

NOTAS SOBRE OS DIÁLOGOS COM A CIDADANIA: A RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E SOCIEDADE CIVIL COMO VETOR PARA A INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO.*

NOTES ON DIALOGUES WITH CITIZENRY: THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC INSTITUTIONS AND CIVIL SOCIETY AS A PATH FOR CONSTITUTIONAL INTERPRETATION.

Daniel Capecchi Nunes¹²

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo defender a existência de uma forma específica de interação entre as instituições públicas e a sociedade civil, identificada com as associações civis e os movimentos sociais, que tem como resultado a produção de sentidos para a Constituição. Tal fenômeno foi identificado pelo conceito de “diálogos com a cidadania”, tendo a pretensão de abranger as hipóteses nas quais o Estado e a sociedade civil interagem por meio das chamadas interfaces socioestatais, espaços de concretização de direitos com ampla participação de movimentos sociais e associações civis. A necessidade de propor um tal conceito surge como uma tentativa de complementar as deficiências identificadas nas teorias tradicionais dos diálogos institucionais, as quais, muito embora incluam a sociedade civil como um ator constitucional no âmbito dos diálogos, limitam seu papel a de um agente coadjuvante nas interações entre os poderes. Dessa maneira, essa concepção não é capaz de oferecer um aparato conceitual capaz de explicar a produção dialógica de sentidos da Constituição que se dá no âmbito da “participação institucionalizada”, marca característica da Constituição de 1988. Por essa via, defende-se a existência de outro campo de estudos relacionado às teorias dialógicas que ultrapassa as fronteiras tradicionalmente demarcadas pelas teorias dos diálogos constitucionais. A partir desse novo campo, dos diálogos com a cidadania, propõe-se uma nova agenda de pesquisa que possui tanto uma dimensão empírica quanto uma normativa.

Palavras-Chave: Diálogos Constitucionais; Diálogos com a Cidadania; Sociedade Civil; Movimentos Sociais; Participação Institucionalizada.

ABSTRACT

The present paper aims to defend the existence of a specific form of interaction between public institutions and civil society, understood as civil associations and social movements, which results in the production of constitutional meanings. This phenomenon was identified

¹ Professor Assistente da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus de Governador Valadares. Mestre em Direito Público pela UERJ. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4315481H5>. E-mail: dcapecchi@globocom

² O presente trabalho é dedicado à Bethânia Assy que, mesmo sem saber, provocou muitas das reflexões aqui presentes. Agradeço às críticas e sugestões de Ana Luiza Calil, Isabela Ferrari, César Lima, Carolina Margulies e Ketlyn Chaves.

by the concept of "dialogues with the citizenry", in order to cover situations in which State and civil society interact through social-state interfaces, which are spaces of rights' realization with broad participation of social movements and civil associations. The need to propose such a concept emerges as an attempt to complement the shortcomings identified in the traditional theories of constitutional dialogues, which, although including civil society as a constitutional actor in constitutional dialogues, limit its role to a supporting agent in the interactions between the powers. Thus, it is defended that this design is not able to provide a conceptual framework able to explain the dialogical production of constitutional meanings that occurs within the "institutionalized participation", hallmark of the Brazilian Constitution of 1988. In this way, the paper defends the existence of another field of studies related to dialogical theories that goes beyond the boundaries traditionally marked by the theories of constitutional dialogues. From this new field, of the dialogues with citizenship, we propose a new research agenda that has both an empirical and a normative dimension.

Keywords: Constitutional Dialogues; Dialogues with the Citizenry; Civil Society; Social Movements; Institutionalized Participation.

INTRODUÇÃO

Ao observarmos as práticas desses movimentos [da democratização], nós nos damos conta de que eles efetuaram uma espécie de alargamento do espaço da política. Rechaçando a política tradicional instituída e politizando questões do cotidiano, eles "inventaram" novas formas de política. Mas a história dos movimentos sociais não é apenas a sua história interna. [...] A "política reinventada" dos movimentos teve de se enfrentar com a "velha política" ainda dominante no sistema estatal. [...] ³.

Com a democratização, a despeito dos espaços de ruptura e dos de continuidade, houve uma mudança progressiva nos protagonistas e coadjuvantes do palco da esfera pública brasileira. Alguns atores, muito antigos, foram para os bastidores e nunca mais regressaram. Outros relativamente desconhecidos, por sua vez, passaram a interpretar papéis de maior prestígio e importância. E, ainda, houve aqueles que tiveram que trocar definitivamente de personagem. De toda sorte, pode-se dizer que o maior objetivo na fundação da nova ordem constitucional em 1988 era produzir uma outra narrativa.

Nesse novo cenário, um grupo de novos personagens entrou em cena, como nos lembra o título do livro de Sader. Heterogêneos⁴ em seus diversos aspectos, movimentos

³ SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 34

⁴ "O fenômeno associativo é multidimensional, pois tem efeitos em vários âmbitos da reprodução social; por isso, as próprias associações, sendo em si mesmas heterogêneas, têm diferentes capacidades de intervenção na vida pública e distintos potenciais". DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. "Para uma

sociais e associações civis envolvidos com a luta pela superação da ditadura, passaram a ser agrupados sob o rótulo de “sociedade civil”, tendo importância fundamental na fundação da nova ordem constitucional. Ao seu lado, devido a aposta em um fortalecido Estado de Direito, emergia um Judiciário institucionalmente poderoso, verdadeiro guardião das promessas constitucionais.

Contudo, com o decorrer do tempo, enquanto o segundo personagem ganhava importância cada vez maior nas análises constitucionais acerca do novo regime, o primeiro foi perdendo espaço e se tornando um coadjuvante distante. Ao mesmo tempo que expressões como “judicialização”, “ativismo” e “supremacia judicial” ganhavam destaque para produzir análises interessantes e teoricamente sofisticadas acerca do Poder Judiciário, a sociedade civil ficava “abaixo do radar”⁵ constitucional. O presente trabalho pretende colaborar, modestamente, com o retorno dessa personagem esquecida, a sociedade civil, aos holofotes do direito constitucional.

Nessa linha, de acordo com certa análise etimológica repleta de sentidos políticos e teóricos⁶, o vocábulo “constituição” teria origem na palavra latina *constituere*, combinação do prefixo *con-* e do verbo *statuere*, podendo significar, literalmente, algo que se estabelece em conjunto – um produto coletivo da ação de diversos agentes⁷. A estrutura constitucional na

outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”: In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 33.

⁵ A expressão é de FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. **Texas Law Review**, v. 4, n. 2, p. 2628, 2005.

⁶ Na filosofia política contemporânea, uma das principais autoras a trabalhar com um método de análise etimológica voltada a produzir sentidos políticos é Hannah Arendt. A ideia central desse tipo de análise não é legitimar ou promover uma determinada visão teórica a partir de uma análise essencialista do significado das palavras. Ao contrário, o que esse tipo de análise tenta promover é uma restauração de um conteúdo que já se encontra vigente em determinada prática, ainda que oculto, por meio do desvelamento de uma “tradição” relacionada a certos conceitos de grande significado na prática política dos sujeitos. ARENDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. Trad. Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 188-232. VILLA, Dana R. **Arendt and Heidegger: the fate of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 113-142.

⁷ Essa análise é realizada por KALYVAS, Andreas. The Basic Norm and Democracy in Hans Kelsen’s Legal and Political Theory. **Philosophy Social Criticism**. v. 32 n. 5, p. 588, 2006: “O termo *constituere*, “constituir”, é a combinação do prefixo *con-* e do verbo *statuere*. O prefixo *con-* tem inúmeros sentidos gramaticais, sendo o mais importante deles “com” ou “junto”. O verbo *statuere*, por sua vez, vem diretamente do *status*, significando “causar”, “erguer”, “levantar”, “construir”, “por”, “localizar”, “erigir”. A palavra *constituere*, portanto, significa literalmente o ato de fundar junto, fundar em conjunto, criar conjuntamente, co-estabelecer. Por essa razão, foi usada também em latim para designar o vocabulário econômico das relações de troca, um acordo de alguém com outro alguém, um acordo entre uma pluralidade de atores. Seu sentido etimológico denota a inescapável pressuposição semântica de uma prática coletiva”.

qual se organiza uma determinada sociedade, portanto, seria o fruto de um exercício dilatado no tempo em que se engajam instituições e pessoas, cujo fim nunca está previamente determinado e, portanto, pode ser objeto de disputa por várias narrativas. Nos termos de Jack Balkin, mais do que um pacto, as constituições seriam um “projeto de legitimidade”⁸. Intrinsecamente relacionados com as questões do passado e as promessas do futuro, os sentidos das constituições seriam objeto das lutas do presente.

Nos estudos constitucionais contemporâneos, um grupo de teorias, com ampla entrada no Brasil, parece compartilhar dessa perspectiva acerca do funcionamento do fenômeno constitucional, ainda que por motivos diversos. Trata-se das chamadas teorias dos “diálogos constitucionais”, cujo conteúdo comum consiste na percepção de que a produção e concretização da Constituição dependeriam da atuação de diversas instituições que seriam instadas a interagir entre si devido a determinados desenhos institucionais – como, por exemplo, a capacidade do Judiciário de realizar o controle de constitucionalidade de atos normativos – e a questões circunstanciais específicas – o interesse de um determinado Poder em transferir uma espécie decisão para outro, por razões políticas conjunturais⁹. Na síntese de Conrado Hübner Mendes:

A percepção de uma inevitável e permanente circularidade, por outro lado, decorre de uma sensibilidade temporal mais sofisticada das teorias do diálogo. O prisma temporal insere um regime político numa perspectiva diacrônica e ajuda a enxergá-lo como um empreendimento de longo prazo, não apenas como um conjunto de “momentos decisórios” isolados do soberano.¹⁰

O avanço de tais teorias teve dois principais efeitos no desenvolvimento da doutrina constitucional brasileira. Em primeiro plano, reduziu-se a ênfase excessiva no Judiciário como agente exclusivo de concretização do texto constitucional. Na esteira de Rodrigo Brandão, “[...] é fundamental para a realização dos pressupostos do Estado Democrático de Direito um

⁸ BALKIN, Jack M. **Constitutional Redemption: political faith in an unjust world**. Cambridge: Harvard University Press, 2011. p. 57.

⁹ Para uma demonstração de como esse processo de transferência de poderes se deu na história dos Estados Unidos, cf. WHITTINGTON, Keith E. **Political Foundations of Judicial Supremacy: the Presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S History**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

¹⁰ MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 59.

desenho institucional em que o sentido futuro da Constituição se dê através de um diálogo aberto entre as instituições políticas e a sociedade civil [...]”¹¹.

Em segundo plano, como uma consequência do primeiro efeito, abriu-se o caminho para pensar em outros espaços de concretização do texto constitucional. Dessa maneira, tornou-se mais comum a reflexão acerca da produção de sentidos da Constituição através da atuação dos demais Poderes. Além disso, mesmo que de maneira incipiente, a sociedade civil passou a ser vista como um campo de produção de sentidos constitucionais.

A despeito de todos esses avanços, a hipótese do presente trabalho é a de que existe uma forma específica de interação entre as instituições públicas e a sociedade civil, identificada com as associações civis e os movimentos sociais, voltada a produzir sentidos para a Constituição, cuja existência ainda exige maior elaboração teórica. Tal fenômeno pode ser identificado pela alcunha de “diálogos com a cidadania”, possuindo tanto uma dimensão empírica, por meio daquilo que a literatura especializada chama de “participação institucionalizada” no Estado brasileiro, quanto uma dimensão normativa, fundada nos ideais deliberativos e participativos de democracia, os quais têm base jurídico-constitucional na Carta de 1988.

Em outras palavras, sem rejeitar a importância das teorias dos diálogos institucionais para alçar a sociedade civil ao estatuto de agente constitucional, o que se pretende fazer aqui é uma crítica de enfoque¹². De acordo com a visão aqui esposada, as teorias dos diálogos institucionais seriam um passo importante, mas ainda insuficiente para refletir sobre o papel de intérprete constitucional da sociedade civil. Sobretudo, porque, a partir da institucionalidade produzida pelo regime de 88, os instrumentos de permeabilização do Estado às demandas da sociedade civil exigem um aparato teórico próprio para serem compreendidos.

¹¹ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 284.

¹² Nas palavras de Conrado Hübner Mendes: “Basicamente, essas teorias [dos diálogos institucionais] defendem que não deve haver competição ou conflito pela última palavra, mas um diálogo permanente e cooperativo entre instituições que, por meio, de seus singulares *expertises* e contextos decisórios, são parceiros na busca do melhor significado constitucional [...]”. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 31

O objetivo geral do presente trabalho é desenvolver as premissas a partir das quais será possível propor um esboço inicial de uma teoria dos diálogos com a cidadania capaz de compreender, empírica e normativamente, as potencialidades das instituições nacionais de produzir interpretações constitucionais a partir de suas interações com a sociedade civil.

Para cumprir esse objetivo geral, o trabalho está dividido em três partes com objetivos específicos. A primeira parte tem como propósito descrever, de maneira breve e com base na farta literatura já existente, a mudança de relação entre sociedade civil e Estado promovida pela promulgação da Constituição de 1988. Adiante, a segunda parte pretende demonstrar como as teorias dos diálogos institucionais existentes não são capazes de apreender essa mudança de relação consolidada na concepção de “participação institucionalizada”. A terceira e última parte objetiva demonstrar como a noção de diálogos com a cidadania, a partir de suas premissas teóricas, pode ter uma melhor capacidade descritiva do fenômeno e representa um parâmetro normativo mais apropriado a nossa realidade jurídica. Por fim, vale ressaltar que não se pretende esgotar o tema proposto – devido à própria exiguidade do trabalho e a amplitude do objeto –, mas apontar novos horizontes para pesquisas futuras.

1 A SOCIEDADE CIVIL NA NOVA REPÚBLICA: PROTAGONISMOS E COADJUVÂNCIAS.

1.1 A Sociedade Civil e a Redemocratização

A dinâmica da transição de um regime autoritário não se resume a meras disposições, cálculos ou pactos das lideranças. [...] Uma vez que algo aconteceu (uma vez que os brandos prevaleceram sobre os duros, iniciaram a extensão de garantias aos indivíduos e alguns direitos de contestação começaram a negociar com oponentes selecionados do regime) provavelmente ocorrerá uma ampla mobilização, que denominamos a “ressureição da sociedade civil”.¹³

A existência do regime autoritário estabelecido em 1964 dependia, precipuamente, da manutenção de uma sociedade civil imobilizada – ou inexistente –, por um lado, e de uma oposição domesticada, por outro. De tal modo que a queda do regime, que foi precedida por uma década de crise econômica e pelo esgotamento do modelo econômico

¹³ O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões**. Edições Vértice: São Paulo, 1988. p. 83

desenvolvimentista¹⁴, está associada, justamente, com a “ressureição” da sociedade civil¹⁵, em uma dimensão, e com o fortalecimento gradual da oposição institucionalizada¹⁶, em outra. De certa maneira, ambos os processos culminam com o fim da ditadura, em 1985, a partir da eleição de um Presidente civil e, mais tarde, da promulgação de uma nova Constituição em 1988 – símbolo máximo da nova democracia que se fundava.

No que concerne ao primeiro processo, de ressurreição da sociedade civil, é importante apontar alguns de seus elementos gerais, que ajudam a explicar a relação que vai se estabelecer entre a mesma e o Estado com a transição e, posterior, consolidação democrática. Grosso modo, é possível dizer que o regime militar representou um fechamento quase que total do Estado às manifestações populares e as demandas por direitos oriundas da sociedade civil. Dessa maneira, o “ressurgimento”¹⁷ da sociedade civil durante a redemocratização vai estar fortemente ligada com às demandas por autonomia dos movimentos sociais e associações civis, que encontravam enormes barreiras de impermeabilidade na estrutura estatal¹⁸.

Nessa linha, a sociedade civil se estabelece como um ambiente que almeja autonomia em relação ao Estado, um espaço de contestação do regime autoritário¹⁹, intrinsecamente ligado com a luta de alguns movimentos pelo “direito a ter direitos” – grupos de mães, grupos de base da Igreja Católica e o chamado novo sindicalismo, por exemplo. De acordo com Ruth Cardoso, é possível traçar as origens do ressurgimento dos movimentos sociais durante os anos 70 e 80 por meio da seguinte explicação:

¹⁴ ALSTON, Lee J et al. **Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change**. Princeton University Press: Princeton, 2016. p. 54-70.

¹⁵ CARDOSO, Ruth. “Os Movimentos Sociais no Contexto da Consolidação da Democracia” In: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (org.). **Ruth Cardoso: obra reunida**. São Paulo: Mameluco, 2011. p. 310-325.

¹⁶ SKIDMORE, Thomas E. “A lenta via brasileira para a democratização; 1974-1985” In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Trad, Ana Lúza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. pp. 25-82; LAMOUNIER, Bolívar. “O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura” In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Trad, Ana Lúza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. pp. 83-134

¹⁷ Adotamos a tese de Lavallo e Szwako quanto à existência de sociedade civil no Brasil, no período anterior à democratização cf. LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

¹⁸ “[...] Foi da experiência do fechamento do Estado que ele deixou de ser visto como parâmetro no qual se media a relevância de cada manifestação social. Começam a surgir interrogações sobre as potencialidades de movimentos sociais que só poderiam se desenvolver fora da institucionalidade estatal”. SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 34

¹⁹ Cf. COSTA, Sérgio. **As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 15-63.

[...] O crescimento desses movimentos [sociais] explica-se, em grande parte, por uma reação à extrema centralização de poder no regime autoritário-burocrático. Sua pressão crescente influenciou o processo de redemocratização gradual do país, já que ao ocupar um espaço cada vez maior forçaram o Estado e o conjunto da sociedade a reconhecerem a existência das camadas oprimidas da população. [...] ²⁰

A estrutura impermeável do Estado acabou dando ensejo ao nascimento de uma “*identidade popular [...] forjada a partir do sentimento de injustiça que anima os protagonistas dos movimentos reivindicatórios*”²¹. Tal sentimento estruturará as próprias demandas por direitos dos movimentos sociais e associações civis no período da queda do regime militar e, posteriormente, será um elemento central da Nova República e do processo que culmina na promulgação da Constituição de 1988²².

Opondo-se ao modelo de “*cidadania regulada*”²³, que dependia do reconhecimento estatal para produzir direitos, esses movimentos sociais passaram a se fundar em um modelo de “*cidadania insurgente*”²⁴, segundo o qual a afirmação dos direitos dependeria da organização interna dos grupos afetados. A partir de sua atuação, uma esfera pública passou a brotar nas margens da legalidade autoritária e a despeito de seu reconhecimento.

Somando-se a esse argumento, sob uma perspectiva mais panorâmica, Leonardo Avritzer aponta que três principais razões vão justificar tal florescimento da sociedade civil. Em primeiro plano, ao se aproximar do século XX, o Brasil deixa de ser um país precipuamente agrário para se tornar um país urbano, com cerca de 80% de sua população vivendo nas cidades. Esse dado vai possibilitar forte aumento do associativismo nacional. Em segundo plano, a construção de uma perspectiva tecnocrática acerca da elaboração de políticas

²⁰ CARDOSO, Ruth. “Brasil: a democracia vinda de baixo” In: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (org.). **Ruth Cardoso: obra reunida**. São Paulo: Mameluco, 2011. p. 278.

²¹ **Ibidem, ibid.**

²² Para um panorama historiográfico do papel desses movimentos na redemocratização, cf. SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 473-477.

²³ “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal”. SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

²⁴ “Essa esfera pública de participação é nova e insurgente por diversas razões. Desenvolveu-se em grande medida fora dos domínios estabelecidos da cidadania disponíveis às classes trabalhadoras, em contraste com o universo restrito da cidadania social getulista e com a repressiva esfera pública da ditadura militar. [...]”. HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Trad. Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 320.

públicas e de desenvolvimento urbano, levou a classe média a se organizar em associações e movimentos sociais voltados a superar tal viés tecnocrático. Por fim, a já mencionada postura impermeável do Estado, mobilizou setores tradicionalmente liberais – como a OAB – a se engajar na luta contra o regime²⁵.

1.2 A Sociedade Civil na Assembleia Nacional Constituinte

Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, inúmeros debates foram travados para estabelecer o tipo de regime que se fundaria na nova ordem constitucional. Dentre esses debates, um dos mais importantes, ainda que frequentemente ignorado, diz respeito ao parágrafo único do artigo primeiro da Nova Carta que estabelece o seguinte: “[t]odo poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Enquanto uma parcela progressista dos constituintes, ligada às lutas contra o regime militar, defendia o estabelecimento de uma ordem constitucional na qual estivessem previstas formas diretas e indiretas de exercício da soberania popular, uma parcela conservadora sustentava a criação de um regime fundado exclusivamente na modalidade indireta de representação popular²⁶. No pano de fundo desse debate, havia a oposição entre duas versões conflitantes acerca do papel que um dos principais agentes da redemocratização deveria exercer na Nova República: a sociedade civil²⁷.

²⁵ AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia a interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 386-387, 2012.

²⁶ ALSTON, Lee J et al. **Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change**. Princeton University Press: Princeton, 2016.

²⁷ No presente trabalho, adota-se a visão de Jürgen Habermas, posteriormente sofisticada pelas críticas de Jean Cohen e Andrew Arato, acerca do sentido da expressão sociedade civil. De maneira sintética: “A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas”. Cf. HABERMAS, Jürgen. **Direitos e Democracia: entre facticidade e validade**. v. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. p. 100. Ver, também, COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1994. p. 421-491.

Por um lado, os atores progressistas acreditavam que a sociedade civil deveria ser uma parte essencial do funcionamento institucional do novo regime que, em oposição ao regime militar, deveria se fundar em um paradigma oposto ao dos anéis burocráticos impermeáveis²⁸ e da cidadania regulada, existentes anteriormente²⁹. Desse modo, era preciso investir em novas experimentações democráticas, capazes de permeabilizar o aparato estatal com as demandas oriundas de seu exterior³⁰. É importante ressaltar que essa era uma demanda, ainda que contraditória, dos próprios movimentos sociais e associações civis³¹.

Por outro lado, os atores conservadores propugnavam que seria impossível fazer a manutenção de um regime ordeiro e de uma democracia funcional com incentivos institucionais para a permanência de uma sociedade civil “excessivamente” ativa. Para esse grupo político, a única forma de fundar uma democracia estável seria apostar, exclusivamente, em formas indiretas de atuação política da sociedade civil³². Em outras palavras, o regime democrático deveria se concentrar no sistema político e nos vínculos partidários, exclusivamente.

Todo esse debate, é importante lembrar, se dá em um meio a uma Assembleia Nacional Constituinte que possui intenso influxo de demandas oriundas dos mais diversos

²⁸ CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972. p. 101-103.

²⁹ Ao tratar da questão da relação entre sociedade civil e Estado, Tiago Ventura resume a literatura sobre esse período histórico, falando na dominância de um padrão relacional de “corporativismo excludente”. Cf. VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória da participação no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 13, p. 209-211, 2016.

³⁰ Essa discussão, muitas vezes omitida, foi travada em diversos países da América Latina, quando da chamada “terceira onda de democratização”. Em um estudo empírico sobre a institucionalização da participação cidadã nos diversos ordenamentos jurídicos latino-americanos, Felipe de la Jara, aponta como essa foi uma questão fundamental em praticamente todas as promulgações e reformas constitucionais dos anos 80 e 90 no subcontinente. Cf. JARA, Felipe Hevia de. “A Institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina”. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 343-368.

³¹ “[...] por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte”. AVRITZER, Leonardo. “Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil” In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique de (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. p. 128.

³² Sintetizando esse argumento: “É comum os líderes democráticos da sociedade política afirmarem que a sociedade civil, tendo desempenhado seu papel histórico, deveria ser desmobilizada, de modo a permitir o desenvolvimento de uma política democrática normal”. LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia Queiroz de Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 28.

setores da sociedade brasileira – “uma quantidade sem precedentes de participação popular”³³. Apenas à título de ilustração, de maneira inédita, foram apresentadas 122 emendas populares à Assembleia Nacional Constituinte, as quais estavam apoiadas em mais de 12 milhões de assinaturas. Desse total, 88 foram admitidas no debate³⁴.

Assim, pode-se perceber que a discussão sobre o papel da sociedade civil no novo regime, foi feita com intensa participação da mesma. Por essa razão, sobretudo, o projeto democrático que se estabeleceu com a promulgação da Carta de 1988, é caracterizado por aquilo que podemos chamar de “crença” [*belief*]³⁵ na democracia participativa que resultou em diversas transformações institucionais e sociais na Nova República. Tal crença não só se consolidou no texto constitucional, como, igualmente, foi objeto de aprofundamentos institucionais com o decorrer do tempo, os quais podem ser descritos sob o paradigma da “participação institucionalizada”³⁶.

1.3 A Sociedade Civil e a Participação Institucionalizada.

O paradigma da participação institucionalizada pode ser caracterizado como a criação, por meio de normas constitucionais e infraconstitucionais, de arenas de participação popular institucionalizadas. Em tais espaços, movimentos sociais e associações civis teriam a possibilidade de produzir e fiscalizar a implementação de políticas públicas que dessem concretude aos seus direitos fundamentais. Na síntese de Alston et al:

[...] A Constituição de 1988 explicitamente incluiu o “ideal participativo” para fomentar o empoderamento popular e fazer o processo democrático mais aberto e transparente. O tamanho e o escopo do experimento participativo no Brasil fez com que o país fosse considerado uma referência em qualquer análise de engajamento

³³ ROSENN, Keith. Brazil New Constitution: an Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society. **The American Journal of Comparative Law**, v. 38, n. 4, p. 777, 1990.

³⁴ ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, v. 88, n.1, p. 79, 2013.

³⁵ O termo “crença” [*beliefs*], segue aqui a terminologia de ciência política neoinstitucionalista, utilizada por Alston et al, acerca dos processos de transição econômico e política dos países em desenvolvimento. De maneira muito breve, é possível sintetizar esse conceito como “[...] as visões subjetivas dos atores acerca da maneira como o mundo funciona”. De acordo com os autores, com a redemocratização a necessidade de permeabilizar o Estado aos influxos da sociedade civil, tornou-se uma crença comum das elites políticas e da população, no Brasil. ALSTON, Lee J et al. **Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change**. Princeton University Press: Princeton, 2016. p. 180.

³⁶ AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 14.

cívico [...].³⁷

Do ponto de vista do Texto Constitucional, nossa Carta estabelece inúmeros dispositivos relacionados à participação popular nos diversos processos político-burocráticos. São exemplo disso a iniciativa popular para proposição de leis (art. 14 da CRFB), a obrigatoriedade de participação de representantes de associações populares nos processos de planejamento das cidades (art. 29 da CRFB), e a necessidade de garantir a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (art. 194, 198 e 204 da CRFB). Todas essas disposições podem ser consideradas uma marca do processo de transição representado pela Constituição de 1988 e pela nova perspectiva acerca do papel que a sociedade civil deveria exercer a partir de então – o chamado paradigma da participação institucionalizada.

Além disso, do ponto de vista do aprofundamento institucional³⁸, a prática dos agentes políticos, firmes na crença na importância da democracia participativa, foi dando vida a inúmeros instrumentos de participação popular no âmbito dos três poderes. Em primeiro lugar, já em 1989, poucos depois da promulgação da Constituição, iniciaram-se experimentos como o do orçamento participativo, cujo condão era garantir uma maior interação da sociedade civil com o Estado na elaboração das contas públicas, tendo alcançado 201 cidades³⁹. Mais adiante, surgem os conselhos municipais, voltados a tratar das questões relativas a políticas públicas, ultrapassando a soma de vinte mil, atualmente.

Além disso, em espaços tradicionalmente fechados à participação popular, como, por exemplo, o Poder Judiciário, aparecem reflexões críticas acerca do papel que deveria ser exercido pela sociedade civil na decisão de casos importantes. No Brasil, a edição das Leis n. 9.868 e 9.882, baseadas nessa noção de uma maior interlocução entre a sociedade civil e o STF, criaram dois importantes instrumentos: as audiências públicas e os pedidos de *amici*

³⁷ Para a concepção de aprofundamento institucional [*institutional deepening*] cf. ALSTON, Lee J et al. **Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change**. Princeton University Press: Princeton, 2016. p. 164.

³⁸ ALSTON, Lee J et al. **Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change**. Princeton University Press: Princeton, 2016. p. 103-107.

³⁹ AVRITZER, Leonardo. “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-62.

*curiae*⁴⁰. Por meio de tais instrumentos certos agentes, tradicionalmente não legitimados para participar dos debates sobre o controle abstrato de constitucionalidade, seriam ouvidos e considerados nas decisões tomadas pelo STF⁴¹.

Tais experiências de participação institucionalizada vão compondo o cotidiano político da Nova República e passam a ser um espaço de reflexão necessária para os diversos atores das sociedades política e civil engajados nas disputas sobre os sentidos da Constituição. No próximo tópico, nosso objetivo será demonstrar como a recepção das teorias dos diálogos institucionais abriu um novo espaço para refletir o papel que a sociedade civil pode ter em sua relação com o Estado para criar sentidos constitucionais.

2 TEORIAS DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E A SOCIEDADE CIVIL: MUDANDO O ENFOQUE.

A identificação costumeira da Suprema Corte como fonte exclusiva de direito constitucional é extremamente limitadora. A Suprema Corte não é a única nem mesmo o órgão dominante em decisão de matérias constitucionais. O Congresso e o Presidente têm uma obrigação de decidir questões constitucionais. Para os membros do Congresso, fugir desse tipo de questão, defendendo que a Corte tem que tomar a última decisão, é tentador, mas irresponsável. Assuntos constitucionais geralmente não se voltam tão somente a análises técnico-legais de um assunto particular, mas assumem o papel de uma escolha entre opções que contêm valores políticos e sociais conflitantes. A Corte precisa da orientação consciente e da participação do Legislativo e do Executivo. Igualmente importante são os julgamentos das cortes estaduais e o público geral.⁴²

2.1 As Origens do Debate: teorias normativas da supremacia.

O debate acerca dos diálogos institucionais surge como uma resposta para a pergunta

⁴⁰ HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997; COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. *Revista da Informação Legislativa*, v. 35, n. 137, p. 157-164, 1998; MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Ano 2, 2009/2010. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/205/173>. Acessado em 24.5.16.

⁴¹ Para uma crítica da abertura do STF à sociedade civil, cf. NUNES, Daniel Capecchi. *Entre a Impermeabilidade Constitucional e os Diálogos com a Cidadania: o Supremo Tribunal Federal na Nova República*. Dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

⁴² FISHER, Louis. *Constitutional Dialogues: interpretation as political process*. Princeton: Princeton University Press, 1988. p.5

sobre quem deve ter a última palavra na interpretação da Constituição⁴³. Grosso modo, originalmente, é possível enxergar duas principais correntes de pensamento na teoria constitucional que procuram responder esse problema. Um grupo enxerga no Judiciário o órgão mais apropriado para dar a última palavra acerca da Constituição, enquanto um segundo grupo enxerga no Legislativo o lugar mais apropriado⁴⁴.

A primeira corrente pode ser agrupada sob a denominação de “teorias da supremacia judicial”⁴⁵. De acordo com esse grupo de pensamento, o Judiciário teria um papel fundamental na ordem constitucional ao garantir a manutenção da democracia e a proteção de grupos minoritários no processo político. Isso porque o fato do Judiciário – ou da Suprema Corte – ser composto por membros não eleitos e que, portanto, gozam de independência com relação às maiorias ocasionais, garante que ele seja o órgão com maiores capacidades institucionais (um fórum de princípio⁴⁶) para atuar em situações de *black out* democrático⁴⁷. Dessa maneira, a existência do controle judicial de constitucionalidade dos atos normativos dos poderes majoritários geraria maiores garantias para o regime democrático.

Em contraposição a tal teoria, há uma corrente de pensamento que defende a ideia de que o controle judicial de constitucionalidade seria sempre ilegítimo e, portanto, que a última

⁴³ Para um panorama da discussão acerca das origens do debate sobre os diálogos institucionais cf. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 19-67.

⁴⁴ É importante ressaltar que nossa pretensão aqui não é fazer uma descrição acurada das diversas correntes de pensamento existentes sobre o tema, mas fazer um desenho estilizado com as principais características de cada uma delas para facilitar a argumentação desenvolvida.

⁴⁵ “Para os adeptos da teoria da supremacia judicial, a Corte define os sentidos efetivos da Constituição de tal maneira que outros oficiais de governo estão vinculados a aderir não só o que a Corte dispôs sobre um caso específico, mas também as razões utilizadas pelo Tribunal. A supremacia judicial requer deferência aquilo que foi decidido pela Corte por parte dos demais agentes governamentais, mesmo quando tais agentes acreditam que o Tribunal está substancialmente equivocado na sua interpretação constitucional ou que as circunstâncias do caso não deveriam prever o controle judicial de constitucionalidade [...]” WHITTINGTON, Keith E. **Political Foundations of Judicial Supremacy: the Presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S History**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

⁴⁶ RAWLS, John. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005. p. 236 e ss: “Os juízes não podem, por óbvio, invocar seus próprios ideais pessoais de moralidade, nem os ideais de moralidade e virtude em geral. Eles precisam vê-los como irrelevantes. Igualmente, eles não podem invocar as suas próprias visões filosóficas ou religiosas ou as de outras pessoas. Tampouco podem citar valores políticos sem restrições. Os juízes devem apelar aos valores políticos que eles acreditam pertencer ao entendimento mais razoável de concepção pública e seus valores políticos de justiça e razão pública. Esse são os valores que eles acreditam de boa fé, como o dever cívico requer, que poderia ser esperar que todos os cidadãos razoáveis e racionais poderiam razoavelmente endossar.”. Ver também, DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípio**. Trad. Luís Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 41-103.

⁴⁷ Nessa linha, cf. p. ELSTER, Jon. **Ulysses and the Sirens: studies in rationality and irrationality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. p. 36-111.

palavra sobre os sentidos da Constituição não deveria repousar entre as competências do Judiciário. Essa corrente, que pode ser associada com uma noção de “supremacia do parlamento”, acredita que a defesa de direitos fundamentais estaria muito melhor resguardada pelo “direito de participação”⁴⁸, que se configuraria na possibilidade de cada cidadão eleger seus representantes participando de um processo eleitoral justo.

Desse modo, sem discordar substancialmente da necessidade de garantir os direitos fundamentais de grupos minoritários e de manter o funcionamento do processo democrático, essa corrente de pensamento acredita que a última palavra estaria melhor legitimada na boca de um órgão democraticamente eleito: o Parlamento⁴⁹.

Como pode se perceber, a chave principal do debate entre ambas as correntes gira em torno de uma percepção normativa acerca do papel a ser exercido pelas diferentes instituições no decorrer do processo democrático. De maneira muito teórica, as duas teorias procuram explicar como “deve ser” o funcionamento da democracia a partir de uma série de presunções contrafáticas acerca do funcionamento das instituições. Em outras palavras, parte-se do pressuposto que o Legislativo ou o Judiciário serão a trincheira mais importante para preservar o texto constitucional para, então, elaborar-se uma teoria sobre a última palavra.

2.2 A Contribuição da Ciência Política e o Fortalecimento das Teorias Dialógicas.

Esse debate muda completamente de órbita gravitacional quando dados empíricos acerca do funcionamento real das instituições passam a alimentá-lo⁵⁰. Ao analisar mais atentamente o funcionamento das instituições, percebe-se todo um fluxo de relações mais intensas e muito pouco pautadas pelas expectativas normativas das duas correntes anteriores. Nesse cenário, apresenta-se a terceira via para responder o problema da última palavra, segundo a qual não há última palavra e o debate sobre os sentidos da Constituição acontece

48 WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 209-312; WALDRON, Jeremy. *A Dignidade da Legislação*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

49 Apesar de alguns autores considerarem as vertentes do constitucionalismo popular uma espécie do gênero das teorias dialógicas, não é absurdo afirmar que uma teoria como a que foi elaborado inicialmente por Mark Tushnet – ainda que o autor tenha suavizado suas ideias posteriormente - poderia ser encaixada no âmbito das teorias da supremacia do parlamento. Nesse sentido, cf. TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

50 Christine Bateup fala de uma “falha” das teorias normativas, cf. BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, n. 1, p. 1114-1118, 2006

em um colóquio contínuo⁵¹ entre as instituições e a sociedade. Parte-se, portanto, do pressuposto que “[a]s teorias normativas acerca do controle de constitucionalidade limitam suas próprias possibilidades ao falhar em lidar com o que a produção positiva ensina acerca do ambiente política no qual os juízes agem e os constrangimentos que eles enfrentam”⁵².

Nesse novo contexto, de abertura da teoria constitucional aos influxos da ciência política, que as chamadas teorias dos diálogos constitucionais ganharão maior importância e se tornar um lugar quase que comum do debate constitucional contemporâneo. Opondo-se a dicotomia tradicional entre supremacia do parlamento ou dos tribunais, as teorias dos diálogos constitucionais se apoiam em uma noção de “circularidade procedimental”⁵³ de acordo com a qual todos os poderes contribuem com suas específicas competências na produção dos sentidos da Constituição.

A inclusão das análises empíricas na teoria constitucional fortaleceu uma perspectiva normativa segundo a qual a ideia de supremacia não seria apenas faticamente falsa como também normativamente indesejável. De modo que em uma democracia funcional não haveria um só agente responsável por interpretar a Constituição, mas essa seria uma função que deveria ser compartilhada por todas as instituições estatais e pela própria sociedade civil⁵⁴.

2.3 As Teorias Dialógicas no Brasil: breve panorama e crítica.

⁵¹ Contraditoriamente, a expressão “colóquio contínuo” [*continuing colloquy*] tem origem na teoria normativa procedimentalista sobre o papel do Judiciário e do controle de constitucionalidade elaborada por Alexander Bickel. Cf. BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. New Haven: Yale University Press, 1962.

⁵² FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. **Texas Law Review**, v. 4, n. 2, p. 261, 2005.

⁵³ “[O] modelo de circularidade procedimental torna a concretização da Constituição um processo interativo, no qual cada um dos “poderes” contribui com seus conhecimentos específicos, redundando na construção de um modelo de tomada de decisão mais qualificado, circunstância que – especialmente quando estiverem em jogo questões complexas – tende a produzir decisões melhores, a forjar consensos políticos e a garantir segurança jurídica”. BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 289

⁵⁴ A inclusão da sociedade civil no âmbito da interpretação constitucional está muito relacionada com os esforços empreendidos pelo chamado constitucionalismo popular ou democrático, cf. 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; KRAMER, Larry. **The People Themselves: popular constitutionalism and judicial review**. New York: Oxford University Press, 2005; BALKIN, Jack M; SIEGEL, Reva. Principles, Practices, and Social Movements. **University of Pennsylvania Law Review**. v. 154, n.1, p. 927-950, 2006; POST, Robert C; SIEGEL, Reva. “Democratic Constitutionalism”. In: BALKIN, Jack; SIEGEL, Reva (org.). **The Constitution in 2020**. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 25-35.

No Brasil, o surgimento de uma visão dialógica acerca da relação entre os poderes está intrinsecamente relacionada com a consolidação da democracia e com a consagração do Judiciário – sobretudo, do Supremo Tribunal Federal – como um agente ativo da vida pública nacional. Como foi ressaltado na introdução deste trabalho, no período da transição, o Judiciário foi alçado a um status de grande importância, esperando-se que ele pudesse exercer tudo aquilo que não pôde durante o regime militar e os períodos políticos antecedentes. Essa seria a principal razão para explicar a aposta do constituinte em um Judiciário institucionalmente forte⁵⁵.

Soma-se a esse dado institucional, o fato de que, do ponto de vista doutrinário, o trauma da inefetividade constitucional deu ensejo a uma “doutrina da efetividade” que tinha como principal preocupação “[...] não reduzir o direito à norma, mas elevá-lo a esta condição, pois até então ele havia sido menos do que norma⁵⁶”. De modo que havia uma preocupação central por parte dos constitucionalistas de garantir que as normas previstas na Constituição pudessem gozar de exequibilidade judicial. Tal movimento, que à época da redemocratização fazia muito sentido, teve por efeito, à longo prazo, produzir uma concentração do papel de concretizar a Constituição na atuação exclusiva do Poder Judiciário.

No diapasão de uma série de críticas a esse viés juriscêntrico⁵⁷ subjacente à expansão do Poder Judiciário sobre a totalidade da vida política e social brasileira (a combinação dos chamados “ativismo judicial” e “judicialização da política”⁵⁸), as teorias dos diálogos tinham

⁵⁵ “Todavia, no Brasil houve ampla aceitação da teoria das Constituições dirigidas pela doutrina pátria, de modo que a autocritica formulada por Canotilho gerou profunda perplexidade, quando não revolta. A pouca preocupação demonstrada em *terra brasilis* com os efeitos colaterais causados por teses excessivamente judicialistas parece se justificar pela pouca relevância política assumida pelo Judiciário em nossa história constitucional. Com efeito, o nosso grande problema sempre foi a falta de controle judicial efetivo de decisões arbitrárias do governo, e não o excesso [...]” BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 136-137.

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 8^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 296. Cf., também, CLÉVE, Clemerson Merlin. “A Teoria Constitucional e o Direito Alternativo” In: Carlos Henrique de Carvalho Filho. (Org.). **Uma vida dedicada ao Direito. Homenagem a Carlos Henrique de Carvalho. O editor dos juristas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, v. , p. 34-53.

⁵⁷ SARMENTO, Daniel. “O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades”. In. SARMENTO, Daniel (coord.) **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

⁵⁸ Barroso diferencia os dois fenômenos. Enquanto a judicialização estaria relacionada com o desenho institucional propiciado por uma Constituição, constituindo dado objetivo da paisagem política, o ativismo estaria relacionada como uma postura escolhida conscientemente pelos membros de um tribunal, configurando-se como dado subjetivo. Cf. BARROSO, Luís Roberto. “Constituição, Democracia e Supremacia Judicial –

a pretensão de contribuir com uma visão mais plural da interpretação constitucional, capaz de incluir outras esferas de construção da Constituição. Fundados em uma análise empírica da relação do STF com os demais poderes, tais teorias passaram a propugnar que a perspectiva dialógica seria mais apropriada para explicar a realidade nacional⁵⁹. Ademais, com base no que foi apresentado anteriormente, tal perspectiva seria normativamente mais compatível com uma democracia plural como a que foi estabelecida em 1988⁶⁰.

É difícil negar a importância de tais teorias para sofisticar o debate constitucional brasileiro. De maneira muito precisa, elas ajudaram encerrar um longo ciclo de concentração juriscêntrica e permitiram reflexões mais realistas e democráticas acerca do papel que as instituições públicas poderiam exercer na construção dos sentidos da Constituição. Estabelecendo, inclusive, a sociedade civil como um agente da interpretação constitucional⁶¹.

Apesar disso, tais teorias não têm o condão de explicar e propor parâmetros normativos para todas as formas de construção dialógica dos sentidos da Constituição. O objeto do presente artigo se insere, justamente, no que nos parece uma lacuna descritiva e normativa no que concerne aos diálogos entre instituições públicas e sociedade civil para

Direito e Política no Brasil Contemporâneo” In: BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. p. 187-235.

⁵⁹ Rodrigo Brandão, por exemplo, fala na existência de 5 instrumentos de diálogos institucionais que existiram ou que são existentes no Brasil: i) ataques institucionais ao Judiciário; ii) controle congressional do orçamento judicial; iii) processos de nomeação e investidura; iv) a dificuldade na implementação de decisões judiciais; e, finalmente, v) os mecanismos de superação legislativa de decisões judiciais. BRANDÃO, Rodrigo. “Mecanismos de Diálogos Institucionais nos EUA e no Brasil”. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Jurisdição Constitucional e Política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 351-390.

⁶⁰ Nessa linha, os dois trabalhos pioneiros são os de Conrado Hübner Mendes e o de Rodrigo Brandão, cf. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011; BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

⁶¹ Nas palavras de Bateup: “[...]As teorias do diálogo constitucional oferecem uma alternativa para preencher a lacuna de legitimidade, porque se os poderes políticos e o povo são capazes de responder as decisões judiciais de uma maneira dialógica, a força da dificuldade contramajoritária é superada ou, ao menos, muito atenuada. De particular interesses, muitos autores afirmam que o diálogo entre o Judiciário e os demais atores constitucionais é uma característica estrutural do sistema constitucional dos Estados Unidos. Isso parece reduzir muito da ansiedade acerca do controle de constitucionalidade expressa pelos constitucionalistas populares, que clamam pela recuperação da tradição americana de envolvimento do povo na interpretação constitucional. As teorias dialógicas, em contraste, asseveram que tal envolvimento já ocorre efetivamente”. BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. **Brooklyn Law Review**, v. 71, n. 1, p. 1110, 2006. Em linha semelhante, cf. BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 284.

produzir os sentidos da Constituição. Como foi afirmado, essas teorias incluem a sociedade civil entre o rol de atores participantes no colóquio constitucional contínuo. No entanto, a forma pela qual elas incluem a sociedade civil parece não ser capaz de explicar parte importante do fenômeno, sobretudo, diante da já mencionada “participação institucionalizada” que é a marca do ordenamento constitucional de 1988.

Nesse sentido, existem duas formas pelas quais, majoritariamente, essas teorias incluem os diálogos entre sociedade civil e instituições públicas. Em uma primeira forma, os poderes majoritários em seus diálogos com o Judiciário acabam por transmitir as preferências sociais consolidadas nos processos eleitorais que elegem os parlamentares e chefes do Executivo. Desse modo, os processos formais de escolhas dos líderes políticos acabam por servir como um espaço de transmissão das preferências esposadas pela sociedade civil para os diálogos estabelecidos entre as instituições⁶².

Já em uma segunda forma, precipuamente fundada na relação entre o Judiciário e os movimentos sociais, a influência da sociedade civil se daria através de um conceito de opinião pública que se manifestaria por meio das noções de “apoio difuso” e de “apoio específico”⁶³. Enquanto a primeira noção diz respeito ao apoio geral que uma determinada sociedade dá a certa instituição – a confiança que a sociedade brasileira tem no Supremo Tribunal Federal, por exemplo –, a segunda se funda no apoio específico que uma certa decisão teve por parte da mesma sociedade – o apoio dado pela sociedade brasileira à decisão que declarou a constitucionalidade da união homoafetiva, por exemplo⁶⁴.

Ambas as maneiras de descrever a relação entre sociedade civil e instituições públicas são extremamente interessantes, entretanto, insuficientes para o caso brasileiro. Como ficou demonstrado, a promulgação da Constituição de 1988 teve o condão de criar novas arenas de concretização de direitos por parte da sociedade civil dentro dos diversos órgãos estatais. Em

⁶² FISHER, Louis. **Constitutional Dialogues: interpretation as political process**. Princeton: Princeton University Press, 1988; MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁶³ O principal autor a trabalhar com essas categorias é Barry Friedman. Cf. FRIEDMAN, Barry. Mediated Popular Constitutionalism. *Michigan Law Review*, Vol. 101. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=406620.

FRIEDMAN, Barry. **The Will of The People: How Public Opinion Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution**. Farrar, Straus and Giroux: New York, 2009; FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. *Texas Law Review*, v. 4, n. 2, p. 257-337, 2005.

⁶⁴ Em linha parecida, POST, Robert. SIEGEL, Reva. Democratic Constitutionalism and Backlash. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*. V.42, p. 376-433, 2007.

tais arenas, a interlocução da sociedade civil não se dá nem em termos de processos eleitorais formalizados nem em termos de apoio difuso e específico, tratando-se de uma forma de diálogo mais direta⁶⁵.

Deve-se reconhecer, portanto, que muito embora as teorias dialógicas esvaziem o sentido da pergunta sobre quem deve ser o responsável pela “última palavra”, propondo um debate permanente entre as instituições, o foco descritivo e normativo persiste sendo, precipuamente, institucional. Nesse sentido, a sociedade civil adentra o campo dos diálogos como um ator complementar, coadjuvante, responsável por alimentar os debates já existentes entre as instituições. Nosso objetivo no próximo tópico será propor, preliminarmente, alguns elementos para o desenvolvimento futuro de um conceito de “diálogos com a cidadania” que seja capaz de abranger as formas de interações que não foram incluídas pela teoria dialógica tradicional.

3 Os Diálogos com a Cidadania: uma proposta para futuros estudos.

3.1 A Origem da Expressão “Diálogos com a Cidadania”.

O conceito de “diálogos com a cidadania”⁶⁶ é, originalmente, desenvolvido por Juliano Zaiden e procura explicar uma forma de interação específica entre a sociedade civil e as

⁶⁵ Nesse cenário, acontecem as chamadas interfaces socioestatais. Hipóteses de desenho institucional nas quais existe um espaço de contato permanente e institucionalizado entre a sociedade civil e o Estado. Cf. VERA, Ernesto Isunza. “Interfaces Socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto de transição política mexicana (dois casos para reflexão)”. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 261-307.

⁶⁶ Outros autores apresentam, em sentido semelhante, a ideia de “diálogos sociais” para se referir, sobretudo, às possibilidades de diálogo entre a sociedade civil e o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das audiências públicas e dos pedidos de *amicus curiae*. No presente trabalho, esta nomenclatura não é adotada por algumas razões. Defende-se aqui que a ideia de “diálogos sociais” não tem o condão de expressar o fenômeno que aqui está sendo estudado. Isso porque, de um ponto de vista estrito, os diálogos com a sociedade ocorreriam a todo tempo, afinal, nenhuma instituição existe em total afastamento da opinião pública, como será apontado no decorrer do trabalho. Dessa forma, a ideia de diálogos com a cidadania parece mais precisa para definir o fenômeno em discussão, afinal, o que se pretende aqui discutir é a potencialidade quem um órgão tem de ouvir entidades da sociedade civil que estejam interessadas em expressar suas interpretações acerca do texto constitucional. Por fim, nossa noção de diálogos com a cidadania transcende o escopo a que se destina tradicionalmente a ideia de diálogos sociais (o Judiciário), incluindo outros espaços institucionais de construção dialógica e popular dos sentidos da Constituição. Cf. LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. **Os Diálogos Sociais no STF: as audiências públicas, o amicus curiae e a democratização da jurisdição constitucional brasileira**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ, Linha de Direito Público. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015; VALLE, Vanice Regina Lírio do et al. **Audiências Públicas e ativismo: diálogo social no STF**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

instituições estatais relacionada ao momento em que a sociedade civil se mobiliza em busca de mudanças efetivas em sua estrutura política, social e econômica. De acordo com o professor da Universidade de Brasília, em determinadas situações de grande comoção social, a alteração do entendimento acerca do pacto constitucional concretizada por manifestações populares exige uma capacidade de se canalizar pela via institucional. Em outras palavras “[...] [t]ransformação pode obviamente significar transformar o próprio sistema político ou substituí-lo por um completamente novo, mas, em algum ponto, uma forma de diálogo entre o povo e as instituições deverá ter lugar”⁶⁷.

De maneira geral, é possível afirmar que a estrutura dos diálogos com a cidadania proposta pelo autor se fundamenta em uma visão dualista⁶⁸ do funcionamento do regime democrático, na qual a importância de tais diálogos aumenta nos momentos de extraordinária movimentação política. Em tais momentos, o sistema político precisa absorver as demandas oriundas da sociedade civil.

3.2 Dando Novo Significado aos Diálogos com a Cidadania.

No presente trabalho, entretanto, o que se propõe é mobilizar o conceito não só para pensar os momentos de excepcionalidade política, mas, igualmente, as relações que são estabelecidas ordinariamente entre a sociedade civil e o Estado⁶⁹ no âmbito do já descrito

⁶⁷ BENVINDO, Juliano Zaiden, *The Seeds of Change: Popular Protests as Constitutional Moments*. *Marquette Law Review*, Vol. 99, p. 284, 2015.

⁶⁸ A visão dualista da democracia é desenvolvida, contemporaneamente, por Bruce Ackerman. Na percepção de Ackerman, a história constitucional americana é dividida entre momentos de política ordinária e de política extraordinária. Enquanto nos momentos ordinários, em regra, as pessoas tendem a viver suas vidas voltadas as suas questões privadas e se afastam daquilo que acontece no centro do Poder. Nos momentos de política extraordinária, chamados de “momentos constitucionais”, existe um enorme fluxo de demandas por direitos e por alteração social direcionados à esfera pública cujo condão é modificar a ordem vigente de coisas. Nessas circunstâncias, ocorrem disputas políticas que modificam a significação da ordem constitucional, dando-lhe outros sentidos. Cf. ACKERMAN, Bruce. *We The People: Foundations*. 1a ed. v. 1. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991, p. 6:

“Acima de todas as coisas, uma constituição dualista busca distinguir entre duas diferentes decisões que podem ser tomadas em uma democracia. A primeira é a decisão do povo americano; a segunda, a do seu governo”.

⁶⁹ “Em suma, a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado configura um mapa extraordinariamente complexo de possibilidades de colaboração e confronto. Sua consideração na análise do processo de construção democrática nos parece, portanto, fundamental para elucidar o intrincado jogo de forças que instituiu o terreno da disputa onde se dá esse processo. Da mesma forma, esse terreno só poderá ser mapeado adequadamente, se os distintos projetos políticos que o atravessam foram considerados na análise e compreendidos como componentes essenciais da ação política”. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”: In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 38.

paradigma da “participação institucionalizada”. Em outras palavras, trata-se de perguntar de que forma é possível analisar, descritiva e prescritivamente, a construção de sentidos constitucionais em espaços próprios da institucionalidade do pós-88 como os conselhos de políticas públicas, os orçamentos participativos e as audiências públicas⁷⁰.

A proposta de desenvolver uma metodologia de análise de tais diálogos, fundada em uma perspectiva constitucional, permite vislumbrar um arcabouço totalmente novo para refletir sobre uma forma de construção de sentidos da constituição que é, simultaneamente, dialógica e própria de nossa experiência constitucional⁷¹. E que já goza de uma vasta quantidade de estudos empíricos no âmbito das ciências sociais – pouco comunicados com o Direito⁷².

Portanto, o conceito de diálogos com a cidadania seria, de certa forma, complementar ao de diálogos constitucionais. Ambos partiriam de uma premissa segunda a qual, como foi visto, não haveria apenas um poder ou ator responsável por definir de maneira definitiva os sentidos do texto constitucional, negando-se, por conseguinte, qualquer possibilidade de supremacia judicial ou parlamentar.

⁷⁰ “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, Virgílio 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.

⁷¹ É importante ressaltar, inclusive, que muitas de nossas experiências participativas foram transplantadas para outros ordenamentos jurídicos. Um importante livro sobre esse tema é o de SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org). **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

⁷² De modo geral, cf. FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso, 2003; FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella Coelho. “Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo” In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-135; AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002; AVRITZER, Leonardo. A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o debate” In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28; ALMEIDA, Débora Rezende de; CUNHA, Eleonora S. M. “A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes” In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 109-123; ALMEIDA, Debora Rezende de. A Relação Contingente entre Representação e Legitimidade Democrática sob a Perspectiva da Sociedade Civil. **RBCS**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

Todavia, a diferença entre ambos pode ser descrita como de enfoque. Enquanto os diálogos constitucionais estão preocupados com a capacidade das instituições de dialogarem entre si para definir os sentidos da Constituição – tendo a sociedade civil como um agente complementar, responsável por alimentar o debate com seus *inputs*. A preocupação central dos diálogos com a cidadania, por sua vez, é a capacidade que as instituições têm de dialogar com as entidades da sociedade civil, por meio de arenas participativas de interface socioestatal.

3.3 Propostas para uma Nova Agenda de Pesquisa: dimensões empíricas e normativas.

A abertura das reflexões acerca dos diálogos com a cidadania dá ensejo à toda uma nova agenda de pesquisa, com dimensões tanto empíricas quanto normativas. Do ponto de vista empírico, da mesma maneira que foi feito com relação aos diálogos constitucionais, torna-se necessário avaliar as diferentes maneiras pelas quais os espaços estatais de participação popular produzem diálogos entre a sociedade civil e as instituições públicas no intuito – consciente ou não – de produzir sentidos constitucionais. Nessa empreitada, a tradução para o vocabulário jurídico dos variados estudos produzidos pelas ciências sociais sobre tais espaços é um importante primeiro passo.

Ademais, ainda na dimensão empírica, essa perspectiva pode ensejar estudos sobre o impacto da participação institucionalizada na (i) legitimação de práticas estatais, (ii) aumento da eficiência e da racionalidade das decisões tomadas por órgãos públicos, ou, (iii) no incremento da qualidade epistêmica⁷³ das deliberações tomadas no seio da Administração Pública. Posto de outra forma, trata-se de aferir se a existência desses diálogos aprimora a qualidade da democracia nos diversos espaços em que ela se institui.

Sob um olhar normativo, a reflexão acerca dos diálogos com a cidadania necessita de maiores aprofundamentos. Em primeiro plano, é importante questionar se as teorias normativas dos diálogos institucionais – como, por exemplo, as do equilíbrio e da parceria – são capazes de serem traduzidas para o universo dos diálogos com a cidadania. Em segundo plano, caso isso não seja possível, uma investigação necessária diz respeito a saber como as teorias sobre a democracia existentes podem colaborar com o desenvolvimento de um aparato

⁷³ Carlos Santiago Nino, oferece uma interessante explicação acerca do valor epistêmico da democracia. NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996, p. 117-143.

teórico apto a dar conta das experiências concretas. Afinal, quais teorias sobre a democracia deliberativa e a democracia participativa podem ser úteis nesse exercício?

Em suma, a reflexão acerca do fenômeno objeto do presente estudo tem o condão de abrir um leque de possibilidade investigativas, que ultrapassa, inclusive, as breves questões suscitadas nesse tópico. Defende-se, por consequência, que esse pode ser um caminho interessante a ser trilhado pela teoria constitucional brasileira, inspirado na troca de experiências com as teorias estrangeiras e voltada a olhar nossas circunstâncias domésticas.

CONCLUSÃO

O presente estudo procurou demonstrar a existência de uma forma específica de interação entre as instituições públicas e a sociedade civil, identificada com as associações civis e os movimentos sociais, cujo resultado é a produção de sentidos para a Constituição. Tal fenômeno foi identificado com o termo “diálogos com a cidadania” e tenta abranger as hipóteses nas quais o Estado e a sociedade civil interagem por meio das chamadas interfaces socioestatais, espaços de concretização de direitos com ampla participação de movimentos sociais e associações civis.

Para demonstrar a existência desse fenômeno, o estudo divide-se em três partes. Na primeira parte, foram apresentadas as mudanças na relação entre a sociedade civil e o Estado a partir dos períodos da transição e da consolidação democrática. De maneira sintética, apontou-se como a relação entre sociedade e instituições públicas passou a se pautar por um paradigma da “participação institucionalizada”, que aposta em diferentes experimentos democráticos por meio dos quais agentes não-estatais tem a possibilidade de influenciar na tomada de decisões por parte dos agentes públicos. Nesse sentido, devem ser compreendidos tanto os espaços estabelecidos pela constituição quanto os espaços estabelecidos por agentes políticos por meio da criação de dispositivos infraconstitucionais.

Na segunda parte, apresentou-se o surgimento das teorias dos diálogos institucionais enquanto uma perspectiva que se opõe às teorias puramente normativas acerca da “última palavra” em matéria de interpretação constitucional. Bebendo da fonte dos estudos empíricos, as teorias dos diálogos institucionais demonstram como, na relação entre as instituições, não há um poder ou órgão responsável por proferir a palavra final e, além disso, como, sob uma

perspectiva normativa, essa forma de estruturação dos poderes é desejável. Em seguida, demonstrou-se com a chegada das teorias dialógicas no âmbito do direito constitucional nacional teve o papel de deslocar o centro do debate constitucional para uma perspectiva menos “juriscêntrica”. Apesar disso, tais teorias não foram capazes de incluir dentro do fenômeno dialógico as formas peculiares de construção de sentidos constitucionais, na relação entre sociedade civil e Estado, proporcionadas pela chamada “participação institucionalizada”, própria do regime constitucional estabelecido em 1988.

Por fim, na terceira e última parte, o estudo explorou as potencialidades do conceito de “diálogos com a cidadania”. Demonstrando, primeiro, suas origens, relacionadas com a adoção de um paradigma dualista de democracia, e, em seguida, deslocando seu significado inicial para incluir as formas de interação direta entre a sociedade civil e o Estado proporcionadas pelas interfaces socioestatais – típicas do paradigma da participação institucionalizada. Mais adiante, o conceito de diálogos com a cidadania foi elaborado e distinguido do conceito de diálogos constitucionais. Por fim, apresentou-se uma possível agenda de pesquisa, que inclui tantas pesquisas empíricas quanto normativas no âmbito do fenômeno estudado.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **We The People: Foundations**. 1^a ed. v.1. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

ALMEIDA, Débora Rezende de; CUNHA, Eleonora S. M. “A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes” In: In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 109-123; ALMEIDA, Debora Rezende de. A Relação Contingente entre Representação e Legitimidade Democrática sob a Perspectiva da Sociedade Civil. **RBCS**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

ALSTON, Lee J; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change**. Princeton University Press: Princeton, 2016.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. Trad. Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 188-232.

AVRITZER, Leonardo. “Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação

social no Brasil” In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique de (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. p. 125-140.

AVRITZER, Leonardo. “O Orçamento Participativo e a teoria democrático: um balanço crítico”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-62.

AVRITZER, Leonardo. A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o debate” In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002;

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia a interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BALKIN, Jack M; SIEGEL, Reva. Principles, Practices, and Social Movements. **University of Pennsylvania Law Review**. v. 154, n.1, p. 927-950, 2006.

BALKIN, Jack M. **Constitutional Redemption: political faith in an unjust world**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. “Constituição, Democracia e Supremacia Judicial – Direito e Política no Brasil Contemporâneo” In: BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. p. 187-235.

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

BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, n. 1, p. 1109-1180, 2006.

BENVINDO, Juliano Zaiden, The Seeds of Change: Popular Protests as Constitutional Moments. **Marquette Law Review**, Vol. 99, p. 363-426, 2015.

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

BRANDÃO, Rodrigo. “Mecanismos de Diálogos Institucionais nos EUA e no Brasil”. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Jurisdição Constitucional e Política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 351-390.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

CARDOSO, Ruth. “Brasil: a democracia vinda de baixo” In: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (org.). **Ruth Cardoso: obra reunida.** São Paulo: Mameluco, 2011. p. 270-279.

CLÈVE, Clemerson Merlin. “A Teoria Constitucional e o Direito Alternativo” In: Carlos Henrique de Carvalho Filho. (Org.). **Uma vida dedicada ao Direito. Homenagem a Carlos Henrique de Carvalho. O editor dos juristas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, v. , p. 34-53.

COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. **Revista da Informação Legislativa**, v. 35, n. 137, p. 157-164, 1998.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: The MIT Press, 1994.

COSTA, Sérgio. **As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”: In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-92.

DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípio.** Trad. Luís Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELSTER, Jon. **Ulysses and the Sirens: studies in rationality and irrationality.** Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella Coelho. “Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo” In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. p. 125-135.

FISHER, Louis. **Constitutional Dialogues: interpretation as political process.** Princeton: Princeton University Press, 1988.

FRIEDMAN, Barry. Mediated Popular Constitutionalism. **Michigan Law Review**, Vol. 101. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=406620.

FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. **Texas Law Review**, v. 4, n. 2, p. 257-337, 2005.

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

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direitos e Democracia: entre facticidade e validade**. v. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

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

KALYVAS, Andreas. The Basic Norm and Democracy in Hans Kelsen’s Legal and Political Theory. **Philosophy Social Criticism**. v. 32 n. 5, p. 573-599, 2006.

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

LAMOUNIER, Bolívar. “O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura” In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Trad, Ana Luíza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. pp. 83-134.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. **Os Diálogos Sociais no STF: as audiências públicas, o amicus curiae e a democratização da jurisdição constitucional brasileira**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ, Linha de Direito Público. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia Queiroz de Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Ano 2, 2009/2010. Disponível em:

<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/205/173>.

NINO, Carlos Santiago. **The Constitution of Deliberative Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1996.

NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a Impermeabilidade Constitucional e os Diálogos com a Cidadania: o Supremo Tribunal Federal na Nova República**. Dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões**. Edições Vértice: São Paulo, 1988.

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.

POST, Robert C; SIEGEL, Reva. Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**. v.42, p. 376-433, 2007.

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.

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

RAWLS, John. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, v. 88, n.1, p. 29-87, 2013.

ROSENN, Keith. Brazil New Constitution: an Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society. **The American Journal of Comparative Law**, v. 38, n. 4, p. 773-802, 1990.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARMENTO, Daniel. "O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades". In. SARMENTO, Daniel (coord.) **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org). **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

SKIDMORE, Thomas E. “A lenta via brasileira para a democratização; 1974-1985” In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Trad, Ana Luíza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. pp. 25-82.

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

VALLE, Vanice Regina Lírio do et al. **Audiências Públicas e ativismo: diálogo social no STF**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória da participação no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 13, p. 706-720, 2016.

VERA, Ernesto Isunza. “Interfaces Socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto de transição política mexicana (dois casos para reflexão)”. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 261-307.

VILLA, Dana R. **Arendt and Heidegger: the fate of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. **Law and Disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WHITTINGTON, Keith E. **Political Foundations of Judicial Supremacy: the Presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S History**. Princeton: Princeton University Press, 2007.