

A Imaginação Constitucional Brasileira e o Mito da Atuação Contramajoritária: conferências nacionais de políticas públicas e a concretização de direitos de minorias por Poderes eleitos

Daniel Capecchi Nunes

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. E-mail: dcapecchi@globo.com

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apontar as limitações de um dos mitos fundadores da imaginação constitucional brasileira, qual seja a noção de que somente o Poder Judiciário atuaria em defesa dos direitos de grupos minoritários. Por meio do caso das conferências nacionais de políticas públicas sobre direitos de minorias, demonstram-se como órgãos eleitos são capazes de produzir normas no interesse de grupos cuja representação política é reduzida, pela via de instrumentos participativos. A partir de pesquisas empíricas sobre o impacto de tais conferências na produção normativa do Legislativo e do Executivo, questiona-se a premissa de que uma atuação contramajoritária seria exclusiva do Judiciário. A partir disso, pretende-se alcançar dois objetivos. Em primeiro plano, direcionar um ônus argumentativo à presunção de oposição entre atuação contramajoritária e poderes majoritários. Em segundo plano, apontar a necessidade de explorar novos desenhos institucionais aptos a concretizar direitos de minorias em espaços não-judiciais.

Palavras-chave

Atuação Contramajoritária; Minorias; Legislativo; Executivo; Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

The Brazilian Constitutional Imagination and the Myth of Countermajoritarian Action: national conferences of public policies and the achievement of minority law by elected Branches

Abstract

This article aims to point out the limitations of one of the founding myths of the Brazilian constitutional imagination: the nation in which only the Judiciary could act in defense

minorities. Using the case of national public policy conferences on minorities' rights, the article demonstrates how elected bodies can be able to produce norms in the interest of under represented groups. Based on empirical research on the impact of such conferences on the normative production of the Legislative and the Executive, the premise that a countermajoritarian role would be exclusive to the Judiciary is questioned in this paper, which has two main objectives. The first one is to direct an argumentative burden to the presumption of opposition between countermajoritarian role and majority powers. The second one is to defend the need to explore new institutional designs capable of realizing minority rights in non-judicial spaces.

Keywords

Countermajoritarian Role; Minorities; Legislative Branch; Executive Branch; National Public Policy Conferences.

Sumário

Introdução: a Imaginação Constitucional Brasileira e suas Limitações; 1. A Construção da Democracia no Brasil: a relação entre a sociedade civil e as instituições; 2. A Participação Institucionalizada: a Constituição de 1988 e sua relação com a sociedade civil; 3. As Conferências Nacionais de Políticas Públicas: direitos de minorias e poderes majoritários; 4. A Atuação Contramajoritária dos Poderes Majoritários: arranjos institucionais possíveis e uma nova agenda de pesquisa; Conclusão; Referências.

Introdução: a Imaginação Constitucional Brasileira e suas Limitações

Em um artigo influente, de 1970, Wanderley Guilherme dos Santos cunhou a categoria “imaginação política brasileira”. Com ela, pretendia descrever as “avaliações políticas que alguns homens de percepção educada, comprometidos com o público de uma forma ou de outra, são compelidos a fazer”¹. Essa imaginação não tem lastro em estudos empíricos ou análises teóricas de grande sofisticação, mas acabam criando um arcabouço por meio do qual os fenômenos políticos são analisados por agentes políticos influentes, estabelecendo crenças que mobilizam toda a sociedade.

No âmbito do direito, a ideia de uma imaginação constitucional, por meio da qual acadêmicos e intérpretes avaliam fenômenos referentes à interpretação e aplicação da Constituição, não é absurda. De maneira semelhante à imaginação política, uma imaginação constitucional também se fundaria em uma série de premissas, de comprovação frágil, mas que se revelam imprescindíveis para as análises e apontamentos da comunidade jurídica. De maneira

1 SANTOS, Wanderley Guilherme. **A Imaginação Política Brasileira**: cinco ensaios de história intelectual. Org. Christian Edward Cyril Lynch. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017, p. 84.

distinta da imaginação política em geral, a imaginação constitucional pode gozar de alta sofisticação intelectual, ainda que possa padecer das mesmas dificuldades empíricas.

As crenças da imaginação constitucional acabam orientando toda a comunidade jurídica, tanto em sua dimensão acadêmica quanto em sua dimensão prática. Pesquisas são feitas com base nessas crenças e decisões são proferidas com fundamento nessas premissas. No presente artigo, nosso objetivo será o de questionar uma das premissas fundantes da imaginação constitucional brasileira, a da oposição necessária entre Poder Legislativo e Poder Executivo e atuação contramajoritária.

Essa premissa está intrinsicamente ligada com uma das perplexidades fundantes do direito constitucional contemporâneo: o paradoxo do constitucionalismo². Tal paradoxo surgiria da combinação complexa entre a garantia de direitos e o respeito à democracia, as quais em variadas situações poderiam entrar em choque. A busca por um equilíbrio entre a vontade das maiorias e a proteção dos direitos fundamentais de grupos minoritários é a grande pedra filosofal dos alquimistas do Direito Constitucional. Quem puder determinar a fórmula desse equilíbrio será capaz de transformar o chumbo do autoritarismo no ouro da democracia.

Por essa razão, boa parte dos conceitos constitucionais tem relação direta com esse problema, bem como a tentativa de produzir arranjos institucionais que sejam aptos a concretizar a democracia e a proteção de direitos, simultaneamente. No âmbito desses arranjos institucionais, um dos mais importantes é a chamada jurisdição constitucional, exercida pelo Poder Judiciário com o intuito de garantir e proteger ambas as dimensões da democracia.

Como aponta Barroso, “[a] maior parte dos países do mundo confere ao Judiciário, mais particularmente à sua suprema corte ou corte constitucional, o status de sentinela contra os riscos da tirania das maiorias”³. A partir desse arranjo, presume-se uma simples dicotomia: de um lado, o Poder Judiciário como órgão capaz de frear as vontades majoritárias e, de outro, Executivo e Legislativo como representantes de tal vontade. Trata-se da chamada “atuação contramajoritária”⁴, na qual, em nome da proteção de direitos e da democracia o Poder Judiciário se opõe à atuação dos poderes majoritários, leia-se o Executivo e o Legislativo.

2 LOUGHLIN, Martin; WALKER, Neil. Introduction. In: LOUGHLIN, Martin; WALKER, Neil. *The Paradox of Constitutionalism*: constituent power and constitutional form. Oxford University Press: Oxford, 2007, p.1

3 BARROSO, Luís Roberto. A Razão Sem Voto: O Supremo Tribunal Federal e a Vontade da Maioria. In: GLEZER, Rubens; VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Razão e o voto*: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007, p. 49.

4 “[...] Para começar, faz diferença quando os juízes chamam uma decisão de constitucional ou, ao menos, quando não chamam a decisão de nada mais. Dessa maneira eles invocam o instrumento último de seu poder. Eles não têm, como disse Hamilton, nem a força nem a vontade, nem a espada nem a chave do cofre; eles têm apenas a sociedade lutando pelo governo de princípios, e sua vontade de receber princípios da Corte, e sua forte e costumeiramente construída inclinação de aceitar, de concordar e harmonizar, de obedecer [...]”. BICKEL, Alexander. *The Least Dangerous Branch*: The Supreme Court at the Bar of Politics. New Haven: Yale University Press, 1962, p. 204.

Essa dicotomia excessivamente simplificadora, com frequência, é adotada tanto por teorias normativas, que buscam justificar, sob uma perspectiva abstrata, a legitimidade ou ilegitimidade da jurisdição constitucional, quanto por teóricos de viés empírico, que analisam os fenômenos pela perspectiva dos diálogos institucionais. Desse modo, é possível dizer que se trata de um lugar comum da teoria constitucional⁵. Sendo considerada por isso um elemento constitutivo de nossa imaginação constitucional.

Contudo, a realidade política das democracias contemporâneas é muito mais complexa e as posições tradicionalmente apontadas para um Poder são direcionadas a outro. Por exemplo, é possível que os Poderes, ditos majoritários, não se dediquem exclusivamente a traduzir vontades majoritárias. Tanto por representarem uma elite política e econômica, quanto por terem espaços de permeabilização e sensibilidade a grupos minoritários.

No âmbito Judiciário, também é possível que tal poder não seja o guardião de direitos fundamentais de minorias ou da democracia⁶. Em determinadas circunstâncias, é possível imaginar que uma corte constitucional não consiga – pelo risco de ser atacada por forças majoritárias⁷ – ou, simplesmente, não queira – por estar capturada por elites econômicas ou políticas⁸ – tutelar tais direitos⁹.

O simples fato de, em regra, não serem eleitos e terem estabilidade em seus cargos não garante que os juízes sejam, de fato, independentes de pressões da opinião pública ou da sociedade civil ou que, na disputa política concreta, não tenham interesses políticos próprios, suscetíveis de negociação. Muito embora não estejam sujeitos ao regime do voto, juízes não se

5 Uma das críticas mais contundentes a essa premissa pode ser encontrada no trabalho de Barry Friedman, no qual ele mostra como a relação da Suprema Corte com a opinião pública é muito mais repleta de nuances e de pontos de contato do que a teoria tradicional permite vislumbrar. FRIEDMAN, Barry. **The Will of The People: How Public Opinion Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution**. Farrar, Strausand Giroux: New York, 2009.

6 Essa concepção do papel do Judiciário tem sua elaboração mais famosa no trabalho de John Hart Ely. Cf. ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 139-242.

7 A teoria do seguro de Tom Ginsburg é um bom exemplo dos problemas que envolvem a criação e manutenção da autoridade de cortes constitucionais. A pesquisa sobre a revolução de direitos de Charles EPP é um outro exemplo da contigência da relação entre jurisdição constitucional e a proteção de minorias. GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies: constitutional courts in Asian cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, EPP, Charles. **The Rights Revolution: lawyers, activists and Supreme Courts in Comparative Perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

8 Nesse sentido, a tese de Ran Hirschl sobre a chamada “juristocracia”, HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2007, p. 50-100.

9 No caso brasileiro, o âmbito de atuação do STF em nome de direitos de minorias é extremamente limitado. Cf. NUNES, Daniel Capecci. **Minorias no Supremo Tribunal Federal: entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

tornam, automaticamente, imunes aos interesses da política eleitoral¹⁰. Acreditar nisso é fazer uma aposta na virtude individual dos juízes, em detrimento de arranjos institucionais efetivos.

Dessa maneira, o que a imaginação constitucional aponta como dado de partida, as atuações contramajoritária e majoritária dos poderes, na verdade, exige averiguação empírica. A simples existência de um modelo de jurisdição constitucional não é capaz de garantir, como uma máquina que se orienta sozinha¹¹, a proteção de direitos fundamentais.

Emblemáticos dessa relação contingencial entre jurisdição constitucional e direito de minorias são os exemplos da Colômbia, que passou quase 100 anos com uma jurisdição constitucional inefetiva, o da Rússia e o da Hungria, cujas cortes constitucionais foram empacotadas pelos poderes majoritários, ao defender direitos de minorias¹².

Ademais, do ponto de vista normativo, ao invés de apostar em um órgão ou estrutura responsável por tutelar direitos e a democracia, seria mais interessante pensar em diversos arranjos institucionais nos quais as minorias pudessem defender seus direitos e suas visões de mundo.

A ideia de centralizar a defesa de minorias em um único órgão, por si só, é contraintuitiva. Em um país como o Brasil, por exemplo, é bem possível que uma pessoa nasça e morra sem que qualquer violação de direitos que a atinja chegue ao Supremo Tribunal Federal. É possível, inclusive, tendo em vista nossos níveis de desigualdade, que uma pessoa sequer saiba da existência desse órgão¹³. Colocar todas as fichas, ou boa parte delas, nele é uma aposta de difícil comprovação empírica.

O presente artigo, portanto, busca comprovar a seguinte hipótese: não existe uma correlação necessária entre a proteção de direitos de minorias e a atuação do Poder Judiciário e, tampouco, da representação das vontades majoritárias e a atuação dos poderes políticos.

Para comprovar essa hipótese, o trabalho se utiliza da experiência das conferências nacionais de políticas públicas, instrumentos participativos que se fortaleceram junto com a Constituição de 1988 e, durante um determinado recorte temporal (de 2003 a 2009), tiveram um

10 Nesse sentido, vale a pena observar os diversos modelos que tentam explicar a atuação judicial, cf. SEGAL, Jeffrey A. *Judicial Behavior*. In: WHITTINGTON, Keith E; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 19-33.

11 Essa constatação está intimamente relacionada com a divisão, feita por Gargarella, entre as declarações de direitos e a casa de máquinas da constituição. Cf. GARGARELLA, Roberto. **La Sala de Máquinas de la Constitución**: dos séculos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2016, p. 309-346.

12 Cf. NUNES, Daniel Capecchi. Corte Constitucional da Colômbia os Cem Anos de Solidão da Jurisdição Constitucional. In: BRANDÃO, Rodrigo. **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 103-146; NUNES, Daniel Capecchi. Corte Constitucional da Hungria: entre o passado e o futuro. In: BRANDÃO, Rodrigo. **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 103-146; GARDBAUM, Stephen. Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?. **UCLA School of Law**. Research Paper No. 15-02. **Columbia Journal of Transnational Law**, n. 53, p. 285-319, 2015;

13 IPEA. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça**. 4a ed. Brasília: IPEA, 2011.

grande impacto na produção legislativa e administrativa. Em especial, no que concerne aos direitos de grupos minoritários.

A partir da reconstrução e apresentação dessa experiência, temos dois objetivos principais. Em primeiro plano, direcionar um ônus argumentativo à presunção de oposição entre atuação contramajoritária e poderes majoritários. Em segundo plano, apontar a necessidade de explorar novos desenhos institucionais aptos a concretizar direitos de minorias nas mais variadas esferas de poder.

Em sua estrutura, o trabalho está dividido em cinco partes. A primeira corresponde a essa introdução. Em seguida, faremos um breve panorama da relação entre sociedade civil e Estado no momento de promulgação da Constituição de 1988. Na terceira parte, tentaremos demonstrar como o impulso inicial do momento da promulgação teve uma forte influência no desenho da Constituição de 1988. Na quarta parte, explicaremos o funcionamento das conferências nacionais de políticas públicas e sua relação com os direitos de grupos minoritários. Por fim, na quinta e última parte discutiremos a necessidade de aprofundar as pesquisas voltadas a compreender a dimensão contramajoritária da atuação do Executivo e do Legislativo, justamente a partir da experiência das conferências.

1. A Construção da Democracia no Brasil: a relação entre a sociedade civil e as instituições

O cenário de transição e consolidação de um regime constitucional democrático não é linear. Encerrado o momento de produção de um texto constitucional, inúmeros outros elementos entram em jogo para que de fato uma democracia permaneça existindo, de modo que os agentes políticos e sociais que a compõem possam tornar a Constituição efetiva.

No caso brasileiro de transição do regime autoritário para o regime democrático, ocorrida em 1985 com a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney, não é diferente. A transformação de regime exigiu mudanças no funcionamento das elites políticas, econômicas e da própria sociedade. O impacto dessas mudanças vai se consolidar, plenamente, com as transformações do próprio Estado que passa a ser mais permeável à participação popular, abandonando o modelo de círculos burocráticos que o caracterizavam durante boa parte de sua história¹⁴.

14 Fernando Henrique Cardoso faz uma interessante análise histórica do modelo político brasileiro que seria pautado por uma ideia de anéis burocráticos, segundo a qual a falta de sinergia entre a sociedade civil e o Estado, levaria a uma condição institucional de total impermeabilidade das organizações estatais. CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

Dessa maneira, de um arranjo marcado pelo corporativismo e pela impermeabilidade estatal, o Estado brasileiro ganhará novas faces autorizando que novos grupos políticos venham ser inseridos em seu interior. De modo sintético, novos personagens entravam em cena¹⁵ e, como consequência, exigia-se uma nova estrutura apta a recebê-los.

Essa nova estrutura, inicialmente, será marcada por três elementos principais: (i) a estabilidade nas competições eleitorais; (ii) a diminuição da relevância das estruturas corporativas; e (iii) o aumento dos experimentalismos¹⁶ de cunho democráticos, como audiências públicas, orçamentos participativos e conferências nacionais¹⁷.

Nesse ambiente de transformação das crenças orientadoras das instituições, renovação das elites e mudança do papel da sociedade civil é que se dá a constituinte de 1987/88, de cujos trabalhos resultaram a Constituição de 1988. “Um compromisso feio, mas funcional, a Constituição se transformou no ponto focal de uma miríade de interesses em um contexto caracteriza por uma forte fragmentação política”¹⁸.

Do ponto de vista intelectual, essas críticas estavam relacionadas com o papel agigantado que o Estado brasileiro assumia na determinação da cidadania e na divisão daqueles que eram sub e sobre incluídos¹⁹. De acordo com autores como Wanderley Guilherme dos Santos, a estrutura do Estado inaugurada por Getúlio Vargas estabeleceu um modelo de cidadania “regulada”, no qual o reconhecimento do status de cidadania do indivíduo estava intrinsecamente ligado com a chancela estatal.

15 “Apoiando-se nos valores da justiça contra as desigualdades imperantes na sociedade; da solidariedade entre os dominados, os trabalhadores, os pobres; da dignidade constituída na própria luta em que fazem reconhecer seu valor; fizeram da afirmação da própria identidade m valor que antecede cálculos racionais para a obtenção de objetivos concretos”. SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 312, 1988.

16 Para o tema do experimentalismo democrático e sua importância, cf. UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. Trad. Caio Rodriguez e Marcio Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004. DORF, Michael C; SABEL, Charles F. A Constitution of Democratic Experimentalism. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998; VERMEULLE, Adrian. Local and Global Knowledge in the Administrative State. **Harvard Public Law Working Paper n. 13-01**. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2169939. Acesso em: 1.4.2015. Para os perigos da experimentação, LIVERMORE, Michael. The Perils of Experimentation. *Yale Law Journal*, v.126, n.1, p. 636-704, 2017.

17 VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cad. EBAPE.Br**, v.14, n.1, p. 706-720, 2016.

18 ALSTON, Lee. J. et al. *Brazil in Transition: beliefes, leadership and institutional change*. Princeton: **Princeton University Press**, p. 79, 2016.

19 A categoria é utilizada por Marcelo Neves, mas tem eco em outras análises contemporâneas do Brasil como, por exemplo, a de Jessé Souza acerca da chamada “ralé” brasileira. Cf. NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 177-189; SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira: como é e como vive**. 3a ed. São Paulo: Editora Contracorrente, p. 13-140, 2018.

Outro exemplo dessa percepção é oriundo da análise histórica de José Murilo de Carvalho²⁰, que considera como a grande marca da aquisição de direitos e da cidadania no Brasil uma lógica de “estadadania”. Segundo essa estrutura, no lugar das lutas por direitos resultarem em novas conformações institucionais que garantam direitos, a história brasileira é marcada pela atuação direta do Estado.

Essa noção de protagonismo estatal em detrimento da atuação da sociedade civil vai ser um dos grandes motes do processo constituinte. Ao contrário dos processos políticos tradicionais brasileiros, a mais recente Assembleia Nacional Constituinte será marcada por outro grau de participação popular, que não só se concretizará na participação direta dos agentes no processo de elaboração da Constituição, como terá efeitos nos arranjos institucionais futuros²¹.

Se a marca tradicional da cidadania brasileira era ser regulada, uma estadadania, com as lutas contra a ditadura, os espaços de autonomia social crescem enormemente e surge um modelo de cidadania insurgente²², disposta a ser agente ativo em sua relação com o Estado. O fato dos movimentos sociais terem se formado²³, justamente, nos embates contra o regime autoritário resultou em uma lógica anti-institucionalista²⁴. Apesar disso, esse mesmo movimento de participação acreditava que era necessário institucionalizar as aberturas do Estado.

No lado oposto dessa pressão por participação popular, havia uma velha elite política que permanecia sendo a mesma, com pouquíssimas mudanças nos agentes que ocupavam os cargos políticos, e tentava se reacomodar nos novos arranjos institucionais que surgiam. Desse cenário conflituoso, nasce a Constituição de 1988 como um compromisso dilatatório entre uma sociedade civil ciosa de democratização e uma elite política que pretendia se perpetuar no poder. Desse

20 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19a ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, p. 199-225, 2015.

21 “A sublimação da sociedade civil, na extensão que atualmente se constata, é um fenômeno que se caracteriza pelo ineditismo. É que a sociedade brasileira, historicamente, gravitou em torno do oficialismo. As bênçãos do poder estatal sempre foram – ressalvadas as exceções que confirma a regra – a razão do êxito ou do fracasso de qualquer projeto político, social ou empresarial que se pretendesse implantar”. BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades** da Constituição brasileira. 8a ed. Rio de Janeiro: Renovar, p. 125, 2006.

22 HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Trad. Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, p. 349-402, 2013.

23 Sobre o assunto, conferir o excelente artigo de CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação Democrática. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (org.). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**, p. 368-382.

24 “[...] Esses movimentos [oriundos da sociedade civil] se forjaram no embate com a ditadura e, portanto, em um clima compreensivelmente anti-institucionalista. Em geral constituem-se a partir da tradução de problemas experimentados concretamente por setores excluídos da sociedade em demandas por direitos, isto é, em questões públicas. Apontam, assim, para a construção de novos significados para a própria experiência jurídica, e tornam instáveis as fronteiras entre o público e o privado. Os debates em torno da garantia de direitos das mulheres e da criança e do adolescente ganham força, bem como movimentos em torno da preservação do meio ambiente e contra várias formas de discriminação.” BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 241, 2012.

arranjo, surgiu o que Marcos Nobre chama de “pemedebismo”, compreendido como uma estrutura política voltada para não produzir mudanças²⁵. Em outras palavras, um desenho com inúmeros agentes com poder de veto.

É desse ambiente caótico, de contraposição entre forças sociais desejosas de ampliar a participação popular institucional e forças políticas tradicionais tendentes a manter um arranjo clássico de poder, que nascerá a Constituição de 1988. E é com base nessa contradição, que as experiências de ampliação da participação popular devem ser compreendidas.

2. A Participação Institucionalizada: a Constituição de 1988 e sua relação com a sociedade civil

Nesse contexto, de ampliação da participação popular, o Texto Constitucional incluiu entre suas disposições, por exemplo, a possibilidade de iniciativa popular para proposição de leis (art. 14 da CRFB), a necessidade de participação de representantes de associações populares na organização das cidades (art. 29 da CRFB), e a obrigatoriedade da participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (art. 194, 198 e 204 da CRFB)²⁶.

Todas essas disposições podem ser consideradas uma marca do processo de transição representado pela Carta de 88 e pela nova perspectiva acerca do papel que a sociedade civil deveria exercer a partir de então²⁷ - ainda que haja dúvidas sobre sua real eficácia.

Soma-se a esse arcabouço constitucionalmente previsto, os experimentalismos de origem infraconstitucional que passaram a ser produzidos pela Administração Pública e pelos Legislativos nos diversos níveis federativos como, por exemplo, os orçamentos participativos e os conselhos gestores municipais²⁸. Do ponto de vista prático, uma evidência da dimensão desse novo cenário, com suas qualidades e deficiências, foi a criação de mais de 20.000 conselhos gestores de

25 NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. 1a ed. Companhia das Letras: São Paulo, p. 14, 2013.

26 Para a importância do momento constituinte na transformação da relação entre sociedade civil e estado, cf. AVRITZER, Leonardo. “Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-597, 2002.

27 “Nas últimas duas décadas, principalmente em virtude do movimento constituinte, novos meios de reconhecimento e promoção da vontade coletiva foram formalizados. Destacam-se, entre estes, referendos, plebiscitos, ações civis públicas, leis de iniciativa popular, fóruns temáticos, orçamentos participativos e conselhos gestores”. OLIVEIRA, Vírgilio Cezar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os Conselhos Gestores Municipais como Instrumentos da Democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos Ebape**, v. 8, n. 3, p. 422-437, 2010.

28 Cf. NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander (org.). **A Inovação Democrática**: O Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez Editora, p. 89-128, 2002.

políticas públicas, com a participação direta de diversos setores da sociedade civil, em âmbito municipal²⁹.

Reforçando essa percepção, mesmo a doutrina constitucional da época da transição tinha como uma referência importante a necessidade de expandir o papel exercido pela sociedade civil na efetivação do texto constitucional. Nessa linha, Luís Roberto Barroso defendia a existência de dois caminhos principais para a efetivação do texto constitucional.

De um lado, o caminho jurídico, que consistia na utilização do receituário legal disponível para a tutela jurisdicional de direito. Por outro lado, o caminho participativo, cujo conteúdo se referia à atuação fiscalizadora da sociedade civil por meio de seus diferentes organismos³⁰. No pano de fundo dessa defesa teórica, havia a percepção de que “apenas um Estado democrático pode criar uma sociedade civil democrática e que apenas uma sociedade civil democrática pode sustentar um Estado democrático”³¹.

No campo da Administração Pública, por sua vez, essa transformação aparece a partir do fortalecimento de uma perspectiva participativa de legitimação da atuação da Administração Pública³². A ascensão dessa modalidade de legitimação, no Brasil, pode ser associada com as transformações causadas pela Constituição de 1988, a qual no sentido do progresso “da institucionalização e da democratização da Administração Pública foi notável”³³. De um ponto de vista global³⁴, por outro lado, esse processo se associa à necessidade de legitimar um Estado administrativo cada vez mais complexo e menos responsivo ao processo eleitoral³⁵.

29 O dado é de AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 14, 2016.

30 BARROSO, Luís Roberto. A Efetividade das Normas Constitucionais – Por Que Não Uma Constituição Para Valer?. In: BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 77-83. Barroso aprofunda o argumento em livro posterior. Cf. BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 125-138.

31 WALZER, Michael. The Idea of Civil Society: a path to social reconstruction. **Dissent**, v. 39, n.1, p. 302, 1991.

32 Trabalho emblemático dessa transição, escrito em 1995, é o de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em que ele afirma: “A presença e a atuação dos indivíduos e das entidades da sociedade civil na administração pública segue à tendência juspolítica ampla acima examinada ao caracterizarmos a sociedade participativa, como expressão dominante no próximo milênio, intimamente conotada à legitimidade”. NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Sociedade, Estado e Administração Pública: perspectivas visando ao realinhamento constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995. p. 94. Antes disso, há, do mesmo autor uma famosa monografia, cf. NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito da Participação Política**. Renovar: Rio de Janeiro, 1992. p. 3-13. Além disso, dois textos importantes sobre o tema no pós-redemocratização são: BRITTO, Carlos Ayres. Distinção Entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. **RDA**, n. 189, v.1, p. 114-122, 1992; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Participação Popular na Administração Pública. **RDA**, n. 191, v.1, p. 26-39, 1993.

33 BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, p.74, 2003.

34 Sobre a importância de nossas experiências, o grande administrativista Jacques Chevalier fala sobre a importância do orçamento participativo brasileiro para transformação no direito francês. CHEVALLIER,

3. As Conferências Nacionais de Políticas Públicas: direitos de minorias e poderes majoritários

O objeto do estudo aqui proposto comparece, justamente, no âmbito da expansão desses espaços de relação entre sociedade civil e Estado a partir das transformações propiciadas pela Constituição de 1988³⁶. Ao lado de experiências como a do orçamento participativo, das audiências públicas e dos conselhos gestores de políticas públicas, as conferências nacionais surgiram como um importante espaço de construção da cidadania e como um símbolo do novo desenho político almejado, servindo como um experimentalismo democrático brasileiro, que precisa ser observado a partir de um olhar jurídico³⁷.

As conferências nacionais de políticas públicas figuram como um dos mais importantes fenômenos nesse processo de transformações do Estado brasileiro. É possível caracterizá-las como processos participativos periódicos que reúnem representantes da sociedade civil e do Estado com o propósito de formular e avaliar a implementação de políticas públicas, envolvendo um determinado grupo social ou setor econômico. Sua realização envolve a participação de diversos agentes nos mais variados níveis federativos em diferentes momentos.

De maneira geral, é possível apontar cinco principais finalidades para tais conferências, quais sejam: i) definir princípios e diretrizes das políticas setoriais; ii) avaliar programas em andamento; iii) dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e o que pensam o tema em questão; iv) discutir e deliberar sobre as formas de participação, composição,

Jacques. De l'administration démocratique à la démocratie administrative. **Revue française d'administration publique**, v.1, n. 137-138, p. 217-227, 2011.

35 Gustavo Binimbojm descreve muito bem esse processo, apontando inclusive possíveis problemas em sua conformação, na linha de algo que ele vai chamar de "febre participativa", cf. BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. 3a ed. Renovar: 2014. p. 76-82. Em sentido semelhante, BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 120-180, 2003.

36 Uma hipótese interessante de estudo se relaciona com a análise de até que ponto essa "ascensão" da sociedade civil não está relacionada com um movimento do "constitucionalismo global", no escopo da chamada terceira onda da democratização. Uma breve pesquisa no sítio do *Constitute Project* revela que das 124 constituições promulgadas entre 1980 e 2016, 32 fazem menção expressa à sociedade civil (*civil society*), 48 aos conceitos de responsabilidade (*accountability*) e transparência (*transparency*) e, por fim, 54 ao direito de participação (*right to participate*). Ainda que esses dados exijam um tratamento qualitativo, possivelmente, eles revelam um movimento que transcende o escopo nacional. Para a questão do constitucionalismo global, por todos, cf. ACKERMAN, Bruce, *The Rise of World Constitutionalism*. **Occasional Papers**, Paper 4, p. 1-15, 1996; Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/ylsop_papers/4/; sobre a terceira onda da democratização e o constitucionalismo, cf. GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge University Press: Cambridge, 2003, p. 90. HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2007. p. 31-49.

37 PETINELLI, Viviane. **Contexto Político, Natureza da Política, Organização da Sociedade Civil e Desenho Institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais**. In: **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, p. 207, 2013.

proposição da natureza e de novas atribuições; e, finalmente, v) avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária³⁸.

Historicamente, o modelo de conferências se iniciou em 1937³⁹, pouco antes do início ditadura do Estado Novo, com as conferências nacionais de saúde e educação, que tinham como principal propósito aumentar a eficiência das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado por meio da consulta a especialistas⁴⁰. Com a promulgação da Constituição de 1988, entretanto, tais conferências foram progressivamente se tornando mais frequentes e com objetos mais largos – que incluem, por exemplo, os direitos de minorias sexuais, de mulheres, de índios e de negros.

Ademais, sua função se alterou, de modo que seu principal papel, na atualidade, é garantir que as políticas públicas elaboradas e implementadas pelos diferentes órgãos sejam direcionadas pelo diálogo tanto com os grupos interessados quanto os especialistas no tema. Desse modo, pretende-se garantir que as decisões de cunho técnico não sejam apartadas daquilo que se considera democraticamente legítimo⁴¹.

Quantitativamente, entre 1941 e 1988, houve apenas 12 conferências⁴², enquanto entre 1988 e 2013 foram realizadas 121, das quais 98 se deram entre 2003 e 2013⁴³. Esse salto numérico é um forte indício do papel de proeminência que esse instrumento ganhou no quadro

38 Essa definição é de Clóvis Henrique Leite de Souza. Cf. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os Desafios Metodológicos de seu Estudo. In: **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, p. 198-199, 2013.

39 Dispunha a lei no 378 de 1937: “Art. 90. Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saude, realizadas em todo o Paiz, e a orienta-lo na execução dos serviços locais de educação e de saude, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes”.

40 “Em sua origem histórica, as conferências nacionais surgiram a partir do movimento de reforma da saúde, que foram tradicionalmente bem fortes e organizados na sociedade civil brasileira muito antes da redemocratização em 1985. Essa é a razão porque antes, muito embora não na ditadura militar, as primeiras conferências nacionais eram organizadas para deliberar sobre saúde e políticas públicas relacionada ao tema. Foi apenas com a promulgação da nova Constituição em 1988, entretanto, que outros temas de políticas públicas passaram a ser discutidos nas conferências nacionais, muito embora ainda de maneira limitada antes do governo Lula”. POGREBINSCHI, Thamy. **Turning Participation into Representation: innovative policy making for minority groups in Brazil**. In: GIROUARD, Jennifer; SIRIANNI, Carmen. (org.) **Varities of Civic Innovation: deliberative, collaborative, network and narrative approaches**. Nashville: Vanderbilt University Press, p. 184, 2014.

41 Para a discussão sobre técnica e legitimidade democrática no ciclo das políticas públicas, sobretudo, no caso italiano e americano cf. SIMON, William H. *The Organizational Premises of Administrative Law*. **Law and Contemporary Problems**. n. 78, v.1, p. 61-100, 2015. JORDÃO, Eduardo Ferreira. ROSE-ACKERMAN, Susan. *Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review*. **Administrative Law Review**, v. 66, n. 1, p. 1-72, 2014; JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa**. 1a ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

42 POGREBINSCHI, Thamy. *Participatory Policymaking and Political Experimentalism in Brazil*. In: KRON, Stefanie et al. (org.). **Democracia y Reconfiguraciones Contemporáneas del Derecho en América Latina**. Madrid: Iberoamericana, 2012. p. 113-115.

43 Os dados podem ser encontrados no sítio da Secretaria da Presidência da República. Infelizmente, não foi possível conseguir dados oficiais mais atualizados, a despeito das tentativas de contactar o órgão responsável. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em: 12.1.18.

institucional brasileiro posterior à Constituição de 1988 e de seu progressivo fortalecimento, com a consolidação do regime democrático.

No que se refere ao número total de participantes nessas conferências, trata-se de quantia extremamente expressiva. De acordo com dados da Secretaria de Governo da Presidência da República⁴⁴, desde o início das conferências até 2013, 9 milhões de pessoas participaram diretamente dos debates ocorridos nas conferências nacionais. Tendo em vista que se trata de um processo de participação direta na deliberação política, pode-se dizer que esse é um número impressionante. Apenas para que se tenha um parâmetro meramente numérico de um processo de participação política, na última eleição presidencial, em 2014, no Estado do Rio de Janeiro, 8,1 milhões foi o total de votos válidos direcionados para os candidatos à presidência, no segundo turno⁴⁵.

Fortalecendo a dimensão representativa das conferências, do ponto de vista demográfico, há um estudo que demonstra que nos níveis municipal e estadual das conferências predomina a participação de mulheres, negros e pardos⁴⁶. Essa proporção só se reduz no âmbito nacional e de maneira muito pouco significativa. Tais números são muito diferentes dos relativos ao Poder Legislativo nacional, que é majoritariamente composto por homens brancos, ainda que esse não seja o perfil majoritário da sociedade brasileira⁴⁷. Tais dados, por conseguinte, apontam para um potencial inclusivo único de grossas fatias excluídas do debate público brasileiro.

No que concerne a seu funcionamento, as conferências são convocadas, em regra, por decreto do Presidente da República e são realizadas pelos Ministérios ou Secretarias ligadas ao tema, com o apoio dos conselhos a eles vinculados. Seu financiamento se dá por meio da Administração Pública e pode ser objeto de patrocínio do setor privado. As deliberações ocorrem em diversos níveis, dando-se em etapas subsequentes de deliberação, que se iniciam em nível municipal, em seguida avançam para o nível estadual e, finalmente, ocorrem no nível nacional com a convocação propriamente dita da conferência.

44 Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em: 2.2.18

45 Dados disponíveis em: <http://www.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2014/resultados/2turno/relatorios/resultadodevotacaoporuf.pdf>. Acesso em: 1.2.18.

46 CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, p. 141-171, 2013; Para um excelente estudo demográfico sobre as conferências nacionais, cf. AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf. Acesso em: 1.2.18.

47 De acordo com o próprio sítio da Câmara dos Deputados, por exemplo, homens brancos representam 80% dos candidatos eleitos na eleição de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475684-HOMENS-BRANCOS-REPRESENTAM-71-DOS-ELEITOS-PARA-A-CAMARA.html>. Acesso em: 12.7.18.

Vale dizer, que, além disso, algumas conferências permitem a convocação prévia de dois tipos de deliberação especiais. São elas as modalidades “livres”, nas quais qualquer grupo da sociedade civil pode se reunir e encaminhar propostas para as conferências nacionais, e as modalidades “virtuais”, cuja função é organizar contribuições enviadas pela internet⁴⁸. O propósito, nesse sentido, é garantir que a maior parte de argumentos oriundos de fora do âmbito estatal atinjam as deliberações das conferências garantindo uma maior riqueza epistêmica democrática.

O funcionamento do processo deliberativo é previsto no regimento interno que é desenvolvido, na maior parte dos casos, pelos Conselhos da área. Em tal regimento é feita a definição “[d]os objetivos do encontro, dos eixos temáticos a serem debatidos, das etapas e das datas de realização dos debates, do número e da composição de atores estatais e não-estatais (delegados) por unidade da federação; e da dinâmica de deliberação proposta [...]”⁴⁹.

Esse documento deverá ser discutido nas conferências realizadas em todos os níveis federativos para, então, ser aprovado, rejeitado ou modificado antes do início dos trabalhos da conferência nacional. Com o fim do processo deliberativo, é aprovado um Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo, cuja função é propor novas diretrizes de políticas públicas e monitorar e avaliar as ações governamentais já em curso, em todos os entes federativos⁵⁰.

Os PPA prevêem diretrizes que devem ser concretizadas tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. Do ponto de vista numérico, empiricamente, a maior parte das proposições são voltadas à Administração Pública e têm o condão de concretizar direitos que já estejam previstos em lei ou que estejam diretamente consagrados na Constituição⁵¹. De certo modo, é possível defender que essa forma de relação entre a sociedade civil e o Poder Executivo representa a construção de um “constitucionalismo administrativo”⁵² brasileiro, a partir do qual a

48 POGREBINSCHI, Thamy. SANTOS, Fabiano. Where Participation Matters: The impact of a national level democratic innovation on policymaking in Brazil. In: Andrea Römmele; Henrik Schober. (Org.). **The Governance of Large-Scale Projects**. 1a ed. Baden Baden: Nomos, p. 173-175, 2013.

49 PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 231, 2010.

50 Os PPA, portanto, podem ser um importante instrumento para fortalecer um Devido Procedimento na Elaboração Normativa. BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, p. 141-210, 2016.

51 POGREBINSCHI, Thamy. **Turning Participation into Representation**: innovative policy making for minority groups in Brazil. In: GIROUARD, Jennifer; SIRIANNI, Carmen. (org.) **Varities of Civic Innovation**: deliberative, collaborative, network and narrative approaches. Nashville: Vanderbilt University Press, p. 192-193, 2014.

52 O fenômeno do constitucionalismo administrativo é originário do direito norte-americano e está relacionado com a atuação das agências reguladoras na construção de direitos fundamentais, tendo uma importância muito grande naquele país, sobretudo no contexto do processo administrativo de cunho participativo lá existente. Para a análise do tema, cf. METZGER, Gillian E. Administrative Constitutionalism. **Texas Law Review**, v. 91, n.1, p. Junho 2013 p. 1896-1936. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2269773>. Acesso em: 12.5.15; LEE, Sophia Z. Race, Sex, and Rulemaking: Administrative Constitutionalism and the Workplace, 1960 to the Present. **Virginia Law Review**, v. 96, p.

Administração ganha um papel fundamental na construção de direitos constitucionalmente previstos, sem a intermediação direta do Poder Judiciário.

Contudo, ao Legislativo também são encaminhadas diretrizes com o propósito de criar novas políticas públicas ou modificar o rumo de políticas já existentes, por meio da avaliação dos representantes estatais e da sociedade civil ligados ao tema que é objeto de discussão. De acordo com Thamy Pogrebinski e Fabiano Santos, tais diretrizes têm relevante impacto na produção legislativa do Congresso Nacional⁵³.

Na perspectiva deles, as conferências nacionais servem como um instrumento complementar à democracia representativa, oferecendo um espaço importante para que grupos minoritários, cuja representação é enfraquecida no Congresso, possam institucionalizar suas próprias demandas por direitos.

Nesse sentido, foram realizadas, a partir de 2003, ao menos, nove tipos diferentes de conferências com o intuito de produzir diretrizes para políticas públicas voltadas a grupos minoritários da sociedade brasileira, sendo elas conferências nacionais de direitos de: (i) mulheres; (ii) crianças e adolescentes; (iii) negros; (iv) juventude; (v) pessoas com deficiências; (vi) indígenas; (vii) lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; (viii) comunidade brasileiras no exterior; e, por fim, (ix) idosos.

Do ponto de vista de sua efetividade, no âmbito específico de políticas públicas voltadas a direitos de grupos minoritários, tais conferências se destacam de maneira muito positiva, tendo um impacto relevante na atuação executiva e na produção legislativa nacional. Fazendo uma análise quantitativa e qualitativa, um estudo aponta que, no âmbito do Executivo Federal, o número de decretos presidenciais envolvendo direitos humanos e de grupos minoritários aumentou de 12, em 2003, para 224, em 2009, após a criação de inúmeras conferências associadas a esses temas. Tais decretos se focaram em áreas que, anteriormente, nunca haviam

799-886, 2010; ROSS, Bertrall L. Denying Deference: Civil Rights and Judicial Resistance to Administrative Constitutionalism. **University of Chicago. Legal Forum**, v. 223, p. 223-284, 2014; ROSS, Bertrall L. Embracing Administrative Constitutionalism. **Boston University Law Review**, v. 95, p. 519-585, 2015.

53 POGREBINSCHI, Thamy. SANTOS, Fabiano. Where Participation Matters: The impact of a national level democratic innovation on policymaking in Brazil. In: Andrea Römmele; Henrik Schober. (Org.). **The Governance of Large-Scale Projects**. 1a ed. Baden Baden: Nomos, 2013, p. 173-194; POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. "Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro". Projeto Pensando o Direito. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/27pensando_direito_relatorio.pdf, Acesso em: 15.12.17. Na mesma linha, PETINELLI, Viviane. Aferindo a capacidade de influência das conferências nacionais de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Opinião Pública**, v. 21, n. 3, p. 643-672, 2015.

sido objeto de qualquer política pública por parte do Governo Federal como, por exemplo, os direitos das mulheres⁵⁴.

O Poder Legislativo, por sua vez, também é influenciado pelas diretrizes aprovadas nas conferências nacionais. Segundo o estudo já citado, há um impacto considerável dessas diretrizes na produção legislativa nacional. A partir de uma análise da produção legislativa no intervalo de um ano após a aprovação das diretrizes pelas conferências e se utilizando de um recorte qualitativo, foi constatado que 4,5% da produção legislativa nacional, até o ano de 2009, tem ligação direta com as conferências nacionais. Isso representou a aprovação de 1 emenda constitucional e de 51 projetos de lei oriundos das diretrizes das conferências – todos por iniciativa de deputados e senadores.

Desse total, 10% foram fruto da produção das conferências nacionais de políticas públicas para grupos minoritários⁵⁵. Levando em conta os números gigantescos da produção legislativa nacional e os níveis de dominância e sucesso do Executivo, esse é um dado extremamente relevante que fortalece a hipótese de que as conferências têm tido impacto no debate dos órgãos majoritários, servindo como um instrumento de institucionalização de demandas de grupos minoritários.

4. A Atuação Contramajoritária dos Poderes Majoritários: arranjos institucionais possíveis e uma nova agenda de pesquisa

Essa experiência participativa, como outras, tem sido objeto de estudo, tendo potencialidades e limites no quadro maior de experimentalismo democrático da Constituição de 1988⁵⁶. Esse fato, por si só, já seria capaz de justificar a necessidade de avaliar essa nova experiência a partir do olhar do direito público, tendo em vista nosso cenário limitado de experimentalismo, propiciado,

54 POGREBINSCHI, Thamy. Turning Participation into Representation: innovative policy making for minority groups in Brazil. In: GIROUARD, Jennifer; SIRIANNI, Carmen. (org.) **Varities of Civic Innovation: deliberative, collaborative, network and narrative approaches**. Nashville: Vanderbilt University Press, p. 195-196, 2014.

55 POGREBINSCHI, Thamy. "Turning Participation into Representation: innovative policy making for minority groups in Brazil". In: GIROUARD, Jennifer; SIRIANNI, Carmen. (org.) **Varities of Civic Innovation: deliberative, collaborative, network and narrative approaches**. Nashville: Vanderbilt University Press, p. 197-198, 2014

56 O estudo mais completo sobre, partindo da ideia de experimentalismo democrático, é o de POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Entre Representação e Participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Projeto Pensando o Direito. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/27pensando_direito_relatorio.pdf. Acesso em: 15.12.17.

por exemplo, por uma tradição de centralismo federativo⁵⁷. No entanto, outras razões fortalecem ainda mais a necessidade de estudar o tema sob uma perspectiva jurídica⁵⁸.

Em primeiro plano, por se tratar de um instrumento por meio do qual a sociedade civil tem condições de interagir com os poderes políticos de forma direta e de influenciar na criação e na implementação de políticas públicas capazes de dar concretude ao que está disposto no texto constitucional. Uma outra possível decorrência desse fato é a possibilidade de que uma forma nacional de “constitucionalismo popular” ou “constitucionalismo democrático” esteja sendo gestada⁵⁹.

Em segundo plano, alguns estudos, como demonstramos, revelam que, por meio de tais conferências, diversas demandas por direitos de grupos minoritários foram efetivadas pelos poderes majoritários – leia-se, o Executivo e o Legislativo. Nesse sentido, uma discussão importante para o direito diz respeito a saber como tal fenômeno ocorreu e quais suas possíveis repercussões teóricas e práticas no constitucionalismo brasileiro.

57 Nesse sentido, por exemplo, a manutenção jurisprudencial do “princípio da simetria”, oriunda da ditadura, na interpretação do sistema federativo pelo STF tem restringido severamente a autonomia dos entes e impossibilitado qualquer chance de experimentalismo democrático mais ousado. SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2a ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 395-466, 2014.

58 Uma discussão relevante que não será abordada neste trabalho mas tem uma forte dimensão jurídica, por exemplo, diz respeito à necessidade de uma sociedade civil democrática e de espaços de interseção efetivos entre a mesma e o Estado para promoção e preservação das dimensões pública e privada da autonomia, questão fortemente ligada à dignidade da pessoa humana. Cf. BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. 1a ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 81-87. Daniel Sarmento, por sua vez, em sua tese de titularidade, defende que a participação ativa da sociedade civil na elaboração da lei da ficha limpa, por exemplo, serve como um argumento poderoso para legitimar certa forma de “paternalismo”, contrário à autonomia dos sujeitos. Cf. SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Fórum: Belo Horizonte, p. 135-188, 2016 e, sobretudo, p. 168, n. 104.

59 Em um estudo sistematizador, Juliana Cesário Alvim Gomes, propõe três características principais para o constitucionalismo popular ou democrático, quais sejam: (i) uma dimensão descritiva, que considera a supremacia judicial meramente contingente e não uma necessidade no constitucionalismo americano; (ii) uma tendência normativa que tende a trabalhar com a ilegitimidade do controle judicial, ou em uma hipótese mais mitigada, com sua complementaridade com relação a outras fontes de interpretação constitucional; e, por fim, (iii) uma a defesa do empoderamento das pessoas comuns e da fé na sua capacidade interpretativa. GOMES, Juliana Cesário Alvim. **Constitucionalismo Popular, Constitucionalismo Popular Mediado e Constitucionalismo Democrático: Características, Modelos e Contribuições para o Debate Brasileiro**. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo (org). **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 587-614. Para os textos seminais, cf. KRAMER, Larry. **The People Themselves: popular constitutionalism and judicial review**. New York: Oxford University Press, 2005; TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the courts**. Princeton: Princeton University Press, 2000. POST, Robert C; SIEGEL, Reva. POST, Robert C; SIEGEL, Reva. **Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy**. Faculty Scholarship Series. Paper 178, **California Law Review**, n.92, p. 1027 -1044, 2004. p. 1041. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/178. Acesso em: 22.11.17; POST, Robert C; SIEGEL, Reva. **Roe Rage: democratic constitutionalism and backlash**. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=990968. Acesso em: 12.1.18; POST, Robert C; SIEGEL, Reva. **Democratic Constitutionalism**. In: BALKIN, Jack; SIEGEL, Reva (org.). **The Constitution in 2020**. Oxford: Oxford University Press, p. 25-35, 2009.

Por fim, em terceiro plano, a proliferação de estudos sobre o tema no âmbito das ciências sociais, sobretudo, em uma dimensão empírica, possibilita que o pesquisador jurídico se debruce sobre a questão, tendo farto material para refletir normativamente. Essa nova experiência democrática exige uma reflexão sobre a resposta para questões jurídicas específicas como, por exemplo, o impacto legal que essas conferências devem ter no funcionamento da Administração Pública, do processo legislativo e, até mesmo, da argumentação judicial, quando voltada ao controle de políticas públicas.

Tais razões traduzem a necessidade de pensar a questão das conferências nacionais de políticas públicas através das lentes jurídicas, sobretudo, do direito público, tendo em vista os impactos teóricos e práticos que tal estudo pode promover nesse campo do saber. Como nos lembra Eleonora Cunha, “[c]onhecer os limites e as possibilidades das inovações democráticas brasileiras pode ser um meio de assegurar o aperfeiçoamento da própria democracia e sua capacidade de inclusão social e política”⁶⁰.

No caso dos direitos de minorias, objeto de nossa análise, as estruturas que garantem a participação popular são especialmente importantes. É que em uma circunstância na qual as condições institucionais são desenhadas para perpetuar o quadro de desigualdades estruturais, um espaço importante de construção da igualdade política e de interpretação da Constituição passa a ser o da sociedade civil⁶¹. Um indício forte disso está relacionado como fato de que, na história brasileira, uma das arenas mais importantes de enfrentamento da ditadura – enquanto momento ápice da impermeabilidade do sistema político – foi, justamente, a sociedade civil.

Além disso, como já foi apontado, a própria constitucionalização de direitos fundamentais relativos a diversos grupos minoritários está associada com uma forte atuação de movimentos sociais e associações civis durante o período constituinte. Nesse período histórico, lutava-se por uma concepção de “direito a ter direitos”⁶² de grupos tradicionalmente excluídos.

Apesar dos avanços recentes, oriundos da própria transição e consolidação democráticas, ainda existem condições institucionais que produzem e perpetuam a opressão e a dominação de grupos minoritários. Por essa razão, a sociedade civil é um espaço extremamente importante de

60 CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, p. 146, 2013.

61 Um importante estudo empírico sobre a importância dos movimentos sociais para a produção de reivindicações por direitos de grupos minoritários é o de WELDON, S. Laurel. **When Protest Makes Policy: how social movements represent disadvantaged people groups**. Michigan: The University of Michigan Press, 2012.

62 DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, p. 103-118, 2004.

construção de demandas por direitos de grupos minoritários⁶³. Ademais, o fato da Constituição de 1988 ter criado um ambiente propício a participação institucional é um forte elemento a favor da ideia de que essa noção goza de fundamento jurídico. Como afirma Thamy Pogrebinski em um importante estudo empírico:

[...] Ao permitir que mulheres, povos indígenas ou negros afirmem sua identidade como grupos, compartilhando suas experiências, perspectivas e valores que transcendem divisões de classe ou ideologia, as conferências nacionais redefinem o significado – e a prática – da igualdade política. As conferências nacionais, portanto, têm o potencial de transformar a agregação de preferências individuais em escolhas sociais e, ademais, destronar o pluralismo em favor do multiculturalismo, tornando grupos historicamente excluídos em portadores de direitos e transformando interesses particulares em políticas universais⁶⁴.

Todos esses argumentos culminam em uma necessária complexificação da premissa da oposição necessária entre atuação contramajoritária e Poderes Legislativo e Judiciário. Em um contexto de ampliação dos espaços de participação popular nos espaços legislativos e administrativos e de maior impermeabilização do Judiciário às demandas por direitos de minorias, as chaves podem se inverter. De modo que, tanto de uma perspectiva quantitativa quanto qualitativa os direitos de minorias podem lograr uma tutela mais intensa por parte de órgãos eleitos.

No caso brasileiro, em especial, durante o recorte de tempo escolhido, as conferências nacionais de políticas públicas parecem ter sido um importante instrumento de incentivo à atuação contramajoritária de poderes majoritários. Apesar disso, o “juriscentrismo teórico”, do qual está imbuída a imaginação constitucional brasileira, colocou os avanços dessa forma de participação “abaixo do radar”, de modo que a teoria constitucional não foi capaz de apreendê-los e tampouco de extrair consequências de sua existência.

Mais do que isso, a própria constatação desse fenômeno tem com consequência lógica a necessidade de ampliar o escopo dos termômetros de produção de direitos para além da lógica judiciária. Em outras palavras, trata-se de perguntar: “quais outras experiências de atuação contramajoritária fora do Judiciário existem? E em que medida tais experiências tem fracassado ou alcançado seus objetivos?”.

63 Sobre as dificuldades da sociedade civil brasileira contemporânea e seu dilema entre uma “cidadania regulada” e a luta por direitos de grupos minoritários, cf. PAOLI, Maria Celia; TELLES, Vera da Silva. “Social Rights: conflicts and negotiations in contemporary Brazil” In: ALVAREZ, Sonia E. et al. **Culture of Politics / Politics of Cultures: re-visioning Latin American social movements**. Colorado: Westview Press, 1998. p. 64-92; CUNHA, Olivia Maria Gomes. Black Movements and the “Politics of Identity” in Brazil. In: ALVAREZ, Sonia E. et al. **Culture of Politics/Politics of Cultures: re-visioning Latin American social movements**. Colorado: Westview Press, 1998, p. 220-251.

64 POGREBINSCHI, Thamy. Turning Participation into Representation: innovative policy making for minority groups in Brazil. In: GIROUARD, Jennifer; SIRIANNI, Carmen. (org.). **Varities of Civic Innovation: deliberative, collaborative, network and narrative approaches**. Nashville: Vanderbilt University Press, 2014, p. 183.

Propor tais perguntas e extrair de suas respostas consequências normativas é uma forma importante de contribuir com a teoria constitucional e associar nossa imaginação constitucional à realidade brasileira. Se uma das contribuições mais importantes da Constituição de 1988 é, justamente, o estabelecimento de uma “participação institucionalizada”, não é possível que nossas análises permaneçam imunes aos questionamentos das virtudes e dos vícios desse modelo.

Conclusão

O objetivo do presente trabalho foi questionar um dos elementos fundantes do que chamamos de “imaginação constitucional brasileira”, qual seja a ideia de uma oposição necessária entre poderes eleitos e atuação contramajoritária. Para cumprir esse objetivo, usamos o caso das conferências nacionais de políticas públicas relacionadas aos direitos de minorias.

Ao utilizar esse caso, pela via dos dados empíricos coletados por pesquisadores das ciências sociais, tentamos mostrar como um instrumento participativo foi capaz de influenciar, de forma relevante, a atuação dos poderes majoritários, levando-os a concretizar direitos de minorias. Pela via de tais conferências, portanto, tanto o Executivo quanto o Legislativo foram importantes instrumentos para que grupos excluídos ou enfraquecidos do processo político pudessem dar publicidade e efetivação às suas agendas.

Diante da apresentação desses dados, defendemos que a necessidade de uma mudança de perspectiva acerca dos fenômenos que são relevantes e das premissas das quais partimos são fundamentais. Com essa mudança, esteada em nossa própria realidade, a premissa clássica de que os poderes submetidos ao batismo das urnas teriam pouca possibilidade de garantir direitos de minorias perde, por consequência, sua força.

Sob uma perspectiva meramente hipotética, nada proíbe que em um caso concreto o Legislativo e o Executivo garantam o direito de uma minoria e, na linha contrária, o Supremo Tribunal Federal anule tais decisões. Dessa maneira, ao contrário do que pressupõe a visão tradicional, o Poder Judiciário tem um ônus institucional de provar que suas decisões se fundamentam, justamente, no interesse dos direitos de minorias ou da democracia.

A segunda consequência do que apresentamos é a necessidade de aprofundar, no âmbito do direito constitucional, os estudos acerca dos instrumentos de participação no Legislativo e no Executivo e a sua relação com a concretização de direitos de minorias. Se a atuação contramajoritária pode ocorrer em diversos espaços, é necessário sofisticar o debate de arranjos institucionais e pensar em instrumentos de proteção aos direitos de minorias em todas as esferas de poder.

Por essa via, as experiências típicas do desenvolvimento constitucional brasileiro poderiam ganhar maior força teórica e relevância dogmática na produção constitucional nacional. Além disso, aproximaríamos de maneira mais intensa as premissas de nossa imaginação constitucional aos dados de nossa realidade concreta. Mais do que isso, essa aproximação garantia que conhecêssemos de maneira mais eficiente as virtudes e os vícios de nossa experiência.

Referências

ACKERMAN, Bruce, The Rise of World Constitutionalism. **Occasional Papers**, Paper 4, p. 1-15, 1996.

AOLI, Maria Celia; TELLES, Vera da Silva. Social Rights: conflicts and negotiations in contemporary Brazil. In: ALVAREZ, Sonia E. et al. **Culture of Politics /Politics of Cultures**: re-visioning Latin American social movements. Colorado: Westview Press, 1998. p. 64-92.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-597.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. A Razão Sem Voto: O Supremo Tribunal Federal e a Vontade da Maioria.. In: GLEZER, Rubens; VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Razão e o voto**: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007, p. 25-78.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial. 1a ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch**: The Supreme Court at the Bar of Politics. New Haven: Yale University Press, 1962.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. 3a ed. Renovar: 2014.

Revista Publicum

Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 167-191, 2019.

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2019.33506

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção Entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. **RDA**, n. 189, v.1, p. 114-122, 1992.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CHEVALLIER, Jacques. De l’administration démocratique à la démocratie administrative. **Revue française d’administration publique**, v.1, n. 137-138, p. 217-227, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.), **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, Olivia Maria Gomes. Black Movements and the “Politics of Identity” in Brazil. In: ALVAREZ, Sonia E. et al. **Culture of Politics /Politics of Cultures: re-visioning Latin American social movements**. Colorado: Westview Press, p. 220-251, 1998.

DORF, Michael C; SABEL, Charles F. A Constitution of Democratic Experimentalism. **Columbia Law Review**, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.

ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

EPP, Charles. **The Rights Revolution: lawyers, activists and Supreme Courts in Comparative Perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

FRIEDMAN, Barry. **The Will of The People: How Public Opinion Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution**. Farrar, Strausand Giroux: New York, 2009.

GARDBAUM, Stephen. Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?. **UCLA School of Law**. Research Paper No. 15-02. **Columbia Journal of Transnational Law**, n. 53, p. 285-319, 2015.

GARGARELLA, Roberto. **La Sala de Máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, p. 309-346, 2016.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies: constitucional courts in Asian cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOMES, Juliana Cesário Alvim. Constitucionalismo Popular, Constitucionalismo Popular Mediado e Constitucionalismo Democrático: Características, Modelos e Contribuições para o Debate Brasileiro. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo (org). **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 587-614.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, p. 50-100, 2007.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Trad. Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IPEA. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça**. 4a ed. Brasília: IPEA, 2011.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa**. 1a ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. ROSE-ACKERMAN, Susan. Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review. **Administrative Law Review**, v. 66, n. 1, p. 1-72, 2014.

KRAMER, Larry. **The People Themselves: popular constitutionalism and judicial review**. New York: Oxford University Press, 2005.

LEE, Sophia Z. Race, Sex, and Rulemaking: Administrative Constitutionalism and the Workplace, 1960 to the Present. **Virginia Law Review**, v. 96, p. 799-886, 2010.

LIVERMORE, Michael. The Perils of Experimentation. **Yale Law Journal**, v.126, n.1, p. 636-704, 2017.

LOUGHLIN, Martin; WALKER, Neil. Introduction. In: LOUGHLIN, Martin; WALKER, Neil. **The Paradox of Constitutionalism: constituent power and constitutional form**. Oxford University Press: Oxford, 2007.

METZGER, Gillian E. Administrative Constitutionalism. **Texas Law Review**, v. 91, n.1, p. Junho 2013 p. 1896-1936. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2269773>. Acesso em: 12.5.15; *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 14, 2016.

NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander (org.). **A Inovação Democrática: O Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p. 89-128.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Sociedade, Estado e Administração Pública: perspectivas visando ao realinhamento constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995;

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito da Participação Política**. Renovar: Rio de Janeiro, 1992;

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011;

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. 1a ed. Companhia das Letras: São Paulo, 2013;

NUNES, Daniel Capecchi. Corte Constitucional da Colômbia os Cem Anos de Solidão da Jurisdição Constitucional. In: BRANDÃO, Rodrigo. **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 103-146.

NUNES, Daniel Capecchi. Corte Constitucional da Hungria: entre o passado e o futuro. In: BRANDÃO, Rodrigo. **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: Juspodivm, p. 103-146, 2017

NUNES, Daniel Capecchi. **Minorias no Supremo Tribunal Federal**: entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, Vírgilio Cezar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os Conselhos Gestores Municipais como Instrumentos da Democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos Ebape**, v. 8, n. 3, p. 422-437, 2010.

PETINELLI, Viviane. Contexto Político, Natureza da Política, Organização da Sociedade Civil e Desenho Institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

PETINELLI, Viviane. Aferindo a capacidade de influência das conferências nacionais de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Opinião Pública**, v. 21, n. 3, p. 643-672, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Participação Popular na Administração Pública. **RDA**, n. 191, v.1, p. 26-39, 1993.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Projeto Pensando o Direito. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/27pensando_direito_relatorio.pdf

POGREBINSCHI, Thamy. "Participatory Policymaking and Political Experimentalism in Brazil" In: KRON, Stefanie et al. (org.). **Democracia y Reconfiguraciones Contemporáneas del Derecho en América Latina**. Madrid: Iberoamericana, p. 113-115, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. "Turning Participation into Representation: innovative policy making for minority groups in Brazil". In: GIROUARD, Jennifer; SIRIANNI, Carmen. (org.) **Varities of Civic Innovation: deliberative, collaborative, network and narrative approaches**. Nashville: Vanderbilt University Press, p. 184, 2014.

POST, Robert C; SIEGEL, Reva. Democratic Constitutionalism. In: BALKIN, Jack; SIEGEL, Reva (org.). **The Constitution in 2020**. Oxford: Oxford University Press, p. 25-35, 2009.

POST, Robert C; SIEGEL, Reva. POST, Robert C; SIEGEL, Reva. Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy. Faculty Scholarship Series. Paper 178, **California Law Review**, n.92, p. 1027 -1044, 2004. p. 1041. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/178. Acesso em: 22.11.15.

POST, Robert C; SIEGEL, Reva. **Roe Rage**: democratic constitutionalism and backlash. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=990968. Acesso em: 12.1.18.

ROSS, Bertrall L. Denying Deference: Civil Rights and Judicial Resistance to Administrative Constitutionalism. **University of Chicago. Legal Forum**, v. 223, p. 223-284, 2014.

ROSS, Bertrall L. Embracing Administrative Constitutionalism. **Boston University Law Review**, v. 95, p. 519-585, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **A Imaginação Política Brasileira**: cinco ensaios de história intelectual. Org. Christian Edward Cyril Lynch. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Fórum: Belo Horizonte, 2016.

SEGAL, Jeffrey A. Judicial Behavior. In: WHITTINGTON, Keith E; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 19-33.

SIMON, William H. The Organizational Premises of Administrative Law. **Law and Contemporary Problems**. n. 78, v.1, p. 61-100, 2015.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os Desafios Metodológicos de seu Estudo. In: **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira**: como é e como vive. 3a ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 19a ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the courts**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia**. Trad. Caio Rodriguez e Marcio Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004.

VERMEULLE, Adrian. Local and Global Knowledge in the Administrative State. **Harvard Public Law Working Paper n. 13-01**. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2169939. Acesso em: 1.4.2015.

WALZER, Michael. The Idea of Civil Society: a path to social reconstruction. **Dissent**, v. 39, n.1, p. 302, 1991.

.....

Minibiografia do Autor – Daniel Capecchi Nunes

Professor Assistente da Faculdade Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi Professor Assistente da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus de Governador Valadares entre 2016 e 2018. Doutorado e Mestre em Direito Público pela UERJ.

.....

Enviado em: 08 de abril de 2018.

Aprovado em: 08 de julho de 2018.