

**VI ENCONTRO VIRTUAL DO
CONPEDI**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA II**

CLAUDIA MARIA BARBOSA

NATALIA MARIA VENTURA DA SILVA ALFAYA

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya; Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-720-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

Os trabalhos publicados nessa obra têm como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II, durante o VI Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 20 e 24 de junho de 2023, de forma remota, sobre o tema “Direito e Políticas Públicas na Era Digital”.

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos relatados pelos pesquisadores, realizou-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidas que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, que também têm a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos discutidos foram apresentados na ordem a seguir:

1 – “Constitucionalismo Crítico na América Latina: decoloniedade, repolitização do conflito e pluralismo jurídico”, de autoria de Wagner Eduardo Vasconcellos e Nelson Camatta Moreira. O estudo analisou o constitucionalismo de matriz decolonial, sob o prisma da Enrique Dussel, onde a matriz liberal-individualista, assentado nas premissas de organização formal-estrutural do poder político, no monismo jurídico e na abstração das normas jurídicas, revelou-se insuficiente para enfrentar e superar as assimetrias suportadas pelas populações subalternizados, notadamente na América Latina.

2 – “Democracia e Risco: a desdiferenciação funcional do sistema do direito pela comunicação neoconstitucionalista no Brasil”, das autoras Renata Almeida da Costa e Karen Lucia Bressane Rubim. A pesquisa investigou o fenômeno da desdiferenciação funcional do sistema do direito brasileiro em razão da comunicação neoconstitucional, o qual carrega a moral como unidade de sentido, utilizando-se como marco teórico a “Teoria dos Sistemas”,

proposta por Niklas Luhmann, com o objetivo de demonstrar o risco à democracia pela colonização sistêmica.

3 – “A Polarização do Discurso Político: as bolhas informacionais como mecanismos de amplificação dos discursos extremistas”, de autoria de Ana Carolina Marques Tavares Costa e Marcel Chaves Ferreira. O trabalho investigou o modo como a igualdade democrática, nos termos propostos por Jacques Rancière, estaria afetada nesse novo contexto de fragmentação e extremismos cultivados pelos recursos tecnológicos, que promovem o enclausuramento social por meio da formação de bolhas informacionais, um dos fenômenos de amplificação da polarização política e, por consequência, da disseminação dos discursos de ódio, fato que coloca em risco a democracia moderna.

4 – “As Estruturas de Suporte e a Construção de Legitimidade pelos Meios de Comunicação Institucionais do Supremo Tribunal Federal”, da lavra de Leonardo Paschoalini e João Pedro Felipe Godoi. Os autores visaram entender e desenvolver observações das estruturas que dão suporte ao Supremo Tribunal Federal, em especial aquelas relacionadas aos meios de comunicação, tanto ao longo do período da redemocratização (1987-1988), bem como após a implementação da Constituição Federal de 1988, alertando para a existência de potencialidades danosas quando tais instrumentos são utilizados para além das funções institucionais de publicidade e transparência dos atos judiciais.

5 – “Ameaças à Democracia Brasileira: politização das forças armadas e os riscos para o estado democrático”, de Alexander Fabiano Ribeiro Santos. A pesquisa percorreu o histórico de politização das Forças Armadas, associado a atos que prejudicaram a manutenção e consolidação da democracia, bem como o ressurgimento da ideia de intervenção militar no processo eleitoral, fato que chama a atenção para os riscos que representa para o estado democrático.

6 – “A Democracia como Princípio na Ordem Jurídico-Constitucional Brasileira: reflexões sobre suas origens e mutações numa perspectiva histórica”, de autoria de Ciro Rosa de Oliveira. O autor buscou analisar o princípio da democracia no âmbito da Constituição Federal de 1988 e o percurso histórico que tem possibilitado a sua densificação, de forma a compreendê-lo como um valor que orienta toda a ordem jurídico-constitucional brasileira.

7 – “A Crise Institucional e Política Brasileira: por que a reforma do poder legislativo é necessária para superá-la?”, da lavra de Pedro Henrique Fidelis Costa. O estudo investigou o protagonismo do judiciário correlacionado à necessidade de reforma do Poder Legislativo para contrabalancear os Poderes e restaurar a legitimidade do Parlamento perante a sociedade

civil, por meio de candidaturas independentes, do voto distrital puro e de modificações nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

8 – “A Gravidade e as Consequências do Fenômeno das Fake News para a Democracia Brasileira”, dos autores Aline Hoffmann, Marcos Leite Garcia e Morgan Stefan Grando. O trabalho analisou o fenômeno da desinformação operado no âmbito das redes virtuais, fato que causa retrocesso na democracia e tornou-se terreno fértil para discursos de ódio, de modo que os usuários saíram das redes e partiram para atos criminosos fora do ambiente virtual, gerando danos a democracia e ao patrimônio público.

9 – “Interpretação Constitucional, Supremacia Judicial e Controle das Emendas Constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal”, de Samille Lima Alves, Olivia Brandão Melo Campelo e Deborah Dettmam Matos. As autoras buscaram esclarecer se a atuação do STF no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade ADIs 829-3/1993, 939-7/1993, 2.797-2/2005 e 5.105/2015 consistiu ou não em manifestação de sua supremacia judicial, à luz dos ensinamentos de Jeremy Waldron e Rodrigo Brandão.

10 – “Práticas Constitucionais: o costume constitucional nas constituições rígidas e flexíveis”, dos autores Nelson Juliano Cardoso Matos, Sebastião Patrício Mendes da Costa e Elayne Kallyne Braga da Silva Sobral. A pesquisa examinou a vinculação entre constituições flexíveis ou rígidas e normas não escritas, posteriormente abordou o costume constitucional, especialmente quanto à eficácia perante as demais normas e sua aplicação, e, por fim, percorreu as convenções e as práticas constitucionais no caso brasileiro.

11 – “Modelos Contemporâneos de Câmaras Altas na tradição Ocidental: análise dos casos norte-americano, britânico, alemão, francês e espanhol”, de autoria de Ana Luísa Melo Nogueira e Nelson Juliano Cardoso Matos. O estudo investigou os modelos de câmaras altas em parlamentos bicamerais contemporâneos, com o objetivo de apresentar uma síntese sobre as ideias em torno desse instituto, explicando as dimensões e perfis que as câmaras altas podem assumir, a depender das escolhas dos poderes constituintes, com o fito de contribuir para o campo de estudo da teoria constitucional e da democracia.

12 – “Controle de Constitucionalidade no Sistema Jurídico Brasileiro”, de Marcelo Bezerra Ribeiro e Jussi Anne Gonçalves de Lima Campos. O trabalho analisou os modelos de controle de constitucionalidade brasileiro, dissertando sobre a técnica, os modelos e as ações para manuseio da temática.

13 – “A Justiça Social e a Busca pelo Pleno Emprego como Garantias Constitucionais: é possível pensar em efetividade no contexto econômico vigente?”, das autoras Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, Elisangela Volpe dos Santos e Ana Clara da Silva Ortega. A pesquisa examinou a desigualdade social no Brasil no atual modelo econômico, buscando compreender a concentração de renda como empecilho para o alcance da justiça social, em especial, a busca pelo pleno emprego e redução das desigualdades sociais e regionais.

14 – “Crise Democrática: os evangélicos e o seu real projeto de poder”, da lavra de Amanda Costa Centeno. A autora tratou o fenômeno do crescimento evangélico brasileiro com relação ao panorama democrático e sua influência no Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro.

15 – “Constitucionalismo Negro: por uma teoria constitucional emancipatória e antirracista”, de autoria de Benjamin Xavier de Paula. O estudo analisou as condições dos negros nas cartas constitucionais brasileiras de 1824a1988, com o objetivo de examinar os silenciamentos e formas de opressão que ratificaram a condição do negro em uma condição de subalternidade no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as possibilidades de um projeto de emancipação política e social amparado em um constitucionalismo negro.

16 – “As Conferências Nacionais de Políticas Públicas como Inspiração para um Desenho Institucional Permeável ao Constitucionalismo Popular”, da autora Mariana Tavares Pedi. A pesquisa explorou o constitucionalismo popular como corrente de pensamento crítico à Supremacia Judicial, com o objetivo de aproximar o povo da tarefa de atribuição de sentido à Constituição, por meio da deliberação cidadã e participação popular, apresentando as Conferências Nacionais de Políticas Públicas como forma de implementação do constitucionalismo popular.

17 – “A Solução Heterárquica como Proposta para os Conflitos entre Constituições Transnacionais”, de José Laurindo De Souza Netto, Higor Oliveira Fagundes e Amanda Antonelo. Os autores, com base na proposta de Teubner sob a perspectiva sistêmica de Luhmann, discutiram os conceitos de colisão inter-regimes e colisão intercultural, a transnacionalidade das constituições, os fragmentos constitucionais na sociedade atual e, por fim, a solução heterárquica como proposta para os conflitos entre constituições transnacionais.

18 – “A Evolução do Poder Judiciário: de poder nulo a legislador positivo supremo”, das autoras Maria Claudia Almendra Freitas Veloso e Olivia Brandão Melo Campelo. O trabalho analisou a evolução do Poder Judiciário desde as ideias de Montesquieu até a Constituição

brasileira de 1988, ressaltando a possibilidade de o judiciário anular os atos de outros poderes e criar normas com efeito erga omnes, fato que traz o desequilíbrio entre os poderes.

19 – “Processo Constitucional: os writs e as ações constitucionais vigentes na constituição federal de 1988 para eficácia dos direitos individuais e coletivos”, de autoria de Marcelo Bezerra Ribeiro e Jussi Anne Gonçalves de Lima Campos. O estudo percorreu os instrumentos constitucionais asseguradores dos direitos e interesses, individuais ou coletivos, quais sejam: habeas corpus, habeas data, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular e ação civil pública.

20 – “A Crise de Representatividade e Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros e os Reflexos no Processo Democrático”, das autoras Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, Ana Clara da Silva Ortega e Elisangela Volpe dos Santos. A pesquisa analisou o contexto atual da representação social dos partidos políticos no Brasil, buscando verificar se há uma efetividade dessa conjuntura no processo democrático.

Como se vê, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade de temáticas decorrentes das questões que envolvem o constitucionalismo, a teoria constitucional e a democracia, assuntos que atualmente têm grande repercussão em razão de um processo de erosão democrática experimentado não só no Brasil, como também ao redor do mundo.

Estamos certas de que a presente obra constitui-se em fonte de inspiração, consulta e análise para o desenvolvimento de novos estudos com foco na teoria constitucional, em defesa da democracia e do direito constitucional humanizado.

Profa. Dra. Cláudia Maria Barbosa

PUCPR

Profa. Dra. Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya

Escola de Direito das Faculdades Londrina - EDFL

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres

UFMS

AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSPIRAÇÃO PARA UM DESENHO INSTITUCIONAL PERMEÁVEL AO CONSTITUCIONALISMO POPULAR

NATIONAL PUBLIC POLICY CONFERENCES AS AN INSPIRATION FOR AN INSTITUTIONAL DESIGN PERMEABLE TO POPULAR CONSTITUTIONALISM

Mariana Tavares Pedi ¹

Resumo

O constitucionalismo popular é corrente de pensamento crítica à Supremacia Judicial, com o objetivo de aproximar o povo da tarefa de atribuição de sentido à Constituição, por meio da deliberação cidadã e participação popular. Assim, o constitucionalismo popular tem potencial teórico pra influir na reorganização dos poderes do estado, e superar uma aparente relação paradoxal entre constitucionalismo e democracia. Todas estas questões serão exploradas na presente pesquisa, nos dois primeiros capítulos, a partir de revisão bibliográfica. Num terceiro momento, avança-se para o estudo de desenhos institucionais compatíveis com a implementação de um constitucionalismo popular no plano prático, investigando-o mediante revisão bibliográfica de estudos empíricos sobre a experiência das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Brasil. Reunindo tais preocupações acadêmicas, espera-se, ao final, responder ao seguinte problema: em que medida as experiências das Conferências Nacionais de Políticas Públicas podem inspirar mecanismos úteis à execução prática do constitucionalismo popular? A hipótese é que o modelo das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, por permitir, nos distintos níveis de organização estatal, participação popular direta via deliberação, fornece um desenho institucional compatível com a implementação prática do constitucionalismo popular.

Palavras-chave: Constitucionalismo, Democracia, Constitucionalismo popular, Conferências nacionais de políticas públicas, Poder constituinte

Abstract/Resumen/Résumé

Popular constitutionalism is a current of thought that is critical to judicial supremacy, aiming to bring the people closer to the task of giving meaning to the Constitution, through citizen deliberation and popular participation. Thus, popular constitutionalism has the theoretical potential to influence the reorganization of the powers of the state, and overcome an apparent paradoxical relation between constitutionalism and democracy. All these questions will be explored in this research, in the first two chapters, based on a bibliographical review. In a third moment, we advance to the study of institutional designs compatible with the implementation of a popular constitutionalism on a practical level, investigating it through a bibliographic review of empirical studies on the experience of the National Public Policy

¹ Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na linha de pesquisa "Função Política do Direito e Teorias da Constituição". Graduada em Direito pela UENP. Advogada.

Conferences in Brazil. By bringing together these academic concerns, we hope, in the end, to answer the following problem: to what extent can the experiences of National Public Policy Conferences inspire useful mechanisms for the practical implementation of popular constitutionalism? The hypothesis is that the model of National Conferences on Public Policies, by allowing, at the different levels of state organization, direct popular participation through deliberation, provides an institutional design compatible with the practical implementation of popular constitutionalism.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutionalism, Democracy, Popular constitutionalism, National conferences on public policies, Constituent power

INTRODUÇÃO

O autoritarismo das Ditaduras Militares marcou a América Latina entre os anos 50 e 60. Ao longo das décadas de 80 e 90, no curso da redemocratização de diversos países latino-americanos, profundas transformações constitucionais se instauraram na região, tendo alguns países realizado importantes reformas em seus textos (v.g.: Argentina, em 1994; México, em 1992, e Costa Rica em 1989), e outros promulgados novas Constituições Federais (v.g.: Paraguai em 1992, Colômbia em 1991 e Brasil em 1988) (UNPRIMNY, 2011, p. 01). Embora haja diferenças importantes nos projetos nacionais deste novo constitucionalismo latino-americano, é também possível identificar uma série de traços comuns às Constituições dos países, dentre os quais se destaca: i) no que toca à parte dogmática, maior reconhecimento e valorização do pluralismo em suas diversas formas, bem como incorporação de diversos direitos constitucionais aos cidadãos, seja de tradição liberal (v.g. intimidade, devido processo, liberdade de expressão), seja de natureza social e cultural (v.g. educação e saúde); ii) quanto à parte orgânica ¹, buscou-se ampliar o espaço de participação cidadã, pela adoção de mecanismos de democracia direta (v.g. consultas populares e referendos), e pela criação de instâncias de controle popular de gestão pública (UNPRIMNY, 2011, p. 02-07).

Desta feita, inegável que o constitucionalismo latino-americano tenha alçado conquistas, empreendendo esforços para que o Poder Constituinte não se restrinja ao momento fundacional da Constituição, mas para que permaneça vivo, permitindo ao povo constante participação na atribuição de sentido a seu texto (FALLER; KOZICKI, 2017, p. 172). O pesquisador argentino Roberto Gargarella, dedicou estudos a demonstrar que, apesar da incorporação de novos direitos pelas constituições dos países da América Latina, estes ainda pendem de efetivação, uma vez que não houve alterações significativas nas instâncias de poder. Neste sentido, Gargarella (2015a, p. 104-105) incita o reingresso à “Sala de Máquinas” das Constituições, conclamando a necessidade de se repensar a forma como os poderes do Estado são organizados e realizados.

Atendendo à necessidade de redesenho institucional das instâncias de poder, exsurge a corrente de pensamento denominada “Constitucionalismo Popular”, a qual

¹ A parte dogmática da Constituição relaciona-se com as listas de direitos, e a parte orgânica tem a ver com a organização e divisão do poder (GARGARELLA, 2009, p. 27).

pretende, em síntese, outorgar um papel central à cidadania na interpretação da Constituição, sob a premissa de que nenhum ramo do poder ter supremacia no controle de sentido do texto constitucional (ORTEGA, 2013, p. 337/338). Entre as grandes questões exurgentes, está a possibilidade de redesenhar as instituições orgânicas para contemplar a implementação de um Constitucionalismo Popular no Brasil. É preciso, portanto, para a implementação prática dos preceitos desta corrente de pensamento, refletir sobre um desenho institucional que de um lado, estimule a participação popular efetiva, e, de outro, que tenha condições reais de execução.

Pretende-se estudar a experiência brasileira das Conferências Nacionais de Políticas como modelo de inspiração possível à implementação de um constitucionalismo popular, tratando-se de mecanismo democrático que conjuga deliberação e participação popular direta. Reunindo tais preocupações acadêmicas, espera-se, ao final, responder ao seguinte problema: em que medida as experiências das Conferências Nacionais de Políticas Públicas podem inspirar mecanismos úteis à execução prática do constitucionalismo popular? Com esse objetivo em mente, o primeiro capítulo visa à reconstrução histórica dos eventos que marcaram o constitucionalismo, com foco em sua permanente tensão com a democracia, e no papel atribuído ao povo neste tensionamento. No segundo capítulo, investiga-se o constitucionalismo popular enquanto corrente teórica que, a partir da crítica à supremacia judicial, visa acentuar o papel cidadão na interpretação da Constituição Federal e, com isso, contribui para uma reaproximação entre constitucionalismo e democracia. Tais análises são feitas por meio de revisão bibliográfica. Num terceiro momento, a partir da revisão bibliográfica de pesquisas empíricas sobre as Conferências Nacionais de Políticas Públicas (seus obstáculos e resultados positivos), explora-se referido modelo como permeável a uma realização prática do constitucionalismo popular.

1. DEMOCRACIA X CONSTITUCIONALISMO

Muito se discute sobre a possibilidade da Constituição não ser um documento que redunde em si mesma, que não se reduza ao constituído, mas que impulse o poder constituinte, mediando a construção de uma comunidade política (CHUEIRI, 2013, p. 26). Esta discussão parece ter ainda mais razão de ser quando pensada em contextos marcados por conflitos políticos, como tem se caracterizado o Brasil neste

século. Nestes cenários, é de se pensar como Direito e o Estado estão organizando o poder político de que o povo é titular, ou melhor, como deveriam fazê-lo. A formulação de um estado a partir de uma constituição vem sendo replicada mundo afora, em grande medida, desde a Revolução Francesa e a Independência Norte-americana, eventos históricos em que um documento fundamental foi escrito com vistas a tutelar os preceitos essenciais daqueles países, ligados à divisão e exercício dos poderes, e à eleição de direitos básicos, comuns a todos os cidadãos.

À Independência Norte-americana também é atribuída a nomenclatura de “revolução”, haja vista o pioneirismo associado a este evento histórico, responsável por estabelecer a primeira república moderna, fundada em um documento central: a constituição. A independência não era uma pauta nos primeiros de colonização britânica, quando grandes companhias mercantis da metrópole financiaram o estabelecimento de colonos em solo americano. Em razão deste viés privatista, as colônias ao norte detinham certa autonomia organizacional e econômica, pois podiam comercializar sem interferência direta da Inglaterra. Este cenário de autonomia mudará em meados do século XIII: parte por conta de uma crise financeira pós-conflitos com a França, parte porque precisava de territórios consumidores onde pudesse escoar a produção fruto da Revolução Industrial, a Inglaterra passará a intereferir diretamente nas colônias e em seus negócios, impondo uma série de tributações e medidas de austeridade (SOARES, 2020).

A Revolução Norte-americana será gestada neste período de interferência da metrópole, reagindo os colonos às tributações impostas, ora de forma mais pacífica, mediante a escritura de manifestos críticos, ora com mais violência, a exemplo do famoso episódio *Boston Tea Party*, quando ativistas disfarçados de indígenas *Mohawk* invadiram navios cargueiros britânicos, e, em protesto à tributação daquele produto, despejaram diversos sacos de chá no mar. Entretanto, àquela altura, embalados pelas ideias iluministas que circundavam o ocidente, o que mais incomodava era a ausência de representação no Parlamento Inglês e a ausência de efetivo poderio político. Em 1776, Thomas Paine divulga seu manifesto “Senso Comum”, pelo qual questiona a legitimidade da Coroa Britânica, e incita a possibilidade das colônias se autogovernarem. O documento instiga a centelha revolucionária, e faz romper os últimos resquícios de identidade com a Inglaterra, de modo que, em 04 de julho daquele mesmo ano, veio a ser redigida a Declaração de Independência (PIRES, 2021).

A Constituição Norte-americana sobreveio apenas em 1787. Em seu processo de elaboração, os *pais fundadores* pensavam sobre como tornar viável a democracia num país tão grande como os Estados Unidos. Havia dois projetos principais: os antifederalistas entendiam ser impossível uma república livre, una e democrática no território continental, e, por isso, apostavam na manutenção de uma Confederação, da autonomia das unidades políticas e das liberdades conquistadas; os federalistas, por sua vez, entendiam que as democracias clássicas não haviam sucedido porque, permitindo a participação popular direta, haviam oferecido demasiado espaço para a instabilidade e o atropelo de minorias. O projeto federalista saiu vencedor. Na nova Constituição, a saída para conter a desordem e domesticar as massas foi depositada na delegação de poderes por meio do voto, considerada, assim, o primeiro filtro que o constitucionalismo atribuiu a democracia (PIRES, 2021).

Aterrissando na Europa, a Revolução Francesa compreende uma série de eventos históricos desencadeados em oposição ao absolutismo monárquico inaugurado em 1614, quando Luís XIV dissolve os Estados Gerais ² e amplia seus poderes sobre nobres, cléricos e comerciantes, e que culmina na promulgação, em 1791, de uma Constituição, na qual os poderes foram organizados em Executivo, Legislativo e Judiciário e distribuídos entre representantes da Nação. O processo revolucionário não pode ser entendido como um movimento homogêneo. Embora o povo (assim entendido como os majoritários cidadãos comuns da França, sem privilégios econômicos ou de qualquer ordem) tenha se engajado na luta por mais direitos e melhores condições de vida, e, em alguns momentos, conseguido algum espaço nos eventos revolucionários, é verdade que os burgueses, em especial os conservadores do grupo *girondino*, lograram cooptar grande parte dos cargos representativos, e fazer valer seus interesses na última versão do texto constitucional (VIEIRA, 2001, p. 15-25).

² Os Estados Gerais eram assembleia composta por representantes do clero (Primeiro Estado), da nobreza (Segundo Estado) e do restante da população (Terceiro Estado). Este terceiro ramo, porém, estava longe de representar o povo francês de forma coesa, pois era composto apenas por comerciantes bem sucedidos - os burgueses. Os Estados Gerais haviam sido convocados por Luís XIII num contexto de crise econômico-social, visando à discussão de uma reforma tributária. As discussões dos Estados Gerais, contudo, não levaram a nenhum resultado frutífero, e apenas evidenciaram a prevalência de direitos dos dois primeiros estados em relação ao terceiro (VIEIRA, 2001, p. 15-25).

O que fez, contudo, a Constituição assumir centralidade no Estado pós-revolucionário francês, não foi, pura e simplesmente, o fato de ter organizado e dividido os poderes, e elencado os valores centrais daquele projeto vislumbrado para o país. A razão por detrás de sua supremacia assenta-se, também, em uma teoria filosófica desenvolvida e acolhida no período revolucionário, de autoria do abade e político Sièyes. Segundo o teórico, a Constituição deveria consagrar o Poder Constituinte, ou seja, uma força extralegal equivalente à vontade irrestrita e incondicionada da Nação. Assim, o texto constitucional teria validade não apenas por sua forma, mas pelo fato de expressar uma força que o transcendia: a soberania nacional. O conceito de soberania defendido por Sièyes não abranje, contudo, os interesses da maioria do povo francês, pois, para ele, nem todos os cidadãos são capazes de representar os interesses permanentes da Nação, mas apenas homens, segundo critérios etários e censitários (COLÓN-RÍOS, 2020, 54).

Antes mesmo do abade Sieyès desenvolver sua Teoria do Poder Constituinte, Rousseau já dedicava estudos à soberania e à existência de uma lei fundamental, com bastante distinção, porém, quanto à origem dos poderes e sua formas de implementação e distribuição. Para Rousseau, a lei fundamental deveria ser elaborada de forma direta pelo povo, entendido como a plenitude dos cidadãos, independentemente de privilégios; acreditava, ainda, que esta lei não poderia servir de amarra ao povo, podendo ser rediscutida quando necessário. Segundo a leitura de Colón-Ríos (2020, p. 35) sobre Rousseau, o ineditismo de seu pensamento era, justamente, ideia de que, mesmo sob a égide do contrato social, o povo soberano poderia (re)ativar a elaboração de sua constituição quando bem entendesse.

A visão de Rousseau, contudo, enfocando a soberania popular como algo pertencente ao povo propriamente dito, embora aceita num nível retórico, teve pouca adesão prática. Ou seja, na constituinte francesa, e mesmo na maioria dos processos de elaboração constitucional ocorridos no séc. XIX, houve uma rejeição à participação de grande maiorias, estabelecendo-se um sistema eleitoral forte e outros meios institucionais de garantir a prevalência da vontade da Nação (COLÓN-RÍOS, 2020, 54). Não se pode prever o que teria sido o constitucionalismo caso as ideias de Rousseau tivessem prevalecido nas constituintes da Revolução Francesa. O fato é que, com a adoção do modelo de Sièyes, inauguraram-se uma teoria e uma prática pelas quais muitas pessoas foram excluídas do poder político, impedidas de votar e serem votadas, e de influir de fato nas decisões centrais do Estado. Desse modo, toda a radicalidade

contida na pulsão democrática revolucionária se vê limitada; a soberania popular é domesticada pela representação política. Daí, portanto, que se atribui ao constitucionalismo fruto da Revolução Francesa a responsabilidade por implementar um verdadeiro filtro à democracia: a representação (PIRES, 2021, p. 17).

Como se nota, os dois principais eventos históricos encarados como precursores do constitucionalismo carregaram consigo uma paradoxal relação com a democracia. Se tanto a Independência Norte-americana quanto a Revolução Francesa ocorreram também sob o impulso da mobilização popular, as principais conquistas dessas lutas, o estado republicano e a constituição, acabaram por refrear a potência democrática deste mesmo povo. O constitucionalismo veio a ser replicado e reformulado na maioria dos países ao longo dos anos, e até a atualidade. Embora com diversas mudanças em sua formulação, a exemplo da adoção de um sistema de princípios, e da centralidade do Poder Judiciário em sua operacionalização, os apontados filtros à democracia – delegação de poderes e representação – continuam permeando a organização de poderes nos Estados.

Modernamente, o filósofo italiano Antônio Negri (2002, p. 20) retoma, com bastante criticidade, o estudo do Poder Constituinte, atentando para esta relação paradoxal entre democracia e constitucionalismo, numa ideia segundo a qual o poder do povo soberano se esgota no momento de fundação de uma nova Constituição Federal, ao impor uma série de regras domesticadoras deste mesmo poder. Em suas palavras, o constitucionalismo *“apresenta-se como teoria e prática do governo limitado: limitado pelo controle jurisdicional dos atos administrativos e, sobretudo, pela organização do poder constituinte pela lei”*.

Reconhece-se ser fulcral o trabalho de Negri, chamando atenção para a necessidade de que o poder do povo seja uma força viva e constante. Alinha-se mais, porém, com Vera Karam Chueiri e Miguel Godoy (2010, p. 164), no sentido de que o constitucionalismo não precisa, necessariamente, frear o exercício do Poder Constituinte, mas pode reafirmá-lo, quando garantir e potencializar compromissos históricos e sociais assumidos a partir da Constituição Federal, quando salvaguardar e fornecer mecanismos de proteção às minorais, e quando respeitar reclamos oriundos de grupos sociais mais necessitados.

Aderindo à discussão, Roberto Gargarella (2015b, p. 2000-2001, tradução livre)³ compreende que o constitucionalismo só é capaz de realizar a democracia se baseado na igualdade como pressuposto comum, numa lógica segundo a qual todo o cidadão tem direito de participar da resolução dos assuntos que afetam sua própria comunidade: *“com efeito, queremos preservar certos direitos fundamentais que permitam a cada um levar adiante sua vida conforme seus próprios ideais; e queremos preservar uma estrutura de decisão democrática na qual a opinião de cada um valha o mesmo que a dos demais”*.

Nos anos que se seguiram à Independência Norte-Americana e à Revolução Francesa, não foram poucos os estudos dedicados à superação das distâncias que a delegação de poderes e a representação trouxeram em relação ao povo, suas mazelas, e suas lutas. Graças a grandiosos estudos como os de Ronald Dworkin, os sistemas jurídicos, hoje em dia, têm formulações e ferramentas com potencial para reaproximar o direito e a moral, “buscando a concretização de valores compartilhados por toda a comunidade, em certo momento e lugar, a fim de legitimar o exercício do direito enquanto instrumento de poder” (CAMBI, 2020, p. 165). Diversas constituições de países latino-americanos incorporam em seus textos direitos de indivíduos e grupos, e garantias que, se bem aplicadas pelo Poder Judiciário (com grande centralidade), seriam capazes de realizar justiça, no plano prático, às urgências do povo marginalizado por sua raça, classe, cor, sexualidade e por tantos outros vetores de discriminação. Um olhar mais amplo já permite a percepção de que o Direito, apesar das garantias e das técnicas hermenêuticas, é composto por indivíduos, seus preconceitos e suas parcialidades, e que a realidade do povo, dito soberano, ainda é marcada pela desigualdade social. Apesar dos avanços dogmáticos, o povo ainda segue distante do poder, e da possibilidade de utilizar as ferramentas do Estado de Direito a seu favor.

Ainda segundo Roberto Gargarella (2015a, p. 1-11), há uma razão pela qual o novo constitucionalismo latino-americano não tem logrado propiciar igualdade de participação política: o “impacto interseccional”, correspondente ao fato de que as mais recentes constituições adotaram um sistema de integração entre modelos distintos e em

³ “En efecto, queremos preservar ciertos derechos fundamentales que permitan a cada uno llevar adelante su vida conforme a sus propios ideales; y queremos preservar una estructura de decisión democrática en donde la opinión de cada uno valga lo mismo que la de los demás” (GARGARELLA, 2015b, p. 2000-2001).

contrariedade. Ao passo que largas listas de direitos – inclusive sociais – foram contempladas, houve poucas alterações na parte orgânica das constituições, de modo que o poder político segue centralizado e concentrado na mão de uma pequena elite, correspondendo aos interesses do acordo liberal-conservador da velha usança. Os impactos são diversos, incluindo transferências de mais poderes às mãos do Judiciário, o ramo menos democrático do poder. Para Gargarella, portanto, pouco adianta advogar em prol dos direitos dos mais necessitados, se não adendramos na “sala de máquinas” das constituições latino-americanas.

2. NOVOS DESENHOS PARA UM CONSTITUCIONALISMO MAIS PRÓXIMO DO POVO

O constitucionalismo, em sua expressão mais atual, carrega consigo, e irradia para os diversos ramos do direito, ferramentas e promessas de fazer valer as garantias e os direitos fundamentais dos cidadãos. Referida missão é atribuída especialmente aos juízes, que devem se portar, não como meros exegetas da lei, mas como instrumentos de reinvenção, reinterpretação e revisão dos institutos jurídicos em casos concretos, buscando decisões fundamentadas em princípios éticos e de justiça, legítimas e não arbitrárias. “O novo modelo tem a virtude de abrir espaço para a argumentação e a razão críticas, as quais são capazes de refletir os conflitos sociais, econômicos, culturais e políticos para, na melhor medida possível, promoverem a igualdade, a cidadania, a justiça e a democracia” (CAMBI, 2020, p. 161). Daí, portanto, a centralidade atribuída ao Poder Judiciário no constitucionalismo vigente: ainda que os Poderes Executivos e Legislativos falhem, e produzam normas capazes de atentar contra os direitos dos cidadãos, espera-se que os julgadores sejam capazes de corrigir tais desvios, e interpretar tais comandos à luz dos valores da Constituição. Ou seja, à lógica do processo político-parlamentar agrega-se mais uma camada de atribuição de sentido e alcance da norma, sobrevivida do Poder Judiciário (LIMA, 2018, p. 3).

Junto com a tendência moderada de se outorgar ao Poder Judiciário o dever de controle de constitucionalidade de normas infraconstitucionais e de atos administrativos, cresce também uma corrente de pensamento denominada “constitucionalismo político”, a qual crítica a possibilidade das Cortes definirem, com exclusividade, em com a palavra final, o que é ou não constitucional. Dentre os diversos fundamentos para tal crítica, destaca-se o fato de ser o Poder Judiciário o único dos poderes integrados por membros não-eleitos, não sujeitos a *accountability*, que, não

possuem um “mandato” temporalmente limitado, e que, na maior parte das vezes, representam a elite do país (LIMA, 2018).

Os estudos dedicados à crítica e à formulação de alternativas à Supremacia Judicial (assim entendida como a estruturação dos poderes do Estado na qual o Poder Judiciário tem a última palavra sobre o sentido da Constituição) são reunidos sob a nomenclatura “constitucionalismo político”. Dentre os pensadores expoentes estão Jeremy Waldron e Richard Bellamy, os quais, embora partam de tradições filosóficas distintas (liberal e republicana, respectivamente), podem ser aproximados sob alguns vieses: **a)** para ambos, na relação entre política e direito, a primeira possui prevalência axiológica; **b)** ambos apoiam a relevância do dissenso e da participação popular na política; **c)** os dois rejeitam, não completamente, mas em grande medida, a possibilidade do Poder Judiciário exercer o controle de constitucionalidade (LIMA, 2018).

O constitucionalismo popular é corrente de pensamento proposta no seio dessa discussão, uma vez que, a partir da crítica a supremacia judicial (GARGARELLA, 2019), pretende reconhecer cidadãos excluídos, a partir dos espaços que ocupam, como legítimos intérpretes da constituição, acolher os dissensos que expressam, e integrá-los ao jogo democrático plural (FALLER, 2020, p. 213). Esta corrente de pensamento representa a tradição filosófica democrático-popular do citado movimento, mais amplo e heterogêneo, denominado constitucionalismo político, eis que compartilham críticas sobre as competências das cortes constitucionais (LIMA, 2018, p. 07). Ou seja, embora esteja alinhado ao núcleo crítico do constitucionalismo político, o constitucionalismo popular tem outra abrangência quanto à legitimidade de interpretação constitucional, e às formas de privilegiá-la no campo prático, já que visa aproximar o povo, e não outra instância representativa do poder, da atribuição de sentido à Constituição.

O constitucionalismo popular (também chamado constitucionalismo democrático ou débil) nasce nos Estados Unidos da América e tem, naquele país, como principais defensores, Mark Tushnet, Larry Kramer, Robert Post, Reva Siegel e Barry Friedman. O professor Joel Colón Rios também tem importantes contribuições na prática (ORTEGA, 2013, p. 224). Sua proposta visa incluir o povo no processo de construção de sentido à Constituição, numa gramática que vá além do “binômio judicial review versus parlamento” (FALLER, 2020, p.47).

Traz-se aqui uma definição do constitucionalismo popular proposta por Roberto Niembro Ortega, pesquisador mexicano, entendendo-se que seus estudos sobre

o assunto carregam lentes mais adaptadas a realidade político-democrática da América Latina, e portanto, do Brasil (2013, p. 706, tradução livre):

O constitucionalismo popular se apresenta como uma proposta teórica sugestiva de repensar o papel do povo e dos juízes como intérpretes constitucionais. Especialmente em um entorno em que houve a opção por um constitucionalismo fortemente elitista, que não dá conta dos movimentos sociais que se apresentam todos os dias em nossas ruas, e que perde de vista que “a democracia não é algo que se ‘dá’ ou se ‘concede’, é, em verdade, um movimento aberto, obstinado e precário, a favor da igual liberdade de todos e contra as oligarquias e tiranias de diferentes ordens [...]”⁴.

A partir da conceituação de Ortega, tem-se que o constitucionalismo popular é corrente de pensamento que visa aproximar o povo da configuração da Constituição, tendo, no horizonte, a expectativa de contribuir para a efetivação da soberania popular. A soberania, neste caso, é entendida numa formulação muito mais próxima àquela de Rousseau do que de Sièyes, uma vez o povo é entendido em sua amplitude, e não sob vieses excludentes, e que sua participação na esfera constitucional é vislumbrada de forma mais direta. Neste sentido, se a democracia foi refreada desde sua concepção, a partir dos filtros à participação popular oriundas da delegação de poderes e da representação, o constitucionalismo popular possui potencial para a superação deste antagonismo, já que mantém a Constituição como documento central de organização do Estado, mas convida o povo a manter-se próximo de seu alcance e significado, mesmo sob a égide do poder constituído.

De modo similar, o constitucionalismo popular também responde às críticas formuladas por Roberto Gargarella (2017) sobre o “novo constitucionalismo americano”, pois, para ele, nas constituições vigentes dos países da América Latina, prevaleceram as continuidades, uma vez que, apesar das largas listas de direitos incorporadas por seus textos, houve pouco ou nenhuma redistribuição dos poderes do estado: “permanecem desde o século XIX, quase intocadas, estruturas de poder de antiga utilização, as quais consagram um poder concentrado e poucas possibilidades para participação popular na política” (tradução livre).⁵

⁴ “El constitucionalismo popular se presenta como una propuesta teórica sugerente para repensar el papel del ‘pueblo’ y de los jueces como intérpretes constitucionales. Máxime en un entorno en el que hemos optado por un constitucionalismo fuertemente elitista que no da cuenta de los movimientos sociales que se presentan todos los días en nuestras calles y que pierde de vista que “la democracia no es algo que se ‘da’ o se ‘concede’, sino más bien, un movimiento abierto, empeinado y precario, a favor de la igual libertad de todos y contra las oligarquías y tiranías de diferente signo [...]”. (ORTEGA, 2013, p. 706).

⁵ “Permanecen desde el siglo xix, casi intocadas, estructuras de poder a la vieja usanza, que consagran un poder concentrado y pocas posibilidades para la intervención popular en política”.

Ora, discutir qualquer modelo de constitucionalismo, por si só, significa discutir como o Direito, por meio da Constituição, organiza os poderes emanados do povo, e disciplina seu exercício. Com efeito, é na Constituição Federal que Direito e Política se confluem, dissipando-se os limites entre um e outro, esvaídos no constante tensionamento entre democracia e constitucionalismo (FALLER, 2020, p. 17). Nesta lógica, o constitucionalismo popular propicia a convergência entre Política e Direito, ao trazer o povo na incursão à “sala de máquinas” da Constituição Federal, e contemplar a ideia de que nem a Política é mera vontade, nem o Direito é mera racionalidade. “*Ambos se requieren reciprocamente e são fases distintas de un proceso social maior e inclusivo*” (ORTEGA. 2013, p. 304, tradução livre⁶).

Deve-se abrir parênteses para dizer que, numa época em que governos de extrema direita acendem no controle político dos países latino-americanos, assentados em apoio de parte da população, e num discurso de descredibilização das instituições do Estado, deve-se ter cautela na defesa de que o povo possa participar diretamente da atribuição de sentido da Constituição. Destaca-se, porém, que o constitucionalismo popular não vislumbra que tal participação deva ocorrer de modo irreflexionado, senão a partir da valorização do diálogo e da deliberação cidadã. Ortega (2013, p. 364), apoiando-se nos estudos de Post e Siegel, alerta que o constitucionalismo popular acena para um sistema de comunicação entre agentes de estado e cidadãos, no qual os primeiros possam encontrar, na deliberação coletiva, fonte última de legitimidade do direito constitucional.

Sobre este tema, Carole Pateman (2012, p. 15), defende a participação popular direta, alegando que todos os cidadãos tem o direito de tomar decisões sobre a vida coletiva, e de viver onde haja estruturas que tornem essa participação possível. Gargarella (2013) atenta à importância da deliberação cidadã num projeto de constitucionalismo popular, pois, neste modelo, as respostas a questões públicas não devem ser fruto de reflexão individual isolada, senão do intercâmbio de razões.

A grande questão que surge tem a ver com como o constitucionalismo popular poderia funcionar na prática. Quais mecanismos deveriam ser abarcados pelo desenho

⁶ “*Ambos se requieren reciprocamente y son fases distintas de un proceso social más largo y inclusivo*” (ORTEGA. 2013, p. 304).

institucional da constituição, de modo a viabilizar a implementação de um constitucionalismo popular?

3. COMO OUVIR O POVO? RASCUNHOS DE UM DESENHO INSTITUCIONAL PARA O CONSTITUCIONALISMO DE TRADIÇÃO POPULAR

O Brasil, em 1988, vivenciou a promulgação de uma nova Constituição Federal, marcando a reabertura democrática do país. A constituição brasileira de 1988 recebeu o epíteto de “Constituição Cidadã”, já que carregava consigo a missão de pôr fim ao ciclo ditatorial e colocar termo às desigualdades enraizadas no país (LOURENÇO, 2016, p. 07). Em seu preâmbulo saudou o pluralismo, e, em seus dispositivos, incorporou direitos dos cidadãos mais vulneráveis, como crianças, adolescentes, idosos e indígenas, bem como introduziu, mesclados com mecanismos de democracia representativa, outros de participação popular direta, como consultas populares, referendos, conselhos de controle e gestão pública, fóruns de deliberação e decisão (FALLER; KOZICKI, 2017, p. 177).

Não obstante, ao longo das décadas que seguiram a redemocratização, o Brasil tem demonstrado dificuldade de realizar, na prática, os objetivos teoricamente assumidos pela constituição (UNPRIMNY, 2011, p. 20). As ruas trazem alertas: “*O Gigante acordou*”, e “*Não é só pelos vinte centavos*”, eram frases comumente vistas nos cartazes que tomavam as avenidas da cidade de São Paulo, no Brasil, em 17 de junho de 2013, quando cerca de 65 mil paulistanos foram às ruas (DATAFOLHA, 2013) protestar por melhor saúde, educação, saneamento básico, entre outros tópicos sobre urbanização e políticas públicas (ALONSO, 2017, p. 51). Tal protesto é um exemplo de que coloca cheque o novo constitucionalismo adotado pelo Brasil e a capacidade das democracias representativas de absorver, para dentro do sistema decisório, pautas oriundas da sociedade civil (ALVES; LIMA, 2017, p. 46).

Embora não se possa descuidar da já explorada crítica de Gargarella, de que as constituições latino-americanas avançaram pouco no que toca à resstruturação dos poderes do Estado, é verdade que a Constituição Federal criou e recepcionou alguns mecanismos de participação popular direta, como as Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas constituem instrumento democrático criado no governo Vargas, pela Lei nº 378/1937, com o objetivo inicial de

nortear as condutas do Poder Executivo sobre investimentos em saúde pública, como realiza-los, onde alojá-los, etc. Referida lei segue vigente, dispondo que tais conferências podem ser convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução de algum conselho de políticas públicas, e devem contar com a participação de representantes do governo e de grupos sociais nas três esferas da federação: municipal, estadual e federal.

Desde sua criação até 2010, já foram realizadas 102 conferências nacionais e centenas de milhares de conferências intermediárias, nas esferas municipais e estaduais. Do total de encontros nacionais, 9 aconteceram entre 1941 e 1988 – 8 delas referentes ao tema saúde e 1 de Ciência e Tecnologia; 27 foram organizados entre 1988 e 2002 e debateram políticas de Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional; e as outras 67 Conferências, que correspondem a 66% do total, ocorreram entre 2003 e 2010, nos governos Lula (FARIA et. Al., 2012, p. 261).

Segundo a normatização da Lei nº 378/1937, o órgão responsável pela convocação da conferência deve também regulamentá-la, estabelecendo de antemão os temas e objetivos a serem tratados, com os respectivos cronogramas para definição dos delegados e suas reuniões em nível municipal, estadual e federal. Em referidas reuniões, os delegados deverão fazer propostas sobre o direcionamento de políticas públicas na seara debatida, sendo produzidas, ao final, listas contendo demandas e prioridades na distribuição e alocação de recursos públicos. Nota-se, assim, que as Conferências de Políticas Públicas realizam mobilização social de diversos atores, constituindo espaços de participação e deliberação cidadã em torno de diálogos sobre a definição de uma determinada política pública (FARIA et. Al., 2012, p. 251).

Assim, mesmo a partir da definição teórica do que sejam as Conferências Públicas, exsurge a permeabilidade que possuem, ao menos em tese, à implementação de um constitucionalismo popular no Brasil, vez que tal instrumento combina deliberação e participação cidadã direta. A afirmação dialoga com o raciocínio empreendido por Thamy Pogrebinski (2013, p. 01), no sentido de que são necessárias novas e mais fórmulas para a melhora da democracia, que incluam canais representativos e participação cidadã além do sistema eleitoral e dos partidos.

Pogrebinski e Samuels (2014, p. 328-330) realizaram pesquisa empírica quantitativa e qualitativa sobre a experiência brasileira de sobreditas conferências, pela qual forneceram evidências contundentes de que instituições de governança participativa contribuem para o desempenho democrático, inclusive em nível “macro”. Segundo os

autores, o achado funciona como objeção à ideia de que a participação popular direta na política é impraticável e pouco importante para o funcionamento da democracia. O estudo empírico enfoca as Conferências Nacionais de Políticas Públicas ocorridas em matéria de segurança nutricional, assistência social e direitos das mulheres.

Numa perspectiva quantitativa do estudo, Pogrebinski e Samuels (2014, p. 321) sugerem que, embora nem toda política pública possa emergir das conferências, e embora nem todas as proposições das conferências vão, necessariamente, se tornar lei, o fato é que as Conferências Nacionais de Políticas Públicas “criam diálogo contínuo sobre as prioridades políticas nacionais entre as elites políticas do Estado, os funcionários eleitos e os cidadãos comuns”, o qual “pode e contribui para a criação de novas políticas nacionais”. Tais afirmações são feitas com base em rígidos critérios metodológicos prescritos pelos pesquisadores. Em primeiro lugar, foram coletadas as propostas contidas nos relatórios finais das conferências, publicados ao término da fase nacional: nesta primeira etapa de pesquisa, não houve diferenciação entre propostas mais amplas e mais específicas. Num segundo momento, as conclusões dos relatórios foram sistematizadas numa base de dados, segundo determinados critérios de análise – a ideia era cruzar as propostas com políticas públicas que foram efetivadas, tanto pelo Poder Legislativo, quanto pelo Poder Executivo. Tais políticas públicas foram localizadas em sites oficiais do governo, por meio de palavras-chaves relacionadas aos temas das conferências enfocadas, criando-se assim, um banco maior de dados contendo todas as políticas decretadas que eram potencialmente pertinentes aos temas da conferência. Por fim, os estudiosos, com ajuda de um time de pesquisadores, consideraram a “proposta NPPC individualmente, verificando se ou não era substantivamente congruente com a intenção de qualquer lei promulgada posteriormente ou decreto” (POGREBINSHI; SAMUELS, 2014, p. 323-324).

No que toca aos direitos das mulheres, os pesquisadores descobriram que, entre 2004 e 2010 (ou seja, desde a primeira conferência a respeito, até o recorte final da pesquisa), cerca de 3,0 medidas legais foram promulgadas por ano, das quais cerca de 1,6 eram congruentes com as propostas das Conferências de Políticas Públicas. Quanto ao tema da Assistência Social, o impacto das conferências parece ter sido menor, mas não irrelevante: um total de quarenta novas leis sobre este tema foram aprovadas entre 1990 e 2010, e destes apenas três foram congruentes com os relatórios finais das conferências. Por fim, quanto ao tema da segurança alimentar, os resultados foram mais promissores: em média, cerca de 5,2 medidas legais sobre o tema foram efetivadas por

ano entre 1990 e 2010, das quais cerca de 1,5 eram compatíveis com as deliberações finais das conferências realizadas (POGREBINSHI; SAMUELS, 2014, p. 324-325). A partir do resultado numérico coletado, avalia-se:

Em suma, uma avaliação quantitativa confirma nosso ponto-chave: as deliberações e recomendações das Conferências Nacionais de Políticas Públicas do Brasil podem e fornecem a fonte de novas políticas importantes a nível nacional. Quantitativamente, pelo menos, a entrada dos NPPCs é responsável por uma proporção substancial de todos os novos estatutos em dois dos três temas de política que consideramos (POGREBINSHI; SAMUELS, 2014, p. 325).

As pesquisadoras brasileiras Claudia Feres Faria, Viviane Petinelli Silva e Isabella Lourenço Lins (2012) também realizaram estudo empírico sobre as Conferências Nacionais de Políticas Públicas em matérias de assistência social e de direitos das mulheres, sob um viés qualitativo. As autoras estão convencidas de que as Conferências em tela possuem requisitos institucionais compatíveis com a formação de um sistema integrado de participação e deliberação, com capacidade para acomodação de interesses de diferentes autoras. As estudiosas, entretanto, atentam para o fato de que deve se ter cuidado na seleção dos delegados que irão compor as Conferências, porque se houver mais representantes do governo do que a da sociedade civil, há o risco de que as discussões sejam cooptadas e direcionadas pelos primeiros. Ao contrário, defende-se que haja discriminação positiva do segmento da sociedade civil, demonstrando-se a intenção, “pelo menos em tese, em incluir uma parte maior dos atores societários, considerados historicamente como ‘irrelevantes’” (FARIA, et. al., 2012, p. 280).

Como se vê, ambos os estudos realizados sobre as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, inclusive por meio de metodologias empíricas, demonstram que tais instâncias têm potencial para realizar, no plano prático, a participação popular direta, na via da deliberação, construindo-se, não uma influência cega dos cidadãos sobre os rumos da política públicas, mas um diálogo ativo em torno de propostas para o país.

É verdade que tais Conferências foram teorizadas para influir na tomadas de decisões pelos Poderes Legislativo e Executivo, e, poranto, não são regulamentadas para aplicação no âmbito do Poder Judiciário. Entretanto, acredita-se que os mecanismos contemplados pelas Conferências Nacionais de Políticas públicas tenham potencial para inspirar a criação de desenhos institucionais compatíveis com a realização, no plano prático, de um constitucionalismo popular. Os resultados positivos das conferências permitem elucubrar que, se as estruturas de poder ligadas à competência do Poder Judiciário se desenvolverem de modo a permitir maior

permeabilidade de participação popular, a realização de fóruns, aos moldes das rodadas de deliberação popular encetadas pelas Conferências Nacionais de Políticas Públicas, podem imbuir os julgadores de maior legitimidade democrática no processo de interpretação constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O constitucionalismo, entendido como produto histórico da Independência Norte-americana e da Revolução Francesa, carrega, em sua gênese, uma relação aparentemente paradoxal com a democracia. Ora, se a Constituição Federal é documento superior na ordem jurídica de um país porque representa a autoridade do povo soberano, a organização dos poderes do estado a partir da delegação e da representação acaba por refrear o engajamento popular no Estado constituído.

Ao longo dos anos, o constitucionalismo veio a ser reproduzido em diversos países, inclusive na América Latina, contando, atualmente, com uma formulação focada na previsão de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, e na outorga da interpretação final do texto constitucional ao Poder Judiciário. A Supremacia Judicial, entendida como a faculdade do Poder Judiciário deter a palavra final da interpretação da Constituição, é alvo de críticas pela corrente de pensamento denominada “constitucionalismo político”. Segundo esta forma de reflexionar as competências do Poder Judiciário, é temerário atribuir tanto poder a este ramo, que conta com membros não eleitos pela população, e insuscetíveis de *accountability*.

O constitucionalismo político possui uma vertente denominada “constitucionalismo popular”, segundo a qual não é nem o Poder Judiciário, nem o Legislativo que deve ter primazia na atribuição de sentido à Constituição, senão o próprio povo, a partir de mecanismos de participação direta e deliberação cidadã. O pesquisador argentino Roberto Gargarella entende que os direitos previstos nas constituições só terão efetividade quando mudanças reais forem realizadas na forma de distribuir os poderes do Estado, encaminhando-se um maior protagonismo dos cidadãos. Neste, sentido, o constitucionalismo popular apresenta potencial para diminuir as tensões que parecem colocar constitucionalismo e democráticos como polos opostos e paradoxais.

Neste horizonte, parece haver, na teoria do constitucionalismo popular, certa lacuna teórica, na medida em que os estudos desenvolvidos pouco avançam no que toca à sua realização prática. Esta pesquisa, longe de esgotar a resposta à lacuna teórica

identificada, visa contribuir para sua superação, na medida em que enxerga, na experiência brasileira das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, mecanismos que úteis a um projeto de implementação do constitucionalismo popular, inspirando renovações efetivas, para uma melhor qualidade da democracia (POGREBINSCHI, 2014, p. 26-27).

A potencialidade que as Conferências Nacionais de Políticas públicas têm para inspirar desenhos institucionais compatíveis com o constitucionalismo popular é referendada por estudos empíricos desenvolvidos por Pogrebinschi e Samules, tal qual por Farias, Silva e Lins. Convergem referidos estudiosos em apontar, sob um aspecto quantitativo e qualitativo, que tais instâncias dão vazão à deliberação cidadão e à possibilidade do povo influir de modo mais direto nas decisões do país. Embora as conferências não tenham sido regulamentadas para a aplicação no âmbito do Poder Judiciário, é possível elucubrar que, por seu processo deliberativo, cuidadosamente construído em cada nível da federação, iluminem o que poderia ser um *locus* de diálogo entre juízes e cidadãos, e de alinhamento de ambos na construção de sentido da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. A política das ruas: Protestos em São Paulo de Dilma e Temer. *In: Novos Estudos*. São Paulo, Ed. Especial, V. Dinâmicas da Crise, p. 49058, jun. 2017. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/especial-dinamicas-da-crise/> Acesso em 01 jun 2022.

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. Quando o poder constituinte desafia os poderes constituídos: uma abordagem filosófica sobre a confiança democrática na desobediência civil e no direito ao protesto social. *In: Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 01, p. 45 – 59, Jan./Abr., 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova, organização ao Ministerio da Educação e Saude Publica. Diário Oficial da União, 15 jan. 1937.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e Democracia – Soberania e Poder Constituinte. *In: Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 159-174, jan. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24214>>. Acesso em: 05 Set. 2020. Revista de Sociologia e Política.

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição Radical: uma ideia e uma prática. *In: Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/34863>. Acesso em 07 set. 2020.

COLÓN-RÍOS. *Constituent Power and the Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2020.

DATAFOLHA. **Cresce apoio a protestos contra a tarifa de ônibus entre os paulistanos**. Datafolha, 19 jun. 2013. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/06/1297619-cresce-apoio-a-protestos-contr-a-tarifa-de-onibus-entre-paulistanos.shtml>. Acesso em 05 jul. 2022.

FALLER, Maria Helena Fonseca; KOZICKI, Katya. Prelúdios de um constitucionalismo popular e latino-americano no Brasil? Participação Democrática Pós-88 e a Queda do Decreto-Lei 8.243/2014. *In: Revista da Faculdade de Direito UFG*, v. 41, n. 02, p. 169-195, mai/ago. 2017

_____. **Radicalizando a democracia, popularizando o constitucionalismo, redesenhando instituições : uma leitura da Política Nacional de Participação Social no Brasil**. 2020. 212 f. Tese. (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.

FARIA, Cláudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de Políticas Públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284.

GARGARELLA, Roberto. “Acerca de Barry Friedman y el constitucionalismo popular mediado”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 6, núm. 1, 2005, p. 163. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n6N1-October2005/061Juridica07.pdf. Acesso em 10 set. 2022.

_____. El derecho a la protesta social. *Derecho y Humanidades*. nº 12. Chile: 2006. Disponível em: <https://derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16204>. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. Diálogo com Roberto Gargarella sobre constitucionalismo popular. [Entrevista concedida a] Diego Freedman e Juan Manuel Otero. *Jura Gentium Org*. 2007. Disponível em: <https://www.juragentium.org/topics/latina/es/freeoter.pdf> Acesso em: 20 out. 2022.

_____. El nuevo constitucionalismo latino-americano. Promessa e interrogantes. *In: CEPAL – Serie Políticas Sociales*, nº 153. Nações Unidas: Santiago del Chile, 2009

_____. Por qué estudiar constitucionalismo popular in América Latina. In: ALTERIO, Ana Micaela; ORTEGA, Roberto Niembro. (Orgs.) **Constitucionalismo popular em Latinoamérica**. Spanish Edition. México: Biblioteca Jurídica Porrúa, Escuela Libre del Derecho, 2013, Kindle Edition, prologo.

_____. La “sala de máquinas” de las constituciones latinoamericanas – entre lo viejo y lo nuevo. *In: Revista Nueva Sociedad*, n. 257, jul./ago 2015a.

_____. Constitucionalismo vs. Democracia. *In: ZAMORA, Jorge Luis Fabra; SPECTOR, Ezequiel (Editores). Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. Volume Três. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015b. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.html.3876>>. Acesso em 05 set. 2020. Instituto Update. **Emergência Política na América Latina**. 2016. Disponível em: <https://emergenciapolitica.org/america-latina/> Acesso em: 02 out. 2022.

_____. Sobre el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 27, núm. 1, 2018. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2973/297358521007/html/>. Acesso em: 23 out. 2022.

LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais Inconstitucionais - Democracia e Supermaioria**. 1ª Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2018.

LOURENÇO, Joyce Louback. O Constitucionalismo e as experiências democratizantes na América Latina: um estudo comparativo entre as Constituições do Brasil, Colômbia e Equador. *In: Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, PROLAM*. Universidade de São Paulo (USP): São Paulo, 2016. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/ii-simposio-internacional-pensar-e-repensar-america-latina_anais/ Acesso em: 05 set. 2022

NEGRI, Antônio. **O Poder Constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade**. Trad.: Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

ORTEGA, Roberto Niembro. Qué es el constitucionalismo popular? Uma breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad. *In: ALTERIO, Micaela; ORTEGA, Roberto Niembro (Orgs.) Constitucionalismo popular em Latinoamérica*. Spanish Edition. México: Biblioteca Jurídica Porrúa, Escuela Libre del Derecho, 2013, Kindle Edition, Primeira Parte.

PATEMAN, CAROL. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives on Politics**, n. 01, v. 10, mar. 20103, p. 7–19. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/participatory-democracy-revisited/A6D459BB654AD3AA9152FDDC682AC364>. Acesso em 08. Set. 2020.

POGREBINSCHI, Thamy. **Democratic Innovations and Quality of Democracy: do we need new and more creative recipes?** General Conference of the European Consortium of Political Research (ECPR), n. 07, Sciences Po: Bordeaux, 4-7 set. 2013. Disponível em: <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=2074&EventID=5>. Acesso em 05 set. 2020.

_____. **How democratic innovations may (or not) achieve effectiveness?** Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA): Washington

DC., 2014. Disponível em:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2454408. Acesso em 07 set. 2020.

POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The impact of participatory democracy. **Comparative Politics**, n. 46, v. 01, Abr. 2014, p. 313-332.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa – que é o Terceiro Estado?**
Trad. Norma Azeredo. Org. e intr. Aurélio Wander Bastos. Prefácio José Ribas Vieira.
4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SOARES, Vitor. **Independência dos EUA**. In: História em Meia Hora, Podcast. Brasil:
Agência Nacional de Podcats, nov. 2020.

UNPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América
Latina: tendencias y desafíos. In: GRAVITO, Cesar Rodrigues. **El derecho en América
Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XX**. 1 ed. Buenos Aires:
Siglo Veintiuno Editores, 2011.