



## SESSÃO TEMÁTICA Nº 23 - RACISMO ESTRUTURAL, AÇÕES AFIRMATIVAS E POLÍTICAS ANTIRRACISTAS E ANTISSEXISTAS NA LUTA PELA DEMOCRACIA

### IDEIA E SUGESTÃO LEGISLATIVA POR CIDADÃOS NO SENADO FEDERAL: A PROPOSTA DE CRIMINALIZAÇÃO DA CULTURA DO FUNK

Willy da Cruz Moura/Universidade de Brasília

#### Resumo:

O trabalho parte de provocação inicial articulada entre os textos “Justiça anormal”, de Nancy Fraser (2013), “Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento?”, de Anne Phillips (2009) e “A participação social nas políticas públicas LGBT: a experiência do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco” (2019), de Cleyton Feitosa, num contexto de análise de políticas públicas afirmativas e a interseccionalidade em raça, classe, gênero e outros marcadores sociais, sob a perspectiva de processos participativos — institucionalizados ou não — que possam resultar na proposição, desenvolvimento e execução dessas políticas, para assim desenvolver estudo de caso sobre a “Ideia Legislativa” proposta, em 2017, por mais de vinte mil cidadãos, em formato disponibilizado no portal e-Cidadania do Senado Federal, a qual pretendeu textualmente “criminalizar a cultura do funk” e, por atender aos requisitos regimentais formais, foi transformada em Sugestão Legislativa processada, tramitada e discutida na Casa. O objetivo é, no caso concreto, questionar a efetividade dessa ferramenta digital e ponderar sobre os riscos de sua subversão por iniciativas e discursos reacionários, a ponto de ressignificar para fins excludentes um dispositivo democrático. Para tanto, analisa as fases da tramitação sob perspectiva política e instrumental, e vale-se em especial do conteúdo de mérito discutido na audiência pública realizada com representantes da sociedade e parlamentares para instruir a matéria. Pondera sobre a qualidade do debate popular produzido nas redes sociais do Órgão e em enquetes digitais por ele promovidas sobre o assunto, em contexto francamente tendente à binariedade, e esboça um panorama quantitativo e qualitativo sobre os resultados obtidos pela figura da “ideia legislativa” desde a sua criação no ano de 2015.

**Palavras-chave:** Participação social. Processo legislativo. Racismo. Interseccionalidade. Funk.

## **1. INTRODUÇÃO**

Este artigo consiste em estudo de caso sobre proposta assinada por vinte mil cidadãos que pretendeu explicitamente criminalizar a cultura do funk por meio de sugestão formalizada e tramitada processualmente no Senado Federal. O objetivo é, no caso concreto, questionar a efetividade desse instrumento e ponderar sobre os riscos de sua subversão por iniciativas e discursos reacionários, conservadores. Para tanto, analisa as fases da tramitação sob perspectiva política e instrumental, e vale-se em especial do conteúdo de mérito discutido na audiência pública com representantes da sociedade e parlamentares, realizada para instruir a matéria. O resultado é ponderado à luz de provocação que motivou a elaboração deste texto: uma articulação entre os textos “Justiça anormal”, de Nancy Fraser (2013), “Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento?”, de Anne Phillips (2009) e “A participação social nas políticas públicas LGBT: a experiência do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco” (2019), de Cleyton Feitosa, num contexto de análise de políticas públicas afirmativas e a interseccionalidade em raça, classe, gênero e outros marcadores sociais, sob a perspectiva de processos participativos — institucionalizados ou não — que possam resultar na proposição, desenvolvimento e execução dessas políticas.

## **2. IDEIA LEGISLATIVA E SUGESTÃO NO SENADO FEDERAL**

Em 2015, o Senado Federal regulamentou o programa e-Cidadania, visando “estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos por meio da tecnologia da informação e comunicação nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e representação” da Casa.<sup>1</sup> Dentre outras medidas, criou a figura da “Ideia Legislativa”, que qualquer cidadão pode apresentar livremente no portal institucional e, ao atingir vinte mil assinaturas virtuais de apoio, passa a receber tratamento análogo ao das “Sugestões Legislativas” já disciplinadas no Regimento Interno. Essa figura da Sugestão foi criada em 2002 junto com a então denominada “Comissão de Legislação Participativa” (CLP)<sup>2</sup>, rebatizada em 2005 como “Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa” (CDH), ampliando sua competência e atribuições<sup>3,4</sup>.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 19, de 2015. Regulamenta o Programa e-Cidadania. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561835>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>2</sup> Id. Resolução nº 64, de 2002. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa do Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/563110>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>3</sup> Id. Resolução nº 1, de 2005. Cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/589292>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>4</sup> É significativo que a participação popular no processo legislativo e os direitos humanos venham sendo associados em parlamentos, como no Senado Federal. Vale notar que o tema da cidadania, entretanto, é expressamente associado a outro colegiado permanente, no caso a ora denominada Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que trata de matéria constitucional, dentre outras, e é notoriamente considerada a mais importante da Casa.

O próprio colegiado foi criado, pois, já com o intuito de estimular a participação da sociedade para além da iniciativa popular prevista na Constituição Federal, que previa a possibilidade de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles<sup>5</sup>, o que uma doutrina mais tradicional (hoje não propriamente pacífica) inclusive classifica como hipótese de exercício de democracia direta (OLIVEIRA, 2010). Os termos, convenhamos, não chegavam a ser propriamente convidativos, ainda por cima no contexto *offline* da cidadania na década de 1980. Em outras palavras, algo feito para não funcionar.

O Projeto de Resolução do Senado Federal que culminou na criação da CLP<sup>6</sup> expressava a intenção de estimular a participação da sociedade no processo legislativo mediante o estabelecimento de procedimentos que facilitassem o acolhimento de sugestões legislativas provenientes de setores organizados da população. O texto aprovado não implicou uma ampliação literal da participação popular prevista na Constituição, tampouco atingia diretamente o cidadão, pois restringia a iniciativa da Sugestão Legislativa a associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil<sup>7</sup>.

Em vista dessas observações, a inovação da “Ideia Legislativa” trouxe permeabilidade à iniciativa de proposições legislativas a coletivos menos formalizados da sociedade civil, matizando as engessadas hipóteses do art. 102-E, I, do Regimento Interno do Senado Federal. As ideias legislativas que recebam mais de vinte mil apoimentos devem, portanto, ser processadas como “Sugestão Legislativa” e encaminhadas à CDH, que sobre ela emitirá parecer que, caso favorável, transformá-la-á em proposição legislativa de autoria da Comissão (não do autor da sugestão) a ser deliberada pelo Plenário da Casa.<sup>8</sup> A determinação vinculante sobre o número de assinaturas mitiga a dependência da pretensão legislativa em relação a grupos de pressão e *lobbies*. Vislumbra-se, porém, a possibilidade de um mau uso dessa ferramenta, como uma faca de dois gumes, o que, no formato deste estudo, avaliaremos num caso concreto.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 61, § 2º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

<sup>6</sup> BRASIL. Senado Federal. Projeto de Resolução do Senado nº 57, de 2001. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa no Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/48896>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>7</sup> Id. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Art. 102-E, I. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>8</sup> BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Art. 102-E, Parágrafo único, I. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em 27 jul. 2021.

### 3. A IDEIA LEGISLATIVA DA "CRIMINALIZAÇÃO DO FUNK"

Em 24/01/2017, o cidadão Marcelo Alonso, criador e mantenedor de uma página na rede social Facebook com o sugestivo nome de "Funk É Lixo"<sup>9</sup>, apresentou a Ideia Legislativa processada sob o nº 65.513, singelamente:

**"CRIMINALIZAÇÃO DO FUNK COMO CRIME DE SAÚDE PÚBLICA A CRIANÇA AOS ADOLESCENTES E A FAMÍLIA**

É fato e de conhecimento dos Brasileiros difundido inclusive por diversos veículos de comunicação de mídia e internet com conteúdos podres alertando a população, o poder público do crime contra a criança, o menor adolescentes e a família. Crime de saúde pública desta "falsa cultura" denominada "funk".  
(sic)<sup>10</sup>

Em 16/05/2017, a Ideia atingiu a marca de vinte mil apoiantes virtuais e, em respeito aos ditames já mencionados, foi processada como Sugestão nº 17, de 2017 (SUG 17/2017) e despachada à CDH.

O movimento hoje conhecido como funk carioca surgiu na década de 1980 nos Bailes Black Rio, com discotecagem inicialmente restrita a músicas estrangeiras, evoluindo desde então para intensa produção autoral caseira, por muito tempo à margem da mídia e das grandes gravadoras. A partir de meados da década de 1990, é alvo de intensa apropriação cultural pelas classes média e alta, mas ainda é majoritariamente associado a pessoas negras e pobres, habitantes de favelas e bairros menos privilegiados. O estigma de criminalização marcou toda a sua história, como Juliana da Silva Bragança (2020) expõe em "Preso na Gaiola: a criminalização do funk carioca nas páginas do Jornal do Brasil", desde o registro de arrastões na orla do Município do Rio de Janeiro no início dos anos 1990, que no mais consistiam em mera ocupação de área de lazer hostil a classes menos favorecidas, com registro de poucas ocorrências policiais, até mais recentemente a simbólica e longa prisão do DJ Rennan da Penha por associação ao tráfico, sem provas consistentes ou condenação transitada em julgado, num interregno permeado por sucessivas interdições e até mesmo o estabelecimento de condições prévias que na prática implicaram a proibição de bailes, como foi o caso da Lei Estadual nº 5.265/2008 (SOUZA, 2013). O cúmulo da tragédia nesse contexto foi a morte de nove jovens em tumulto de grandes proporções após intervenção policial não só em desacordo com protocolos de segurança pública, mas com uso de violência psicológica e física num "pancadão" (apresentação musical de funk em espaço público em comunidades, gratuita e sem controle de acesso) em Paraisópolis, no Município de São Paulo (ROCHA, 2020).

---

<sup>9</sup> Disponível em: <funkelixo.com.br/social/sobre>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>10</sup> BRASIL. Senado Federal. Ideia Legislativa nº 65.513. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=65513>>. Acesso em 27 jul. 2021.

O conteúdo material da SUG 17/2017 foi exaustivamente discutido na academia, e teve ao menos o mérito indireto de lograr unanimidade entre os autores que abordaram o tema. Uma pesquisa no Google Acadêmico com os termos “senado”, “criminalização” e “funk” gera cerca de setenta documentos diretamente relacionados (pinçados de um resultado preliminar aproximado a trezentos), todos contrários à pretensão dos signatários. Como o escopo deste trabalho é focado antes na deturpação do instrumento do que na matéria em si, optou-se por, a seguir, abordar o mérito nos limites da rica argumentação apresentada pela sociedade e pelos agentes públicos durante a tramitação.

A CDH tinha como Presidente a Senadora Regina Sousa (Piauí) e, como Vice, o Senador Paulo Paim (Rio Grande do Sul), ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores, que dirige a CDH ininterruptamente desde 2011 com predileção a pautas progressistas. A escolha do Relator, prerrogativa do presidente do colegiado, mediante critério automático ou eletivo (inclusive a pedido), recaiu sobre o Senador Cidinho Santos (Mato Grosso), do Partido da República (atual Partido Liberal), que à primeira vista não possui qualquer envolvimento com o assunto e provavelmente por isso recusou-a no dia seguinte. Redistribuiu-se então a matéria para o Senador Romário (Rio de Janeiro), notório e declarado (na audiência pública) apreciador de funk. Observou-se, portanto, a imediata configuração de um cenário desfavorável à SUG 17/17. Acrescente-se que a votação do parecer na Comissão dá-se em regra por votação simbólica (atingido o quórum para deliberação no painel, apenas os contrários ao Relatório devem-se manifestar; salvo hipóteses excepcionais), o que, quando não sacramenta, favorece amplamente o voto do Relator, já que inclusive os parlamentares que registram presença mas não estão na sala são contados como prós.<sup>11</sup> Isso nos leva a debruçar-nos menos sobre um risco de aprovação do que sobre os efeitos reflexos ou decorrentes do debate em si.

O Senador Romário aprovou na CDH, em 21-06-2017, requerimento para a realização de audiência pública com a finalidade de instruir a matéria, convidando artistas de grande renome no gênero musical (como Anitta, MC Marcinho, Cidinho e Doca, Valeska Popozuda, Tati Quebra Barraco e Buchecha), uma *promoter* de bailes (Carol Sampaio), o escritor Hermano Vianna (autor do livro “O mundo funk carioca”), a Doutora em Antropologia Cultural Mylene Mizrahi, especialista no tema, e o autor da Ideia Legislativa, Marcelo Alonso. A audiência foi realizada em 13-09-2017 com a presença de MC Bob Rum, MC Koringa, Dra. Mylene, e outros dois convidados que não constavam do Requerimento: Bruno Ramos, idealizador da Liga do Funk, projeto de inclusão, fomento e capacitação de artistas de *funk*, membro do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), e Anderson Pavin Neto, Presidente desse Conselho e assessor da Secretaria Nacional de Juventude. Os convidados

---

<sup>11</sup> BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Arts. 293 e 294. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em 27 jul. 2021.

compareceram com recursos próprios, sem passagens aéreas ou diárias,<sup>12</sup> o que condiz com austeridade de gestão, mas pode afigurar-se como empecilho à plena participação popular. Pode-se vislumbrar amadurecer o uso de ferramentas de participação remota, o que em 2021 parece inexorável tendência verificada na atividade parlamentar na pandemia de Sars-Covid-19. O Sr. Bruno Ramos destacou a importância desse espaço real de fala, pois o usual seria “alguém tentando representar o jovem da periferia ou alguém dizendo que vai de dar um espaço de fala”. Aliás, reforçou também a importância da práxis para a academia, “o ponto de vista de quem vive a realidade”, pois as discussões habitualmente travadas, via de regra, “ocorreriam numa bolha”.

A audiência, que durou cerca de duas horas, foi aberta pela Presidente da CDH e conduzida pelo autor do requerimento (uma praxe). Franqueou-se a palavra aos presentes no auditório, o que é considerado uma quebra de protocolo nas comissões, mas uma prática bastante comum na CDH, que por sua vez realiza um volume de audiências em número consideravelmente superior ao das demais (setenta e cinco em 2017, seguida pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, com vinte e quatro). Segundo o Relator, o Sr. Marcelo Alonso recusou-se deliberadamente a comparecer à audiência ou a indicar qualquer pessoa para representá-lo. Assim, todas as manifestações produzidas foram amplamente desfavoráveis à Sugestão.<sup>13</sup>

Entre os parlamentares, usaram da palavra a Presidente, Senadora Regina Sousa, o Relator, Senador Romário, e outros dois Senadores: Magno Malta e José Medeiros. A Presidente e o Relator rechaçaram de forma contundente a pretensão legislativa, verbalizando incidentalmente o tema do racismo (ainda, o Relatório aprovado como Parecer, alude ao samba, outrora considerado “ritmo lascivo e pertencente à gente da ‘ralé’”, e ao *jazz*, que “já foi considerado um estilo musical degenerado, de gente ‘impura’”<sup>14</sup>). Os outros dois Senadores mencionados manifestaram-se contrariamente à Sugestão, mas fizeram questão de se manifestarem favoráveis a boicote que resultou no polêmico encerramento da exposição “Queermuseu”, organizada pelo banco Santander<sup>15</sup>, encontrando, assim, oportunidade para manifestar inconformidade em relação a arte considerada transgressora, e em certa medida ilustrando o que Bragança (2020) assinala como um “relacionamento dúbio e conturbado entre o movimento funk e o poder público, que ora se empenhou em coibir e deslegitimar o movimento funk e ora desempenhou

---

<sup>12</sup> Fontes orais do Senado Federal, informação reforçada pela ausência de registros no Portal de Transparência do Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>13</sup> BRASIL. Senado Federal. Sugestão nº 17, de 2017. Criminalização do Funk como crime de saúde pública a criança aos adolescentes e a família. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129233>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>14</sup> BRASIL. Senado. Parecer nº 32, de 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7198981&ts=1594036995350&disposition=inline>>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>15</sup> Cf. MENDONÇA, Heloísa. “Queermuseu: O dia em que a intolerância pegou uma exposição para Cristo”. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/11/politica/1505164425\\_555164.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/11/politica/1505164425_555164.html)>. Acesso em 27 jul. 2021.

papel fundamental no reconhecimento de seu caráter cultural e popular e no incentivo às suas manifestações”.

Da exposição dos convidados, chama atenção o Sr. Bruno Ramos para o fato de a antropóloga Mylene Mizrahi ser a única mulher a compor a Mesa. A despeito de ter-se convidado uma constelação de renomadas artistas, restou desocupado um lugar de fala e vivência de mulheres negras, que são as grandes vítimas do preconceito interseccional classista, machista e racista (como a forte acusação de que "favorece a gravidez de adolescentes") que deslegitima o funk como uma possibilidade de discurso feminista empoderador e emancipador sobre a plena disposição da própria sexualidade. Salvo uma manifestação justamente da Dra. Mylene nesse sentido, o machismo foi abordado repetidas vezes durante a audiência mais no sentido de condenar a objetificação da mulher em letras compostas por homens. Interessante observar que também apenas Mizrahi e Ramos, dentre os convidados, manifestaram-se explicitamente, em sua fala expositiva, sobre o racismo sofrido pelos funkeiros e ainda sobre homo e transfobia. São os dois convidados que possuem perfil acadêmico. Ramos agrega o papel de ativista. O Sr. Anderson Pavin Neto, assessor da Secretaria Nacional de Juventude e Presidente do Conjuve, abordou racismo incidentalmente em resposta a pergunta do Senador Romário sobre políticas públicas, ao falar sobre população carcerária.

Já a alegada criminalização da juventude e alguma forma de adultocentrismo<sup>16</sup> e familismo<sup>17</sup> foram invocadas basicamente por todos os convidados. A despeito de o MC Koringa também encontrar espaço para repercutir um argumento conservador — o de lamento pela extinção da Educação Moral e Cívica nos currículos escolares —, todos os convidados reforçaram o funk como ferramenta de identidade cultural e de inclusão. Daí, porém, partiu todo o argumento de cunho econômico-redistributivo que permeou grande parte do debate, o que será abordado no próximo tópico ao analisarem-se conflitos entre demandas distributivas e culturais. Sem invalidar o funk como ferramenta inclusiva ou menosprezar as manifestações que, afinal, ali partiam da base, é importante alertar para a tradicional armadilha de invocar o aspecto econômico como forma de legitimar o artístico-cultural — não raro como o grande argumento verdadeiramente válido —, sob o risco de, em nosso caso concreto, fornecer munição para subjugar as manifestações artísticas e culturais que não se prestem a fins comerciais ou desprezar outros elementos igualmente importantes do funk, como o despertar do orgulho e do pertencimento, bem ressaltado pelo DJ Bob Rum.

Sem perder de vista essa ressalva, é interessante observar que os convidados se aproveitaram dessa audiência, convocada para debater uma sugestão legislativa que lhes era completamente adversa,

---

<sup>16</sup> Sobre o adultocentrismo que consagra opressão a crianças, jovens e idosos, cf. GALLARDO (2013, p. 59; 65), ou que recusa ao jovem o papel de sujeito social ativo protagonista de suas escolhas, cf. DAYRELL (2003).

<sup>17</sup> Sobre o familismo que consagra a sacralização da família como um verdadeiro estado de exceção, oponível a todos, registrando o jovem como propriedade sua, recusando-lhe o papel independente e ativo na definição e consecução do seu próprio projeto de vida, cf. MIGUEL (2019).

para *virar o jogo* e cobrar das autoridades “discutir políticas públicas, de fato, através do Conselho Nacional de Juventude, da Secretaria Nacional de Juventude e de todos os Ministérios”, isto nas próprias palavras do estudante, ativista e membro do Conjuve Bruno Ramos, que demonstra bastante conhecimento tanto da necessidade de consolidar os canais que constituem “trilho institucional formal bidirecional sensível ao trilho da sociedade civil”<sup>18</sup> (FRASER, 2013) quanto da transversalidade para pautar o planejamento e a execução de políticas públicas.

Produziram-se também argumentos tradicionais à discussão binária improdutiva, como o da “perda de tempo” ou redução ao gosto estético, que o frutífero debate desmoronou, na medida em que dele se valeu para cobrar, das autoridades, políticas públicas transversais e para abordar temas centrais como racismo, machismo, patriarcalismo e opressão interseccional, desmascarando a proposição original, antes de puramente estéril, profundamente preconceituosa e reveladora dos preconceitos imbricados na sociedade.<sup>19</sup>

O Relatório do Senador Romário, emitido alguns dias depois, ressaltou absoluta discordância sobre a relação de causa e efeito entre cultura funk e criminalidade, embora seja possível que retrate um cotidiano violento que, no mais, é a inspiração para aquilo que se canta, e não o contrário. Chamou atenção para tentativas históricas de criminalização da cultura popular, como já aconteceu com o samba e o jazz. Destacou a importância do funk como fonte de entretenimento e a possibilidade de que, como arte, inspire políticas de inclusão cultural. Ressalvou que eventuais excessos não são exclusividade desse tipo de manifestação e que, quando ocorrerem, devem ser enquadrados em tipos penais já existentes (como o de apologia ao crime). Votou pela rejeição e, na reunião deliberativa da CDH na semana seguinte à audiência, aprovou o Relatório por unanimidade em votação simbólica, passando a constituir o Parecer da Comissão sobre o tema e arquivando definitivamente a matéria.

#### **4. O CONTEXTO DE JUSTIÇA ANORMAL. REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO**

O caso em estudo pode ser desvendado academicamente à luz da articulação entre três trabalhos, que em verdade serviram de provocação preliminar que induziram ao estudo deste caso, são eles: “Justiça anormal”, de Nancy Fraser (2013), “Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento?”, de Anne Phillips (2009) e “A participação social nas políticas públicas LGBT: a experiência do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco” (2019), de Cleyton Feitosa. O conjunto proporciona um metaquestionamento tanto do mérito quanto dos sujeitos e do processo

---

<sup>18</sup> Cf. o tópico a seguir.

<sup>19</sup> Acrescente-se pertinente observação nesse sentido de Zanetti e Luvizotto (2019): “O funk enquanto produto estético levanta discussões mais profundas do que a prática artística em si. Levanta discussões sobre a sociedade, cultura, política, legislação, opressão, classes sociais, identidade, questões de gênero, raça e violência que extrapolam sua própria estética e seu próprio conteúdo”.

cabíveis para o incremento de uma democracia material que amplie a participação popular, verse sobre temas emergentes e disponha de meios efetivos para a concretização de anseios relevantes.

No contexto em questão, sobressaem as considerações de Fraser (2013) sobre um propalado contexto de “justiça anormal” assumido pelos discursos nos conflitos da contemporaneidade, quando não mais se compartilha de pressupostos ontológicos, de escopo e sócio-teóricos sobre quais indivíduos, agências e injustiças são legítimos ao debate público. Para a filósofa estadunidense, a sociedade não se encontra mais enquadrada numa moldura temática consensual em que baste posicionar-se sobre uma determinada questão num espectro de favorável a contrário, pois as próprias estruturas sobre as quais se assentam as discussões são alvo de frequentes questionamentos, que a autora didaticamente classifica em três núcleos: aqueles referentes ao “quê” (mérito das matérias), ao “quem” (sujeitos que provocam a discussão e perante quem) e ao “como” (tipo de processos podem ser utilizados) da justiça. Entenda-se “justiça” numa acepção ampla, não restrita apenas à atuação do poder judiciário ou demais órgãos institucionais.

Sobre “o quê da justiça”, Fraser (2013) sustenta que a dificuldade de delimitar os objetos passíveis de debate público decorrem do progressivo desgaste de um modelo capitalista — do clássico ao neoliberal — no qual apenas demandas por redistribuição afiguravam-se como relevantes para o discurso hegemônico, ora ascendendo ao debate público, na pós-modernidade, as pretensões culturais por reconhecimento e representação. Phillips (2009) conjuga o pensamento de Fraser — que destaca os conflitos entre as dimensões econômica e cultural — ao de Iris Marion Young — que valoriza a interconexão entre elas — para ressaltar que, embora a distinção caiba e tenha utilidade instrumental, não devem constituir categorias analíticas independentes. Para o objetivo deste estudo, basta o entendimento pacífico às três autoras sobre a legitimidade das “faturas sociais que não são de classe” (FRASER, p. 746) para pautar o debate público e enfrentar injustiças fora do padrão.

Os metaquestionamentos que Fraser (2013) desenvolve sobre o “quem” da justiça versam sobre injustiça por mal enquadramento, quando os sujeitos não são membros formais de um dado espectro político ou são afetados por decisões de agências às quais não se subordina diretamente. Não seria exatamente o caso abordado neste estudo, que se enquadraria no tema da “má representação política ordinária” (palavras da autora), já que se debruça sobre cidadãos formalmente reconhecidos e legitimados à participação institucional.

Outrossim, ponto chave para este trabalho são as considerações sobre o “como” da justiça, ou seja, sobre a essência processual. A filósofa considera indispensável, nessa tarefa, assumir uma postura dialógica para rejeitar duas monologias: a de “pressuposição hegemônica” de estados e elites privadas para determinar a gramática apropriada para refletir a justiça, e a de “pressuposição científica”, para assim admitir contestações históricas, sociais e jurídicas tanto ao “quê” quanto ao “quem”. É nesse contexto de pluralismo jurídico que podemos identificar a ascensão dos movimentos sociais ao debate

público e onde fixamos um dos marcos para o desenvolvimento do restante deste trabalho (FRASER, 2013).

Nosso outro marco, ainda sobre o “como” da justiça em Fraser (2013), é o de garantir que as soluções propostas nessas referidas arenas dialógicas e pluralistas sejam executáveis, não constituam mero protocolo (hipótese que batiza de “populismo”; não confundir com a acepção político-ideológica do termo), revistam-se de *enforcement*, de modo a conectar a contestação à legitimidade da decisão. Como solução nesse sentido, invoca um “trilho institucional formal bidirecional” sensível ao trilho da sociedade civil, mas com procedimentos justos, estrutura representativa e capacidade para garantir suas decisões, no formato de novas instituições democráticas globais.

Por fim, Feitosa (2019), em estudo de caso concreto sobre a criação e o desempenho do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco (CECH), resgata o conceito de “repertórios de interação” de Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 331-332) para identificar a “participação institucionalizada” como uma das quatro rotinas comuns de interação entre movimento social e Estado<sup>20</sup>, entendida como o uso de canais de diálogo oficialmente sancionados, guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos, e, em alguns casos, estabelecido em norma cogente, que é o caso do objeto deste trabalho.

## 5. ANÁLISE FINAL

Observa-se que a espécie de proposição “Sugestão Legislativa”, que facilita a iniciativa indireta de projetos de lei, é de fato “participação institucionalizada”, mas, devido à restrição dos agentes, guarda um elo mais próximo com a “política de proximidade”, uma rotina de interação menos evoluída, em que “atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos” (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2019). Feitosa (2019) celebra-a como um bom instrumento para viabilizar ações públicas, para além da mera troca de favores pessoais, mas não deixa de frisar que tal política é acusada de clientelista.

A “Ideia Legislativa”, portanto, deve *a priori* ser bem recebida, na medida em que indiretamente amplia o rol de atores admitidos para a iniciativa de proposições legislativas, ou melhor dizendo, efetivamente abre a proposição indireta a qualquer cidadão, estimula a participação da sociedade e mitiga a dependência da pretensão legislativa em relação a grupos de pressão e *lobbies*. O outro gume dessa faca, porém, é o risco do mau uso da ferramenta, como se pode exemplificar com clareza no caso da pretensão de criminalização do funk.

---

<sup>20</sup> Os demais são os protestos, a política de proximidade e a ocupação de cargos. (FEITOSA, 2019)

De cunho altamente simplificado e teratológico, propondo criminalização sem nem sequer sugerir o tipo penal, de modo a tornar difícil a sua própria discussão em pressupostos argumentativos minimamente racionais, a SUG 17/2017 remonta às colocações de Fraser (2013) sobre os parâmetros materiais do “quê” da justiça. É importante notar, entretanto, que a abordagem da autora invoca esse metaquestionamento como uma possibilidade emancipadora, não apenas quando frisa a necessidade de considerar o lado positivo do discurso normal, de expansão do campo da contestação para aperfeiçoamento e otimização da antiga gramática de justiça, mas mesmo em seu alegado lado negativo, que se restringiria à instabilidade para reconhecer e efetivar a justiça para julgar e determinar medidas compensatórias. Ou seja: grosso modo, mesmo o lado dito negativo é sopesado num aspecto mediatamente positivo, de evitar uma espécie de *boom* de demandas por direitos que não estejam suficientemente amadurecidas a ponto de serem legitimamente reconhecidas.

O caso concreto estudado é mais perfeitamente enquadrável num recorrente cenário observado na última década: o de sequestro do debate público por pautas que tangem o absurdo, cumprindo um duplo papel de, por um lado, relegar a segundo plano discussões prementes de primeira ordem (econômicas, sociais, culturais ou políticas) e, por outro, introduzir de forma (por vezes nem tão) mitigada demandas neoconservadoras reacionárias, restritivas de direitos já consolidados, incluindo componentes racistas e populistas, permeadas por mentiras que corroem o debate público racional (SOUZA, 2020, p. 144).

Marcelo Kunrath Silva, Matheus Mazzilli Pereira e Camila Farias da Silva (2016) observaram o incremento do ativismo reacionário de segmentos de classes dominantes a partir dos protestos de 2013, o que implica justamente a apropriação de estruturas de mobilização, repertórios de ação e molduras interpretativas típicas de movimentos sociais atuantes desde os anos 1970, mas também uma ruptura, no que tange à inédita coalizão que converge interesses e mobiliza uma moldura interpretativa que universaliza e agrega interesses reacionários a temas públicos, como combate à corrupção, e ao boicote a um inimigo comum, o “esquerdismo”. No caso em tela, observamos a tentativa de apropriação da rotina de interação da participação institucionalizada.

O temor da subversão das ferramentas da Ideia Legislativa e da Sugestão, porém, não pode por si só prestar-se a desmerecer a instituição nesse trilha bidirecional formal que, não obstante trabalhe em associação com a dimensão monológica do Estado como fonte normativa, atende afinal aos requisitos exigidos por Fraser (2013) para disciplinar o “como” no contexto da justiça anormal: procedimentos justos, representatividade e obrigatoriedade de decisões (neste caso, no sentido em que a iniciativa que atingir os requisitos demandará ao menos um tratamento legislativo oficial pela Casa). Trata-se, pois, de um aprimoramento de instrumentos de participação institucionalizada, acessível a cidadãos, coletivos e movimentos sociais, capaz de reduzir ou matizar entraves constitucionais, legais e até mesmo regimentais que nitidamente haviam sido positivados no intuito de filtrar o acesso da população.

Dezenas de Ideias Legislativas atingiram mais de vinte mil apoios. Algumas com forte teor sindical (rejeição de reforma administrativa), outras pacifistas (fim do serviço militar obrigatório), sociais (inclusão da carreira de professor como típica de Estado), outras tantas progressistas e algumas, sim, com temas caros à extrema direita (voto impresso, fim do “Estatuto do Desarmamento”). No entanto, de centenas de ideias apresentadas desde 2005, apenas uma, até hoje, foi aprovada em Plenário e enviada para a Câmara dos Deputados (uma iniciativa para reconhecer a fibromialgia como doença crônica com direito a aposentadoria e auxílio-doença, ora na forma do PL nº 4.399/2019).

Portanto, se, em tese, seria possível temer o desvirtuamento do debate público, pelas razões aqui suscitadas, esse receio não se vem confirmando na prática porque, antes disso, afigura-se mais relevante estimular a gestão que torne mais efetiva a participação no instrumento democrático aqui analisado. Ademais, eventual degradação do debate, antes de ser um privilégio da participação popular, é reflexo de queda na qualidade da democracia material, e certamente produz efeitos também sobre a representação parlamentar e o processo legislativo ordinário.<sup>21</sup>

Importante registrar inclusive que, ao defender a ferramenta, na audiência pública, a Presidente Regina Sousa ressaltou a quantidade de vagas desocupadas na composição da Comissão (em 27 de julho de 2021, cinco vagas de dezenove titulares e outras cinco de dezenove suplentes), o que sinalizaria desinteresse por temas de direitos humanos e de participação popular e reforçaria as virtudes de trazer os cidadãos para a iniciativa do processo legislativo.

O caso em tela mostra que, afinal, a péssima intenção da iniciativa acabou resultando num efeito inverso, pois os potenciais afetados mobilizaram-se, enaltecendo sua cultura, atraíram a simpatia midiática, o olhar de parlamentares, e valeram-se de uma audiência pública para cobrar legislação e políticas públicas. Quanto aos propositores da ideia, recusaram-se deliberadamente a participar do debate. O mesmo canal aberto a reacionários, portanto, continua aberto a vozes populares emancipadoras, e qualquer captura inapropriada é facilmente reversível por esses interlocutores, que afinal devem ou deveriam ser aqueles primordialmente ouvidos no processo legislativo ou mesmo no debate avulso de ideias no parlamento.

## **6. CONCLUSÃO**

Este trabalho apresentou estudo de caso sobre a “Ideia Legislativa” proposta, em 2017, por mais de vinte mil cidadãos, em formato disponibilizado no portal e-Cidadania do Senado Federal, a qual pretendeu textualmente “criminalizar a cultura do funk” e, por atender aos requisitos regimentais

---

<sup>21</sup> Sobre a qualidade do debate popular produzido fora do trâmite legislativo, nas redes sociais do Senado e em votação de sim ou não no *site* oficial, ou seja, ainda num certo nível institucional, com forte tendência à binariedade, cf. o minucioso estudo de Zanetti e Luvizotto sobre a Sugestão (2019).

formais, foi convertida em Sugestão Legislativa processada, tramitada e discutida na Casa. Antes de aprofundar-se sobre o mérito da proposição, o objetivo foi, no contexto do caso concreto, questionar a efetividade dessa ferramenta digital e ponderar sobre os riscos de sua subversão por iniciativas e discursos reacionários, a ponto de ressignificar para fins excludentes um dispositivo democrático.

A ferramenta da “Ideia Legislativa” afigurou-se como um meio para tornar mais permeável o tipo de proposição denominado “Sugestão Legislativa”, prevista regimentalmente, que é debatida inicialmente na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa com vistas a culminar em projeto de lei de autoria desse colegiado, mas com iniciativa restrita a associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. A Ideia Legislativa, portanto, difundiu o acesso de cidadãos à iniciativa indireta de projetos de lei.

O êxito da iniciativa de cidadãos para materializar uma pretensão de se “criminalizar o funk” acendeu o alerta da possibilidade da subversão de uma ferramenta democrática para difundir discursos reacionários de caráter fascistoide. Afinal, a cultura funk de modo geral é associada a pessoas pobres, periféricas e negras, costuma propagar um discurso atravessado por um desinibido elemento sexual e não raro ocupa massivamente espaços públicos.

O cunho inusitado e teratológico da iniciativa rendeu intensa exposição midiática, mormente no sentido, outrossim, de defender a legítima e espontânea cultura do funk. O Senado realizou audiência pública para debater a matéria, na qual expoentes artísticos e representantes comunitários puderam enaltecer essa cultura, ponderar sobre preconceitos e cobrar legislação e políticas públicas das autoridades. Nenhum defensor da proposta compareceu ao debate. A Ideia foi definitivamente rejeitada pelos parlamentares.

A articulação de textos de Phillips (2009), Feitosa (2019) e, em especial, Fraser (2013) levam ao conceito de “justiça anormal” desenvolvido por esta última autora, particularmente sobre os parâmetros materiais do “quê” e do “como” da justiça. Neste segundo caso, para demonstrar como a Ideia Legislativa atende aos requisitos de um trilha bidirecional formal para o debate público. No primeiro, para mostrar como o processo analisado apresentou-se menos como uma possibilidade de discurso inusual com vistas emancipatórias e mais como perfeito exemplo de como o mecanismo da participação institucionalizada pode ser capturado por defensores de discursos reacionários, fenômeno observado por M. Silva, Pereira e C. Silva (2016) com bastante intensidade após os protestos de 2013.

Não obstante, o deslinde demonstrou uma inversão democrática do debate. Longe de afastar a hipótese temida, verificou-se que apenas por esse motivo não cabe refutar o desenvolvimento da ferramenta da Ideia Legislativa, que no mais é um reflexo da qualidade do debate público também no âmbito representativo parlamentar. Uma simples pesquisa sobre o destino das demais Ideias apresentadas mostra, pelo contrário, que esse meio precisa ser promovido e desenvolvido de forma que se torne mais efetivo, renda outros debates e, principalmente, ofereça real possibilidade de que as iniciativas de cidadãos legítimas e emancipadoras desemboquem na apresentação de projetos de lei.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. In: Dados — Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, abril-junho de 2014, p. 325-357. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/?forma=t=pdf&lang=pt>>. Acesso em 27 jul. 2021.
- BEZERRA, Júlia; REGINATO, Lucas. Funk: a batida eletrônica dos bailes cariocas que contagiou o Brasil. São Paulo: Panda Books, 2020.
- BRAGANÇA, Juliana da Silva. Preso na gaiola: a criminalização do funk carioca nas páginas do Jornal do Brasil (1990-1999). Curitiba: Appris, 2020.
- DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. In: Revista Brasileira de Educação. Brasil: ANPED, n. 24, setembro-dezembro de 2003, p. 40-52. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/zsHS7SvbPxKYmvcX9gwSDty/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 27 jul. 2021.
- FEITOSA, Cleyton. A participação social nas políticas públicas LGBT: A experiência do Centro Estadual De Combate À Homofobia De Pernambuco. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, v. 4, n. 3, dezembro de 2019, p. 168-195. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/47289>>. Acesso em 27 jul. 2021.
- FRASER, Nancy. Justiça anormal. In: Revista da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 108, janeiro-dezembro de 2013, p. 739- 768. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/68001>>. Acesso em 27 jul. 2021.
- GALLARDO, Hélio. Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos. Tradução de Patrícia Fernandes. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- MIGUEL, Luis Felipe. “A ofensiva conservadora na educação”. In: MARQUES, Danusa; TRINDADE, Thiago Aparecido (org.). Poder e desigualdades: gênero, raça e classe na política brasileira. Jundiaí (SP): Paco Editorial, 2019.
- OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade de São Paulo, 2010.
- PHILLIPS, Anne. Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento? In: Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília: Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, n. 2, julho-dezembro de 2009, p. 223-240. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1627>> Acesso em 27 jul. 2021.
- ROCHA, Helton Menézio Urtado. Certezas sobre a ação da polícia militar, o baile funk e seus frequentadores em Paraisópolis. In: Revista Linguagem. São Carlos (SP): Universidade Federal de São Carlos, v. 34, número temático, janeiro-junho de 2020, p. 102-114. Disponível em: <<http://www.linguagem.ufscar.br/index.php/linguagem/article/view/740>>. Acesso em 27 jul. 2021.
- SILVA, Marcelo Kunrath; PEREIRA, Matheus Mazzilli e SILVA, Camila Farias da. As raízes do ativismo reacionário contemporâneo no Rio Grande do Sul: as manifestações públicas de empresários e profissionais liberais gaúchos - 1970-2010. In: Encontro Anual da ANPOCS, 40., 2016, Caxambu (MG). Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS, São Paulo: Anpocs, 2016. Disponível em:

<<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/40-encontro-anual-da-anpocs/st-10/st13-7>>. Acesso em 27 jul. 2020.

SOUZA, Jessé. A guerra contra o Brasil. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020.

SOUZA, Marcos Felipe Sudré. A festa e a cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

VIANNA, Hermano. O mundo funk carioca. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

ZANETTI, Lucas Arantes; LUVIZOTTO, Caroline Kraus. O sensível como agente da esfera pública: o uso da razão e emoção no debate online sobre a proposta de proibição do Funk. In: Revista ComHumanitas. Quito (Equador): Facultad de Comunicación de la Universidad de Los Hemisferios, v. 11, n. 1, janeiro-janeiro-abril de 2020, p. 37-53. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7458825.pdf>>