o afastamento dos indivíduos enquanto membros de uma arena pública de discussão do que para a aproximação, mas, inicialmente, pretende-se chamar atenção para uma questão política mais importante. A classe média brasileira, nos anos na Nova República, sempre foi o principal alvo dos políticos quando a questão era apoio político na época das eleições. A opinião da classe média,

principalmente nos últimos anos, ditou o rumo das eleições. Conseguir, portanto, ganhar a simpatia e o voto dos que figuravam nessa faixa econômica significava muitas coisas, até mesmo também atingir as classes menos abastadas, as quais historicamente têm uma tendência a serem influenciadas pela opinião da classe média.

Isso quer dizer que, com a ascensão econômica das classes menos favorecidas, a classe média brasileira transmutou-se e, naturalmente, ganhou caracteres antes desconhecidos dos políticos tradicionais que se elegem e reelegem-se desde o início da nova era democrática. Após as jornadas de junho, essa problemática ficou ainda mais evidente. Quando o povo — eminentemente a classe média — foi às ruas protestar contra o governo, por trás do jargão “abaixo a corrupção” apareceram uma série de insatisfações e opiniões que logo deixaram claro a disformidade do movimento que ora erigia.

Enquanto uns pediam a melhoria da saúde como sistema público e universal, outros pediam a supressão do Estado como forma de conter os gastos. Enquanto um grupo de pessoas pedia uma maior abertura da democracia para que se pudesse efetivamente fomentar a democracia participativa, outros pediam o retorno do regime militar como forma de “moralizar” as instituições. Enquanto muitos queriam a renovação de toda classe política através de novas eleições diretas, muitos apoiaram determinados setores políticos que sempre estiveram ocupando os bancos do Congresso Nacional, mas, oportunamente, cooptaram o discurso da nova política como forma de convencer os incautos de que o problema da representatividade brasileira era o então atual governo petista.

Essa amalgama de opiniões e posições políticas abriu espaço para o crescimento cada vez mais evidente de uma classe política que investe no discurso da não-ideologia. Políticos sem posicionamento profundo sobre as questões mais relevantes, estão ganhando cada vez mais evidência em detrimento dos representantes que possuem ideologias de esquerda ou de direita claras. Conseguindo identificar que há um real descontentamento do povo brasileiro com a classe política, a fim de salvar suas próprias candidaturas, lançaram mão de um artifício político antigo e comum: eleger um inimigo público comum como forma de centralizar as diversas opiniões em torno de si próprios.

A tática é antiga: na Alemanha de Hitler, assolada pela fome e miséria, o problema central eram os judeus; na França pré-revolução, o inimigo era a monarquia. No Brasil dos dias atuais, o inimigo do povo brasileiro são os políticos com ideologias definidas, mais



especificamente, os partidos políticos<sup>11</sup>. Sobre essa tática, pontua Slavoj Žižek (2012, p. 30-31):

A forma habitual de negar o antagonismo e apresentar a própria posição como representação do Todo é projetar a causa do antagonismo em um intruso estrangeiro que simbolize a ameaça à sociedade como tal, o elemento antissocial da sociedade, seu excesso de excremento. É por esse motivo que o antisemitismo não é apenas uma ideologia entre as ideologias, mas a ideologia como tal, *kat'exochén* [por excelência]. Ele incorpora o nível zero (ou forma pura) da ideologia, fornecendo suas coordenadas elementares: o antagonismo social ('luta de classes') é mistificado/deslocado de modo que sua causa seja projetada no intruso externo.

No contexto do atual quadro político brasileiro, quadro esse fortemente marcado por um exercício democrático historicamente frágil, eleger como inimigo público comum os partidos políticos é potencialmente perigoso. Enquanto que uma análise política mais comprometida acerca dessa crise de representatividade, que não é somente brasileira, mas um fenômeno que apresenta proporções mundiais (TARIQ, 2012, p. 67), aponta que a possível solução para o problema é o fortalecimento da democracia direta, o discurso acrítico acerca das ideologias partidárias pode reforçar noções totalitárias como forma de resgate da moralidade das instituições.

Apesar de se apontar anteriormente para uma clara insatisfação dos eleitores brasileiros com os partidos políticos, não parece certo concluir que os eleitores brasileiros não apresentam afiliação com as ideologias defendidas por esses partidos. O que parece mais evidente é que, a despeito de terem ou não conhecimento profundo sobre o que cada ideologia partidária realmente representa, os brasileiros têm preferência por afiliar-se a determinadas pautas políticas. O que eles não parecem compreender é como essas pautas identificam-se com as ideologias partidárias. Além disso, dependendo do momento histórico vivido, o brasileiro tem uma tendência a filiar-se a partidos que apresentam soluções para as crises, quando esse é o contexto. Em momentos de estabilidade econômica, o eleitorado tem uma tendência a continuar votando na situação.

Então, parece correto afirmar que o problema aparente parece ser a ideologia partidária, mas a verdade é que culpar os partidos políticos é apenas uma solução prática, mas acrítica para uma crise que tem raízes muito mais profundas do que ora se argumenta. O discurso anticorrupção, que foi levado às ruas nas jornadas de junho, alcança variados níveis, mas ele é resultado da descredibilização das instituições como um todo e não somente das de

---

<sup>11</sup> De acordo com pesquisa realizada pela Datafolha, nas jornadas de junho de 2013 que ocorreram em São Paulo, 84% dos entrevistados declararam não ter preferência alguma por partido (EM PROTESTO, 2013)

caráter ideológico e político. A crise política que se apresenta é antes de tudo um reflexo do descontentamento da sociedade em relação às suas próprias formas de constituir-se, mesmo que isso não fique claro numa reflexão menos profunda.

O quadro político ora posto nada mais é do que a representação da sociedade brasileira e de suas idiossincrasias. Instituições cooptadas por interesses individuais em detrimento do coletivo, a profusão de partidos políticos sem ideologias claras, os debates acrílicos acerca de questões relevantes, tudo isso é um retrato claro de como a sociedade brasileira encontra-se atualmente.

A corrupção, portanto, é um fenômeno social observado com bastante frequência no Brasil, encontrando reflexos em vários setores da sociedade, inclusive na política. Desta forma, a utilização, como plataforma política, do combate à corrupção se aproxima muito mais de um combate direto a determinados grupos políticos do que efetivamente, de uma extirpação dessas práticas do seio da sociedade. (CABRAL, 2014, p. 101)

Entende-se aqui que o cenário posto, ao contrário do que se possa argumentar, não é justificativa para a defesa de regimes autoritários, mas evidencia uma necessidade já antiga de reforçar os meios de comunicação entre representantes e representados. A democracia direta, já há tempos, poderia ter sido exercitada e, a despeito de a sociedade brasileira apresentar-se tão plural, uma abertura para uma revisão crítica de características consideradas, inclusive, próprias do homem comum brasileiro, tais como o proclamado “jeitinho” (ROSENN, 1998), foi algo claramente posto em discussão.

O que se espera é que as instituições não incorram no mesmo erro já anteriormente vivenciado. Num momento de crítica das estruturas sociais como um todo, a reação da classe política brasileira como forma de proteger-se é o afastamento das demandas populares. Acredita-se aqui que essa solução é, para utilizar um termo mais descritivo, parasitária, uma vez que acaba por ferir de morte o próprio sistema democrático representativo o qual se busca defender.

É necessário, para que se possa pensar em uma reformulação do quadro político nacional, deter a análise acerca dos contornos que determinaram a crise política vivenciada na atualidade. Para esse fim, propõe-se uma análise das possibilidades de aproximação do sistema democrático com a democracia institucionalizada a partir do regime democrático colocado em prática com a Constituição de 1988. Entende-se que a raiz da crise vivida atualmente encontra-se na sobrevalorização da democracia representativa em detrimento da

democracia direta, algo que, acredita-se ser reflexo da conservação de práticas políticas antigas e desconectadas com os fins democráticos proclamados pelos ares da Nova República.

#### 5.1.1 As tentativas frustradas de participação direta na república nova: uma crítica à efetivação dos mecanismos propostos no artigo 14 da Constituição Federal

Como se viu anteriormente na seção 4.1.2, quando da leitura procedimental da Constituição de 1988, há em inúmeros trechos do texto constitucional evidências de que o conteúdo material da Constituição aponta para um reforço da participação dos cidadãos nas questões de ordem pública. E que, na interpretação tradicional da Carta Política, haveria poucas hipóteses de participação popular na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, como já salientou o Supremo Tribunal Federal (STF, 2002, p. 7), “[...] além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta [...] a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública”, arrolando o tribunal do júri (art. 5º, XXXIII), a ação popular (art. 5º, LXXIII), a cooperação das associações no planejamento municipal (art. 29, XII) e a iniciativa popular municipal (art. 29, XIII), a participação do usuário na administração pública (art. 37, § 3º), a denúncia ao Tribunal de Contas da União de irregularidades ou ilegalidades (art. 74, § 2º), o planejamento e execução da política agrícola (art. 187), a gestão administrativa democrática da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), a formulação das políticas e controle das ações da assistência social por meio das organizações representativas (art. 204, II), a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) e a previsão do Conselho de Comunicação Social (art. 224).

A abertura para participação democrática do cidadão, que até agora defendeu-se não poder reduzir-se ao momento do voto, é algo essencial para a realização do indivíduo como um todo, tanto de um ponto de vista individual como coletivamente, considerado em sua ambiência social, cultural, histórica e econômica. Entende-se que há uma patente necessidade de reestruturação de um modelo democrático, que é uma ferramenta ainda configurada de acordo com a realidade do século XVIII, e adaptá-la ao contexto social fortemente influenciado por mecanismos tecnológicos que dinamizam a comunicação entre os cidadãos.

No Brasil, especificamente, pode-se pontuar algumas tentativas de fomento da participação dos cidadãos no procedimento democrático, os quais poderiam representar uma ampliação do exercício da democracia direta, mas que, historicamente, verificou-se tratar de empreitadas frustradas para esse fim. Entretanto, não se busca defender que a falta de sucesso

nas tentativas de ampliação da democracia direta implique que elas tenham sido experiências descartáveis, tendo em vista que não cumpriram seu desígnio; ao contrário, entende-se que essas tentativas foram necessárias para que se pudesse verificar as possibilidades de implementação mais assertivas e efetivas de um procedimento democrático capaz de aproximar a população às demandas sociais.

Já anteriormente citados, o plebiscito e o referendo, no Brasil, são mecanismos de consulta popular parcamente utilizados por inúmeras razões. A mais evidente parece ser que demandam, para existir, vontade política do Congresso Nacional. Isso quer dizer que, aparentemente, mecanismos de participação direta que necessitam do intermédio dos representantes para existirem padecerão do mesmo mal o qual a democracia representativa padece. Os parlamentares que não estão dispostos a mudar seus meios de fazer política e voltar o olhar para as demandas da população são os mesmos parlamentares que não buscarão consultar os representados acerca de propostas legislativas relevantes do ponto de vista social.

Fica cada vez mais evidente que o modelo representativo instaurado no Brasil chega até mesmo a fomentar um comportamento que já virou característica dos representantes, qual seja, o de encontrarem-se fortemente acostumados com um estilo de fazer política alheio aos anseios da população. A opinião pública, para os políticos brasileiros, tradicionalmente importa no momento do voto. Por essa razão, entre outras, é que os instrumentos de consulta são pouco utilizados pela classe de representantes eleitos, já que eles não parecem ser decisivos para a manutenção dos seus cargos.

A consequência nefasta disso é a quase inexistente utilização dos instrumentos no Brasil. Ressalvados os plebiscitos necessários para a fusão e desmembramento de estados e municípios, tanto o plebiscito quanto o referendo foram utilizados em âmbito nacional, respectivamente, desde 1988, nas seguintes ocasiões (LOURENÇO; GIRALDI, 2013, online): em 1993, quando houve a consulta popular acerca de qual deveria ser o sistema de governo a ser adotado pelo país (consulta essa já prevista para acontecer quando da aprovação do texto constitucional em 1988); e em 2005, quando se realizou um referendo, previsto no art. 35, § 1º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, mais conhecida como Estatuto do Desarmamento, a respeito da proibição de comercialização de armas de fogo no território nacional.

Outra possibilidade de participação direta que se pode encontrar expressamente no texto constitucional de 1998, no artigo 14, são as chamadas leis de iniciativa popular, também outro instrumento pouco utilizado nos anos da república nova. Nos mais de trinta anos de

vigência, apenas quatro projetos de lei foram aprovados e podem ser considerados de iniciativa popular, não sem ressalvas e críticas. Há quem argumente (SILVA; OLIVEIRA, 2015, p. 354-355) que por terem sido subscrito por parlamentares em razão de vícios formais, os projetos não são essencialmente de iniciativa popular. As leis aprovadas são as seguintes:

- a) a Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994, que incluiu o homicídio qualificado como crime hediondo, em razão do assassinato da atriz Daniella Perez — pelos dados da Câmara dos Deputados (1993a, online), tal lei é oriunda do PL 4146/1993, cuja origem é a Mensagem nº 571/93 do Poder Executivo;
- b) a Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, que buscou combater a compra de votos (captação de sufrágio) pela previsão de sanções como a cassação do mandato — de acordo com a Câmara dos Deputados (1999, online), a lei deriva do PL 1517/1999, apresentado antecipadamente à composição dos votos necessários por proposta assinada por sessenta deputados federais;
- c) a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — segundo as informações da Câmara dos Deputados (1992, online), o PL 2710/1992, posteriormente convertido na lei, foi de fato inicialmente apresentado como de iniciativa popular e, em virtude de inviabilidade tecnológica de verificação das assinaturas, recebida como tal, mas designado deputado para funcionar como autor da proposta; e
- d) a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, com a previsão de inelegibilidade aos cidadãos condenados em segunda instância por crime de natureza eleitoral ou relacionada ao mandato — tramitado na Câmara dos Deputados (1993b, online) como PLP 168/1993, informa que sua origem é da Mensagem nº 616/93 do Poder Executivo.

Da análise acima, pode-se inferir que, conquanto apenas quatro projetos foram convertidos em lei, há inegavelmente interesse da população brasileira na deliberação política na esfera federal. Verifica-se também a presença permanente da temática do combate à corrupção eleitoral e política como de interesse popular. Alguns entraves são patentes — o maior deles concerne à exigência do número de assinaturas, o que torna mais difícil apresentar um projeto de lei de iniciativa popular do que criar e organizar um partido político. A encampação dos projetos por parlamentares ou pelo Poder Executivo também enfraquece a legitimidade soberana dos projetos.

Há, todavia, sinais positivos de avanço na interpretação constitucional da iniciativa popular. Mais recentemente, encontra-se em trâmite legislativo o projeto das dez medidas contra a corrupção, encampado pelo Ministério Público Federal e subscrito por mais de dois milhões de assinaturas, mas apresentado por quatro deputados federais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, online). Em sua fase inicial, tramitado como PL 4850/2016 na Câmara dos Deputados, a despeito da manifestação favorável de sua Consultoria Legislativa (REIS; PISCITELLI, 2016, p. 41-43), o projeto sofreu sensíveis mudanças, com retirada de seis das dez medidas, em especial a criminalização do enriquecimento ilícito de servidores públicos e a responsabilização dos partidos políticos, tendo sido alvo de duras críticas (SANTANA, 2016, online), também por conta da inclusão da responsabilização de juízes, promotores e procuradores pelo cometimento de abuso de autoridade.

A questão da desfiguração do projeto foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 34.530, impetrado por parlamentar, cuja medida cautelar foi examinada pelo Ministro Luiz Fux. Em decisão inédita sobre o tema, o julgador vaticinou no mérito que:

Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema.

Vale lembrar que a autuação do anteprojeto de iniciativa popular como se apresentado à Câmara dos por parlamentar, tem consequências relevantes em termos procedimentais, malferindo o devido processo legislativo constitucional adequado. [...]

Como corolário da primeira exigência, figura uma segunda: a de que o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido na sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores. [...]

À míngua desses elementos, ocorre evidente sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional, destinada a abrir à sociedade uma porta de entrada eficaz, no Congresso Nacional, para que seus interesses sejam apreciados e discutidos nos termos apresentados. Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido, atropelado pelas propostas mais interessantes à classe política detentora das cadeiras no Parlamento nacional. Essas conclusões não amesquinham, senão ampliam os canais democráticos nas Casas legislativas, considerada a legitimidade de qualquer

Parlamentar para apresentar projeto próprio, que será apensado ao de iniciativa popular para tramitação conjunta [...]. (STF, 2016, p. 4-6)

No momento dessa decisão, o projeto já se encontrava em tramitação no Senado Federal, como Projeto de Lei da Câmara nº 80, de 2016 (SENADO FEDERAL, 2016, online). A decisão judicial determinou o retorno do projeto à Câmara dos Deputados, a suspensão de todos os atos praticados no processo legislativo e a autuação do projeto como projeto de iniciativa popular (STF, 2016, p. 12). Embora tivesse o Presidente da Câmara dos Deputados ameaçado rever outros projetos já convertidos em lei — no caso, fazendo remissão à Lei da Ficha Limpa —, à revelia da decisão monocrática, que expressamente modulou seus efeitos apenas aos projetos ainda não publicados, a Câmara dos Deputados apresentou recurso dessa liminar (BRITO, 2016, online). Observa-se, com a decisão do Ministro Luiz Fux, uma possibilidade renovada de revisão da interpretação constitucional do art. 14 da Constituição, em favor da promoção da participação democrática cidadã.

Como demandam uma série de procedimentos que, do ponto de vista prático, inviabilizam a propositura dos projetos de lei, a lei de iniciativa popular também é instrumento de democracia direta pouco utilizado por parte dos cidadãos que ou não tem conhecimento da existência do instrumento, ou, se o tem, não tem capacidade de organização para a fazer o levantamento da quantidade de pessoas necessárias para a propositura do projeto. De acordo com o artigo 13 da Lei nº 9.700/98, que regulamenta o artigo 14 da Constituição, “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1998, online).

De acordo com a exigência da lei supracitada, parece até improvável que antes da existência da *internet* como meio de propagação de informação e facilitação da comunicação pudesse ser posto em prática a angariação de tamanho número de assinaturas, num território tão amplo como é o brasileiro. Tanto que a organização e levantamento dessas assinaturas costuma acontecer por intermédio de ONGs e organizações civis paramentadas para tanto.

A Constituição Federal, em seu artigo 14, deixa claro que as formas de participação direta são um componente do modelo democrático traçado quando do início da República Nova. Entende-se que sua implementação não alcançou eficácia desejável em razão da dependência da iniciativa e efetivação pela ação de um Poder Legislativo que sofre sérias críticas quando o que se analisa é sua capacidade de manter uma linha de comunicação entre

os agentes públicos e seus representados. A não-efetivação dos mecanismos constitucionais de democracia direta é um dos indícios de que não há vontade política para criar-se uma cultura de participação.

A crítica que se faz é que, de acordo com o que historicamente foi levantado sobre o imaginário brasileiro acerca do que são os cargos públicos, os membros do Poder Legislativo não estão adaptados à uma ingerência do povo na gestão de sua atuação. Como o cargo público é mais encarado como um lugar de privilégios do que como um serviço prestado à comunidade, os representantes ainda não estão dispostos a compartilhar esse *locus* privilegiado com a população. A decorrência disso é que não se veem mais obrigados a consultar a opinião pública no momento pós-eleição, o que culmina no afastamento entre representantes e representados.

Então, aparentemente, uma cultura de participação, para ser fomentada, não pode passar necessariamente por um poder que demonstra, em diversos níveis, não apresentar vontade política para reconfigurar o quadro democrático ora posto. Outras tentativas de ampliação da participação popular ocorreram nos últimos anos da República Nova, as quais demonstraram mais aplicação, quais sejam: a implementação dos Conselhos das Cidades. A próxima seção pretende rudimentarmente traçar um paralelo a fim de se poder verificar as razões pelas quais esse instrumento demonstrou aplicabilidade maior do que os contidos no artigo 14 da Constituição a fim de poder apresentar uma proposta mais efetiva de participação democrática.

#### 5.1.2 Um contraponto: o Conselho das Cidades como mecanismo de participação popular efetivo no contexto da República Nova

O Conselho das Cidades (ConCidades), criado pela primeira vez com o Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, e substituído posteriormente pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, coloca na ordem do dia a discussão acerca da necessidade de apropriação das cidades pelos atores da democracia, na medida em que, de maneira clara, incentiva que as políticas públicas de desenvolvimento urbano sejam encaradas como de interesse de todos, contribuindo assim para o estabelecimento de um canal de comunicação entre população e administração pública, a fim de que tais políticas não passem ao largo das necessidades experimentadas pelo povo.



A proposta que se apresenta com a criação do ConCidades é de uma maior inclusão da sociedade civil nas pautas dos debates sobre o desenvolvimento urbano, matéria que afeta a todos os cidadãos diretamente, uma vez que influencia de maneira determinante a concreção dos fins da República brasileira, inseridos no artigo 3º da Constituição, bem como na garantia dos direitos fundamentais.

O tratamento da cidadania, em termos práticos, parecia algo desejável, mas pouco posto em prática quando se analisa a estrutura organizacional da maioria das cidades brasileiras. Os índices de desigualdade das grandes metrópoles podem ser considerados bons indícios de que sua organização se dá em razão da mesma lógica econômica que moldou a formação do Brasil (FURTADO, 2009) como um todo. Enquanto que algumas áreas das cidades são amplamente beneficiadas com estruturas e equipamento que permitem um exercício da cidadania mais condizente com o que se almejou no texto constitucional, outras encontram-se abandonadas pelo poder público a ponto de se questionar se é possível defender que ali há algum indicador que permita o desenvolvimento dos indivíduos.

A noção de cidadania encontra-se intimamente ligada com a noção de participação, mas para a proposta teórica que aqui se apresenta, lida-se com a cidadania em termos mais literais. Trata-se da ideia de empoderamento<sup>12</sup> e participação em contextos mais tangíveis pelos indivíduos. Em outras palavras, o exercício de cidadania aqui proposto é aquele que pode ser observado dentro do contexto de participação dentro da cidade. Entende-se que os sujeitos devem poder participar da cidade a ponto de lhes ser dado a possibilidade de pensá-la e modificá-la ativamente de maneira democrática em prol de um bem coletivo, que não beneficie apenas setores já historicamente privilegiados.

Nessa toada, fica claro que não se pode pensar em políticas de desenvolvimento urbano que passem ao largo da vontade popular. O povo é quem, por excelência, deve deliberar sobre projeto e propostas que atingirão diretamente sua vida. “O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade” (HARVEY, 2013, online). Exercer a cidadania, portanto, é também poder participar das deliberações acerca das intervenções dentro das cidades que afetarão diretamente a vida dos indivíduos. O espaço público é, portanto,

---

<sup>12</sup> Empoderamento é um termo utilizado por Paulo Freire (1987) em seu livro *Pedagogia do Oprimido* com o intuito de demonstrar a necessidade de apropriação de uma existência subjetiva que pode ter sido usurpada por uma ou outra razão. O termo ganhou relevância nos últimos anos em razão dos movimentos sociais e de ocupação. Empoderar-se tornou-se uma necessidade posta nas questões discutidas por esses movimentos. Tomar para si a responsabilidade de realizar o que se deseja e fazer valer o que se acredita ser certo virou uma forma de enfrentamento contra os poderes instituídos inoperantes.

ambiente de desenvolvimento individual e coletivo e deve necessariamente ser compartilhado pelos cidadãos que nela interagem a fim de que se torne reflexo dos desejos e utopias de todos.

Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos. Projetos referentes ao que desejamos que sejam nossas cidades são em consequência projetos referentes a possibilidades humanas, a quem queremos ou, o que talvez seja mais pertinente, a quem não queremos vir a ser. Cada um de nós, sem exceção, tem algo a pensar, a dizer, a fazer no tocante a isso. A maneira como nossa imaginação individual e coletiva funciona é portanto crucial para definir o trabalho da urbanização. A reflexão crítica sobre o nosso imaginário envolve todavia tanto enfrentar o utopismo oculto como ressuscitá-lo a fim de agir como arquitetos de nosso próprio destino em vez de como “impotentes marionetes” dos mundos institucionais e imaginativos que habitamos. (HARVEY, 2012, p. 210-211)

O Brasil, seguindo essa noção de cidade regulada pelos cidadãos, ou seja, os maiores interessados na temática do desenvolvimento urbano, possui em seu ordenamento jurídico uma série de instrumentos que tem como objetivo a inclusão do indivíduo nas discussões públicas sobre o assunto. Como já ressaltado na seção 4.1.2, a Constituição proclama, na política urbana, a promoção das funções sociais da cidade. A partir de 2001, com o advento do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257), buscando regulamentar a matéria constitucional, iniciou-se um modelo de gestão que tem como base a participação democrática e, embora ainda se questione sua eficácia, no que tange à inclusão dos cidadãos, não se pode negar a sua importância histórica ao colocar no artigo 2º, II, como uma das diretrizes, “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;” e ao elencar em seu art. 43 os instrumentos necessários para que se possa alcançar essa gestão mais participativa. Constatase uma inovação legislativa condizente com os compromissos constitucionais.

Esse processo de gestão democrática das cidades, que teve início com a criação do Estatuto das Cidades, dois anos mais tarde deu ensejo à convocação da 1ª Conferência Nacional das Cidades e nela deliberou-se sobre a criação do ConCidades, hoje regulado pelo Decreto nº 5.790 de 25 maio de 2006, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante do Ministério das Cidades. O órgão, segundo o Decreto que o regulamenta, deve agir em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades, o que reforça o seu caráter democrático, pois procura respeitar o que se decidiu num ambiente de debate e discussão.

Os Conselhos surgem, nesse contexto, como uma forma de controle social que tem por objetivo o exercício do direito de resistência numa ótica mais discursiva do que de enfrentamento, propriamente dito. A abertura à participação popular pode ser uma proposta de resistência às políticas públicas não inclusivas, ou desinteressantes do ponto de vista coletivo, mas que não representa uma ameaça às instituições. Antes de tudo, demonstra ser uma reconexão entre atores democráticos que colocam em prática as políticas públicas e seus principais beneficiários. É um direito de resistência que não se configura de maneira extrema, como a desobediência civil (THOREAU, 1997), mas ainda assim traz em seu bojo uma característica de se contrapor a políticas de governo desatreladas da vontade popular.

Entretanto, inúmeras críticas levantam-se acerca da efetividade dos conselhos das cidades como forma de inclusão popular nas políticas públicas urbanas. Os conselhos demonstram-se inclusivos em vários aspectos, pois são capazes de albergar inúmeros ramos da sociedade das discussões; entretanto, os conselheiros demonstram participação mais ou menos efetiva de acordo com sua capacidade oratória e discursiva. Isso quer dizer que os conselhos podem ter sua finalidade desvirtuada em razão das ambições pessoais dos conselheiros que podem utilizar o espaço mais como forma de se projetar politicamente do que efetivamente, debater políticas públicas interessantes para a coletividade.

A liderança dentro de um segmento ou organização geralmente se traduz dentro do espaço do ConCidades. Líderes dentro do Conselho são normalmente também líderes nas suas organizações, sejam elas em nível local, regional ou nacional. O espaço do ConCidades é, portanto, não apenas um local para ampliar o alcance dessa liderança para outros segmentos, mas também dentro dos próprios segmentos. Líderes locais de determinados movimentos populares podem utilizar o Conselho para ter maior contato com os membros do seu próprio movimento, expandindo sua influência. Dessa forma, a motivação da participação no ConCidades não é de debater políticas públicas urbanas, mas de avançar também agendas políticas pessoais. (BERNHARDT, 2009, p. 99)

Outra crítica que se pode fazer em relação a eficiência do ConCidades em efetivar as demandas que se originam da iniciativa popular é a sua capacidade em se fazer ouvir pelo poder público. Apesar de ser um mecanismo de participação institucionalmente previsto, de acordo com levantamentos realizados (BERNHARDT, 2009, p. 56) a participação presencial de representantes do poder público nas audiências é nitidamente menor do que a participação dos outros setores, algo que demonstra, mais uma vez, a falta de vontade das instituições públicas brasileiras em manter um debate claro e amplo com a sociedade.

De acordo com o regimento interno do ConCidades, os poderes públicos estaduais, municipais e federal, possuem juntos 37 vagas de conselheiros. Para se ter uma ideia, os

movimentos populares, que sequencialmente possuem o maior número de representação, possuem 23 vagas de conselheiros (BRASIL, 2006, online).

Dos 32 conselheiros do Poder Público Federal, a média de participação é apenas 11,41, menos do que 16, o número total de conselheiros titulares do segmento, por exemplo. O mesmo acontece com o Poder Público Estadual, com o total de 30 conselheiros, a média de presença é menor ainda, 7,06. O Poder Público Municipal tem uma média melhor, de 10,18, com a quantidade de 24 conselheiros. A presença desses segmentos é, assim, significativamente abaixo do almejado. A presença não é a única forma de verificar a qualidade da participação, mas o esvaziamento físico dos poderes públicos pode dizer muito a respeito do seu compromisso com o ConCidades ou até seu papel no seu funcionamento. Os poderes públicos têm, assim, uma presença que indica um descompromisso e dificuldade na participação no ConCidades. (BERNHARDT, 2009, p. 56)

Como o ConCidades é um órgão de natureza consultiva e deliberativa, a baixa participação dos poderes públicos afeta diretamente a efetividade das propostas que são debatidas nas audiências; afinal de contas, são os poderes públicos os possuidores dos mecanismos necessários para se implementar as demandas postas em discussão por ocasião das reuniões. Então, a sua não participação demonstra, mais uma vez, a falta de vontade dos poderes instituídos em estabelecer os canais de comunicação entre sociedade civil e a representação pública.

Fica evidente, pelos números apresentados acima, que há uma inclinação da sociedade civil em se fazer presente quando chamada a participar da vida pública do país, como também ficou demonstrado quando tratou-se das temáticas mais recorrentes nas leis de iniciativa popular. A cultura de participação desenvolve-se, ainda que de maneira tímida, por imposição da sociedade que busca ter mais espaço de participação nas decisões de ordem pública. Apesar do que se argumenta, esses indícios demonstram que o brasileiro apresenta predisposição para o debate público. A crítica que se pode fazer acerca de uma maior inclusão do cidadão nos debates não deveria ser acerca da sua vontade de participar, mas das condições para a realização dessa participação.

Além das dificuldades de acesso ao procedimento de participação, como no caso das leis de iniciativa popular, a experiência do ConCidades demonstra que os Poderes Públicos ainda não estão sensíveis à realidade dialogal fomentada pela cultura de participação. Enquanto que os demais setores da sociedade têm participação efetiva das reuniões do Conselho, o Poder Público, como a história brasileira sempre demonstrou, permaneceu inerte frente à nova realidade.

Outra crítica que se pode fazer acerca da experiência do ConCidades é a necessidade que se apresenta de os conselhos demonstrarem uma conformação que deve estar aberta às dinâmicas sociais sob pena de tornarem-se obsoletos. Como forma de participação popular, os conselhos precisam ser capazes de colocar na ordem do dia das discussões as questões mais urgentes e relevantes naquele momento específico. Como constituem um espaço em que a liderança dos movimentos sociais ganha voz, existe o perigo de determinados movimentos, historicamente mais fortes, encabeçarem as discussões em razão de suas demandas a despeito das urgências do dia.

Em outras palavras, movimentos sociais fortes, se não mantiverem em foco que a finalidade dos conselhos das cidades é a fomentar uma política inclusiva de participação das mais variadas demandas sociais, podem ocupar o espaço de discussão proporcionado nas audiências para fortalecer as pautas de seus respectivos movimentos, mesmo que estas não representem a demanda mais urgente de acordo com o contexto que ora se apresenta.

As jornadas de junho colocaram em evidência a necessidade de alteração de pauta dos conselhos das cidades. As discussões acerca do aumento do preço da passagem demonstraram a relevância da temática da mobilidade urbana e, provavelmente, a inoperância e ineficácia dos conselhos para tratar deste assunto, uma vez que o movimento findou por ir às ruas em protesto contra o aumento que estava prestes a acontecer, tomando proporções nacionais.

É de se questionar se um movimento que vai às ruas reclamar suas demandas encontrou ouvida nas audiências do ConCidades. Talvez em razão de ser um movimento relativamente mais recente<sup>13</sup> e formado eminentemente por jovens, o Movimento Passe Livre (MPL) não tenha tido a oportunidade de demonstrar sua força nas vias institucionais. As lideranças nos Conselhos possuem mais ou menos aceitação de acordo com a tradição histórica do movimento, o que pode ter sido significativo para a ouvida da demanda acerca do preço da passagem. Entretanto, tendo em vista as proporções alcançadas pelo movimento, é inquestionável que a demanda do MPL era urgente havia uma necessidade preeminente na sua discussão.

Como instituições que são, os conselhos precisam estar permeáveis às novas discussões que nascem nas ruas, bem como serem capazes de se reestruturar caso se

---

<sup>13</sup> O Movimento Passe Livre, de acordo com o site do próprio movimento é “social autônomo, apartidário, horizontal e independente” (TARIFAZERO.ORG, 2009, online). Foi nominado como tal em 2005 em Porto Alegre.

comprove que a sua configuração impede que se atinja o propósito de incluir os cidadãos como coparticipes da administração:

[...] os conselhos hoje têm de ser revistos. Eles vão passar por um teste importante este ano. O impacto das manifestações nos conselhos é significativo, pois eles vão ser questionados: como funcionam, como é a representação, como é feita a eleição, como se publica o que é feito nesses conselhos, o que é discutido, o que não sai de dentro dos conselhos...É uma pauta imensa, uma agenda para discussão muito grande, mas me parece que os conselhos hoje têm a oportunidade de se renovar, senão eles vão perder o bonde. O que está colocada é a combinação da democracia direta com a democracia representativa, é o tema da reforma política, é a democracia participativa e as instâncias, porque um pedacinho da democracia participativa são as instâncias de participação; elas têm de ser revistas no seu modo de funcionamento, na sua representação, na sua deliberação, na sua efetividade, no seu diálogo com a sociedade. (SOUTO; PAZ, online, 2013)

É oportuno colocar que a crítica que se faz à atuação do Conselho das Cidades como forma de inclusão democrática não é no sentido de invalidá-lo como mecanismo de participação, mas de construir criticamente correções que podem ser necessárias a fim de evitar uma possível desvirtuação de suas finalidades. A crítica que recai sobre as audiências serem lideradas por movimentos tradicionalmente fortes demonstra a necessidade de evitar a cooptação reiterada do ConCidades por demandas que podem até ser importantes, mas não demonstram urgência em determinado contexto social, político ou econômico.

Para manter-se como instrumento efetivo de participação popular, o ConCidades não pode deixar de ser permeável ao dinamismo da sociedade atual, sob pena de padecer da mesma falta de legitimidade ora vivenciada pela representação tradicional. Assim, demonstra-se a necessidade que se têm de avaliar como essas instituições podem cumprir o papel de funcionar como meio de ligação entre poder e povo, analisando seus contornos e suas contribuições ao longo dos anos e tecendo críticas capazes de remodelá-los enquanto instâncias de participação.

No que tange à atuação dos conselhos das cidades, avaliar de que forma eles contribuem para efetivar a difícil tarefa de colocar os cidadãos como partícipes ativos em políticas que são de seu inteiro interesse passa também por uma análise da sua capacidade de amoldamento a realidades pontuais. Em outras palavras, isso quer dizer que a atuação do ConCidades deve ser capaz de delinear-se de diferentes formas a fim de poder se compatibilizar com demandas estruturais de cidades com urgências e populações diferentes, ou seja, políticas urbanas que funcionam em um contexto podem não funcionar em outro.

Isso demonstra, mais uma vez o quão necessária é a abertura para a discussão acerca das políticas públicas de desenvolvimento. Só através do debate se pode pensar em chegar à

um consenso que direcione população e agentes públicos a ações que promoverão um desenvolvimento real, que seja capaz de compatibilizar vontade popular, ordenamento jurídico e interesse político em prol de uma melhora na qualidade de vida nas cidades.

## **5.2 Uma proposta de reforma do modelo democrático: emancipando a democracia direta**

A incursão teórica e prática que se fez até o momento deu-se no intuito de poder traçar de maneira mais contextualizada com a realidade brasileira um modelo democrático que pudesse contemplar a necessidade de ampliação dos canais de comunicação entre os poderes públicos e os cidadãos. A proposta que se apresenta também tem a pretensão de poder cotejar as peculiaridades históricas típicas da formação do Estado brasileiro e poder identificar erros que podem ser superados, mas, também, contemplar as experiências de participação que tiveram resultados positivos, reafirmando-as e incrementando-as.

Até agora, viu-se que as teorias cotejadas nas seções 2 e 3 apresentavam pontos positivos e negativos. Tentou-se percorrer um caminho alternativo entre as tradicionais teorias democráticas as quais convencionou-se chamar de teorias normativistas e teorias não-normativistas (ou procedimentais), sem, no entanto, desprezar as contribuições positivas de ambas as correntes teóricas para a prática democrática que se pretende para a realidade brasileira atualmente posta.

A questão central que ora se coloca é poder apresentar uma solução satisfatória para que se possa reconectar as instituições, já enormemente burocratizadas e funcionando de acordo com normas de um sistema que se autorreferencia, e a esfera pública, dinâmica e plural, apta a modificar-se de acordo com as contingências postas pela experiência social. Além disso, pergunta-se ainda se, nesse intuito, seria possível estabelecer um procedimento que fosse capaz de apontar soluções justas para as demandas colocadas em evidência, ou melhor, se existe um critério normativo que seja capaz de avaliar a qualidade das decisões tomadas num procedimento democrático plural e inclusivo.

As teorias normativas e procedimentais foram anteriormente perpassadas com esse intuito. Coloca-se agora uma necessidade de estabelecer um procedimento democrático que seja capaz, sem aniquilar a estrutura burocrática que se forma em razão da necessidade de manutenção do Estado, de incluir os cidadãos nas discussões de ordem pública sem, no

entanto, olvidar que esse procedimento deve ser orientado por um critério normativo. Algo que parece, evidentemente, apresentar problemas de difícil solução.

O primeiro deles é a crítica recorrente que se faz a teorias normativas de caráter universalista. Habermas (2010) tece a crítica de que não é possível encontrar uma verdade objetiva no campo da política. Nesse sentido, seria possível tomar decisões de ordem pública que representassem soluções as quais todos os indivíduos considerariam justas? Seria possível haver uma orientação de caráter universal a qual os indivíduos guiar-se-iam em razão da necessidade da tomada de decisões justas, ou melhor, há algum indício que nos aponte que existe um critério de justiça o qual poderia ser reconhecido por todos os indivíduos a despeito de suas peculiaridades subjetivas?

[...] Habermas não nega que seu pensamento prima por determinados valores — ou melhor dizendo, não nega a materialidade dos princípios contidos na sua teoria da racionalidade —, como dignidade humana, autonomia, igualdade, reconhecimento recíproco, participação cívica e democracia, ainda que defenda estarem estes pressupostos nas regras gerais da argumentação discursiva. Esse conteúdo normativo sofre críticas por surgir como pretensões de universalidade e procedimentalidade nos pressupostos discursivos e, portanto, para Habermas, consideram-se como inerentes ao agir comunicativo. (BLOTTA, 2010, p. 288-289)

A solução para a questão da normatividade em Habermas é deslocar os valores acima descritos como algo próprio do agir comunicativo. Em outras palavras, a eleição desses valores só será determinada dentro do procedimento comunicativo, não sendo algo aceito por todos irrestritamente a despeito das circunstâncias factuais que podem estar postas. Aparentemente, o critério de justiça residiria na própria capacidade racionalizante do procedimento. As decisões tomadas seriam justas pois os indivíduos, dotados de autonomia e inclinados para o consenso encontrariam soluções capazes de compatibilizar os subjetivismos dos atores democráticos. A justiça residiria no consenso alcançado através de um processo discursivo amplo e inclusivo.

Por mais que se concorde que o procedimento discursivo é, de fato, a melhor maneira para se compatibilizar os subjetivismos individuais quando da tomada de decisão, não parece correto a compreensão de que o procedimento por si só garantiria a tomada de decisões justas. As teorias normativas foram aqui cotejadas como forma de crítica à noção de que o procedimento cumpriria o papel de purificação dos argumentos postos em discussão numa arena pública real. A moralidade no agir democrático não pode depender unicamente do que se estabelece no procedimento, principalmente tendo em vista que a práxis democrática



brasileira demonstrou que os debates podem ter os mais diversos resultados, inclusive, conclusões contra a democracia.

O terceiro problema que se coloca é o da possibilidade de se estabelecer um procedimento democrático que seja capaz de cotejar as instituições já burocratizadas que são necessárias para a manutenção do Estado e que, além disso, estão postas no texto constitucional como parte integrantes da República Federativa do Brasil, e os anseios sociais acerca das questões de ordem pública que nascem nas discussões quotidianas dos cidadãos brasileiros sobre os rumos do país. Em outras palavras, busca-se apontar de que forma as opiniões nascidas nas discussões públicas podem influenciar a tomada de decisão política de maneira a regatar a legitimidade dos poderes instituídos na soberania popular.

A soberania popular aqui não é reduzida ao momento do voto nos representantes, mas na apreciação da opinião dos cidadãos frente às questões que se apresentam de acordo com o contexto social em que as decisões públicas serão tomadas.

Habermas nos oferece como solução ao problema da participação a existência de públicos não institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. A compatibilização entre uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político. (AVRITZER, 1996, p. 123)

É inegável que opinião pública, a despeito de ser considerada ou não pelos representantes eleitos, é um fenômeno social a ser analisado. Entretanto, quando se coloca a soberania popular como fundamento da democracia e da legitimidade dos poderes instituídos, fica claro que o que se discute e argumenta na sociedade não pode ser dispensável quando da tomada de decisões pelos representantes eleitos. Essa necessidade já ficou nítida nas seções anteriores; entretanto, é preciso explicitar que a simples necessidade de fundamentação democrática na soberania popular não garante que os poderes instituídos consultem regularmente a vontade popular quando da tomada das decisões, principalmente quando se fala da realidade institucional brasileira.

Para tratar do primeiro problema, qual seja, o critério de correção normativo do procedimento democrático é necessário, antes de tudo responder à seguinte indagação: o que seria considerada uma sociedade democrática justa? Para aprofundar ainda mais o questionamento, pergunta-se ainda: o que seria uma sociedade democrática justa quando a realidade posta aponta para uma conformação social fortemente marcada por desigualdades

econômicas, culturais e históricas difíceis de serem superadas em razão da própria condição de formação do Estado brasileiro?

Uma proposta democrática que leve em consideração apenas a experiência brasileira pode apresentar-se, do ponto de vista teórico, rasa. O que se intenta aqui não é apresentar uma teoria democrática capaz de ser aproveitada em outros contextos históricos de maneira atemporal e universal, mas tão somente pretende-se apresentar um modelo de procedimento democrático que seja capaz de incluir valores mais condizentes com o contexto social brasileiro cotejando suas peculiaridades.

O que é justo quando o objeto de análise é a sociedade brasileira? Quando se lança um olhar sobre a atual sociedade, parece que a defesa de certos valores como padrões de justiça não cumpre tal ideal quando postos em prática no contexto que ora se visa verificar. A título de exemplo, pode-se colocar que a defesa irrestrita de uma autonomia individual como valor de justiça; no caso do Brasil, poderia significar o aprofundamento de injustiças seculares, tendo em vista que a formação da sociedade brasileira colocou alguns em postos de privilégios relegando outros à própria sorte (conforme seção 3.2.1).

Pode-se compreender que, em uma sociedade eminentemente desigual, o reforço da noção individualista de autonomia como valor fundante da democracia é potencialmente perigoso, mas isso não quer dizer que esse valor deva ser suprimido (conforme seção 2.3). A noção de autonomia e liberdade individual é necessária para a concreção da democracia participativa que aqui se pretende defender como proposta. Entretanto, ela não pode ser singularizada nem descontextualizada.

Uma sociedade justa, de acordo com o que aqui se propõe, é uma sociedade em que os cidadãos possam exercer sua liberdade e sua autonomia privada de maneira responsável. O exercício irrestrito da liberdade não demonstra uma inclinação para que se alcance uma sociedade justa, mas ao contrário, é um potencializador de desigualdades históricas. Tendo em vista que as pessoas imbuídas de motivações extremamente individualistas têm uma tendência a manter-se de maneira a garantir sua sobrevivência ou seu setor de privilégios, a defesa que ora se faz é de uma noção limitada de autonomia privada e liberdade individual.

E qual seria esse limite? De acordo com o liberalismo igualitário, as instituições políticas devem garantir direitos iguais a todos a despeito de suas diferenças. Os teóricos do liberalismo defendem que as instituições não podem ditar as formas pelas quais os indivíduos

exercerão sua autonomia. O máximo que podem fazer é estabelecer as condições necessárias para que todos possam desenvolver-se de acordo com sua própria subjetividade.

Por “liberalismo igualitário” estou aqui entendendo a posição normativa segundo a qual uma sociedade democrática justa é aquela comprometida com a garantia de direitos básicos iguais e uma parcela equitativa dos recursos sociais escassos — renda, riqueza e oportunidades educacionais e ocupacionais — a todos os seus cidadãos. [...] À sociedade — aos cidadãos como um corpo coletivo — cabe a responsabilidade de dar forma à uma estrutura institucional que propicie àqueles direitos e oportunidades para todos [...]; aos cidadãos individualmente, cabe decidir que uso farão em suas vidas desses recursos institucionalmente garantidos. (VITA, 2002, p. 5)

O liberalismo igualitário, nas formas acima descritas, é criticado por correntes multiculturalistas pela sua incapacidade de reconhecer que as diferenças entre indivíduos podem, se ignoradas como tais, reafirmar a injustiça ao invés de afastá-la. Ele torna-se cego às diferenças a ponto de não reconhecer que os valores defendidos pela teoria representam noções importantes para uma sociedade conformada de acordo com um contexto específico, e que pode não representar o que é moralmente aceito por outras culturas. O não reconhecimento dessas diferenças poderia ser ignorado em uma realidade menos complexa do que a atual; contudo, o choque entre culturas que se apresenta em razão do dinamismo da sociedade contemporânea coloca em evidência a necessidade de se pensar acerca das diferenças entre os indivíduos.

Pode-se dizer que o contato entre as culturas em países que se dizem protetores da liberdade individual explicitou problemas dificilmente antes experimentados. Quando se fala de indivíduos que nasceram e desenvolveram-se em tradições culturais (e morais) minimamente parecidas, compartilhando os mesmos valores, parece mais fácil defender que às instituições cabe, tão somente, o papel de garantir oportunidades iguais a todos de maneira indistinta.

Se, no entanto, as instituições forem capazes de cotejar as peculiaridades individuais de maneira a tratarem os diferentes em razão de suas diferenças, entende-se que existe uma maior possibilidade de concreção do valor da justiça. Isso não quer dizer um tratamento desigual entre os indivíduos, mas antes, uma correção em razão de desigualdades históricas e culturais que podem parecer intransponíveis caso não sejam tratadas institucionalmente.

The liberalism of equal dignity seems to have to assume that there are some universal, difference-blind principles. Even though we may not have defined them yet, the project of defining them remains alive and essential. Different theories may be put forward and contested—and a number have been proposed in our day—but the shared assumption of the different theories is that one such theory is right. The

charge leveled by the most radical forms of the politics of difference is that 'blind' liberalisms are themselves the reflection of particular cultures. And the worrying thought is that this bias might not just be a contingent weakness of all hitherto proposed theories, that the very idea of such a liberalism may be a kind of pragmatic contradiction, a particularism masquerading as the universal. (TAYLOR, 1994, p. 43-44)<sup>14</sup>

Como se pode observar, a crítica que se faz acerca do liberalismo igualitário reside justamente na sua pretensão universalizante. No contexto brasileiro, a crítica parece ainda mais válida, pois a construção do Estado brasileiro, como um todo, tem como marca singular a perpetuação de estruturas institucionais segregadoras. Essas estruturas institucionais, de acordo com o que se viu anteriormente, contribuíram enormemente para o abismo existente entre as classes sociais na atualidade.

Além disso, a convivência entre culturas é algo posto nas sociedades atuais. Colocar um padrão universalizante de justiça para o exercício democrático sem a necessária análise das diferenças conformadoras da sociedade dinâmica apresenta um caráter pouco democrático. O exercício da individualidade não pode ser realizado quando há um padrão universal de conduta pautado numa noção restrita e ocidentalizada sobre o sujeito.

É justamente a partir do questionamento da democracia pelo multiculturalismo que nasce a necessidade de se reconhecer a diversidade cultural que constitui o espaço público de uma sociedade. Ou seja, a necessidade de reconhecimento da diversidade cultural pelas instituições públicas das sociedades contemporâneas. Logo, a diferença é essencial, dentro do multiculturalismo, para a definição da democracia como um espaço genuinamente heterogêneo. (SOUZA FILHO; ARBOS, 2014, p. 436)

Remontando-se novamente à questão acerca do que seria uma sociedade democrática justa para que seja possível estabelecer um horizonte norteador quando da tomada de decisões no procedimento democrático, pode-se apontar como elementos necessários para a concreção dessa sociedade os valores que podem ser extraídos da redação do art. 3º da Constituição Federal, quais sejam: a liberdade e a solidariedade no inciso I; a equidade, no desenvolvimento e distribuição de recursos, dos incisos II e III; e, finalmente, a igualdade no inciso IV.

---

<sup>14</sup> “O liberalismo da igual dignidade parece ter de assumir que existem alguns princípios universais cegos a diferenças. Ainda que não tenhamos ainda os definido, o projeto de defini-los permanece vivo e essencial. Diferentes teorias podem ser apresentadas e contestadas — e um número foi proposto em nossos dias —, mas a suposição compartilhada das diferentes teorias é que uma tal teoria está certa. A acusação formulada pelas formas mais radicais da política da diferença é que os liberalismos ‘cegos’ são, eles próprios, o reflexo de culturas particulares. E o pensamento preocupante é que esse viés pode não ser apenas uma fraqueza contingente de todas as teorias até agora propostas, de que a própria ideia de tal liberalismo pode ser uma espécie de contradição pragmática, um particularismo disfarçado de universal” (tradução nossa).

Trabalhando-se mais profundamente o conteúdo desses valores, e possível dizer que a sociedade democrática justa, nos moldes da Constituição brasileira, é aquela que é capaz de garantir a autonomia privada de seus cidadãos para que busquem uma realização satisfatória de seus projetos pessoais de desenvolvimento sem, contudo, olvidar o limite de atuação imposto pelo respeito à vida dos outros concidadãos expresso pela solidariedade. Essa noção remete à ideia de exercício da liberdade crítico expresso na seção 2.4.

Aqui pretende-se contemplar os valores acima dispostos com uma proposta teórica que parece mais adequada à realidade multicultural que ora se apresenta, como forma de estabelecer um conteúdo mais delimitado desses valores e evitar que uma interpretação rasa dessas noções possa converter-se em padrões de conduta perpetradores de desigualdades.

A proposta teórica de Emmanuel Lévinas e sua ética da alteridade apresenta uma resposta satisfatória para o tratamento adequado desses valores fundantes da sociedade brasileira. Entende-se aqui que a compreensão do conteúdo desses valores já consagrados como caros para a humanidade desde as mais remotas cartas constitucionais precisa ter seu conteúdo revisto em razão das novas conformações sociais emergidas em razão de dinâmicas alterações experimentadas nos últimos anos. A experiência de convivência humana demonstrou uma necessidade de recompreensão das formas de existência social no mundo, principalmente em razão de mazelas que assolaram o mundo e reconfiguraram a compreensão individualista do homem, a exemplo das duas grandes Guerras Mundiais.

Lévinas propõe em suas obras outro entendimento das relações inter-humanas. O reconhecimento do outro e a noção de justiça são tratados como expressões da experiência humana, mas não se confundem. A ideia de justiça trabalhada no conteúdo das leis, segundo o autor, não representaria necessariamente a noção de caridade que só pode existir a partir das experiências inter-humanas. O justo pode tornar-se mais sábio em relação à necessidade de bondade que se tem para com o outro. Segundo as palavras do próprio autor:

Mas é sempre a partir do Rosto, a partir da responsabilidade por outrem, que aparece a justiça, que comporta julgamento e comparação, comparação daquilo que em princípio é incomparável, pois cada ser é único; todo outrem é único. Nesta necessidade de se ocupar com a justiça aparece a ideia de equidade, sobre a qual está fundada a ideia de objetividade. Há, em certo momento, necessidade de uma 'pesagem', duma comparação, dum pensamento, e a filosofia seria, nesse sentido, a aparição da sabedoria a partir do âmago desta caridade inicial: ela seria — e não brinco com as palavras — a sabedoria desta caridade, a sabedoria do amor. (LÉVINAS, 1997, p. 146)

De acordo com essa linha teórica, o autor pretende uma recompreensão do que se entende por justiça em nome do reconhecimento da humanidade do outro. O rigor da lei não parece ser o fim último a se alcançar, nem necessariamente o horizonte norteador das ações humanas, caso não seja capaz de expressar um conteúdo de bondade para com o outro. A proposta teórica de Lévinas é aqui perpassada em razão de parece ser mais condizente com a experiência humana dos últimos tempos. Sem o reconhecimento da humanidade do outro, parece improvável que as relações intersubjetivas possam estabelecer-se de maneira a conformar a convivência entre os indivíduos tendendo-se a um apaziguamento dos conflitos.

É nesse diapasão que se propõe a revisão do conteúdo dos valores acima elencados como objetivos e fundamentos da sociedade brasileira. A compreensão do conteúdo da liberdade, da solidariedade, da equidade, da igualdade e do que seria uma divisão equitativa de recursos deve fornecer um horizonte norteador para o exercício do procedimento democrático de acordo com o que Lévinas chamou de alteridade. Nesse sentido, o exercício democrático que, até agora, viu-se ser uma expressão da autonomia individual, como forma de realização da experiência subjetiva no coletivo, acontece em função do reconhecimento do outro como parte da sua própria experiência subjetiva.

Em outras palavras, essa compreensão da experiência humana aponta para o reconhecimento de que o indivíduo não existe sem relacionar-se com o outro. Essa noção ganha contornos expressivos quando se objetiva repensar a experiência democrática. O que se espera do indivíduo agindo dotado de sua autonomia individual é que a sua compreensão do que é justo passe pela compreensão de que a sua experiência é um fenômeno que envolve a relação com o outro. Isso quer dizer que tomadas de decisão de cunho individualista, por mais que estejam adequadas ao conteúdo da lei, podem não representar essa justiça voltada para a alteridade.

De pouco adianta, inclusive do ponto de vista da experiência individual, que o exercício da liberdade se dê no sentido de beneficiar um indivíduo em detrimento do outro, mesmo a lei inclinando-se nesse sentido. A fraternidade e a solidariedade não podem mais ser compreendidas como o reconhecimento de um outro desejável. A fraternidade muitas vezes é tomada como o reconhecimento do irmão cidadão, aquele conviva parecido de acordo com padrões, culturais, econômicos ou sociais, e o sentimento de solidariedade, por vezes, entende-se somente a esses pares. No contexto multicultural, o indivíduo, ao expressar esses valores, deve ser capaz, sobretudo, de fazê-lo com o diferente, o expatriado, o desigual. A noção de alteridade cumpre o papel de fazer essa correção no conteúdo desses valores.

Por último, e não menos importante, a contribuição do pensamento de Lévinas pode colocar em crítica o que se entende por uma repartição equânime dos recursos. O cálculo da equidade da divisão de riquezas muitas vezes é feito em razões de teorias econômicas que visam à manutenção de um jogo de interesses que pode não ser desejável a todos. A resposta que Lévinas encontra para o tratamento da economia segundo a ética da alteridade é compreender que toda necessidade humana é interpretada culturalmente. Isso quer dizer que as necessidades postas para serem salvas por soluções e estudos econômicos são construções que podem ser ressignificadas.

A distribuição equitativa de recursos não quer dizer que todos deveriam receber a mesma quantidade de recursos. Quando se diz que toda necessidade deve ser interpretada culturalmente, entende-se que essas necessidades podem ser bastante ressignificadas em função da manutenção da sociedade de um ponto de vista coletivo:

Disso se pode duvidar, efetivamente, quando se percebe as ameaças que fazem pesar sobre a unidade da nova sociedade internacional — posta sob o signo do desenvolvimento científico e industrial moderno, e sob o signo do reagrupamento da humanidade em torno dos imperativos unívocos do materialismo — os particularismos nacionais, como se estes particularismos respondessem, por si mesmos, às necessidades. (LÉVINAS, 2009, p.37)

Nesse sentido, agora já apontando para uma conclusão sobre o que seria uma sociedade democrática justa, os aportes teóricos anteriormente apresentados foram postos para se demonstrar que, no contexto histórico e social pautado pela compreensão do conteúdo material da Constituição de 1988, pode-se entender como um horizonte norteador justo uma sociedade que é capaz de materializar e manter os seguintes aspectos:

- a) garantir um exercício de liberdade amplo e pleno, mas inserido dentro das limitações de um contexto coletivista, no qual o indivíduo será capaz de exercer a livre iniciativa reconhecendo as necessidades de outrem. Em outras palavras, uma sociedade democrática justa garante a autonomia individual para a realização de projetos de desenvolvimento pessoal sem olvidar que o limite das realizações pessoais está no reconhecimento do outro como sujeito dotado da mesma liberdade. Além disso, garantir que no exercício dessa autonomia o cidadão possa participar ativamente na tomada de decisões de interesse público através de um amplo espaço de participação, inclusivo e plural;
- b) rever o conteúdo do valor da igualdade de maneira a se buscar que materialmente todos possam sentir-se iguais perante às atividades prestacionais do Estado. Ou seja, a

igualdade que se espera garantida pelas instituições não é aquela que trata a todos indistintamente de formas iguais em razão da lei, mas aquela em que os poderes públicos buscam corrigir desigualdades históricas ou de outras ordens a fim de que, efetivamente, todos possam colocar-se em condições similares de sobrevivência. A crítica multicultural se insere nesse contexto, bem como se justifica a necessidade de ações afirmativas por parte do Estado a fim de garantir a todos uma igualdade nas condições de atuação em sociedade;

- c) adequar as noções de fraternidade e solidariedade com a ideia de reconhecimento da humanidade do outro como forma da experiência individual. Incluir no reconhecimento do outro não só àquele concidadão cultural, histórica ou socialmente parecido, mas todos aqueles que compartilham a experiência relacional inter-humana. Isso quer dizer que o reconhecimento do outro passa pela experiência do contato, mas deve-se dar de maneira indistinta, a despeito de raça, credo, sexo ou qualquer peculiaridade que se coloque como possível entrave para o exercício da caridade; e, finalmente,
- d) estabelecer uma repartição de recursos que tenha objetivos mais humanitários do que apenas o de manutenção da economia. As necessidades econômicas dos indivíduos, como construções culturais que são, não tem significação em si próprias podendo ter o seu conteúdo revisto em função do reconhecimento das necessidades de outrem. Manter uma economia forte não pode ser algo a ser objetivado a despeito do bem-estar de outro ser humano. O valor que se busca alcançar com a manutenção da estabilidade da economia deve sempre ser uma resposta para a manutenção da coletividade.

Tratada a problemática acerca do que seria uma sociedade democrática justa, cumpre agora verificar o procedimento adequado de participação democrática, que contemple as peculiaridades da formação histórica e econômica brasileira, bem como seja capaz de cumprir o desígnio constitucional de permitir o acesso dos cidadãos às questões de ordem pública, que por ora encontram-se desconectadas da apreciação popular em razão do afastamento dos representantes eleitos e da filtragem do modelo participativo de democracia pelo modelo representativo.

De acordo com o que se viu até agora, pode-se trabalhar o texto constitucional de maneira a estabelecer-se valores capazes de nortear as discussões procedimentais. Tal feito é importante, pois, como se viu, no contexto social brasileiro, o procedimento por si só pode não levar à tomada de decisões justas chegando, até mesmo, a esfacelar o exercício de democracia já concretizado na República Nova.



A partir da leitura procedimental da Constituição brasileira de 1988 empreendida na seção 4.1.2, percebe-se a necessidade de se cumprir o conteúdo material da Constituição fomentando-se um modelo democrático que possa ampliar a participação dos cidadãos no processo de decisão. Isso torna-se patente e necessário a partir da constatação de que, desde 1988, os representantes eleitos estão longe de cumprir os ideais de justiça postos da Constituição como objetivos da nação brasileira.

Verificaram-se os indícios do afastamento da representação e dos cidadãos quando se analisou investidas populares no sentido de fazer uma correção das instituições há muito desacreditadas pela opinião pública. Ao constatar-se que, a despeito das dificuldades formais impostas para sua propositura, as poucas leis de iniciativa popular que foram apreciadas no Brasil tratavam justamente de uma espécie de crítica ao funcionamento dos poderes instituídos (conforme seção 5.1.1), fica clara a necessidade de se emancipar a democracia direta como tentativa de cumprir os objetivos do texto constitucional.

O objetivo da análise, na seção 5.1.2, da experiência de participação no ConCidades deu-se no intuito de buscar elementos que possam estruturar uma ampliação do modelo de democracia direta mais conformado com as idiosincrasias do Estado brasileiro. As críticas que se fez às problemáticas do ConCidades foram postas com o intuito de se avaliar uma experiência de participação popular que é, em muitos aspectos exitosa e, além disso, demonstrar, mais uma vez, a predisposição da sociedade brasileira para a ampliação dos canais de comunicação entre governos e cidadãos, mesmo que os poderes públicos aparentemente não demonstrem a mesma predisposição.

Então aqui se faz necessário colocar duas ressalvas acerca da proposta de emancipação de democracia direta no Brasil:

- a) não parece verdadeiro o mito de que o cidadão brasileiro adota uma postura apática em relação a interessar-se por questões de ordem pública. O que parece, antes de mais nada, é que o cidadão parece cético, não sem razão, de que sua opinião será levada em consideração pelos representantes; e
- b) há uma notória indisposição dos poderes instituídos em permitir o fomento da cultura de participação no Brasil, valendo-se da desculpa de que o cidadão brasileiro não possui condições qualitativas para a deliberação de matérias de ordem complexa, como por exemplo, o orçamento público.

Observa-se que, aparentemente, os modelos de democracia direta e representativa no Brasil representam forças antagônicas. Enquanto a sociedade anseia por uma maior participação democrática, os poderes constituídos rejeitam essa ideia sob as mais diversas alegações. O argumento de que há uma necessidade de conciliação e de conduzir-se a uma tomada de decisão de ordem prática, por vezes, impede a consulta à população em razão das urgências das demandas.

Com a formação da vontade política por eleições e votações, a influência do povo sobre a formação da vontade política não está circunscrita definitivamente. O povo, fora das eleições e votações não está simplesmente excluído de toda influência sobre a determinação da direção geral da política. A Lei Fundamental, ao dar espaço à formação de uma opinião pública e de uma 'formação preliminar da vontade política', dá ao povo — pluralisticamente diferenciado — peso maior do que parece na consideração superficial. (HESSE, 1998, p. 130-131)

O trecho acima remonta a uma realidade institucional muito diferente da brasileira. Quando se tem uma tradição de consulta à opinião pública, a simples garantia constitucional do direito de expressão poderia conferir a legitimidade necessária à representação; entretanto, não é isso que acontece no Brasil, como se pode verificar historicamente pela própria construção cultural que se tem acerca dos lugares de privilégio dos cargos públicos analisados na seção 3.2.1.

Contar com os poderes constituídos para a iniciativa do fomento dessa cultura de participação também parece algo difícil de ser alcançado, mas isso não quer dizer que a democracia participativa não esteja demonstrando força e crescimento nos últimos anos. Alguns dados podem ser apontados como indicativos desse processo de emancipação da democracia direta na realidade institucional brasileira. Coloca-se aqui que uma das principais forças motrizes para que esse fenômeno fosse impulsionado se verifica com o aumento da dinâmica de troca de informações entre os indivíduos por meio da *internet*.

O fenômeno tem ordem mundial. Em diversos países do mundo alastraram-se movimentos de ocupação impulsionados, pensados e organizados através da *internet*. Pode-se identificar como ponto em comum da maioria desses movimentos um grave descontentamento da população com as decisões políticas, mormente as de cunho econômico, as quais afetavam diretamente a vida dos cidadãos, mas de modo algum passavam pela consulta pública de opinião. O recado que se pôde perceber nas ruas era que a população não estava mais disposta a sofrer as consequências de decisões que não passaram pelo crivo da aceitação popular e foram tomadas para beneficiar uma parcela muito restrita da sociedade.

Os movimentos de ocupação de espaços públicos, os quais se convencionou chamar de *Occupy*, tomaram as ruas para demonstrar uma insatisfação com um sistema de decisões que funcionava a despeito da vontade popular. Constantemente criticados por sua falta de clareza e organização das demandas, por mais que não demonstrassem ser um movimento com pautas políticas bem definidas, esses movimentos de ocupação colocaram para as instituições a crítica (ŽIŽEK, 2012, p. 25) de que elas não podiam gerir-se a despeito do interesse das pessoas que eram diretamente afetadas por suas decisões.

Entende-se que a onda de insatisfação, iniciada com a crise econômica de 2008, reverberou em razão da possibilidade de comunicação ampla possibilitada pela tecnologia. O Brasil, também inserido nesse fenômeno, também passa pelo seu momento de revisão das estruturas institucionais que desde sempre tomam decisões praticamente à revelia da aprovação ou não da população.

Embora possa argumentar-se acerca da qualidade das discussões que ocorrem nessas redes sociais, não se pode questionar que aí existe um fenômeno de proporções significativas que não pode ser ignorado. As amplas discussões que acontecem nas redes sociais demonstram uma inclinação do cidadão brasileiro em estar a par da coisa pública. Críticas de toda ordem surgem quando há a publicação de escândalos envolvendo autoridades e representações. O que antes representava aparentemente um local de conforto e privilégio para quem o ocupava, não mais o é. Os cargos públicos encontram-se constantemente vigiados por uma população que não está mais disposta a ver a coisa pública cooptada para o benefício de uma classe restrita da sociedade.

Apesar desse movimento de reorganização da sociedade brasileira em torno de um imaginário republicano que nunca representou de fato a realidade das instituições nacionais, é preciso ter cautela ao analisar esse fenômeno. Parece fantástico que depois de mais de 500 anos de espoliação e apropriação da coisa pública por representantes de interesses escusos, o povo brasileiro tenha finalmente despertado para o absurdo que é a organização política e institucional da República nos dias atuais. As jornadas de junho, assim como os movimentos *Occupy*, não apresentavam pauta clara e reuniam apenas uma massa furiosa de pessoas que protestavam contra o sistema unidos em torno do lema segundo o qual “[o] povo acordou” (BUCCI, 2016, p. 45).

O que se observa nas movimentações das redes sociais e dos protestos que ganharam as ruas a partir de 2013 é um patente descontentamento sobre a gestão da coisa pública, e esse descontentamento pode ser observado em correntes de ordem ideológica diferentes.

Entretanto, quando se passa para um segundo momento do debate, qual seja, o de estabelecer que rumos uma nova ordem republicana deve seguir, a sociedade brasileira demonstra-se visivelmente cingida entre posturas conservadoras e progressistas. Os debates públicos acerca de questões controversas demonstram que não há uniformidade nas opiniões dos brasileiros acerca das pautas, o que não é necessariamente ruim, mas constitui um argumento dos mais conformistas contra a emancipação da democracia direta.

Como o eleitorado brasileiro é essencialmente dividido acerca de questões morais controversas<sup>15</sup>, há uma crítica relevante acerca das possibilidades de uma democracia direta poder efetivamente representar um avanço na qualidade da democracia, uma vez que haveria uma dificuldade grande em alcançar-se o consenso necessário para a tomada de decisões. A crítica não é inválida e é necessário avaliar se existe a possibilidade de implementação de um modelo mais participativo em uma sociedade que já há muito tempo é dividida entre posturas extremamente progressistas e profundamente conservadoras<sup>16</sup>.

A existência de opiniões opostas não pode ser um argumento para inviabilizar a existência do debate, muito pelo contrário. A aquisição de um consenso racional pressupõe que argumentos diferentes serão postos em perspectiva e a discussão em torno de suas vantagens e desvantagens representa um exercício de filtragem e escolha de argumentos mais fortes. A participação dos sujeitos em um debate público não tem como requisito a identificação de opiniões semelhantes entre si; pelo contrário, é necessário que pontos de vista diferentes sejam cotejados no debate a fim de o exercício discursivo descortine variados tipos de soluções para as querelas que se apresentam.

Conquanto a existência de opiniões diferentes não invalida o debate público, há, entretanto, e aqui concorda-se com a teoria habermasiana, que haver uma predisposição dos sujeitos discordantes para um consenso. Em outras palavras, quem se dispõe a entrar num debate público com o intuito de adquirir um consenso racional acerca de questões divergentes deve estar disposto a ser convencido tanto quanto a convencer outrem e esse sim pode ser um

---

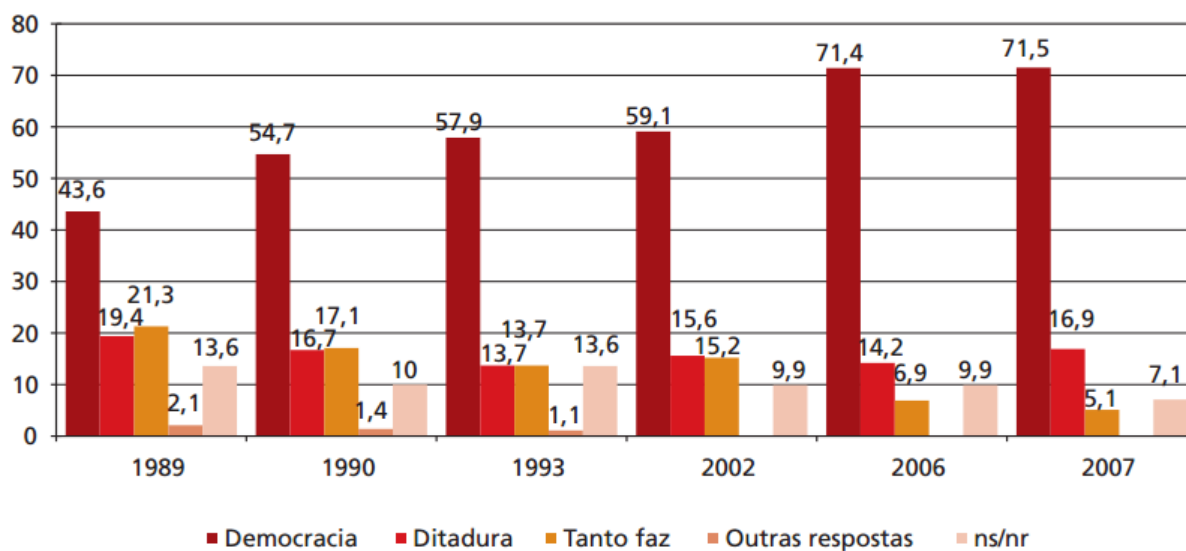
<sup>15</sup> Verificar por exemplo os debates acerca do casamento homoafetivo (BARBOSA, 2015, online). Por mais que o casamento homoafetivo já esteja reconhecido institucionalmente no Brasil, 49% da população em 2015 ainda era contra a realização dessas uniões, o que tecnicamente representa um empate.

<sup>16</sup> Uma análise muito interessante acerca dos discursos políticos da elite brasileira é feita por Christian Lynch (2011, p. 37). O articulista faz uma crítica acerca das ideias defendidas como discursos políticos pelas elites brasileiras desde o Brasil Império, demonstrando que esses discursos são muitas vezes aceitos pela população. O problema é que o povo pode comprar a ideologia do discurso quando muitas vezes o mesmo não é feito por quem o propaga. Os representantes eleitos no Brasil, segundo o articulista, têm uma tendência a assumir discursos liberais ou conservadores de acordo com a posição em que se encontram no poder. Quando são situação costumam apresentar-se conservadores e quando são oposição, liberais. Holanda Cavalcanti (HOLANDA, 1995, p. 182), político pernambucano, há muito já proclamou que “não existe nada mais parecido com um saquarema do que um luzia no poder”.

dado contra o fomento da democracia participativa no Brasil. Estudos demonstram que a predileção pelo debate democrático depende diretamente do ambiente político e econômico o qual essa democracia está inserida (IPEA, 2010). Em tempos de crise, mormente em tempos de crise econômica, uma parcela dos brasileiros demonstra uma tendência a preferir regimes não democráticos.

De acordo com os dados do estudo acima apresentado, expostos no Gráfico 1, os períodos de maior estabilidade nacional apontaram para uma preferência dos cidadãos pelo regime democrático. O estudo apresenta dados até 2007. É possível que, após o período de crise política iniciado com a jornadas de junho, tenha havido um recrudescimento em favor de regimes autoritários, com apoio de parcela insatisfeita da população com a representação política. Nos protestos que ganharam às ruas em meados de 2015 e no ano de 2016, no ápice da crise política que findou na queda da presidente Dilma Rousseff, observou-se a ostentação de cartazes pedindo o retorno do regime autoritário e, mais recentemente, grupos pró-intervenção militar invadiram o Congresso Nacional impedido a realização da sessão (FERNANDES; BRAGA; VENTURA, 2016, online).

**Gráfico 1 — Preferência pela democracia ou pela ditadura — Brasil, 1989 — 2007 (%)**



Fonte: IPEA, 2010, p. 368

A impressão que se tem é que o exercício democrático e sua importância precisam ainda cristalizar-se mais firmemente no imaginário da população brasileira. O retorno a regimes autoritários como forma de manutenção de crises é uma manobra historicamente conhecida no Estado brasileiro, talvez reflexo da falta de confiança dos brasileiros na gestão das instituições públicas por políticos. Entretanto, o retorno a regimes autoritários nada mais é

do que uma solução paliativa para momentos de crise, tendo em vista que tais regimes apenas maquiavam a existência da crise por não fornecer dados claros para a população acerca da real situação de funcionamentos das instituições.

O que na realidade parece ser decisivo para aumentar os índices de satisfação dos cidadãos brasileiros com o regime democrático é uma gestão satisfatória da coisa pública, atrelada a um bom funcionamento da economia. É a conclusão que se viu em 2010 de estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea):

Ao buscar os determinantes da avaliação do funcionamento da democracia e desempenho do governo, verificou-se que os atalhos constituídos pela percepção da economia e da gestão pública são centrais para intermediar a relação dos cidadãos com o sistema político. Assim, a satisfação com o regime democrático emerge associada à condição de eficiência do governo do momento e sofre as mediações realizadas pela gestão do cotidiano, operacionalizada aqui por meio da percepção e da expectativa sobre a situação econômica do país e a situação econômica pessoal e da avaliação dos serviços públicos (IPEA, 2010, p. 386)

Ressalte-se que as conclusões acima citadas se referem a estudos anteriores à crise política vivida no país a partir de 2013. No estudo acima, os pesquisadores deparam-se com índices de satisfação alto acerca do regime democrático mesmo no período de crise política e escândalos vividos em 2005 pelo governo Lula e o escândalo do “Mensalão”. Aparentemente, o momento econômico favorável e a boa gestão que o governo mantinha em relação aos programas sociais de redução de desigualdade foram determinantes para não abalar a confiança no regime democrático; contudo, esse não era o cenário favorável que envolveu os acontecimentos de junho de 2013.

O brasileiro parece ter uma tendência a menosprezar a importância da manutenção do regime democrático em momentos de crise. Para traçar melhor o quadro que se busca evidenciar, é necessário deixar claro que não é só a descrença nas instituições, nem a existência de crise econômica, que faz estremecer a confiança na democracia. Esses fatores precisam estar atrelados a um mau funcionamento da máquina pública, o que costuma ser sentido pelos cidadãos na inoperância dos programas sociais. Se mesmo com uma crise institucional (escândalos de corrupção, descredibilização da situação política pela mídia etc.) ainda for possível experimentar uma excelente gestão das políticas públicas que atingem o cidadão no seu cotidiano, é provável que não se coloque em xeque a importância da democracia.

Entretanto, os três fatores acima elencados (crise econômica, crise institucional / política e má gestão da coisa pública) costumam vir atrelados e podem levar a conclusões

acríticas acerca da melhor forma de governo. O brasileiro, portanto, apresenta um déficit cognitivo (que pode ser determinado pelos baixos índices de escolaridade comparados a países de tradições democráticas mais fortes) no tratamento e observação das instituições nesses momentos de crise determinadas por fatores complexos, o que o leva a tender para soluções imediatistas dos problemas.

Isso demonstra, talvez, uma incapacidade para o debate público, o que infelizmente não pôde ser comprovado por meio de levantamentos de dados de pesquisa empírica. Os indícios que se elencou até aqui apontam para uma predisposição dos cidadãos brasileiros para uma maior inserção no debate público; todavia, é questionável se há a possibilidade de formação de um consenso quando se observa que a tradição democrática não está no imaginário do brasileiro como algo valioso, devendo ser mantido a despeito de crises de qualquer ordem. Aparentemente, o regime democrático parece ser descartável quando o que se está em jogo é a manutenção de uma gestão eficiente da coisa pública e a boa prestação de serviços.

Entretanto, por mais inconclusivas que as questões acima levantadas possam parecer, aparece aqui um dado relevante para ser tratado e colocado em perspectiva crítica pela pesquisa que ora se apresenta: a boa gestão da coisa pública parece ser, de acordo com o que se viu acima, algo extremamente saudável para a crença e a manutenção do regime democrático como um todo. Vê-se que a boa implementação de políticas públicas e sua aplicação satisfatória de modo a melhorar a vida do cidadão faz com que haja um restauro na crença da democracia como valor para a sociedade brasileira. Os cidadãos têm uma tendência a preferir instituições nas quais a conexão entre a democracia e os resultados desse processo deliberativo apresentam conexões mais nítidas (COEHN, 1997, p. 73). Em outras palavras, as instituições são mais ou menos acreditadas pelos cidadãos se eles conseguem verificar de maneira nítida a ligação entre o processo democrático e a gestão efetiva da coisa pública.

É nesse ponto que se evidencia a importância da emancipação da democracia participativa e se coloca a proposta de solução para as problemáticas acima debatidas. A gestão satisfatória dos recursos e a participação democrática efetiva são atributos de uma experiência pública saudável quando o que está em jogo é a concreção de um ambiente de convivência coletiva que seja capaz de proporcionar aos cidadãos possibilidades de desenvolvimento de projetos de vida individuais que contribuam para a formação e satisfação dos sujeitos.

Em outras palavras, é possível que se fomente uma cultura de participação democrática através da inserção dos sujeitos nos manejos da administração da coisa pública, ou melhor, da administração dos recursos que irão impactar diretamente nas condições de vida dos indivíduos. Desta forma, a concreção de uma tradição democrática de caráter forte e inquestionável pode, finalmente, cristalizar-se no imaginário do cidadão brasileiro como algo inegociável.

Ao empoderar-se da coisa pública através de uma participação efetiva na alocação de recursos e na gestão das políticas públicas, o brasileiro poderá ser capaz de verificar o valor do exercício democrático para o seu desenvolvimento individual a partir da convivência coletiva e a consequente concreção de um ambiente público promotor de satisfação. Entende-se, entretanto, que esse empoderamento e essa participação concretizar-se-iam mais efetivamente em circunscrições geográficas nas quais os interessados nas políticas públicas pudessem experimentar um contato mais direto quando da discussão de questões relevantes.

As experiências públicas de participação em nível municipal apontam para um efetivo crescimento no nível de participação dos indivíduos nos rumos da gestão pública. Experiências como o orçamento participativo e a participação nas reuniões municipais do ConCidades, entre outras, apresentam indícios que o exercício de cidadania experimentado pelos sujeitos em níveis mais próximos de convivência possibilitam um exercício mais satisfatório de discussões públicas tendentes a um consenso.

O nível de proximidade experimentado pelos cidadãos de uma cidade possibilita um diálogo mais aberto predisposto à conciliação, uma vez que esses cidadãos costumam compartilhar a vivência dos mesmos problemas. Nesse contexto, a chegada do consenso parece mais provável porque ele se demonstra necessário para que se continue a gestão da coisa pública. Ao compartilhar de experiências públicas similares, os cidadãos postos em contato imediato tem maiores possibilidades de verificar a importância da conciliação e conformação objetiva dos desejos individuais de cada um.

Para que se apresente essa proposta de democracia em nível municipal, como meio de emancipação da democracia direta, é necessário o delineamento de alguns conceitos iniciais estruturantes dessa forma pública de participação. Visa-se com isso analisar a efetividade da democracia participativa, tanto no momento da deliberação, quanto em relação ao alcance de resultados satisfatórios dessa deliberação. A maior preocupação dá-se em saber se a democracia participativa, em nível municipal, realmente pode apresentar-se viável, mesmo



enfrentando todas as problemáticas já levantadas nas seções anteriores. Esse é o propósito da seção seguinte.

### **5.3 Da necessidade de municipalizar a democracia direta: retomando o espaço público de discussão**

O termo “participação popular” como forma de inserção nas questões de ordem pública é algo que demanda uma conceituação mais detalhada a fim de que não se incorra no erro de estabelecer uma confusão de termos quando do tratamento do que vem a ser uma democracia participativa efetiva, tendente a gerar resultados concretos e sensíveis aos cidadãos.

Entende-se que o termo participação remete à ideia e uma atuação dos sujeitos na esfera pública a despeito da coadunação ou não de seu ideário às formas de organização estabelecidas pelo Estado.

Em primeira instância, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. É claro que as eleições e os direitos políticos foram seriamente comprometidos pela ditadura, o que estimulou a cisão política entre um leque amplo de atores sociais pró-democratização grupados sob a rubrica unificadora ‘sociedade civil’ e os atores do regime ou do *status quo* — não raro grupados sob a rubrica Estado. Contudo, o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular. (LAVALLE, 2011, p. 34)

Pode-se ver, segundo o trecho acima, que a noção de participação tem raízes em uma ideia de contraposição às instituições que, muitas vezes, podiam não representar os anseios de diversas camadas populares. A participação no Brasil era, em sua origem, uma força de pressão popular não institucionalizada. Os termos participação e democracia não se confundem: a democracia se insere numa esfera regulada pelo Estado; a participação, não necessariamente, mormente quando o que se apresenta é um regime político fechado para a inserção da força popular, como era o caso da ditadura militar.

Entretanto, quando da abertura para um regime democrático, como a que ocorreu com o advento da Constituição de 1988, o que se pôde observar foi um avanço de forças de dominação já conhecidas no cenário político brasileiro desde os tempos remotos do Brasil Império e que cooptaram e dominaram, como sempre o fizeram, as estruturas institucionais brasileiras, impedindo sobremaneira o avanço e reformulação da democracia e

impossibilitando a emancipação da democracia direta como era o desígnio inicial da Constituição Cidadã.

Assim, as forças populares, nos primeiros anos da República Nova, atuaram mais como mecanismos de pressão aos governos do que como participantes da estrutura institucional. O que se viu foi que, até a ascensão ao poder do governo Lula, os movimentos populares viram-se à margem das decisões políticas e suas demandas só eram audíveis aos poderes constituídos por meio de protestos e intervenções que, por vezes, culminaram em tragédias, como o massacre de Eldorado dos Carajás, em abril de 1996, resultante de um conflito do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Política Militar no Pará (MASSACRE, 2016, online). A ideia de participação não era, nos anos iniciais de redemocratização do Brasil, algo ligado à noção de Estado institucional, mas sim erigida sob a forma de movimentos populares que representavam um descontentamento patente com o governo.

Nos anos de redemocratização, iniciados após a promulgação da Constituição de 1988, a despeito da crítica que se fez acerca da cooptação das instituições por forças de dominação tradicional, não se pode negar que aí atuaram, como força de mobilização em prol da retomada da democracia, atores políticos que não faziam parte da elite política tradicional brasileira, mas forjaram-se em meio também à movimentos populares. O PT, cuja participação política foi determinante para a retomada da democracia, tem suas bases nos movimentos sindicais da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Outros partidos, tais como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), também encontram base nos movimentos estudantis contra a ditadura militar. O Partido Democrático Trabalhista (PDT), como o próprio nome sugere, também é um partido ligado à causa social trabalhista.

O movimento de redemocratização brasileira contou, portanto, com forças antagônicas, reunidas sob a mesma égide constitucional. De um lado, partidos com a clara intenção de enaltecer a democracia e a força dos movimentos sociais, tanto que trouxeram em suas siglas tal marca; do outro lado, partidos políticos que constituíam verdadeiros órgãos vestigiais do regime ditatorial anterior e que não estavam dispostos a alterar sobremaneira os manejos políticos e suas formas de governar tão já acostumados que eram com a não intervenção popular em seus meios de atuação.

No entanto, as forças políticas em prol da redemocratização, que ganharam espaço na República Nova, empreenderam um caminho lento e gradual de abertura à participação

popular, iniciado com a promulgação popular e que teve seu ápice experimentado com a ascensão de um partido de base popular ao poder (PT).

Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo. A progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu também conteúdos liberal democráticos. Ademais, a semântica da participação tornou-se comum para parte dos atores envolvidos na Constituinte, seja como aliados de movimentos sociais ou em nome deles. Sobretudo, o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, que exprimia um compromisso com segmentos populares — aludindo implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe —, era inadequado para as exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição. Os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, e o campo dos atores sociais diversificou-se com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas — ‘pós-materiais’ —, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos. (LAVALLE, 2011, p. 34-35)

O trecho acima descreve de maneira clara como a noção de participação altera-se em razão da maior abertura institucional à democracia direta. A participação que ganha contornos institucionais é albergada pelo texto constitucional de 1988, mas necessita para seu fomento e implementação de vontade política para tanto. Entende-se, para os fins do presente estudo, que o modelo de participação direta ideal seria aquele que conta com o apoio institucional dos poderes públicos para tornar audíveis e efetivas as demandas nascidas nas camadas sociais. Entretanto, essa não é a realidade que se observa no Brasil, mesmo que isto esteja posto na Constituição.

A participação democrática direta não deveria ser algo a depender da vontade política de governo X ou Y, mas trata-se, antes de tudo, de algo que está posto na Constituição como necessário. A democracia vista na leitura procedimental da Constituição de 1988 reconecta-se à noção de participação.

Democracia, ao nosso ver, é o processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim todavia inatingível: a identidade de governantes e governados [...] (BONAVIDES, 2001, p. 58)

Quando um determinado governo demonstra inclinações menos voltadas à abertura popular, a tendência é que se multipliquem os movimentos de participação popular que têm atuação marginalizada, como força de pressão contra o Estado. Isso pôde ser verificado nos últimos anos do governo Rousseff. Avritzer (2016, p. 66) coloca como ponto crucial do estopim das manifestações de junho de 2013 o “afastamento do campo político com a participação social”.

Os movimentos de pressão são formas de crítica à uma governança desconectada com as demandas sociais. As camadas populares que se veem oprimidas e marginalizadas do processo decisório encontram nas organizações paralelas ao governo as formas de se fazer ouvir. Nesse contexto de desconexão entre campo político e sociedade, observa-se um movimento de empoderamento dos cidadãos a fim de tornarem-se atores da própria existência e vivência política. A noção de cidadania aqui aparece como um meio de subverter a ordem imposta contra o social. Insurgir-se contra o Estado significa, nesse contexto, insurgir-se contra uma democracia que não consegue proteger o próprio cidadão.

[...] a realização da democracia para a maioria dos cidadãos exige mudanças sociais e culturais que não se encaixam na limitada compreensão clássica da política. O que elas sugerem é que, embora necessária, a democracia política não é suficiente para garantir a cidadania civil e social e para produzir um estado democrático de direito. Sem esses dois elementos, a realização da cidadania democrática continua ineficaz, e a própria democracia política perde a legitimidade como forma de governo. (HOLSTON, 2013, p. 398).

Então, por mais que seja desejável e que esteja posto na Constituição, a necessidade de fomentar caminhos de institucionalização da democracia direta, fica claro que a participação acontece a despeito de estar prevista institucionalmente ou não. O espaço público é tomado mais ou menos intensamente pela população de acordo com o nível de aproximação do campo político com a sociedade.

Quanto mais um governo busca a abertura e ampliação da prática participativa, menos pode-se observar a existência de movimentos marginais de participação, que representam verdadeiras forças opositoras ao governo. Quanto mais fechado apresenta-se um determinado governo à abertura social, mais emergem movimentos de diversas ordens que buscam restaurar a legitimidade perdida de uma política que não se baseia na soberania popular.

A despeito disso, é inegável que o exercício da cidadania possibilitado pela promulgação da Constituição de 1988 faz com que seja quase impossível a inexistência dessas forças antagônicas contra o governo posto. Como ressaltou Bonavides (2001, p. 58) a identificação completa entre a vontade dos governantes e governados é algo utópico. Sempre haverá um descompasso entre as decisões tomadas pelos poderes públicos e os anseios da população, até mesmo porque a vontade popular não representa um corpo uniforme.

O diálogo entre sociedade e governo é necessário para uma estabilização da ordem social; entretanto, por mais que esse diálogo seja uma realidade, a arena pública sempre existirá como forma de crítica ao governo, podendo representar mais ou menos agitação de

ordem política. O que fica claro é que, na realidade institucional nascida com a Constituição de 1988, o exercício da cidadania reflete uma participação democrática que não se identifica necessariamente com a democracia política exercida tradicionalmente através da representação.

O modelo democrático brasileiro apresenta a existência de forças políticas nascidas na sociedade e forças políticas institucionalizadas que podem estar mais ou menos conectadas, mas que se ressignificam constantemente em razão da outra. Diante do quadro ora desenhando, entende-se que as forças populares se organizam de maneira mais eficiente em um contexto de compartilhamento de experiências, aqui delimitado pelo âmbito da circunscrição da cidade.

O exercício de uma experiência pública de participação pode ser observado o tempo todo no contexto da cidade. Os cidadãos que convivem e compartilham das mesmas experiências cotidianas têm mais condições de dialogar acerca das tomadas de decisões públicas interessantes para suas vidas, tanto do ponto de vista coletivo quanto do individual. Em outras palavras, na circunscrição da cidade, verifica-se uma possibilidade mais palpável de troca de experiências que podem facilitar a chegada de um consenso.

Apesar de ter-se defendido, até agora, a necessidade de um procedimento democrático, amplo, participativo e plural, a crítica que se faz acerca da real possibilidade de um procedimento como esse direcionar-se para uma tomada de decisão efetiva e consensual realmente é procedente. O temor que se tem de que, numa arena pública de discussão, as pessoas não consigam nunca se conduzir de maneira conciliatória, abrindo mão de argumentos de cunho egoístico decidindo acerca de um bem-estar comum e coletivo é algo que não pode passar ao largo de uma apreciação mais detalhada.

Até certo ponto, essa crítica, para os fins do presente estudo, é recepcionada e aceita como necessária. Não se pode negar que a tendência para o consenso não é algo até hoje experimentado quando o que se tem em foco é a opinião dos brasileiros acerca das mais variadas temáticas, principalmente, as mais polêmicas e que envolvem valores de cunho religiosos e morais, temáticas essas que dizem respeito a questões subjetivas conformadoras da experiência individual e que não são fáceis de serem negociadas, por mais que argumentos racionais possam demonstrar a fragilidade de certas concepções.

Entretanto, e aqui é justamente a proposta que se apresenta, existe um campo de experiência democrática possível na vida dos indivíduos, um campo que apresenta um caráter

mais público que privado, que diz respeito ao compartilhamento de vida, que representa uma experiência eminentemente social, que também é conformadora do indivíduo, mas que se apresenta como plenamente negociável. Chamaremos aqui esse campo de âmbito de convivência cidadã, que representa a faceta mais pública do indivíduo, aquela que está em contato com a vida na cidade e com outros indivíduos que compartilham os espaços públicos.

O termo convivência cidadã traz em si uma carga política intencional para o tratamento da individualidade dos sujeitos. A proposta que ora se apresenta tem o intuito de tomar participação democrática como uma experiência de caráter subjetivo individual, mas também coletivo, sem olvidar que existem questões para o indivíduo que dizem respeito a facetas muito íntimas da personalidade e que não estão aptas a serem negociadas e nem é essa a pretensão deste estudo. Propõe-se, portanto, uma experiência democrática possível e paulatina, que se desenrola através do exercício da cidadania e do que é apto a ser compartilhado entre os indivíduos.

O ambiente da cidade e sua construção através da participação dos indivíduos diz respeito a um direito já amplamente discutidos por fóruns internacionais desde 1992. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro em 1992, entende-se que a cidadania é exercida através do direito à cidade, que foi conceituado por tratado elaborado na referida conferência da seguinte forma:

O tratado aborda como princípios fundamentais o direito à cidadania, entendido como a participação dos habitantes das cidades e dos povoados na condução de seus destinos; a gestão democrática da cidadania; e as funções sociais da cidade e da propriedade, entendidas como o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis. (SAULE JÚNIOR, 2016, p. 327)

A vivência na cidade é, portanto, elemento determinante para a construção individual. É nela que o sujeito se conforma e em seus espaços públicos é que se descortinam as possibilidades de desenvolvimento pessoal. Estar apto a participar da cidade, modificando-a e reconstruindo-a, faz parte da experiência individual e coletiva. Apropriar-se da cidade é, portanto, um exercício de participação que se materializa por meio da democracia enquanto direito fundamental.

Entende-se, de acordo com a noção comunitarista e a noção de alteridade aqui já tratadas, que a formação do indivíduo também se dá em razão da convivência coletiva no contato com outros sujeitos. A formação do indivíduo acontece de acordo com as interações

intersubjetivas que se estabelecem na comunidade e a vivência em conjunto com outras pessoas. Os indivíduos constroem-se reciprocamente e sua existência é pautada, também, pelas experiências que compartilha em comunidade. Em outras palavras, fica cada vez mais evidente que a convivência em comunidade é fator determinante para a construção do indivíduo. O desenvolvimento de projetos particulares de vida só se dá em razão das possibilidades oferecidas pelo ambiente em que o sujeito está inserido.

Esse ambiente coletivo, construído pela interação entre os sujeitos e a cidade, é a expressão mais clara que se pode notar dessa experiência compartilhada. No ambiente da cidade, o sujeito desenvolve-se e desenvolve suas relações intersubjetivas. Essas relações fazem parte da construção individual. A comunidade ao redor do indivíduo é também possibilitadora de experiências e é através dela que o sujeito se conforma enquanto *self*<sup>17</sup>. Esse *self* é composto pela experiência pública e privada, pelas características peculiares de cada indivíduo (que podem estar mais ou menos determinadas geneticamente) e a interação dessas características com o meio ambiente circundante. O sujeito, portanto, é um ente complexo, conformado em razão do que lhe é próprio e de sua experiência com o público.

Dado que somos complexos e que as interações pessoais com o meio ambiente podem descambar num número infinito de possibilidades de existência de *selves*, e tendo em vista que a linha que separa o interno e o externo, de acordo com as teorias psicológicas desenvolvimentistas mais recentes, é tênue, a experiência pública de participação é algo que só pode ser evidenciado em termos práticos. Em outras palavras, o que se tem claro e objetivo acerca do compartilhamento de experiências e de seus resultados é algo que só é verificável na prática. Pode-se fazer uma série de previsões acerca dos caminhos que podem seguir as discussões públicas, mas a certeza sobre as construções argumentativas e o consenso o qual se chega é um dado da experiência.

Tendo isso em vista, é de se questionar como é possível teorizar e defender uma experiência de participação democrática imprevisível. A questão aqui que se coloca é de que a experiência democrática deve ser um exercício praticado como forma de configuração da cidadania. No desenvolvimento do exercício de participação, erros e acertos farão parte da experiência e é desejável que sejam vividos, pois contribuem para um melhoramento e aprimoramento das discussões. A ideia-chave que se tem aqui é que, a despeito dos

---

<sup>17</sup> O conceito de *self* aqui utilizado é o conceito próprio das teorias psicológicas do desenvolvimento humano que desenvolve em suas teorias mais recentes uma noção de que as fronteiras entre o interno e o externo não são tão bem delimitadas como já de defendeu outrora. Sobre uma abordagem didática acerca desse desenvolvimento do conceito de *self* verificar Macedo e Silveira (2012, online).

argumentos postos contra o fomento de uma ampliação da participação democrática direta, quais sejam, o da baixa qualidade da participação e da impossibilidade de consenso, o exercício da discussão pública ainda se faz necessário por promover a concreção de uma cidadania qualificada.

As possibilidades do desenvolvimento, tanto da qualidade da cidadania, quanto da qualidade da participação democrática no contexto da cidade são inúmeras. Uma gama de experiências no âmbito da cidade é vivida por uma grande quantidade de cidadãos que podem compartilhar em comum o desejo de tornar a cidade e suas convivências mais agradáveis. Guiados que possam estar pelas possibilidades de tornar o ambiente público um espaço de desenvolvimento pessoal mais otimizado, as possibilidades de consenso nas tomadas de decisão apresentam-se mais reais.

Nas condições do mundo comum, a realidade não é garantida pela «natureza comum» de todos os homens que o constituem, mas sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto (ARENDDT, 2001, p. 67)

A cidade faz parte da experiência individual dos cidadãos que nela habitam. Muitos compartilham as mesmas histórias e tradições que foram construídas num contexto social comum. Por mais diferentes individualmente que possam parecer, os sujeitos que convivem e dividem um mesmo espaço público estão aptos a sensibilizar-se pelas mesmas experiências, cada um na sua subjetividade, mas é inegável que as possibilidades de compartilhamento são maiores quando os sujeitos se identificam em comunidade. É justamente aí que se abre o espaço para a empatia necessária para se ter no reconhecimento do outro e de suas necessidades como formas de promover o consenso.

No ambiente da cidade, a experiência de convivência é próxima, palpável e sensível. Os indivíduos que compartilham a mesma tradição urbana têm uma tendência maior a querer manter a estabilidade no convívio entre os pares. Não é interessante para a manutenção da vida individual que o ambiente ao redor reflita situações caóticas de espaços de crise, embora esses espaços de crise possam, por vezes, demonstrar-se necessários também como forma de exercício de uma cidadania. Essa inclinação para a estabilização do ambiente circundante como forma de promoção de uma experiência individual com mais qualidade de vida é algo que contribui a favor da aquisição de consensos.

A cidadania cotidiana se faz em atitudes que transformam as pessoas, seja qual for a relação entre elas, em concidadãos postos em relação por medidas específicas da



cidadania. Estas podem ser fortalecedoras ou debilitantes, igualitárias ou diferenciadoras; mas, desse modo, tornam-se evidentes (HOLSTON, 2013, p. 38).

Entretanto, como se viu anteriormente, esse consenso deve ser orientado pelo critério de justiça construído na seção 5.2. Os cidadãos, no espaço público de discussão devem agir orientados para a tomada de decisões justas. Não é qualquer decisão que demonstra ser interessante, mesmo quando ela é capaz de passar por um procedimento discursivo amplo e inclusivo. As decisões precisam ser orientadas para a promoção da justiça, notadamente marcada pela necessidade do reconhecimento do outro como elemento conformador das relações pessoais e formação subjetiva do *self*. A alteridade no ambiente da cidade é palpável e pode ser experimentada no cotidiano de cada um dos indivíduos, sendo promotora de uma convivência mais harmônica entre os pares.

Não é à toa que as experiências de participação que demonstraram resultados mais frutíferos aconteceram no âmbito da municipalidade. Dados do Ipea e da pesquisadora Soraya Vargas Cortes (2011, p. 75-84) demonstram que o impacto das Instituições Participativas (IPs) no nível de acesso a bens e serviços públicos no âmbito do município influenciam cada vez mais a gestão da coisa pública; no entanto, ressalta-se que, como a experiência pública de participação no Brasil é algo relativamente recente e demonstra ser ainda uma cultura em formação, os dados coletados na referida pesquisa ainda são poucos.

A despeito de a pesquisa ser recente e de a coleta de dados ser numericamente reduzida, já se pode observar que uma maior participação direta impacta na qualidade dos serviços públicos e na gestão desses serviços. Essa intuição de muitos teóricos da democracia, agora confirmada com o levantamento de dados, é mais um ponto favorável ao fomento da cultura de participação. Um cidadão mais participativo apresenta-se como mais um fiscal da gestão dos recursos. A cultura de participação produz cidadãos que se tornam atores empoderados acerca da utilização dos recursos públicos.

As soluções políticas localizadas apresentadas por meio de um debate democrático constroem uma célula de organização que deflagra uma nova ordem de organização social. As cidades que têm a capacidade de organizar-se através de soluções adquiridas democraticamente podem representar uma nova forma de organização planetária mais eficiente. A experiência democrática na cidade aponta para a possibilidade de estabelecimento de uma nova ordem mundial de organização que se principia na gestão das cidades.

Por que esta apresentação dos dilemas globais para tratar de governança local?  
Porque se as manifestações dos problemas são globais, isto não significa que as

soluções também o sejam. As políticas locais poderão não ser suficientes, e teremos necessariamente de evoluir para algum tipo de resgate da governança planetária. Mas a âncora do processo, o espaço onde as pessoas poderão se organizar para que o seu território imediato assegure qualidade de vida para todos, com rios limpos e não contaminados, hortifrutigranjeiros orgânicos e não envenenados, equilíbrios sociais para que nenhuma criança seja privada de escola, comida ou sapato, saúde preventiva e curativa articuladas de maneira sistêmica, respeito aos espaços públicos de lazer com profusão de parques, praças e estética urbana, segurança nas casas e nas ruas, enfim, uma vida decente — tudo isso pode em grande parte ser assegurado através de políticas e ações locais. (DOWBOR, 2016, p 28)

Como se vê, a participação remodela a forma como a gestão pública desenvolve-se. Além de impactar na prestação dos serviços, o fomento da cultura de participação redesenha a forma como o Estado atua e se relaciona com os cidadãos. O tratamento localizado dos problemas apresenta possibilidades reais de soluções compartilhadas e aquisição de consenso para fins de gestão da coisa pública.

A ampliação da cultura de participação importa, portanto, numa reestruturação da organização social e política e reconfigura a dinâmica entre a política tradicional representativa e a população. Os governantes, mais conectados com os governados, apresentam opções de solução para as problemáticas cotidianas mais adequadas às necessidades dos cidadãos, o que faz com que a gestão receba um nível de acreditação mais satisfatório para a governança, algo que se apresenta como extremamente necessário no contexto mundial atual, onde as pessoas estão mais a par das decisões políticas em razão das novas tecnologias.

O modelo de participação direta institucionalizado apresenta-se como um ótimo mecanismo para o cumprimento do resgate da legitimidade de representantes, antes desconectados com a população.

Em suma, as IPs criam uma arquitetura institucional com base no Estado, que transforma a maneira pela qual os atores da sociedade civil entram em contato com atores do governo, mas também altera as conexões entre as OSCs. As IPs ampliam a abrangência de pontos de acesso formal a órgãos do governo, o que aumenta a amplitude e a intensidade do contato entre os cidadãos e funcionários do governo. Isso tem o potencial de aumentar a *accountability*, porque os cidadãos podem utilizar os fóruns públicos, bem como as interações informais, para questionar o governo sobre as suas ações. (WAMPLER, 2011, p. 156)

Os governos que atuam em conjunto com estruturas de participação institucionais são mais vigiados pelos cidadãos, mas também recebem uma credibilidade que provavelmente não é experimentada por governos que se gerem ao largo da participação popular. Os pontos positivos que atestam a favor de uma governança mais aberta à participação democrática direta são inúmeros. As vantagens apresentam-se inclusive para os gestores, que podem ser

mais fiscalizados, mas em contrapartida recebem níveis de confiança mais satisfatórios por parte da sociedade, o que pode, de várias maneiras, facilitar o seu trabalho enquanto manejadores da coisa pública.

Por mais que o desenvolvimento dessa cultura de participação demonstre ser algo desejável por todas as esferas do Estado, tanto no nível político como no nível social, é evidente que há uma patente indisposição do poder público em abrir os espaços de participação de maneira espontânea. O que se observa na prática é que a ampliação dos canais de comunicação entre poder público e população só ocorre quando da existência de uma pressão que, na realidade concreta, não acontece em nível institucional.

O que se pode verificar na prática é que existe um momento preexistente à instauração de estruturas de participação institucionalizadas e reconhecidas pelo Estado. Esse momento que antecede à instauração da abertura do canal de diálogo é muitas vezes de caráter conflitivo, como já se viu até aqui. Quando há uma desconexão clara entre a vontade dos governantes e dos governados, observa-se a formação de grupos de pressão não institucionalizados e gestados dentro dos setores mais descontentes da sociedade.

Esses grupos de pressão atuam no sentido de forçar um diálogo entre Estado e população, mas como essa interação não é institucionalizada ainda, ela costuma acontecer em momentos de crise, seja financeira, política ou institucional, o que não é interessante nem para o Estado, nem para a população. No momento da insuficiência do Estado frente aos anseios sociais, os cidadãos possuem um direito garantido constitucionalmente de organizar-se em torno de uma causa e requer a atuação dos representantes. Essas comoções são oriundas de agremiações localizadas e existem em razão do exercício da cidadania.

O espaço público torna-se, portanto, um ambiente de construção individual a ser externalizado através do exercício da cidadania. Essa cidadania configura-se como mecanismo de atuação frente a forças políticas que atuam impossibilitando a realização e desenvolvimento dos cidadãos enquanto indivíduos. O agir público refere-se, nesse contexto, a uma forma de realização pessoal no estado de convivência entre os cidadãos que, despertos, buscam pela melhoria de suas condições de vida a despeito de haver prestação governamental ou não de serviços necessários.

Entende-se que o exercício da democracia participativa, portanto, pode oferecer duas facetas: as institucionalizadas e reconhecidas pelo Estado acima denominadas IPs e as não institucionalizadas que se manifestam através dos grupos de pressão. Ambas são, entretanto,

formas de exercício de cidadania constitucionalmente reconhecidas. Por mais que os grupos de pressão possam não ser aceitos pela política tradicional como um exercício regular da democracia, fica claro que a participação está albergada no conteúdo material da Constituição de 1988.

A democracia participativa é um direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos (BONAVIDES, 2001, p. 33)

A próxima seção cumpre o objetivo de analisar a atuação desses grupos de pressão como força impulsionadora da abertura dos canais de comunicação entre governantes e governados. A partir da observação de experiências de participação não institucionalizadas realizadas no âmbito das cidades, busca-se traçar os caminhos acertados percorridos por esses grupos de pressão na busca pela efetiva ouvida de suas demandas.

A análise gira em torno de verificar a efetividade da atuação participativa não institucional como força modificadora de comportamentos dos gestores públicos. Além disso, intenta-se, ainda, verificar as possibilidades de institucionalização de ações de participação não reconhecidas pelas forças políticas tradicionais representativas e verificar como elas podem determinar a remodelação dos contornos do Estado e sua interação com as demandas populares.

#### **5.4 Os grupos de pressão e as redes sociais: utilizando as tecnologias contemporâneas para fomentar o debate público**

O mundo contemporâneo apresenta novas formas de organização social que, muitas vezes, entram em conflito com as estruturas do modelo político nascidas a partir da concreção do Estado moderno pós-Revolução Francesa. Essas novas formas de organização são resultado da dinâmica social inaugurada com o advento de tecnologias recentes, que foram capazes de proporcionar formas inovadoras de comunicação e interação entre os indivíduos.

De acordo com esse novo paradigma tecnológico, as pessoas comunicam-se e interagem de maneira muito mais ágil e dinâmica, e a troca de informações ente milhares de pessoas pode acontecer em razão de minutos. Vive-se num mundo onde as notícias acerca da eleição de presidentes, da derrubada de regimes, da instauração de guerras são conhecidas em tempo real pela maioria das pessoas que habitam o globo.

Esse contexto dinâmico também afetou os campos da política tradicional, uma vez que as tecnologias possibilitaram um acesso maior a informações de ordem pública que antes eram tratadas só nos gabinetes das repartições do Estado. A *internet* proporcionou aos cidadãos um maior acesso às contas públicas e às formas de gestão dos representantes. Dotados que estão de uma autonomia do saber proporcionada pela informação, os cidadãos interessam-se muito mais pelos rumos das decisões políticas das mais diversas ordens. Desde o gasto com a pavimentação de seu bairro, até escolhas políticas como a realização de eventos esportivos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

A nova ordem mundial está descrita em razão da multiplicidade de informações e dinâmica na troca de dados. Entretanto, enquanto mais o mundo globaliza-se e as distâncias são encurtadas em razão da tecnologia, mais parece que é preciso apontar agendas de desenvolvimento mais voltados para os contextos próximos dos indivíduos. Em outras palavras, a experiência de compartilhamento global de informações demonstrou a necessidade de cada vez mais as pessoas estarem próximas a fim de resolverem os problemas. A aproximação virtual demonstrou uma necessidade de aproximação real para que as dinâmicas de convivência se apresentem de forma mais harmoniosa.

Enquanto a humanidade experimenta fenômenos de proporções globais, tais como tragédias ambientais e crises políticas, verificou-se que a solução para esses problemas apresenta maior eficácia quando o desenrolar do tratamento de questões acontece de forma localizada e por meio da interação entre as pessoas. As pessoas, munidas das informações recebidas através das trocas proporcionadas pelos ambientes de rede, organizam-se mais em torno de demandas que julgam importantes, eminentemente daquelas de caráter político.

Como se viu anteriormente, a crise financeira de 2008 repercutiu numa série de protestos ao redor do mundo, que tiveram como ponto em comum a insatisfação das pessoas com um sistema político e financeiro que se dirigia à revelia da consciência da maioria das pessoas; entretanto, as decisões e os rumos tomados nessa ordem afetavam diretamente a vida das pessoas. A indignação da população, ao perceber que havia uma desconexão a vontade do capital financeiro e o bem-estar das pessoas, manifestou-se através de protestos organizados pelo mundo todo por meio das redes sociais.

Em meados de 2011, o mundo descobriu uma nova forma de organização popular, conectada e dinâmica. Um fenômeno que demorou para ser compreendido pela velha e tradicional política que não estava acostumada com uma ofensiva tão ostensiva das pessoas contra o sistema, nem de tamanhas proporções.

Em uma sociedade globalizada e intrinsecamente conectada, as redes sociais forneceram aos movimentos sociais modernos os meios para os quais eles possam, apesar da heterogeneidade da sociedade contemporânea, agrupar os indivíduos e, mesmo com objetivos e reivindicações diversas, sair da rede social e ir às ruas para mostrar a indignação popular, ou seja, o levante popular pode ser considerado em dois momentos, sendo um *off-line* e outro *online*. O momento online, que é basicamente onde começou a movimentação, teve como intuito articular os indivíduos, em que a informação dos acontecimentos deixou de ser gerida apenas pelas grandes mídias e corporações, mas sim pela população, por diversos estudiosos e analíticos, que fornecem visões alternativas para os acontecimentos, e posteriormente clamando por mudanças na governança. Um segundo momento, ainda online, seria a divulgação dessas diferentes informações e visões e o grande compartilhamento das mesmas com a grande população, altamente conectada, e a partir desse ponto sair do online e ir para o *off-line*. O momento *off-line* é o que gera a grande visibilidade para insatisfação, através das ocupações das grandes vias e órgãos oficiais (BORGES, 2013, online)

Os movimentos sociais organizados em rede eclodiram de forma rápida e por muitos países ao redor do mundo. As organizações que tiveram como característica uma horizontalidade, ou seja, não eram encabeçadas por líderes, difundiram-se inicialmente através da *internet*, na qual pessoas articularam-se ao redor de uma causa, uma insatisfação em comum. Diferentemente de protestos massivos em outras épocas da história, os movimentos resultantes da crise de 2008 não foram planejados e convocados através da mídia tradicional. As pessoas estavam conectadas e discutindo um problema comum.

O segundo momento do fenômeno que ora se busca analisar deu-se, entretanto, fora das redes e foi quando ele se fez sentir pelos representantes da política tradicional. As pessoas que haviam se organizado através da *internet* tomaram as ruas em protesto contra os desmandes de um mercado financeiro que tomava decisões que implicavam diretamente em seus projetos individuais de vida. A insatisfação das pessoas difundiu-se através da *internet* e de maneira rápida ganhou as ruas. Algo nunca antes experimentando pela população mundial e com proporções tão significativas.

Protestos como os *Occupy* e os Indignados da Espanha inauguraram uma nova ordem política de organização. A democratização das informações através das redes sociais fomentou um cidadão mais conectado e organizado em torno de insatisfações específicas. A *internet* demonstrou o poder de arregimentar as pessoas em torno de demandas proporcionando um ambiente amplo de discussão e debate, debate esse que pode, muitas vezes, não apresentar caráter qualitativo, mas é um fenômeno posto e que merece maior atenção por parte dos analistas políticos.

A arena discursiva proporcionada pela *internet* e os ambientes de rede social tem um poder rápido de organização. Como o sistema conecta pessoas através de seus interesses em

determinados assuntos, as pessoas costumam encontrar pares e identificam-se através de sua atuação na rede. Em outras palavras, as buscas por assuntos de interesses específicos aproximam as pessoas que vasculham as mesmas temáticas. Assim, conectados que estão, os indivíduos possuem um poder incrível de organização em torno de uma causa, bastando tão somente o trabalho de operacionalizar a forma com o que essa insatisfação compartilhada far-se-á ouvir pelos detentores do poder.

A organização em torno de interesses e causas, no entanto, não representa necessariamente uma força política capaz de mudar os rumos das decisões de quem tradicionalmente ocupa o poder. Essa organização precisa transmutar-se de modo a transparecer sua insatisfação, a ponto de influenciar o poder público acerca da necessidade de alteração dos rumos da política. Essa formação, que tem a capacidade de influenciar efetivamente o poder público, é comumente denominada de grupos de pressão.

A formação de grupos de pressão, um fenômeno que não é recente, mas já trabalhado pela ciência política como faceta da participação democrática, tem como característica principal a capacidade de influenciar a política tradicional representativa. Bonavides (2010a, p. 461) especifica os grupos de pressão do gênero mais amplo dos grupos de interesse:

Os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem contudo exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser a espécie. O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses.

Assim, a organização das pessoas em rede demanda, para se fazer sentir e ouvir por parte dos representantes, um momento de demonstração física dessa insatisfação que fez as pessoas aglutinarem-se em torno de um interesse comum. O padrão tradicional de protesto vai às ruas pela simples razão de precisar ser notado. Os movimentos organizados nas redes sociais ainda obedeceram essa forma tradicional, os quais serão analisados posteriormente, sem, contudo, deixarem de apresentar traços característicos da inovação tecnológica que os originou.

Pode-se dizer que uma das mais notórias características dessa formação inovadora de grupos de pressão é a horizontalidade dos movimentos. Como se organizam em torno de uma causa e não de um líder, os movimentos possuem o traço marcante da participação não hierarquizada de seus membros. Um fenômeno tão sem precedentes e tão difícil de ser recepcionado pela política tradicional que houve quem alegasse que os movimentos não contavam com um nível de seriedade por ser impossível identificar suas lideranças.

No Brasil, em relação às jornadas de junho, a mídia tradicional encontrou-se tão desconcertada com essa acefalia dos movimentos que tentou inclusive forjar lideranças<sup>18</sup> que os próprios manifestantes não reconheceram como tais. A ausência de representação que atribuísse um rosto às movimentações fora uma inovação difícil de ser reconhecida em sua importância, tanto por setores conservadores como por setores progressistas da política nacional. A característica da horizontalidade dos movimentos organizados em rede apontava, entretanto, para a nova configuração de participação desejada pelos descontentes organizados em rede: cada cidadão é hábil para discutir, debater e decidir acerca dos rumos da política que o atinge diretamente.

Essa dinâmica de pulverização das lideranças e da tomada de controle por parte dos cidadãos aponta para os caminhos da democracia almejada na contemporaneidade. Uma democracia que seja capaz de empoderar os cidadãos e torná-los aptos a serem atores da própria existência. A falta de reconhecimento de líderes aponta, ainda, para um sentimento de desgaste acerca do que a representação política significou durante os anos do Estado moderno. Todas as vezes em que a representação se afastou demasiadamente da vontade popular culminaram numa desacreditação da representação tradicional como um todo.

A nova ordem política, uma ordem em que as pessoas se encontram mais conectadas e com mais possibilidades de organização, retira a característica da verticalidade da política e coloca os cidadãos como centro das decisões. Os movimentos sociais iniciados a partir da crise econômica de 2008 demonstraram o descompasso entre a velha política representativa tradicional e as vontades populares de se fazerem ouvir a despeito da existência ou não de quem os represente. Fica claro que há uma necessidade urgente de adaptação do sistema tradicional com essa nova ordem a fim de que não se perca por completo o sentido da representação na política como um todo.

O resgate da ordem tradicional pode dar-se caso ela também passe por remodelações. Os movimentos de ocupação que se alastram pelo mundo demonstram que os cidadãos estão utilizando cada vez mais o espaço público como forma de explicitação de demandas que reúnem pessoas em torno de insatisfações com os poderes públicos. Esses cidadãos, que se organizam sem liderança, voltaram a tomar as praças e os espaços públicos para demonstrar

---

<sup>18</sup> O caso mais emblemático foi visto na revista *Veja* que atribuiu a um jovem (Maycon Freitas) desconhecido pela maioria dos manifestantes das jornadas de junho a alcunha de líder do movimento. O jovem, posteriormente, fora investigado por mídias de oposição e verificou-se que não passava de mais um manifestante, com características, entretanto, atrativas para determinados setores da mídia. Sobre o assunto verificar Soares (2013, online).



sua vontade de serem considerados quando da tomada de decisões que os atingem diretamente.

Essa reconfiguração da participação encontra no ambiente da cidade um amplo espaço de desenvolvimento, tendo em vista que o momento de organização que se dá fora da *internet* demanda uma visibilidade mínima para que as demandas possam afetar e sensibilizar os governantes. Além disso, como já se viu, a apresentação de soluções locais para os problemas constrói uma nova teia de organização social em que a aproximação dos cidadãos com questões das mais diversas ordens devolve para os indivíduos a responsabilidade do cuidado com o planeta e com a comunidade em geral.

Os movimentos de redemocratização são um marco importante para a reconstrução da política; contudo, essa dualidade entre problemas de dimensão global *versus* atuação local da participação apresenta uma faceta potencialmente perigosa para a construção de uma nova dinâmica de organização social mundial que deve ser cotejada.

Quando do enfrentamento de problemas de origem externa, as pessoas possuem uma tendência a organizarem-se em grupos setorizados, em que as pessoas se identificam entre si como pares que demandam proteção mútua contra ofensores estranhos. Em outras palavras, a organização local para a solução de problemas pode desencadear um sentimento de protecionismo entre pessoas que se identificam como concidadãs e acabarem por excluir os que entendem ser diferentes.

A crise econômica capitalista que afeta os países ocidentais desde 2008 gerou mobilizações positivas, como os Ocupe, que emergiram em diversas cidades do mundo ocidental, e o nascimento de novas formas de organizações políticas, como o Podemos e o Ciudadanos, na Espanha; MoVimento 5 Stelle ou M5S, na Itália; e o Siriza, na Grécia, que buscaram romper com a rigidez dos partidos políticos tradicionais, mas, por sua vez, potencializaram os sentimentos nacionalista e anti-imigração empunhados pelos setores conservadores europeus, gerando movimentos que beiram a intolerância fascista. (BONDUKI, 2016, p 77.)

Essa não é a democratização almejada em um mundo onde as pessoas encontram-se cada vez mais próximas em razão da tecnologia. Ao contrário, esses movimentos de tendência separatista apontam para uma ordem inversa dos desígnios de uma remodelação democrática realmente inclusiva e participativa. Essas forças sociais e políticas conflitantes são o desenho de um mundo que se encontra em crise em razão da necessidade de revisão das relações entre as instituições, o capital e os cidadãos.

Enquanto uns almejam uma ampliação democrática e inclusiva, outros organizam-se de forma individualista para proteger interesses setorizados que não são interessantes do

ponto de vista coletivo. Esse movimento de retorno às velhas bases do liberalismo tradicional já demonstrou suas falhas em apresentar soluções satisfatórias para a comunidade. É necessária cautela, para que o momento de crítica ao sistema não represente um esfacelamento da democracia como um todo.

A organização das pessoas em torno de demandas precisa ser capaz de compreender que a base de suas ações é a possibilidade do exercício democrático. Caso esse exercício não seja possível, é muito provável que haja um retorno para a ordem política tradicional, na qual a reconciliação entre representantes e representados pode transmudar-se em uma quimera impossível.

Feita essa crítica pontual, retorna-se agora à análise das possibilidades de participação evidenciadas por esse momento de crítica às estruturas tradicionais da política. A proposta que se defende com base nos dados e aportes teóricos apresentados é que a redefinição da ordem mundial dar-se-á com um reforço do tratamento localizados dos problemas, sejam eles de ordem global ou próximos da ambiência dos indivíduos. A quebra do paradigma político tradicional deu-se com a constatação da sua incapacidade de solucionar problemas de maneira que interessasse à população como um todo e não somente a setores privilegiados da sociedade. É preciso não perder isso de vista.

Assim, a dinâmica de organização social aponta agora para a necessidade de empoderamento dos cidadãos em face de questões que dizem respeito a sua existência e sobrevivência. A horizontalização experimentada com os movimentos organizados pelas redes sociais abriu um leque de possibilidades de participação que precisam, contudo, encontrar caminhos para efetivar-se como propostas de solução para problemas insolúveis por parte dos representantes eleitos.

Intenta-se analisar, agora, duas experiências de participação que tiveram organização e planejamento possibilitados por tecnologias recentes e que não se apresentavam inicialmente como experiências de participação institucionalizadas. Entende-se que ambas as experiências, atuaram, entretanto, como forças políticas constitucionalmente reconhecidas, exercendo sua influência política através de pressões contra o poder público.

É o que se pretende com o estudo das experiências de participação acontecidas no Município de Fortaleza, quando a construção de um viaduto na área protegida do Parque Ecológico do Cocó fez eclodir na cidade uma série de discussões acerca do desenvolvimento sustentável e do planejamento urbano; e com o estudo da criação do aplicativo DemocracyOS,

em Buenos Aires, Argentina, quando um grupo de ativistas virtuais propôs mudanças nas formas de gestão da política tradicional, culminando em sua inserção no campo político por meio das eleições.

#### 5.4.1 A experiência pública de participação e suas influências na gestão das cidades: o caso dos viadutos do Parque Ecológico do Cocó em Fortaleza

O início da primeira gestão do prefeito Roberto Claudio, em janeiro de 2013, como Prefeito do Município de Fortaleza, foi marcado por uma série de intervenções controversas no espaço público da cidade. À época, Fortaleza era uma cidade que apresentava índices de violência alarmantes e uma organização do espaço urbano caótica, fatores que contribuíram drasticamente para uma sensação de descontentamento dos cidadãos a respeito dos rumos de gestão da cidade.

Antes da eleição do sobredito prefeito, uma onda de violência urbana assolou a cidade, que culminou na organização da sociedade civil em um movimento, que também teve sua origem na *internet*, chamado “Fortaleza Apavorada”. Após a realização de protestos que tiveram como bandeira a necessidade fomento de políticas públicas capazes de refrear o crescimento da violência urbana na cidade, viu-se emergir na população uma nova prática de participação democrática: o exercício da ocupação de espaços públicos de grande visibilidade como forma de protesto contra gestões inoperantes.

O movimento, também de caráter apartidário e horizontal contou com uma forte adesão da população fortalezense e fez inaugurar na cidade a prática da discussão pública de questões de interesse compartilhado. A violência urbana era sentida por ricos e pobres. Atingia os bairros abastados na forma de assaltos a mão armada e os bairros pobres na forma de chacina da juventude negra. A situação concreta que se apresentava era a de uma insatisfação crescente com a representação como um todo. A velha política tradicional fora posta em xeque e sua capacidade para administração dos problemas foi questionada por uma parcela significativa da população.

O prefeito eleito nas eleições de 2012, Roberto Claudio (PSB) fez oposição ao candidato da prefeita à época, Luiziane Linz (PT). Por mais que, em tese, não representasse uma inovação de liderança por estar associado a forças políticas tradicionais do Estado (os irmãos Ferreira Gomes), a eleição do prefeito demonstrou a insatisfação da população com a gestão que ora estava posta. O candidato da situação não conseguiu sequer chegar ao segundo

turno da disputa eleitoral. A capital cearense, que já possui a fama de prezar pela renovação dos quadros políticos, mais uma vez colocava em perspectiva crítica à atuação de um gestor que também se elegera sob a bandeira da renovação e mudança.

Essa nova dinâmica de organização de participação da cidade, já iniciada um ano antes do início da gestão do novo prefeito Roberto Cláudio, foi determinante para o desenrolar dos acontecimentos que acometeram o início do mandato do referido prefeito. Quando do anúncio das primeiras obras de mobilidade urbana a serem realizadas em sua gestão, um grupo de pessoas mobilizou-se prontamente contra a efetivação de obras que, aparentemente, não constavam de uma estratégia de planejamento urbano discutida e fomentada nos moldes do desenvolvimento sustentável. A primeira das grandes polêmicas deu-se em torno da construção de um viaduto nas imediações do Parque Ecológico do Cocó.

O parque, que até hoje ainda enfrenta questões formais para adequar-se ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), é considerado formalmente uma área de interesse social segundo dados da própria Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMACE 2010, online). Entretanto, por mais que as questões formais possam atestar a fragilidade do parque no que tange à conservação e preservação de sua circunscrição, o imaginário das pessoas da cidade já se encontra totalmente acostumado à existência do parque, sendo ele amplamente utilizado para caminhadas, reuniões de grupos de amigos, passeios ecológicos, entre outros.

Diante dessa fragilidade em razão da não efetivação dos formalismos necessários para tornar o parque uma zona ambientalmente protegida, é comum que, de tempos em tempos, ele sofra investidas contra sua preservação em razão da especulação imobiliária e consequente valorização de áreas ao seu redor. Um dos entornos do parque ladeia uma das áreas mais valorizadas, do ponto de vista imobiliário, da cidade. Assim, nos últimos anos, a ocupação desenfreada desse espaço por prédios residenciais teve como consequência a instalação de um trânsito de veículos automotores permanentemente conturbado, o que demandava uma ação governamental a fim de solucionar o problema.

A proposta inicial da prefeitura para a solução das crises de mobilidade urbana na cidade era eminentemente voltada para a construção de viadutos e túneis nas zonas de maior confluência de veículos, algo que saltou aos olhos de uma determinada parcela da população, mais atenta às inovações de sustentabilidade e planejamento urbano propostas ao redor do mundo. Grupos de arquitetos e urbanistas ligados principalmente às universidades, levantaram

questionamento acerca da efetividade de uma política de reestruturação urbana feita sem o planejamento e o viés crítico da sustentabilidade.

Enquanto a prefeitura e também uma parcela da população argumentava pela urgência na feitura das obras propostas, uma grande parcela da população criticou o fato da proposta da prefeitura não cotejar ações de mobilidade que propusessem a implementação de novos modais de deslocamento, tais como a construção de ciclovias e linhas exclusivas de ônibus. O foco da prefeitura em resolver o problema dos carros em detrimento de soluções mais interessantes para todos fora duramente criticado por ativistas de movimentos de mobilidade urbana.

Diante desse quadro, o que se presenciou em seguida foi, na toada dos acontecimentos ao redor do mundo, a mobilização de grupos na *internet* em todo do problema, que teve como estopim a invasão do espaço do Parque do Cocó pela construção do viaduto, mas que resvalou em uma discussão ampla e participativa das pessoas acerca da necessidade de se pensar uma cidade mais inclusiva e que tirasse o foco das políticas de mobilidade urbana dos veículos de uso individual para beneficiar políticas mais coletivistas.

Pessoas organizadas pelas redes sociais, no movimento anteriormente explicado, saíram do espaço virtual para ocupar o espaço público, armando barracas e estruturas para impedir a investida dos tratores da prefeitura nos limites do parque. Durante dias, ativistas ocuparam o parque e suas imediações e até se pôde observar uma movimentação, tanto do então Governador do Estado como do Prefeito, no sentido de buscar um diálogo com os manifestantes, de pedir a sua retirada do local, mas nunca de remodelar a proposta inicial da construção.

Após dias de ocupação, na qual os ativistas organizaram palestras, feiras e shows para a conscientização da população acerca da necessidade de se pensar a sustentabilidade, a prefeitura recorreu às forças policiais para a solução da questão e, numa desocupação violenta, que ocorreu no meio da madrugada, os manifestantes eventualmente foram retirados do local. Em seguida, iniciou-se a construção do viaduto que hoje faz parte do desenho urbano da cidade e ostenta conflitivamente sua estrutura de concreto por sobre a paisagem do parque.

O sentimento que restou em muitas das pessoas que se engajaram no movimento foi o de impotência, por ter presenciado de perto a inabilidade dos poderes instituídos em estabelecer um diálogo amplo e inclusivo com a população. Entretanto, por mais que o amargor da causa perdida possa ser recepcionado com um certo ceticismo acerca da

efetividade de movimentos de participação, o momento histórico posterior demonstrou que a gestão do Prefeito Roberto Claudio foi fortemente marcada pelos acontecimentos iniciais de seu mandato.

Apesar de não se poder dizer ao certo se os caminhos de sua gestão seriam diferentes, caso ele não tivesse tido que lidar com os movimentos de mobilidade urbana e sustentabilidade no começo de seu mandato, a atuação da Prefeitura nos últimos anos em relação a mobilidade urbana foi fortemente marcada pela implementação de estruturas alternativas de mobilidade. A construção de ciclofaixas, a instalação de bicicletas compartilhadas em várias zonas da cidade e delimitação de faixas exclusivas para ônibus foram algumas das ações da Prefeitura que podem ser citadas como novidades para o desenho urbano de Fortaleza e que alteraram a dinâmica da cidade em vários sentidos.

Com a implementação dessas soluções alternativas de mobilidade, os cidadãos de Fortaleza experimentaram novas formas de viver a cidade. As bicicletas ganharam espaço amplo como possibilidade de transporte, a ponto de a prefeitura promover ações semanais de lazer, reservando faixas significativas das principais avenidas da cidade para os passeios dominicais das famílias.

O fato dos pontos de parada das bicicletas compartilhadas localizarem-se primordialmente nas praças das cidades fez com que esses espaços voltassem a ser tomados pelas pessoas que demandaram da Prefeitura uma maior atuação no sentido de promover a conservação desses espaços. Além disso, os ônibus com faixas exclusivas reduziram e muito o tempo de deslocamento das pessoas o que fez com que muita gente optasse por abandonar os carros a fim de não precisar mais enfrentar o congestionamento de veículos.

Não se pode dizer com certeza se essas políticas de mobilidade urbana alternativas e mais voltadas para a sustentabilidade da cidade eram desde sempre o plano da atual gestão, mas, a considerar o projeto inicial de intervenção, aparentemente não eram. É possível concluir que a força das movimentações sociais foi determinante para um remodelamento da estrutura de convivência da cidade, seja porque as pessoas inauguraram uma nova tradição de ocupação de espaços públicos, antes inexistente em Fortaleza, seja porque a Prefeitura preferiu continuar a sua gestão sem causar maiores descontentamentos a população fazendo assim com que a demanda da mobilidade fosse ouvida e problematizada.

Os movimentos de pressão nascidos em razão das organizações da sociedade em torno de demandas são verdadeiras forças políticas capazes de modificar de alguma maneira os

caminhos da gestão pública. Paulo Bonavides (2010a, p. 463) chega a aproximar sua importância a dos partidos políticos no que diz respeito aos efeitos que pode causar no desenho político:

[...] têm em comum a nota característica de constituírem categorias interpostas entre o cidadão e o Estado, servindo de laço de união e ponte ou canal entre ambos. O partido político do mesmo modo que o grupo de pressão conduz interesses de seus membros até as regiões do poder aonde vão em busca de uma decisão política favorável. São instrumentos representativos ambos e os mais modernos que entram no quadro da democracia de nosso século. Foram em larga parte desconhecidos ou combatidos pelas antigas instituições do Estado liberal.

A atuação dos grupos de pressão representa um elemento forte de atuação política, principalmente quando se analisa a nova ordem democrática inaugurada com os movimentos sociais fomentados a partir da crise econômica de 2008. Por mais que um determinado governo demonstre indisposição para a abertura da influência popular em suas gestões, a atuação do grupo acontece a despeito da existência desse diálogo. Na realidade, quanto mais fechada é uma gestão, mais acirrada e proeminente é a atuação dos grupos de pressão no sentido de forçar a escuta de determinadas demandas. No que toca às estratégias de ação desses grupos, que recaem tanto sobre a opinião pública quanto sobre as instâncias de deliberação, passando inclusive pelos partidos políticos, há aquelas que recorrem ao uso dos meios de comunicação em massa. Segundo Bonavides (2010a, p. 467):

Dobrar a opinião e em casos mais agudos dar no público uma lavagem cerebral se consegue mediante o emprego dos instrumentos de comunicação de massas. O grupo mobiliza rádio, imprensa e televisão e por meios declarados ou sutis exterioriza a propaganda de seus objetivos, quer pela publicidade remunerada, quer pela obtenção da condescendência e simpatia dos que dominam aqueles meios. Produzido o clima de apoio, ao grupo se lhe depara a autoridade pública já favoravelmente predisposta aos seus interesses.

Em Fortaleza, os grupos e movimentos sociais que discutem mobilidade urbana não deixaram de existir, ainda apresentando uma abrangência de atuação no sentido de conscientizar a população para as suas demandas e organizando eventos e debates públicos que costumam arregimentar mais e mais adeptos ao redor dessa causa. Não se pode negar que houve um fomento de uma política pública de participação nascida através da experiência de resistência e ocupação do Parque do Cocó.

Nos meses seguintes, para se colocar a título de exemplo, a Prefeitura, novamente, anunciou uma obra de mobilidade urbana de efetividade controversa e bastante discutida pela população. A proposta da Prefeitura, agora, era a retirada de uma praça histórica da cidade sob o argumento de que ela atrapalhava sobremaneira o trânsito de uma zona comercial da

cidade. A Praça Portugal, que tem desenho circular, faz com que numa zona de muita confluência de tráfego de veículos forme-se uma rotatória que atravanca o trânsito. Mais uma vez, o argumento da necessidade da fluência do trânsito sobrepôs-se a questões mais relevantes, nesse caso, a preservação do patrimônio histórico da cidade.

A proposta inicial era a retirada da praça e a construção de quatro pequenas praças em outros espaços próximo à praça original. A população prontamente mostrou-se contra a proposta do projeto e mais uma vez viu-se a mobilização de grandes grupos de pessoas em redes sociais no intuito de salvar a praça e preservar o patrimônio histórico e a memória afetiva da cidade.

A movimentação, desta vez, demonstrou-se frutífera. O prefeito recuou no projeto original e remodelou a proposta de intervenção para o trânsito da área. A praça foi mantida, e as avenidas ao redor da praça foram reestruturadas de maneira a diminuir o fluxo de carros em direção à rotatória formada pelo desenho da praça (ANDRADE, 2016, online). Nos dias atuais, o espaço conta com projetos de intervenção urbana e programações locais que estimulam a ocupação das pessoas (NERES, 2016, online). A Praça Portugal foi redescoberta pela população da cidade, que agora a utiliza constantemente como um polo de lazer.

As ações de democracia participativa movidas pelo exercício de cidadania restauram nos cidadãos a sensação de pertença à cidade, tornando-os mais vigilantes com a coisa pública e o exemplo acima demonstra ser prova disso. A participação democrática altera a relação das pessoas com a cidade, fazendo com que elas se sintam responsáveis pela manutenção do bem-estar da coletividade. As ações que atingem suas vidas também afetam as vidas de seus convivas de maneira similar e isso provoca um sentimento de união em torno de causas comuns.

Esse compartilhamento de experiência faz com que as pessoas possam agir mais motivadas por razões mais coletivas e menos egoístas. A percepção de que o espaço público é de compartilhamento e da comunidade, mas também é algo determinante para a concreção da individualidade dos cidadãos enquanto sujeitos, promove uma ação positiva no sentido de fazer com que as pessoas se reúnam em prol de um bem comum.

Essa motivação abre a arena de discussão e faz com que os envolvidos possam pender para o consenso em torno de uma causa, o que não quer dizer que os poderes públicos institucionais se coadunem com a vontade da população. Esse descompasso entre a vontade da população e vontade dos governantes é a mola propulsora para a criação de grupos de



pressão que atuarão como forças políticas opositoras à representação instalada. A pressão desses grupos força um diálogo que pode gerar resultados positivos tanto para os gestores quanto para os cidadãos.

O caso de Fortaleza e dos protestos acerca da mobilidade urbana fizeram nascer uma cultura de participação que remodelou a forma de se fazer política pública na cidade. Até então, as prefeituras não pareciam nada abertas ao diálogo das questões controversas com a população. A partir do caso do viaduto do Parque do Cocó, observou-se uma mudança, ainda incipiente, mas palpável, na relação entre cidadãos e gestores da cidade. É muito provável que as próximas gestões já adentrem os cargos públicos conscientes de que a população de Fortaleza se acostumou a intervir nas questões atinentes à cidade.

A cultura de participação representa uma nova era que se descortina para os cidadãos que devem permanecer vigilantes e atentos em sua vontade de pertencer à cidade e serem responsáveis por ela. É provável que esse seja um movimento sem volta, tendo uma tendência a desenvolver-se e tornar-se cada vez mais complexo. Para que haja uma harmonia entre governantes e governados, é desejável que as gestões institucionalizem os canais de comunicação e fomentem a participação popular como forma reconhecida de política, redesenhando o modelo político tradicional de representação.

#### 5.4.2 A participação e seus caminhos pelo sistema tradicional: o caso do aplicativo DemocracyOS

Em 2012, um grupo de ativistas argentinos, impulsionados pelos movimentos de crítica aos sistemas representativos ao redor do mundo, propõe-se a pensar novas formas de se fazer política, utilizando-se das ferramentas tecnológicas que foram desenvolvidas nos últimos anos. Com a proposta de mudar o modelo da democracia tradicional, os ativistas do *Democracia en Red* elaboraram um aplicativo cuja a ideia girava em torno da ampliação da participação democrática através de uma ferramenta de consulta da adesão popular a propostas legislativas. O *software* recebeu o nome de DemocracyOS.

Imbuídos pelo lema “*change the tool*” (mude a ferramenta), os ativistas tentaram apresentar a proposta da ferramenta de consulta inovadora a representantes políticos que pudessem estar interessando em conectar-se de maneira mais eficiente com seu eleitorado, resgatando o sentido da soberania popular. Segundo depoimentos dos próprios ativistas, por mais que a ferramenta demonstrasse ampla possibilidade de atualização da política tradicional

e de tornar eficiente o diálogo entre os políticos e o eleitorado, o movimento encontrou extrema dificuldade de aceitação da proposta por parte da política representativa tradicional.

Para melhor elucidar e analisar a razão da negativa por parte dos representantes, cumpre explicitar a forma de atuação do aplicativo.

Democracy OS is designed to address that problem by getting citizens directly involved in debating specific proposals when their representatives are actually voting on them. It operates on three levels: one for gathering information about political issues, one for public debate about those issues, and one for actually voting on specific proposals. (FINLEY, 2014, online)<sup>19</sup>

De acordo com dados retirados da própria página da organização do *software*, ele trabalha em três frentes de atuação: a primeira recolhe informações acerca de demandas políticas relevantes; a segunda promove um debate amplo entre participantes do *software*; e a terceira vota as propostas para apresentá-las aos representantes como forma de influenciá-los quando da tomada de suas decisões no âmbito da atuação política tradicional.

É digno de nota que a utilização de tal ferramenta por representantes eleitos mudaria drasticamente a forma de se fazer política. Os representantes, vinculados mesmo que não obrigatoriamente às propostas estabelecidas pela população, não mais teriam espaço para atuar à revelia do que seus eleitores decidissem. O descompasso entre a vontade das ruas e o que acontece nos parlamentos pode ser minimamente justificada por uma falta de sistematização no diálogo entre os representantes e os governados. O aplicativo resolveria esse problema.

Caso os representantes eleitos realmente utilizassem ferramentas dessa natureza para vincular seu voto nos parlamentos à vontade da população, não haveria espaço para a representação atuar em descompasso com a vontade da população. Essa proposta reduziria muito o número de conchavos políticos orquestrados no intuito de beneficiar poucos em detrimento das maiorias. Os políticos não poderiam ser influenciados a vender seus votos a grupos de interesse apartados das necessidades sociais. A política realmente seria exercida em razão da soberania popular.

Entretanto, como era de se esperar, a vontade de mudar os rumos da política é algo que vem da sociedade e não agrada aos políticos acostumados aos setores de privilégios

---

<sup>19</sup> “*Democracy OS* é projetado para resolver esse problema ao tornar os cidadãos diretamente envolvidos no debate de propostas específicas quando os seus representantes estão realmente votando sobre elas. Ele funciona em três níveis: um para a coleta de informações sobre questões políticas, um para o debate público sobre essas questões e outro para a votação de propostas específicas” (tradução nossa).

proporcionados por seus cargos. Não é de surpreender que, acostumados que estão com as formas tradicionais de se fazer política, sentiram-se incomodados em perceber que a população demanda uma nova forma de exercer a democracia, mais conectada e não reduzida somente ao momento do voto. A tentativa dos ativistas do *Democracia en Red* de apresentar o *software* como ferramenta para modificar a política não encontrou adeptos nos partidos políticos da Argentina.

A negativa dos partidos políticos em aceitar o aplicativo como forma de redemocratizar a política não bastou para que os ativistas do grupo recuassem em sua investida em prol de novas formas de se fazer política. Mobilizados ainda pela ideia de que era necessário mudar os rumos da democracia, criaram um partido político com o intuito de adentrar o sistema de representação tradicional e alterá-lo por dentro. O *Partido de la Red* (*The net party*) apresentou-se para concorrer nas eleições argentinas investidos da seguinte plataforma: caso ganhassem as eleições, seus representantes apenas tomarão decisões vinculadas ao que for decidido nas discussões do DemocracyOS (MANCINI, 2014, online).

Então, lançando uma plataforma eleitoral em que a ideia principal era entregar para a população a responsabilidade do que era decidido nos parlamentos, os ativistas colocaram à prova a intuição forjada nos protestos ao redor do mundo de que o povo sentia vontade de resgatar a soberania popular perdida com a representação tradicional. O que muitos pensavam ser uma movimentação ingênua, na qual a insatisfação das pessoas não demoraria muito tempo para desfalecer em razão dos entraves burocráticos colocados pelo sistema, na verdade transmutou-se em uma estratégia para modificar o sistema político tradicional em suas próprias bases de atuação.

Os ativistas do *Democracia en Red*, compreenderam que, para modificar radicalmente as bases do sistema político, era necessário adentrar no sistema e alterá-lo internamente. Numa tentativa de continuar investindo contra o sistema tradicional político, concorreram às eleições com partidos políticos de tradição e mesmo representando uma força política nova, com uma nova plataforma, conseguiram chegar em segundo na corrida eleitoral das eleições locais em Buenos Aires, resultado bastante significativo para um partido novo e criado por pessoas que não eram identificadas como líderes políticos tradicionais.

Um recado claro para os políticos acostumados com a representação tradicional foi enviado por uma parcela grande da população de Buenos Aires. Os cidadãos demonstraram sua insatisfação e descrença com um sistema representativo que não age em razão de um

benefício coletivo e as pessoas demonstraram esse incômodo ao votar em políticos desconhecidos, mas que tinham plataforma inovadora.

A população que comprou a proposta do *Partido de la Red* o fez não em razão da representação de seus líderes, mas por acreditar na intenção de remodelação da política. Os cidadãos de Buenos Aires não votaram em candidatos e em suas aptidões políticas, mas na possibilidade de poderem, eles mesmos, atuarem como gestores das questões de ordem pública de seu interesse.

A movimentação causada pelos ativistas, por mais que não tivesse sido suficiente para garantir uma cadeira nos parlamentos argentinos, chamou a atenção da velha política tradicional para a crítica imposta pelas pessoas que compraram a ideia do DemocracyOS. Após o término das eleições, diferentemente do que havia acontecido em um momento anterior, políticos de partidos tradicionais procuraram os ativistas do *Democracia en Red* para tratar da utilização do software como forma de aproximar-se do seu eleitorado.

A manobra de concorrer às eleições como estratégia de chamar a atenção do sistema político tradicional foi frutífera. Afinal, os ativistas não buscavam ser mais um representante eleito, mas pretendiam uma alteração radical da forma de se fazer política nos parlamentos. A adesão das pessoas à proposta do *Partido de la Red* ocasionou um despertar necessário nos políticos que já se encontravam há muito acostumados, em suas zonas de conforto, perpetuando um modo anacrônico de se fazer política. Os representantes que se sensibilizaram com a atuação dos ativistas e com a adesão significativa de pessoas a um partido não tradicional perceberam o momento de crítica pelo qual passa o sistema político.

O que se pode perceber das experiências de participação ora relatadas é que o mundo passa por um momento de reestruturação dos desenhos das instituições como um todo. Observa-se um fenômeno de horizontalização das relações e as estruturas verticalizadas e inacessíveis à maioria das pessoas não parece mais interessante na conjuntura da nova ordem mundial globalizada. Esse fenômeno pode até ser notado nas estruturas das empresas mais progressistas e conectadas com as inovações tecnológicas postas à disposição das pessoas. A ideia de estruturas colaborativas de trabalho ganha mais espaço num mundo tomado pela hierarquização e centralização do poder na mão de poucos.

A dinâmica do trabalho mudou, a dinâmica das relações entre as pessoas também foi reestruturada a partir da tecnologia e, conseqüentemente, era natural que as estruturas das instituições também acompanhassem a remodelação do tecido social, o que pôde ser visto em

muitas instituições privadas sem, entretanto, ser a realidade das instituições públicas. Ainda atreladas a um velho modelo organizacional, as instituições públicas ainda funcionam e funcionarão por um certo período de tempo em uma lógica que não é mais reflexo da sociedade.

Parece estranho, entretanto, que instituições que se moldaram para ser reflexo da sociedade e devolver para a população respostas satisfatórias aos anseios do povo, não demonstrem adequação com as alterações sociais vividas por essa sociedade. Essa cisão entre instituições públicas e público naturalmente geraria um ambiente de crise, mais cedo ou mais tarde, e o momento atual mundial aponta para uma necessidade de remodelação dessas instituições.

Esse momento de crítica das instituições, que alguns chamam de crise da modernidade, coloca em perspectiva a efetividade de um sistema político moldado para um mundo que não mais existe e foi justamente isso que a atuação dos ativistas do *Democracia en Red* evidenciou. O sistema político cunhado na modernidade não atende mais às necessidades do mundo tecnológico, globalizado e conectado. As relações estão estabelecidas de maneira diferente do que se tinha tempos atrás e a conectividade coloca as pessoas a par das informações num período muito curto de tempo, o que faz com que as respostas aos seus anseios devam ser rápidas e objetivas.

O sistema democrático precisa responder à essa nova forma de se relacionar politicamente e a utilização de ferramentas tecnológicas pode apresentar um caminho satisfatório para tal demanda. A democratização da informação através da rede mundial de computadores fez com que as pessoas pudessem exercitar sua cidadania de uma forma mais efetiva, pois, munidos de dados concretos, podem tecer críticas mais contundentes sobre as ações dos governantes. Além disso, a *internet* proporcionou o crescimento de debates amplos sobre temas polêmicos fazendo com que cada cidadão conectado possa, caso deseje, ingressar em rede para explicitar sua opinião sobre as mais diversas problemáticas.

O exercício discursivo através da *internet* faz com que os cidadãos possam ter opiniões cada vez mais esclarecidas sobre os mais diversos assunto e isso faz com que seja mais difícil utilizá-los como massa de manobra política. Não se quer defender aqui que os cidadãos, mormente os brasileiros, estão completamente aptos a exercer um debate de qualidade. Entretanto, entende-se que quando mais desenvolve-se o habito de debater, argumentar e, principalmente, captar informações sérias, os cidadãos tornam-se menos vulneráveis a políticos com interesses escusos.

Ainda levará anos para que o exercício discursivo na *internet* seja impactante a ponto de reformular todo o sistema político tradicional, mas já se pode dizer que os representantes políticos estão sentindo os primeiros efeitos dessa nova maneira de exercer a cidadania. Os exemplos acima são prova disso e há uma sinalização de melhoria na abertura dos canais de comunicação entre representantes e representados. No mundo todo<sup>20</sup>, novas experiências de participação estão sendo vividas a partir da iniciativa dos próprios cidadãos, movidos no intuito de retirar os representantes eleitos de suas zonas de conforto seculares.

Ao mesmo tempo, a cidade também tem sido o palco principal no qual a maioria dos experimentos em inovação democrática, que floresceram ao redor do mundo no mesmo período, ocorreu. Entre essas inovações, valem ser destacadas: orçamento participativo (OP), planejamento urbano participativo e técnicas de desenvolvimento integradas, Agenda 21, metodologia de debate público, reuniões eletrônicas de cidadãos e diversas variações de júris, painéis e assembleias de cidadãos que, nas duas últimas décadas, vêm acompanhando a tomada de decisão pública em todo o mundo, se hibridizando e se adaptando a diferentes culturas. (ALLEGRETTI; TANG; SECCHI 2016, p. 213)

A ampliação da participação democrática está sendo constantemente possibilitada e aparelhada pelo advento de novas tecnologias, mas as tentativas de barrar esse avanço podem significar um esfacelamento da democracia que conhecemos como um todo. O sistema democrático tradicional, muito provavelmente, entrará em colapso com o avanço das novas formas de participação se não se mostrar permeável a essas inovações. Os cidadãos sistematicamente organizados em agremiações que se movimentam em torno de causas já começam a questionar a necessidade da existência de um sistema político que efetivamente não representa os seus anseios.

A crítica acerca da desvirtuação do sistema representativo está posta pelos cidadãos ao redor do mundo. O movimento em prol da participação democrática é algo que parece ser contínuo e crescente. Aparentemente, o exercício democrático é algo que se engrandece e se amplia a cada dia. A qualidade da participação também é algo que pode ser melhorada ao longo dos anos de discussão e debate. A *internet* proporcionou uma ferramenta excepcional para que finalmente houvesse um resgate da soberania popular. Cabe agora aos governantes e governados saber aproveitar o melhor dessa inovação.

---

<sup>20</sup> Pode-se citar como exemplos as experiências de participação popular vivenciadas em Portugal, com o orçamento participativo e em Taiwan a demanda da população pela democracia participativa iniciada em 2012, ambas evidenciadas no artigo de Allegretti, Tang e Secchi (2016, p. 213-246)

## 6 CONCLUSÕES

As teorias acerca da democracia, durante os anos, tradicionalmente dividiram-se em ramos que se distinguiam, primordialmente, por serem de teor prático ou mais voltadas para questões de cunho moral. Além disso, houve uma modificação do posicionamento dos teóricos da democracia, ao longo dos anos, no que diz respeito à verificação da importância de determinados momentos do processo democrático. Enquanto alguns teóricos, como Rousseau, estavam fundamentalmente preocupados com o momento do voto, outros, como Habermas, detiveram mais sua atenção ao momento da deliberação, ou do processo argumentativo. Historicamente, essas vertentes marcaram profundamente o desenho das instituições democráticas que se desenvolveram ao longo dos séculos, desde a Revolução Francesa.

Enquanto o olhar dos teóricos estava eminentemente voltado para o momento do voto, pouca atenção era voltada para o momento do processo discursivo. A compreensão de que a vontade da maioria já apontaria para um certo nível de qualidade da escolha relegava o momento discursivo a uma categoria de importância não reconhecida. Entendia-se que a vontade que pode prevalecer quando votada seria a melhor, porque pôde convencer a maioria dos eleitores de sua importância.

No momento histórico em que a discussão acerca dos direitos humanos ganhou maior relevância e foi possível compreender que a vontade da maioria poderia ser potencialmente nociva para uma minoria de pessoas consideradas diferentes, pôde-se compreender a importância que havia em cotejar diferentes tipos de argumentos a despeito de serem escolhidos ou não pela maioria das pessoas. A escolha da maioria poderia não representar necessariamente uma escolha boa ou justa, e isso ficou claramente evidenciado de acordo com os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial e do Holocausto judeu na Alemanha nazista. Ficou claro que a escolha da maioria poderia ferir valores humanos relevantes e importantes para a manutenção da própria humanidade enquanto comunidade.

Assim os teóricos da democracia voltaram o olhar para o procedimento discursivo e colocaram o grau de importância de um processo amplo e inclusivo, no qual inúmeros sujeitos diferentes pudessem colocar e debater em uma arena pública seus pontos de vista a fim de que fossem cotejados para uma aquisição mais racional de consenso. Em outras palavras, num mundo multicultural, onde a convivência entre pessoas francamente diferentes coloca a necessidade de reconhecer o outro como um sujeito digno de direitos fundamentais que são inerentes à sua condição humana, não se pode tomar a democracia reduzida ao momento do

voto como processo capaz de dar conta das peculiaridades e vicissitudes das diferenças culturais.

O momento do mundo globalizado pede uma maior atenção das teorias democráticas ao processo de deliberação e discussão, tendo em vista que os argumentos das minorias são considerados tão relevantes e necessários quanto os argumentos da maioria das pessoas. Nesse sentido, as teorias democráticas voltadas para a compreensão do procedimento discursivo em prol da aquisição do consenso demonstraram sua relevância em termos práticos. Ficou claro, nos anos do pós-guerra, que o exercício democrático não poderia reduzir-se apenas ao momento do voto e que a vontade da maioria não significaria, necessariamente, o encontro da democracia com a solução mais acertada para as querelas entre as pessoas.

As teorias procedimentais, portanto, voltaram-se para uma questão relevante e necessária a ser tratada, qual seja, a necessidade de se colocar em debate argumentos de todas as ordens a fim de que o procedimento pudesse ser o mais inclusivo possível. A apreciação dos argumentos das minorias dar-se-ia em razão do peso da importância do que ora se argumentava e não em razão da quantidade de filiados que o argumento era capaz de angariar em torno de si. Além disso, era necessário colocar como limite da discussão a proteção a direitos humanos e fundamentais, colocados em relevância pelas Cartas Constitucionais dos países que aderiram à Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinado em 1948, onde se lê expressamente, em seu artigo 1º que “*All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood*” (UNITED NATIONS, 1948, online)<sup>21</sup>.

Ao declarar expressamente os direitos que são inegociáveis, os signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhecem que há limites para o que se pode deliberar no procedimento democrático. Isso quer dizer que o conteúdo do que se delibera ganha relevância nos anos do pós-guerra e é possível verificar uma maior preocupação dos teóricos acerca do que vem a ser um procedimento justo. Não se quer dizer que os autores procedimentalistas não se preocupavam com um procedimento que fosse capaz de apontar para um consenso racional, mas percebe-se que teorias não-normativistas compreendiam que o processo era suficientemente bom para que se chegasse a soluções mais justas.

Como bem aponta Rawls, não se pode acreditar no procedimento como única forma de garantir que se alcance soluções justas para os problemas públicos postos para deliberação.

---

<sup>21</sup> “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Eles são dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (tradução nossa).



Deve haver um critério correcional para que o processo de deliberação e argumentação aponte para soluções que cumpram padrões de justiça. Cotejaram-se algumas teorias acerca da justiça como forma de verificar qual delas poderia apresentar um critério de justiça satisfatório para o contexto civilizatório atual multicultural e plural.

Entende-se que a maioria das teorias da justiça apresenta como padrões de valores morais noções tipicamente modernas. Em outras palavras, os padrões de justiça apresentados pelas teorias aqui apresentadas, entre elas a teoria da justiça de Rawls, apresentam uma configuração pautada numa visão de mundo burguesa e tradicional cunhada a partir da noção de Estado fomentada com as alterações políticas pós-Revolução Francesa. Isso quer dizer que os valores eleitos como universais e atemporais por alguns autores, na verdade, representam a carga axiológica de um determinado contexto cultural, histórico e social, que não se aplica necessariamente às diversas formas de manifestação cultural que se observa no mundo.

Uma tese que se propõe é a defesa da necessidade de estabelecer um procedimento democrático, amplo e inclusivo, com condições de participação claras, mas que também se estabeleça em relação a um horizonte norteador de justiça. Propõe-se, para tanto uma análise crítica acerca das possibilidades de um procedimento inclusivo no contexto histórico atual, marcado pela globalização e pela convivência próxima de pessoas com tradições culturais diferentes e projetos de desenvolvimento pessoal distintos. A intenção é verificar se existe algum valor que possa orientar o procedimento democrático nesse contexto.

De acordo com essa pretensão, busca-se fazer um diagnóstico temporal acerca do contexto histórico e cultural atual a fim de se perceber quais são os valores sobre os quais a comunidade humana se ergue e quais poderiam ser revisitados a fim de estabelecer meios de convivência mais pacíficos. A partir de uma apreciação acerca do que é um indivíduo na contemporaneidade, propõe-se uma revisão no conteúdo moral da liberdade para que seja possível uma recompreensão desse valor a partir de uma ótica menos individualista e mais comunitarista. Uma tese que se defende é que no contexto civilizatório atual, o conceito de liberdade deve ser entendido de uma maneira diferente do que foi erigido nas primeiras décadas da modernidade; deve-se entender, agora, que a liberdade só pode ser exercida se ela se limita reciprocamente em relação à necessidade de convivência em comunidade.

O que se propõe é que, numa visão comunitarista, o conteúdo material da liberdade deve ser colocado em perspectiva dentro de uma noção de comunidade, na qual os sujeitos devem agir de forma a compreender que, para o seu exercício efetivo, é necessário que exista um ambiente circundante de qualidade para que haja uma real possibilidade de

desenvolvimento individual. Em outras palavras, o exercício pleno da liberdade só se dá em uma ambiência onde é possível a realização e desenvolvimento dos potenciais individuais dos sujeitos. Os projetos de vida particulares só podem ser concretizados em uma realidade que possibilite a existência desses projetos, e a qualidade da comunidade em que se vive é fator determinante para tanto.

Isso quer dizer que a noção de liberdade no contexto civilizatório atual está relacionada com a convivência em comunidade. Diante disso, o exercício da liberdade deve dar-se em razão da compreensão de que é necessário praticá-la racionalmente e de maneira crítica, cotejando-a com a noção de que a manutenção de uma convivência harmoniosa com os demais sujeitos é tão importante quanto o gozo pleno do direito de liberdade. O viés comunitarista aponta para uma necessidade de se rever a noção de liberdade típica do início da era moderna, segundo a qual o exercício pleno de liberdade implicava poucos limites. Na contemporaneidade, a liberdade é um valor contextualizado de acordo com o paradigma cultural e social do indivíduo.

A liberdade é um valor necessário para a compreensão do que vem a ser democracia. Defende-se que a democracia, para ser exercida a contento, pressupõe a garantia dessa liberdade de conteúdo material mais voltado para o contexto comunitarista. Assim, enquanto valor, a liberdade ainda tem peso relevante para a proposta de desenho democrático que ora se apresenta; ela não pode ser entendida, entretanto, como o exercício irrestrito de um direito de maneira acrítica em razão do contexto quem que esse exercício se desenvolve.

Assim, com essa proposta de leitura de determinados valores de acordo com o contexto histórico atual, entende-se que o arcabouço valorativo do contexto histórico e social brasileiro passa, necessariamente, por uma análise da Constituição Federal brasileira como forma de extrair os valores que poderiam representar um horizonte norteador para um procedimento democrático mais condizente com as peculiaridades da formação político-social do Brasil.

A tese que se expõe a esse respeito é que a Constituição pode ser lida de maneira a extrair-se um viés procedimental da democracia. Pôde-se observar que o conteúdo material da Constituição brasileira tem larga predisposição para uma ampliação do exercício democrático direto, para um alargamento da participação popular, estabelecendo, em inúmeros artigos, o desejo de uma inserção maior do cidadão na gestão da coisa pública do Estado. Contudo, embora seja possível verificar que a Constituição brasileira é notoriamente predisposta para um reforço da democracia direta e participativa, o desenho institucional que se configura no

país em razão de sua história de colonização impede, sobremaneira, o exercício desse modelo participativo.

O sistema político brasileiro é extremamente pautado em uma prevalência de uma democracia representativa em detrimento da democracia direta. A participação popular deixa de ser exercida a contento e de acordo com o conteúdo material da Constituição, em razão de uma estrutura de organização política na qual os cargos dos representantes representam mais setores de privilégios do que um âmbito de prestação de serviços aos cidadãos em nome da coisa pública. A estrutura institucional brasileira delineou-se, em razão das formas de crescimento fundamentalmente pautadas no esquema colonizador português, de maneira a impedir o exercício da cidadania através da apropriação dos cidadãos da coisa pública.

Dessa forma, é forçoso pensar que há uma indisposição palpável dos representantes eleitos no Brasil em possibilitar as bases de ampliação de uma participação popular institucionalizada, como forma de resgatar a legitimidade dos poderes instituídos com base na soberania popular preconizada no art. 1º da Constituição. Reunindo-se essas informações e o referido arcabouço teórico, fica mais evidente que uma teoria democrática mais condizente com a realidade brasileira deve ser capaz também de lidar com a crise de representatividade do modelo político tradicional vivida nos dias atuais.

Uma crise fortemente determinada pela estrutura institucional massacrante para o exercício da cidadania, mas que também é vivida em razão do novo paradigma tecnológico que envolve a redefinição das estruturas de organização social da comunidade mundial. Assim, reforça-se a noção de que, a despeito da vontade política dos representantes brasileiros, o reforço do exercício direto da democracia é urgente no contexto social e político brasileiro como maneira, inclusive, de poder-se proteger a estrutura política do desfalecimento em razão da pouca legitimidade política.

De acordo com esse paradigma, fica mais nítido que o procedimento democrático estabelecido no Brasil deve desenvolver-se em razão da necessidade de resgate da cidadania perdida com o delineamento pernicioso das instituições públicas. Nesse sentido, estabelecer as formas do procedimento democrático não se apresenta como uma maneira adequada de cumprir esse desígnio. Tão importante quando possibilitar um instrumento de participação amplo, inclusivo e plural, é estabelecer um horizonte norteador para as deliberações públicas que dê conta de um elenco de valores que guiem o processo para a aquisição de consensos justos.

Nesse sentido, verifica-se que a Constituição brasileira aponta para esse arcabouço de valores fundantes da sociedade e das estruturas institucionais. O exercício de participação pleno, amplo e plural deve desenvolver-se em razão de uma leitura procedimental do art. 3º da Constituição, no qual é possível encontrar-se elementos necessários para o estabelecimento de um processo orientado por valores. Nesse sentido, apresenta-se a tese de que o procedimento democrático brasileiro, visto de acordo com o conteúdo material da Constituição de desenhar-se de acordo com os seguintes elementos e possibilitar:

- a) a garantia de um exercício de liberdade amplo e pleno, mas inserido dentro das limitações de um contexto coletivista, no qual o indivíduo será capaz de exercer a livre iniciativa reconhecendo as necessidades de outrem. Em outras palavras, uma sociedade democrática justa garante a autonomia individual para a realização de projetos de desenvolvimento pessoal sem olvidar que o limite das realizações pessoais está no reconhecimento do outro como sujeito dotado da mesma liberdade. Além disso, garantir que, no exercício dessa autonomia, o cidadão possa participar ativamente na tomada de decisões de interesse público através de um amplo espaço de participação, inclusivo e plural;
- b) a revisão do conteúdo do valor da igualdade de maneira a se buscar que materialmente todos possam sentir-se iguais perante às atividades prestacionais do Estado. Ou seja, a igualdade que se espera garantida pelas instituições não é aquela que trata a todos indistintamente de formas iguais em razão da lei, mas aquela em que os poderes públicos buscam corrigir desigualdades históricas ou de outras ordens a fim de que, efetivamente, todos possam colocar-se em condições similares de sobrevivência. A crítica multicultural se insere nesse contexto, bem como se justifica a necessidade de ações afirmativas por parte do Estado a fim de garantir a todos uma igualdade nas condições de atuação em sociedade;
- c) a adequação das noções de fraternidade e solidariedade com a ideia de reconhecimento da humanidade do outro como forma da experiência individual. Incluir no reconhecimento do outro não só àquele concidadão culturalmente, historicamente ou socialmente parecido, mas todos aqueles que compartilham a experiência relacional inter-humana. Isso quer dizer que o reconhecimento do outro passa pela experiência do contato, mas deve-se dar de maneira indistinta, a despeito de raça, credo, sexo ou qualquer peculiaridade que se coloque como possível entrave para o exercício da caridade; e, finalmente,

d) o estabelecimento de uma repartição de recursos que tenha objetivos mais humanitários do que apenas o de manutenção da economia. As necessidades econômicas dos indivíduos, como construções culturais que são, não tem significação em si próprias, podendo ter o seu conteúdo revisto em função do reconhecimento das necessidades de outrem. Manter uma economia forte não pode ser algo a ser objetivado a despeito do bem-estar de outro ser humano. O valor que se busca alcançar com a manutenção da estabilidade da economia deve sempre ser uma resposta para a manutenção da coletividade.

Para o cumprimento dessa orientação, verifica-se que há uma série de impedimentos de ordem prática que impedem o exercício da democracia nos moldes acima elencados. Além da crítica que se fez acerca da estrutura impossibilitadora do exercício da cidadania das instituições públicas brasileiras, é substancialmente difícil vislumbrar-se a concretização de um ambiente público de participação que se delinieie abarcando o amplo espaço público territorial brasileiro. A noção de que a democracia direta é mais consistentemente exercida em circunscrições de ambiência pública mais restrita aparece como possibilidade para a implementação concreta dessa participação democrática direta e discursiva.

Assim, o perímetro da cidade, além de ser um espaço de exercício de cidadania, ainda se configura como um ambiente em que se vê uma possibilidade real de concretização de uma democracia mais participativa. As pessoas em contato, dentro do contexto da cidade, vivenciam de maneira próxima problemas em comum e tem mais capacidade de deliberar discursivamente acerca de soluções de problemas compartilhados no mesmo espaço público. De acordo com essa tese, entende-se que, no ambiente público da cidade, o indivíduo vivencia uma série de experiências de maneira coletiva e o compartilhamento plural dessas experiências aparece como um elemento possibilitador da aquisição de consensos racionais, guiados pelo horizonte norteador da justiça material encontrada na Constituição Federal.

Nesse sentido, verifica-se, ainda, a necessidade de estabelecer uma forma de convívio entre os sujeitos mais voltada para o reconhecimento do outro como elemento concretizador de um *self* que se estabelece em razão da necessidade de convivência harmônica em comunidade. Por entender-se que a formação do *self* no arranjo civilizatório atual delimita uma linha muito tênue de separação entre o indivíduo público e o privado, verifica-se que o ambiente de convivência coletiva é sobremaneira importante para a construção do indivíduo como um todo. Assim a manutenção de uma convivência e de relações intersubjetivas

harmônicas deve ser desejada como forma de possibilitar um desenvolvimento individual satisfatório.

De acordo com isso, o ambiente da cidade apresenta-se como *locus* conformador do indivíduo e de realizações individuais. É sensível que o exercício da cidadania e da participação democrática apareçam como noções estruturantes do sujeito no contexto histórico e social da contemporaneidade. Verifica-se que a conformação mais horizontalizada das relações, proporcionada pelos avanços tecnológicos, abre espaço para uma remodelação da participação pública em razão da necessidade de resgate do sistema político. A possibilidade da tomada de soluções em um contexto mais local aparece como uma solução para a crise institucional que se observa como fenômeno ao redor do mundo.

Entretanto, é necessário pontuar que essa remodelação das estruturas institucionais públicas em razão de uma aquisição de consensos e soluções de problemas de maneira mais localizada aponta para um caminho potencialmente perigoso. Apesar de parecer uma solução satisfatória para a solução da crise democrática vivida ao redor do mundo, a solução localizada de problemas aponta para a possibilidade dos cidadãos de determinada localidades estabelecerem relações segregadoras em razão da necessidade de manutenção da sobrevivência de um determinado grupo.

O fenômeno de rediscussão das estruturas políticas de representação deflagrado com a crise financeira de 2008 apontou para uma necessidade de revisão das formas de organização social, bem como para um novo delineamento das instituições públicas de tomada de decisão. A população compreendeu uma necessidade de empoderar-se frente a um sistema político e financeiro que dificultou sobremaneira a sua sobrevivência. Isso fez com que muitos, em vez de colocarem as velhas estruturas em perspectiva crítica e desconstruí-las, retornassem à velhas formas de organização pautadas pelo sentimento individualista de manutenção e sobrevivência, algo que se demonstra não inclusivo com determinados setores da sociedade tidos como diferentes, vide o exemplo do tratamento com os refugiados no contexto de um mundo em crise financeira.

Essa crítica é patente e necessária. A humanidade apresenta, evidentemente, essa predisposição ao retorno de velhos modelos protecionistas que, apesar de já terem demonstrado sua incapacidade de solução dos problemas a longo prazo, apresentam-se como alento em momentos caóticos. Todavia, apesar dessa tendência potencialmente perigosa, o momento de crise também apontou para uma parcela grande de cidadãos que caminharam para pensar em novas formas de convivência recíproca. Muitos são os exemplos de pessoas

que estão lançando mão das benesses que a tecnologia pôde oferecer como forma de redefinir as estruturas de organização social voltadas para uma convivência mais harmônica entre os cidadãos.

A tese que aqui se defende é que o reconhecimento do outro como elemento das relações intersubjetivas conformadoras também da individualidade pode evidenciar possibilidades mais concretas de aquisição racional de consensos orientados para soluções justas. O redesenho das relações sociais, no qual se observa uma maior aproximação das pessoas em razão do paradigma tecnológico dos dias atuais, pode dar-se no sentido de haver uma maior compreensão das formas de vida diferenciadas em nome de uma necessidade de convivência harmoniosa e coletiva.

Nesse contexto, a democracia aparece como ferramenta essencial para o desenvolvimento desse novo modelo de convivência, menos verticalizado e de raízes mais fincadas no reforço da ideia de manutenção da convivência coletiva. Entretanto, é necessário pontuar que um mundo que passa por um momento de crítica das estruturas tradicionais não caminhará de maneira fácil para a concórdia entre sujeitos diferentes. Apesar de evidências concretas apontarem para as tendências segregadoras da humanidade, o exercício democrático de participação é algo paulatino e que vai se perfazendo em razão de sua prática contínua.

Os eventuais retrocessos observados em razão das tentativas egoístas de manutenção da sobrevivência são percalços necessários e que devem ser absolvidos pelos atores democráticos como elementos do procedimento discursivo. Além disso, é provável que, com o desenvolvimento ainda incipiente dessa nova ordem de organização mundial, observem-se muitas tomadas de decisão pouco interessantes para a conformação dessa convivência harmônica e plural entre os pares, e isso também deve ser absorvido como elemento necessário do procedimento a ser colocado em perspectiva crítica, como forma de aprendizado de melhores formas de argumentar e decidir.

O procedimento democrático orientado para consensos justos é, portanto, um exercício contínuo e reiterado de convivência entre os indivíduos. Para que ele aconteça, faz-se necessário que as pessoas possam ser capazes de internalizar os erros e os percalços do processo como forma de aprendizado, como um método de erro e acerto. A urgência do mundo atual não é atingir uma forma de vida ideal, satisfatória para cada indivíduo, pois isso parece impossível. A urgência deste mundo em crise é remontar as estruturas sociais a fim de permitir que os indivíduos possam empoderar-se e tornar-se atores da própria existência e que um sentimento de responsabilidade acerca da necessidade de manutenção da convivência

harmônica entre os sujeitos faça a humanidade encontrar inovações nas formas das relações pessoais. Isso, aparentemente, já é um fenômeno iniciado.

Muitos indivíduos defrontaram-se com essa necessidade urgente de reestabelecer as relações de convivência como forma de manter a existência da humanidade por sobre a Terra. Muitas pessoas já acordaram para a necessidade de repensar a própria individualidade, por terem compreendido que as formas de existência moldadas nos valores individualistas do século XIX não são mais interessantes para o mundo atual. É nesse sentido que se tem uma visão, talvez mais otimista que ingênua, de que há um movimento proativo de pessoas dispostas a desconstruir as estruturas falhas da existência humana. Estruturas de manutenção que não demonstraram ser nada além de soluções a curto prazo para problemas que prolongar-se-ão por anos a fio, como por exemplo, as crises energéticas e ambientais.

É nesse processo que se aposta e que se coloca a democracia como elemento essencial para que haja a concretização dessas novas formas de convivência. As críticas que se faz acerca dessa pretensão são necessárias e patentes, mas entendidas como elementos importantes do processo. O desenvolvimento humano dar-se-á em meio uma construção crítica da convivência entre os pares. Os erros devem ser tão absorvidos como partes elementares do procedimento como os acertos e o movimento de aquisição de consensos deve ser perpétuo e dinâmico, uma vez que as formas de relação intersubjetivas não se esgotam e estão sendo constantemente redefinidas por novos paradigmas.



## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. Late capitalism or industrial society? Tradução de Frederik van Gelder. In: MEJA, Volker; MISGELD, Dieter; STEHR, Nico (Eds.). **Modern German Sociology**. New York: Columbia University, 1987. Disponível em: <[http://www.amsterdam-adorno.net/fvg1987\\_T\\_twa\\_Meja\\_late\\_Cap.pdf](http://www.amsterdam-adorno.net/fvg1987_T_twa_Meja_late_Cap.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ALLEGRETTI, Giovani; TANG, Audrey; SECCHI, Michelangelo. Escalas híbridas de engajamento social: a integração de tecnologias pode ampliar os processos participativos? In: BALBIM, Renato (org.) **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016, p. 213-243.

ANDRADE, Domitila. Praça Portugal é entregue após obras de requalificação. **Jornal O Povo**. Fortaleza, 2. Set. 2016. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2016/09/02/noticiafortaleza,3656004/praca-portugal-e-entregue-apos-obras-de-requalificacao.shtml>>. Acesso em 10 jan. 2017.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

\_\_\_\_\_. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n.49, p. 25-46, 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017: mensagens principais**. Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmPT.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BAQUERO, Marcello. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mário (org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Araucária, 2002, p. 105-138.

BARBOSA, Daniela. Quase metade dos brasileiros é contra o casamento gay. **Revista exame**, São Paulo, 11 maio 2015, Brasil. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/quase-50-dos-brasileiros-sao-contra-casamentos-gays/>> Acesso em: 27 jan. 2017.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. (Série colóquios de excelência; n. 2)

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERNHARDT, Erica Maria Barroso. **Participação no espaço público**: o caso dos conselhos das cidades. Dissertação de mestrado no programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciências Sociais, departamento de Sociologia. Brasília, Universidade de Brasília, 2009.

BLOTTA, Vitor. S. L. **Habermas e o direito**: da normatividade da razão à normatividade jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo/ Rio de Janeiro: Paz & terra, 2015.

BONDUKI, Nabil. Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil. In. BALBIM, Renato (org.) **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016, p. 77-95.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campos. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010b.

BORGES, Luiz, Indignados: redes sociais em uso na Espanha. **Relações internacionais/cultura digital**: os usos da internet nos processos de transformação política e cultural — PUC-SP, São Paulo, 30 jun. 2013. Disponível em: <<http://blog.pucsp.br/culturadigitalri/?p=194>> Acesso em: 12. jan. 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm)> Acesso em: 19 out 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em: 19 out 2016.

BRITO, Débora. Câmara recorre de decisão do ministro Fux sobre pacote anticorrupção. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 16 dez. 2016, Política. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/camara-recorre-de-decisao-do-ministro-fux-sobre-pacote-anticorruptao>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

BUCCI, Eugênio. **A forma bruta dos protestos:** das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CABRAL, Gustavo César Machado. Para uma crítica à crise dos partidos políticos no Brasil. In. FREITAS, Raquel Coelho de; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (org.) **Democracia, equidade e cidadania.** Curitiba: CRV, 2014, p. 93-112.

CADEMARTORI, Sérgio; CADEMARTORI, Daniela. Diálogos sobre democracia e ambiente a partir dos enfoques substancial e procedimental da democracia. **Pensar**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 327-354, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3044/pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1517/1999.** Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Autor: Albérico Cordeiro e outros. Apresentação em: 18 ago. 1999. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **PL 2710/1992.** Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Autor: Nilmário Miranda - PT/MG. Apresentação em: 19 jan. 1992. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **PL 4146/1993.** Dá nova redação ao artigo primeiro da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que “dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências”. Autor: Poder Executivo. Apresentação em: 09 set. 1993. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **PL 4850/2016.** Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Autor: Antonio Carlos Mendes Thame - PV/SP e outros. Apresentação em: 29 mar. 2016. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **PLP 168/1993.** Dá nova redação das alíneas “d”, “e”, e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, §

9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Autor: Poder Executivo. Apresentação em: 22 out. 1993. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

CARVALHO, Helder Buenos Aires de. Alasdair MacIntyre e o retorno às tradições morais de pesquisa racional. In: OLIVEIRA, Manfredo A. de (Org.). **Correntes fundamentais da ética contemporânea**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 31-64.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CICLOVIDA. O viaduto do Cocó e a mobilidade em Fortaleza: o que mudou um ano depois. In. **MOBILIZE**: mobilidade urbana e sustentável, Brasil, 3 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/7238/o-viaduto-do-coco-e-a-imobilidade-em-fortaleza-o-que-mudou-um-ano-depois.html>> Acesso em: 27 jan. 2017.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CLAYTON, Ted. Political philosophy of Alasdair MacIntyre. **Internet Encyclopedia of Philosophy**: a peer-reviewed academic resource, Martin, 4 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.iep.utm.edu/p-macint/>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: DANS, M. J. B.; REHG, W. (Dir. publ.). **Deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

CORTES, Soraya Vargas. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 75-84.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DEMOCRACIA EN RED. DemocracyOS: Change the tool. **DemocracyOS**, Buenos Aires, 2 fev. 2015. Disponível em: <<http://democracyos.org>> Acesso em 10 jan 2017.

DOWBOR, Ladislau. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. In. BALBIM, Renato (org.) **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016, p. 25-54.

ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança**: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: Martins fontes, 2010.

EM PROTESTO de SP, maioria não tem partido, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2013, Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/>>

2013/06/1296886-em-protesto-de-sp-maioria-nao-tem-partido-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2017.

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

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Belo Horizonte: Guanabara, 1987.

FERNANDES, Leticia; BRAGA, Isabel; VENTURA, Manoel. Grupo pró-intervenção militar invade a câmara e sessão é suspensa. **O Globo**, São Paulo, 18 nov. 2016, Brasil. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/grupo-pro-intervencao-militar-invade-plenario-da-camara-sessao-suspensa-20474451>> Acesso em: 27 jan 2017.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del derecho y de la democracia. Madrid: Trotta, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. **Social text**, Durham, n. 25-26, p. 56-80, 1990. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/466240>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Organização: Rosa Freire d'Aguiar Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRIFFIN, Andrew. China's great firewall gets higher: tools to evade surveillance and site bans are blocked as Chinese internet censors tighten grip. **The Independent**, London, 30 jan. 2015, Tech. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/chinas-great-firewall-gets-higher-tools-to-evade-surveillance-and-site-bans-are-blocked-as-chinese-10013537.html>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

GRIPP, Alan. Retrospectiva: Manifestações não foram pelos 20 centavos. **Folha de São Paulo**: um jornal a serviço do Brasil, São Paulo, 27 dez. 2013, poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1390207-manifestacoes-nao-foram-pelos-20-centavos.shtml>> Acesso em: 31 dez. 2016.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria processual da constituição**. São Paulo: Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

\_\_\_\_\_; CARNIO, Henrique Garbellini. **Teoria política do direito**: A expansão política do direito. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. (Coleção humanística, 3)

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Sievechler. 2. ed., vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2. ed. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Traducción de José Luis Etchverry. Madrid: Cátedra, 1999. (Colección Teorema)

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: Martins fontes, 2012.

HARVEY, David. Direito à cidade. **Revista Piauí**, Rio de Janeiro, ano 2013, n. 82. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-acidade>> Acesso em: 21 out 2013.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução de Cláudio Carina. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HUNT, Lynn. **Política, cultura e classe na revolução francesa**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IPEA. Cidadãos e política: adesão democrática, comportamentos e valores. In. **Estado, instituições e democracia**: democracia. Livro 9, vol. 2. Brasília: IPEA, 2010, p. 367-402.

JAMESON, Fredric. **Postmodernism, or the cultural logic of late capitalism**. Durham: Duke University, 1991.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Tradução de Fernando Costa Mattos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

KOLM, Serge-Christophe. **Teorias modernas da justiça**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo e Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins fontes, 2000.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 33-42.

LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo do outro homem**. Tradução de Pergentino S. Pivatto et al. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Entre nós**: ensaios sobre a alteridade. Tradução de Pergentino S. Pivatto et al. Petrópolis: Vozes, 1997.

LOURENÇO; Iolando; GIRALDI, Renata. Nos últimos 20 anos, o Brasil fez um plebiscito e um referendo. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2013. Disponível em: < <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-30/nos-ultimos-20-anos-brasil-fez-um-plebiscito-e-um-referendo>> Acesso em: 18 jan. 2016.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LYNCH, Chistian Edward Cyril. Saquaremas e luzias: a sociologia do desgosto com o Brasil. **Insight inteligência**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 55, p. 21-37, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/quase-50-dos-brasileiros-sao-contras-casamentos-gays/>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

MACEDO, Lídia Suzana Rocha de; SILVEIRA, Amanda da Costa da. *Self*: um conceito em desenvolvimento. **Paidéia**, v. 22, n. 52, p. 281-289, mai./ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v22n52/14.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2017.

MACINTYRE, Alasdair. **After virtue**: a study in moral theory. Notre Dame: University of Notre Dame, 2007.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Apontamentos sobre a fundamentalidade do direito à democracia. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Org.). **Democracia e direitos fundamentais**: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2016, p. 65-84.

MANCINI, Pia. How to upgrade democracy for the internet era. **Ted**: ideas worth spreading. oct. 2014. Disponível em: <[https://www.ted.com/talks/pia\\_mancini\\_how\\_to\\_upgrade\\_democracy\\_for\\_the\\_internet\\_era](https://www.ted.com/talks/pia_mancini_how_to_upgrade_democracy_for_the_internet_era)> Acesso em: 15. jan. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MASSACRE de Eldorado dos Carajás: 20 anos de impunidade e violência no campo. **Anistia Internacional Brasil**, Rio de Janeiro, 15 abr. 2016, Defensores de Direitos Humanos. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/massacre-de-eldorado-dos-carajas-20-anos-de-impunidade-e-violencia-campo/>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

MAUS, Ingeborg. **O direito e a política**: teoria da democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

NEAL, Dave. Turkey blocks WhatsApp, YouTube, Facebook and Twitter all over again: another day, another national shutdown. **The Inquirer**, London, 4 nov. 2016, Communications. Disponível em: <<http://www.theinquirer.net/inquirer/news/2476430/turkey-blocks-whatsapp-youtube-facebook-and-twitter-all-over-again>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

NERES, Gabriela. Praça Portugal: o círculo no coração da Aldeota. **Vós**, Fortaleza, 2. dez. 2016, Histórias. Disponível em <<http://www.somosvos.com.br/praca-portugal-o-circulo-no-coracao-da-aldeota/>> Acesso em: 10. jan. 2017.

NUSSBAUM, Martha. Non-relative virtues: an Aristotelian approach. **Wider working papers**, Helsinki, n. 32, dec. 1987.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades; SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Sociologia do direito**: desafios contemporâneos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Coleção Justiça e Direito)

\_\_\_\_\_. **O liberalismo político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

RAZ, Joseph. **The morality of freedom**. Oxford: Clarendon, 1986.

REIS, Maria Regina; PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Análise do PL nº 4850/16**: 10 medidas contra a corrupção. Consultoria Legislativa, Estudo, jul. 2016. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema5/2016\\_3972\\_10-medidas-contr-a-corrupcao](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema5/2016_3972_10-medidas-contr-a-corrupcao)>. Acesso em: 25 jan. 2017.

RICCI, Rudá. **Lulismo**: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

ROSENN, Keith S. **O jeito na cultura jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Matrín Claret, 2006.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**: o tribunal superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751. Tradução de Berilo Vargas. São Paulo: Companhia da letras, 2011.



SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: 1 – debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa? Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SANTANA, Ana Elisa. Saiba o que mudou no pacote anticorrupção aprovado pela Câmara. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 2016, Política. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/saiba-o-que-mudou-no-pacote-anticorrupcao-aprovado-ontem-29-pela-camara>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como uma questão central para a nova agenda urbana mundial. In: BALBIM, Renato (Org.) **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016, p. 325-344.

SCORSIM, Ericson Meister. Comunicação social e democracia: regime jurídico dos serviços de televisão aberta. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord). **Direito constitucional brasileiro**: constituições econômica e social. v. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 497-531.

SEARLE, John R. **The constuction of social reality**. London: Penguin, 1995.

SECCO, Lincoln. As jornadas de junho. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Donienelli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 80, de 2016**. Estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção e dá outras providências. Autoria: Deputado Antonio Carlos Mendes Thame e outros. Recebimento em: 30 nov. 2016. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127692>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

SILVA, Yuri de Oliveira Dantas; OLIVEIRA, Renata Jardim. Emendas constitucionais: caminhos democráticos para a legitimação popular, com base em Habermas. In: MORAIS FILHO, José Filomeno de; CASTRO, Matheus Felipe de (Org.). **XXIV Encontro nacional do CONPEDI – UFS**: teorias democráticas e direitos políticos. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SOARES, Luis. Revista Veja cria um novo “líder das massas”. **Pragmatismo político**, 1º jun. 2013. Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/07/revista-veja-cria-uma-novo-lider-das-massas.html>> Acesso em: 12. dez. 2016.

SOUTO, A. L. S.; PAZ, R.D.O. A institucionalidade participativa: depoimento. São Paulo: Le monde diplomatique Brasil, São Paulo, 1º ago. 2013, Entrevista concedida a Francele Cocco.

Disponível em: <<http://webserver.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1477>> Acesso em: 21 out 2016.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; ARBOS, Kerlai Liziane. Constitucionalismo X democracia: o multiculturalismo e as comunidades tradicionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord). **Direito constitucional brasileiro: constituições econômica e social**. v. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 435-447.

STF [Supremo Tribunal Federal]. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 244-9 Rio de Janeiro**. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 11 set. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266267>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **MS 34530 MC / DF – Distrito Federal**. Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento em: 14 dez. 2016. Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310978523&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

TARIFAZERO.ORG. **Movimento Passe Livre**: em sete pontos o movimento explica quem é, o que pretende e como está organizado. 24 jun. 2009. Disponível em: <<http://tarifazero.org/mpl/>> Acesso em: 15 dez. 2016.

TARIQ, Ali. O espírito da época. In: HARVEY, David et al. **Occupy**: movimentos de protesto que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2012.

TAYLOR, Charles. **As fontes do self**: a construção da identidade moderna. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. The Politics of recognition. In: GUTMANN, Amy (org.). **Multiculturalism and the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 25-73. Disponível em: <[http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37119880/Taylor\\_Politics\\_of\\_Recognition.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1485285099&Signature=rywxjmnxI3iKY%2Bb5PKUw12J5VrY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe\\_Politics\\_of\\_Recognition.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37119880/Taylor_Politics_of_Recognition.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1485285099&Signature=rywxjmnxI3iKY%2Bb5PKUw12J5VrY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_Politics_of_Recognition.pdf)> Acesso em: 3 dez. 2017.

THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de Sérgio Karam. Porto Alegre: L&PM, 1997.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracia Realizada**: a alternativa progressista. São Paulo: Boitempo, 1998.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/RES/3/217/A**. 217 A (III). Universal Declaration of Human Rights. Third session, 10 dec. 1948. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a3r217a.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Refugees: the numbers. **Resources for speakers on global issues**, 12 July 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

VELASCO, Clara. Nível de abstenção é o mais alto desde 1998. **G1: Eleição em Números**, blog, São Paulo, 6 out. 2014, Política, Eleições 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/nivel-de-abstencao-nas-eleicoes-e-o-mais-alto-desde-1998.html>> Acesso em: 3 nov. 2016.

VITA, Álvaro de. Sociedade democrática e tolerância liberal. **Novos Estudos**. n. 84, p. 61-81, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n84/n84a05.pdf>> . Acesso em: 15 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Liberalismo igualitário e multiculturalismo. **Lua nova**, n 55-56, p. 5-27, 2002.

\_\_\_\_\_. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 66, p. 111-128, jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 42, n.3, p. 471-496, 1999 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 jan. 2017.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 151-158.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. v.2. São Paulo: Imprensa oficial, 2004.

WHEELER, Brian; HUNT, Alex. Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. **BBC News**, London, 1 sep. 2016, UK Politics. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>>. Acesso em : 7 ago. 2016.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ŽIŽEK, Slavoj. **O ano em que sonhamos perigosamente**. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. O violento silêncio de um novo começo. Traduzido por Fernando Marcelino e Chrysantho Sholl. In. HARVEY, David et al. **Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2012, p. 15-25.