

O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES: PERSPECTIVA DA FRATERNIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA COGOVERNANÇA NO BRASIL

Rafaela Silva Brito¹

Eliana Maria de Souza Franco Teixeira²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.53-65>

Sumário: 1 Introdução; 2 O princípio da separação dos poderes no Brasil; 2.1 Do estado de coisas inconstitucionais como consequência da ação/omissão do Poder Executivo; 3 A perspectiva da fraternidade e o princípio da separação dos poderes; 4 Fraternidade, cogovernança e a relação ao princípio da separação dos poderes; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da separação dos poderes é marco para que tanto a independência quanto a harmonia existam no sistema de freios e contrapesos de um poder em relação a outro. Há um freio estabelecido para que os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) possam exercer suas funções típicas, permitindo que as instituições se fortaleçam, se capacitem e se tornem aptas a também exercer a função atípica, quando estabelecido e permitido no texto constitucional.

¹Mestra em Estudos Ambientais pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales- UCES. Mestranda em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados. Especialista em Relações Internacionais pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Especialista em Direito Ambiental pela Facinter. Especialista em Direito Internacional pela UNIFOR. Realizou estudos e palestras em universidades na Alemanha, Argentina, Estados Unidos, Irlanda, Itália e Reino Unido. Vice-Presidente do IEDF (Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e Fraternidade), gestão 2020-2023. Embaixadora Global da UNINTER (Global Student Ambassadors), 2020-2021, mentorada por Jason Dyett (Diretor Executivo fundador do escritório da Universidade de Harvard no Brasil entre 2006-2016). Representante discente no Colegiado do Mestrado em Poder Legislativo, na Câmara dos Deputados, 2021-2022. Colunista da revista PLURALE. Certificada pela Escola Civitas de Formação Política e Social. Membro da delegação de Humanidade Nova das Nações Unidas para participar da Rio + 20. Diretora Acadêmica Adjunta do IEDF (Gestão 2017-2019). <https://orcid.org/0000-0001-9315-185X>. E-mail: rafaelasilvabrito@gmail.com

² Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito do Estado e graduada em Direito pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Professora da Faculdade de Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Professora do Programa de Mestrado em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA). Professora do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Coordenadora de Pesquisa e Extensão do ICJ/UFPA. <https://orcid.org/0000-0002-7979-2404>. E-mail: elianafranco@ufpa.br

Para que não padeçam de vício de inconstitucionalidade ou agindo para a prática de um “estado de coisas inconstitucionais”³, é importante que os poderes não se utilizem de suas funções de maneira desvirtuada, mas trabalhem harmonicamente. Neste sentido, contribuem para que a governança de um país possa se estabelecer de maneira mais próxima à realidade que existe, não se fechando somente na institucionalização interna nem extrapolando suas funções.

O aspecto fraternal entre os poderes, qual seja a perspectiva horizontal da linha harmônica, que já é estabelecida no princípio da separação dos poderes, preconizado por Montesquieu, proporciona uma visão nova e norteadora para um conceito que permite ser estudado e implementado, o qual estabelece uma maneira horizontal de governança, de forma mais participativa, deliberativa, legislativa e democrática, à participação dos poderes, da sociedade civil, de representantes e técnicos, não correndo o risco de deslizar para uma anarquia ou extrema hierarquia, mas um divisor ao novo modelo de gestão com a participação dos atores e instituições.

Este ensaio pretende responder ao seguinte problema: de que maneira o princípio da fraternidade pode influenciar a relação horizontal entre os poderes para fins de se estabelecer cogovernança no Brasil? Para tanto, o objetivo da pesquisa é demonstrar a conexão embrionária da correlação do princípio da separação dos poderes, da fraternidade na implementação da cogovernança no Brasil.

O método de pesquisa utilizado será o dedutivo, passando da análise do princípio da separação dos poderes no Brasil, o princípio da fraternidade e o elo que pode realizar pela governança pública brasileira. A pesquisa será bibliográfica e documental. Marconi e Lakatos (2010) e Gil (2017) afirmam que o fim principal da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao pesquisador o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manejo de suas informações.

O ensaio está dividido em três itens: o primeiro discorre sobre o princípio da separação dos poderes no Brasil na perspectiva de Montesquieu (2000), Bulos (2017) e Bonavides

³ O “estado de coisas inconstitucionais”, a ponderar as circunstâncias tratadas pela Corte Constitucional Colombiana, considera que a ação e a omissão renitente pelos Poderes Executivo e Legislativo em resolver as situações fáticas tratem do cumprimento da Constituição Colombiana. De igual modo, a compreensão do “estado de coisas inconstitucionais” vem sendo adotado pelo Brasil, a exemplo da Decisão em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº ADPF 347 / DF. Sugere-se a leitura do artigo “ESTUDO COMPARADO DAS DECISÕES DA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF Nº 347/DF”, de autoria de Teixeira e Cichovski, 2016, *online*.

(2010), bem como da verificação da circunstância de “estado de coisas inconstitucionais” como produto da falta de relação dialógica entre Poderes, distanciando a relação dos poderes do manto do princípio da fraternidade, na interpretação de Teixeira e Chichosvki (2016); o segundo aborda o princípio da fraternidade na perspectiva de autores como Mancini (1996), Baggio (2008), Fonseca (2019) e Brito (2021) como meta da vinculação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e o terceiro indica, sob o referencial teórico de Kooiman et al (2008), Sobral e Fárias (2020) e outros, a construção do elo do princípio da fraternidade que perpassa a relação entre os Poderes do Estado para fins de cogovernança e aliança pelo melhor desenvolvimento das atividades dos referidos Poderes.

2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL

Montesquieu é o mais notório filósofo político que consagrou a Teoria da Separação dos Poderes. Apesar de não tratar diretamente do Poder Judiciário, explicitou que não poderia haver a concentração do poder em uma só figura ou instituição para se evitar o abuso que poderia ser exercido e a interferência em alçadas distintas.

Montesquieu (2000, p.167-168) afirmou que existem, em cada Estado, três tipos de poder: o Poder Legislativo, o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o Poder Executivo daquelas que dependem do direito civil. Ainda prossegue sua tese da separação dos poderes:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.

A Constituição Republicana Brasileira de 1988 prevê em seu artigo 2º que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, demonstrando que a Teoria da Separação dos Poderes de Montesquieu foi incorporada em texto constitucional como princípio fundamental.

Bulos (2017, p. 517) reafirma a ideia expressa acima:

um conceito que tem por base a ideia de limitação, baseada na fórmula clássica de Montesquieu, segundo a qual o poder deve frear o poder. Resultado: quaisquer tentativas no sentido de instaurar instâncias hegemônicas de poder padecerão do vício de inconstitucionalidade, pois o escopo do constituinte foi claro: neutralizar, no

âmbito político-jurídico do Estado, qualquer possibilidade de dominação institucional por parte dos Poderes da República. O pórtico em análise funciona como parâmetro de observância indispensável à exegese das normas constitucionais, sendo uma das vigas-mestras da Constituição de 1988.

A indagação que se faz é se ainda é atual a motivação da Teoria da Separação dos Poderes expressada por Montesquieu para os dias atuais, no momento histórico que se vive no Brasil em que as três esferas de poderes estão em conflitos e choques de funções, nos quais indicados poderes exprimem e repugnam atuações a mais que um poder exerce ou pressiona o outro a exercer.

De acordo com Bonavides (2010, p. 649-650), há que se fazer uma análise mais apurada, visto que:

Ontem, a separação de Poderes se movia no campo da organização e distribuição de competências, enquanto seu fim era precisamente o de limitar o poder do Estado; hoje, ela se move no âmbito dos direitos fundamentais e os abalos ao princípio partem de obstáculos levantados à concretização desses direitos, mas também da controvérsia de legitimidade acerca de quem dirime em derradeira instância as eventuais colisões de princípios da Constituição. Na equação dos poderes que se repartem como órgãos da soberania do Estado nas condições impostas pelas variações conceituais derivadas da nova teoria axiológica dos direitos fundamentais, resta apontar esse fenômeno de transferência e transformação política: a tendência do Poder Judiciário para subir de autoridade e prestígio, enquanto o Poder Legislativo se apresenta em declínio de força e competência.

Como um Estado federado, também os Estados-membros e o Distrito Federal, seguem a separação dos poderes e, por meio de suas Constituições Estaduais, incorporaram as funções típicas dos agentes que pertencem a cada um dos poderes, mantendo-se o equilíbrio e o sistema de freios e contrapesos? A discussão sobre a possível anacronia entre o tempo em que foi escrito *O Espírito das Leis* de Montesquieu, atrelado ao liberalismo, e o período atual, contemporâneo, em que tanto em nível federal quanto em nível estadual e distrital o Estado de bem-estar social é a realidade mais perceptível da sociedade, também é analisada por Medeiros (2008, p. 204), que explica que:

O Princípio da separação de Poderes, com a feição que lhe deu o liberalismo, já não atende mais aos anseios de uma sociedade que instituiu um Estado compromissado com a ordem social. Um Estado que assumiu responsabilidades que o Estado liberal jamais pensou em conhecer. Nessa toada, seria por demais equivocado enxertar o Princípio da Separação de Poderes, tal como concebido pelo liberalismo, num Estado que, embora também respeitante dos direitos de liberdade, faz da prestação dos direitos sociais a própria razão de toda a sua existência. Mais que isso: um Estado que alça à condição de direito fundamental – assim como são as liberdades clássicas – os chamados direitos sociais.

Haveria, então, um princípio que pudesse ser o elo nesta discussão em que o Estado liberal estava atrelado à criação da Teoria da Separação dos Poderes (que procura se perpetuar no tempo) e a presença de um Estado social que resguarda direitos coletivos, enxerga a

sociedade não mais com seus aspectos apenas voltados ao econômico, e que contribua para o direcionamento dialógico no envolvimento dos poderes, da sociedade civil de maneira horizontal e não somente vertical?

2.1 Do Estado de Coisas Inconstitucionais como Consequência da Ação/Omissão do Poder Executivo

O “estado de coisas inconstitucionais”, originário da Corte Constitucional Colombiana, com mais de 20 (vinte) casos decididos por aquela Corte, reporta a falta de políticas públicas e de controle das políticas públicas existentes naquele Estado. O primeiro caso (SU. 559/97) registrado trata da situação de 45 (quarenta e cinco) professores que tinham suas partes de contribuição ao Fundo Nacional de Benefícios Sociais do Magistério por prefeituras das cidades de Zambrano e Maria de La Baja, mas que não eram repassados ao sistema, deixando os professores sem a devida segurança social. (TEIXEIRA e CICHOVSKI, 2016).

A caracterização do “estado de coisas inconstitucionais” concretiza-se pela renitente condição de não cumprimento das normas constitucionais, e isto, em grande parte, está ligado à forma de governança pública. Além da repetição de circunstâncias em desacordo com a Constituição, têm-se outros critérios apresentados em sede do Auto 552 A/15 2 prolatada pela Corte Constitucional Colombiana, quais sejam: a vulnerabilidade massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetem um número significativo de pessoas; a prolongada omissão das autoridades em cumprir suas obrigações para garantir direitos constitucionais; a adoção de práticas inconstitucionais; a não expedição de medidas legislativas, administrativas e pressupostos para evitar a vulnerabilização de direito; a existência de um problema social, cuja solução completa e coordenada de ações exija um nível de recursos que demanda um impulso mais intenso; e a busca de um número elevado de ações judiciais, visando à concretização de iguais/semelhantes direitos, “especialmente no campo dos direitos fundamentais”⁴. (TEIXEIRA e CICHOVSKI, 2016)

No Brasil, a tese do “estado de coisas inconstitucionais” foi utilizada como em outro caso na Colômbia que tratou de tratamento disponibilizado aos presos que não garantia a segurança física dos encarcerados. Daí, decorreu o uso da referida tese no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. A prosperar novas circunstâncias em que se encontrem situações fáticas que se enquadrem no “estado de coisas inconstitucionais”,

⁴ A inclusão de direitos fundamentais é fruto da interpretação das autoras, considerando que a busca de satisfação de direitos deve corresponder ao que for visto como conjunto dos direitos fundamentais.

isso demonstrará a falta de cumprimento das normas constitucionais por parte da administração pública, portanto, do sistema de governança e gestão pública da Constituição Republicana de 1988.

A fim de evitar a renovação de situações como estas no âmbito da disposição, aplicação e acompanhamento de políticas públicas, faz-se necessário verificar de que maneira a relação entre os poderes será capaz de ser realizada de forma a considerar o princípio da fraternidade para uma cogovernança pública.

3 A PERSPECTIVA DA FRATERNIDADE E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

De acordo com Brito (2021, p.203):

Se sostiene junto con argumentos doctrinarios brasileños y extranjeros que la fraternidad es un concepto más amplio, abarca la universalidad, no es sólo mero respeto al derecho, ni asume la investidura de otro derecho, pero es quizás el secreto central y la solución de los problemas relacionados con la dimensión planetaria.

O princípio da fraternidade é o terceiro da trilogia da Revolução Francesa que foi esquecido ao longo dos quase três séculos que se sucederam dos eventos iniciais de novidades políticas no mundo ocidental. Foi esquecido, porém percebe-se que funciona como elo entre a primeira dimensão e a segunda dimensão de direitos humanos em que liberdade e igualdade foram conquistadas em direitos e deveres, garantidos constitucionalmente no Brasil.

Mancini (1996, p. 160 apud BAGGIO 2008, p. 15) indica que:

É em relação ao valor e à exigência da fraternidade que se pode verificar a pretensão de universalidade da liberdade e da igualdade. Readmitir a fraternidade na razão política significa citar em juízo a pretensão da universalidade de qualquer ideologia ou projeto histórico.

A trilogia principiológica, advinda com a Revolução Francesa, foi marco para lutas individuais, coletivas e sociais. A fraternidade emana da responsabilidade de uma pessoa, grupos, poderes, instituições de enxergar no diferente a oportunidade de transpassar o individualismo ou a defesa de determinados assuntos que correspondam somente a um grupo específico, trazendo uma relação que deixa de ser somente vertical, hierarquizada, de cima para baixo, e passa a dialogar de maneira horizontal, em que abre o caminho para o debate cooperativo de perspectivas, teorias e experiências distintas.

Baggio (2008, p. 22) traz esta distinção de maneira peculiar em que

A solidariedade – tal como historicamente tem sido muitas vezes realizada – permite que se faça o bem ao outro mesmo mantendo uma posição de força, uma relação “vertical” que vai do forte ao fraco. A fraternidade, porém, pressupõe o relacionamento “horizontal”, a divisão dos bens e dos poderes, tanto que cada vez mais se está elaborando – na teoria e na prática – a ideia de uma “solidariedade

horizontal”, em referência à ajuda recíproca entre sujeitos diferentes, seja pertencente ao âmbito social, seja do mesmo nível institucional. A verdade é que algumas formas de “solidariedade horizontal” tiveram como se desenvolver por meio de movimentos históricos concretos, no âmbito das organizações sociais, de defesa dos direitos humanos e, em particular, dos direitos dos trabalhadores, e, também, como iniciativas econômicas.

Neste ponto em que se concorda com o posicionamento de Baggio (2008) adotado acima, tem-se aqui uma abertura para trazer a esse ensaio a função que a “solidariedade horizontal” possa se fazer presente também na prática democrática da cogovernança, na qual a horizontalidade entre os atores envolvidos em determinadas pautas passa a ser dialogada, debatida numa linha de “igual para igual”, respeitando cada função e competência atribuídas aos agentes envolvidos. O assunto será tratado no item seguinte.

Rawls⁵, citado por BAGGIO (2008, p. 16), menciona um entendimento sobre o papel da fraternidade na teoria da democracia:

[...] no confronto com as ideias de liberdade e igualdade, a ideia de fraternidade sempre teve um papel secundário na teoria da democracia. Ela é pensada como um conceito especificamente menos político do que os outros, por não definir, de per si, nenhum dos direitos democráticos (como a igualdade ou a liberdade em si mesmas), mas incluir muito mais certas atitudes mentais e certas linhas de conduta, sem as quais se perderiam de vista os valores expressos por estes direitos.

Ainda na dimensão principiológica da fraternidade e de entendimento que faz um contraponto ao que Rawls mencionou, o ministro Reynaldo da Fonseca (2019, p.55) discorre que:

[...] dado que é valor jurídico-político próprio do constitucionalismo, também possui conteúdo no âmbito do Direito cuja estruturação emana da dignidade da pessoa humana. Ao traduzir-se no código jurídico, a fraternidade possui natureza normativa principiológica, servindo para a construção hermenêutica de outras normas, mas impondo comando deontológico mediante a soberania estatal.

E aborda o princípio político da fraternidade, esclarecendo que:

À fraternidade abrem-se as possibilidades atuais e futuras, ganhando universalidade perante à humanidade e à própria condição humana. Enfim, esse princípio político tem o potencial de atuar como método e conteúdo da política, ao tornar-se parte constitutiva do processo de tomada de decisões políticas, assim como guia hermenêutico das demais normas em interação dinâmica. (FONSECA, 2019, p.55)

Se a fraternidade tem o potencial abarcado acima, acredita-se que possa, no contexto político-histórico-econômico-social-ambiental brasileiro, no século XXI, dialogar com a Teoria da Separação dos Poderes do século XVIII, partindo-se da perspectiva de que seja um diálogo horizontal e se permita que cada poder, em sua autonomia, legitimidade, exerça suas

⁵ John Rawls foi um filósofo político que escreveu a obra “Uma Teoria de Justiça” e, depois de muitas críticas, “O Liberalismo Político”, a fim de responder às críticas de seus leitores (outros filósofos) acerca da sociedade de cooperação, da delimitação dos princípios de justiça (como é o caso da liberdade) e da inclusão de uma razão pública para atuar na realização de sua Teoria de Justiça. Sugere-se a leitura das duas obras indicadas do autor, bem como a apreciação do artigo “Ensino sobre o Liberalismo Político Igualitário”, Teixeira (2020).

funções típicas e, também, aquelas que fogem à sua competência originária, mas são estabelecidas no texto constitucional, fundamentando, assim, o exercício do Estado Democrático de Direito em sua essência.

Neste caso, se houver o elo da fraternidade e da harmonia preconizada pela Teoria da Separação dos Poderes, não há que se falar em uma anacronia dessa Teoria nos tempos atuais, ao contrário, de uma garantia de que a democracia esteja sendo exercida na república brasileira. Nesse sentido, a democracia pode ser verificada para além da perspectiva de Dahl (2001) estática, mas dinâmica, como preconizou Tilly (2013), como um eterno processo de democratização ou de desdemocratização.

Assim, para Tilly (2013), existem três processos fundamentais que modelam a democracia como regime que devem ser considerados de forma dinâmica: a supressão de poderes independentes, a eliminação das desigualdades categóricas e a integração das redes de confiança aos processos políticos. A análise dinâmica da democracia como processo valoriza ainda mais a implantação do princípio da fraternidade como concepção que pode consagrar o estado de democratização a partir das práticas dialógicas entre os Poderes do Estado brasileiro.

4 FRATERNIDADE, COGOVERNANÇA E A RELAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Nas reflexões feitas acima, indagou-se o papel que a fraternidade tem na Teoria da Separação dos Poderes apresentada por Montesquieu ainda no período liberal do século XVIII. A ideia liberal é muito presente em todo o texto do livro *O Espírito das Leis*. Em um dos trechos, Montesquieu (2000, p.168) afirma que:

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Percebe-se a necessidade da existência de um governo que permita aos cidadãos se exprimirem politicamente sem medo de terem seus direitos violados, por exemplo. A diferença, em um sistema democrático e em um Estado de Direito, faz parte do processo democrático, ou melhor, enriquece-o, porque abarca vários agentes interessados, inclusive o próprio Estado, os diferentes poderes do Estado.

Em relação ao contexto relacional da fraternidade, Ropelato (2008, p. 103) defende que:

Do ponto de vista político, a fraternidade coloca-se, antes de mais nada, como princípio de construção social, no qual o outro – se podemos definir-nos irmãos- não

é diferente de mim, mas outro eu mesmo. Seu significado relacional e, portanto, dinâmico impele a buscar e a reconhecer mutuamente as fisionomias semelhantes entre os diversos sujeitos, grupos sociais e culturais. Além disso, a identificação de uma relação de fraternidade como pertencimento recíproco, entre os atores sociais e políticos, implica pôr em prática relações de partilha e de responsabilidade, que certamente devem ser avaliadas em profundidade.

Nessa construção social, há também outro conceito que permite o estabelecimento de uma governança horizontal, em que os diversos sujeitos interagem não somente de maneira a obedecer às instituições hierárquicas, mas, também, de serem protagonistas na construção de políticas públicas nacionais, estaduais, distritais e municipais. É a cogovernança.

Doin & Amaral (2019) citando Kooiman et al. (2008, s/n), afirmam que:

Há três formas distintas de governança interativa, na perspectiva da estrutura, que implicam no modo como ocorrem as interações entre o Estado e aos demais atores sociais: a autogovernança, a cogovernança e a governança hierárquica. A autogovernança é a resolução das questões dos atores sociais pelos próprios, sem a participação do governo. **A cogovernança é a união de esforços dos atores sociais para o alcance de um objetivo comum, de forma participativa e autônoma, manifestando-se nas formas de regimes, gestão participativa, parcerias público-privadas, redes, etc.** A governança hierárquica é o modelo de interação entre o Estado e os cidadãos - a intervenção a nível top-down por meio das políticas, decretos, leis, etc. (Grifo nosso).

Refletindo sobre o conceito acima apresentado sobre a cogovernança, percebe-se que o princípio da fraternidade vem ao encontro e soma-se a esta dinâmica relacional horizontal de participação, deliberação, discussão em que a sociedade civil, o governo, os empresários, ou seja, vários setores e poderes interagem para que, em busca do bem comum, consigam criar a governabilidade compartilhada, desde o processo de formação até o de execução.

No Brasil, alguns exemplos retratam o caminhar para práticas dessa nova governança horizontal, mais colaborativa, coparticipativa, integralista. Em estudos realizados por Sobral e Farias (2020), citam que:

Algumas cidades brasileiras também caminham para a criação de políticas que favorecem à coprodução e cogovernança de seus bens comuns. Conde, em Pernambuco, criou a Lei de Gestão Compartilhada, que permite à população acompanhar ações da prefeitura, por meio de grupos nas redes sociais (Prefeitura de Conde, 2018). Já em Natal, Rio Grande do Norte, foi proposto um Projeto de Lei (Prefeitura do Natal, 2016), que regulamenta o uso e a ocupação de espaços públicos para a realização de eventos de curta duração, instalação de sinalização viária e exercício de atividade econômica, mediante instrumentos simplificados para autorização, permissão e concessão.

Ainda que em processo de maturação, são exemplos que devem ser seguidos e vistos para que sejam modelos a serem desenvolvidos em outras localidades, respeitando sempre as especificidades locais, pois o Brasil, como República Federativa, tem dimensões continentais e cada região tem suas peculiaridades. Percebe-se a participação dos Poderes Legislativo, Executivo e da sociedade civil no modelo de Lei de Gestão Compartilhada em Conde.

Outro exemplo a ser citado é o do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Segundo o sítio eletrônico oficial⁶ do município de Porto Alegre:

O Orçamento Participativo de Porto Alegre aprofunda a relação da Prefeitura com a população a partir do ano de 1989. É um processo dinâmico, pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. O OP é referência em democracia participativa para o mundo. Conforme a ONU, é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil. Funcionamento - O Ciclo do OP se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas. Nas Assembleias Regionais e Temáticas, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP, a população elege as prioridades para o Município, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade, para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas nas regiões e temáticas.

É mais um exemplo prático do que os teóricos também identificam como processo de cogovernança. Futemma et al. (2015, p.30), citando Jentoft (2003), afirmam que “a cogovernança envolve várias partes, incluindo o governo, com seus papéis sendo determinados através de compromissos participativos e de parceria”⁷. (Tradução nossa).

São questionamentos que Mendes (2009) também fez na ADPF 186-2/DF:

Devemos nos perguntar, desde agora, como fazer para aproximar a atuação social, judicial, administrativa e legislativa às determinações constitucionais que concretizam os direitos fundamentais da liberdade, da igualdade e da fraternidade, nas suas mais diversas concretizações.

Diante de questionamentos sobre inclusão e exclusão em processo participativo de governança, Ropelato (2008, p. 102) indica que:

[...] uma confirmação do fato de que liberdade e igualdade, fundamentos do projeto democrático moderno, sobre os quais se edificou o modelo da liberal-democracia ocidental, mostram-se cada vez mais insuficientes para orientar completamente as relações e as instituições políticas de acordo com diretrizes de equidade e paz estável.

Ademais, há de se conceituar e exemplificar processos que indicam a presença de um fator fundamental para o desenvolvimento da cogovernança, qual seja o da democracia participativa, quer dizer de um processo de democratização, no qual é importante elaborar questionamentos sobre a prática da cogovernança: por que, então, não adotar o modelo de

⁶ Recomendamos a leitura completa *on-line*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=86 Acesso em: 08 jul. 2021.

⁷ Co-governance involves various parties, including the government, with their roles being determined through participatory and partnership commitments.

cogovernança como modelo de participação, deliberação, em que partes diversas têm seus papéis preservados e, ao mesmo tempo, trabalham de maneira colaborativa em busca do bem comum, como políticas públicas inclusivas? Seria a cogovernança, por meio da fraternidade, um indicador de que a Teoria da Separação dos Poderes poderia se fortalecer de maneira a permitir a viabilidade de um processo mais inclusivo com os atores da sociedade civil e o Poder Público?

O modelo de cogovernança fortalece o processo de legitimação da democracia e da legitimidade social, sendo que o referido processo também pode ser observado pelo diálogo entre os Poderes acerca de políticas públicas concretizadas pela administração em cogovernança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem avançado no debate democrático mais participativo e inclusivo de projetos, proposições legislativas e políticas públicas em que a sociedade civil, o governo, os atores envolvidos em questões temáticas discutem e procuram soluções juntos para avançar na implementação de melhorias em vista ao bem comum. A Constituição Republicana de 1988, também denominada como cidadã, traz como direito fundamental a Separação harmônica e independente dos Poderes, que permite que eles exerçam as funções que lhes são primordiais sem que haja interferência ilegítima e ilegal.

Ainda, sim, a Teoria da Separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu tem como base um estado liberal, em que não consideravam o estado social, do coletivo e dos direitos e deveres individuais e coletivos. Contemporaneamente, a Revolução Francesa, com ideais burgueses, estava abarcada pelo lema “liberdade, igualdade e fraternidade”, sendo que a fraternidade foi esquecida.

Deste modo, lutou-se e conquistou-se muito em termos de Direitos Liberais e Sociais, muitas vezes, a custa de milhões de vidas, de imposições, autoritariamente, em que um processo de democratização foi e continua sendo a luta constante do mundo ocidental de tentar evitar que se volte a governos despóticos e autoritários. A democracia foi e é conquistada a cada dia, assim como o Estado Democrático de Direito. A Constituição Republicana Brasileira de 1988 traz em seu texto essas conquistas e, também, observa, em seu preâmbulo, o desejo de se conquistar uma sociedade fraterna.

Incluindo a fraternidade de volta ao local no qual jamais deveria ter sido esquecida, ao lado da liberdade e da igualdade, acredita-se que, robustamente, permita que um novo tipo de governança possa se estabelecer, respeitando a harmonia dos poderes, a colaboração, a

coprodução, a corresponsabilidade também entre vários agentes envolvidos na estabilização das democracias atuais, qual seja a cogovernança. Tal cogovernança alinha com os Poderes do Estado, com a sociedade, e, intermediados pela aplicação do princípio da fraternidade, podem evitar novos casos concretos de “estados de coisas inconstitucionais”, pois a formulação e a aplicação de políticas estarão sob o acompanhamento dos Poderes dos Estados institucionalizados e da própria sociedade.

Nos exemplos citados no ensaio, percebe-se que o campo é fértil para a implementação da cogovernança, das práticas fraternais entre governo e sociedade, entre as diferentes esferas e funções dos poderes. É um norte inicial para se acreditar que modelos possam ser mudados, paradigmas reajustados e a democracia fortalecida, onde quem fizer parte deste processo se sinta protagonista na construção da sociedade fraterna que se almeja no texto constitucional brasileiro de 1988.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria. **O princípio esquecido 1: a redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”**. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 MC/DF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf54.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186-2/DF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/ADPF186.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2010, pg. 649 e 650.

BRITO, Rafaela Silva. El principio de la fraternidad y el derecho internacional. *In*: VERONESE, J.; BRITO, R.; FONSECA, R. (org.). **Educação, direito e fraternidade: temas teórico-conceituais**. Caruaru, Editora Asces, 2021, p. 203.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DEL PERCIO, Enrique. **Ineludible Fraternidad**. Conflicto, poder y deseo. 1a. edição. Ed Ciccus. Buenos Aires. 2014.

DOIN, Tatiana Aparecida Ferreira; AMARAL, Mariana Amorim De. **Governança Pública e Suas Interfaces: Proposição de um Modelo Teórico de Governança Colaborativa para**

Gestão de Parcerias Intersetoriais no Brasil. Disponível em:

<https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/viebab/paper/viewFile/637/223> Acesso em: 14 jul. 2021.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O Princípio Constitucional da Fraternidade: seu resgate no sistema de Justiça.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 55.

FUTEMMA, Célia; CHAMLIAN, Lúcia; ADAMS, Cristina. The Afro-Brazilian collective land: analyzing institutional changes in the past two hundred years. Vol. 50, n. 4, p.26-48.

Latin American Research Review: 2015. Disponível em:

https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/10042/project_muse_608873.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 11 jul. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2017.

KOOIMAN, J. et al. Interactive governance and governability: an introduction. **Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, v. 7, p. 1–11, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade; **Fundamentos de metodologia científica.** 7ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, pg. 195 -205, abr/jun 2008.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político.** São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ROPELATO, Daniela. Notas sobre participação e fraternidade. In: Antônio Maria Baggio (org.). **O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas.** Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista: Editora Cidade Nova, 2008.

SOBRAL, Laura; FARIAS, Ana Carolina Carvalho. **Políticas públicas para a coprodução e cogovernança: Dois estudos de caso internacionais como inspiração para cidades brasileiras.** IN: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo

N.12, 2020, São Paulo/Lisboa. Disponível em:

<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/336574/9919-10999-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 13 jul. 2021.

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. **Ensino sobre o Liberalismo Político Igualitário.** In: A Aplicabilidade das teorias da Justiça. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco; CICHOSKI, Patrícia Kristiana Blagitz. **Estudo comparado das decisões da corte constitucional colombiana e do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347/DF.** Disponível em:

<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/02q8agmu/z15hvb59/K2ZS6klEjiBDgCyA.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

TILLY, Charles. **Democracia.** Petrópolis –RJ: Editora Vozes, 2013.