

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E DAS
MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013 À
REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Saul de Oliveira Sichonany Neto

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E DAS
MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013 À
REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL**

Saul de Oliveira Sichonany Neto

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, Linha de Pesquisa Direitos na Sociedade em Rede, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Direito.**

Orientadora: Prof. Valéria Ribas do Nascimento

Co-orientadora: Prof. Maria Beatriz Oliveira da Silva

Santa Maria, RS, Brasil

2015

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Neto, Saul de Oliveira Sichonany

Da crise de representatividade e das manifestações de junho de 2013 à regulamentação do direito de participação social / Saul de Oliveira Sichonany Neto.- 2015.

132 p.; 30cm

Orientadora: Valéria Ribas do Nascimento Coorientador: Maria Beatriz Oliveira da Silva Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Direito, RS, 2015

1. Crise de representatividade 2. Decreto 8.243/2014
3. Direito de participação 4. Manifestações de junho de 2013 I. Ribas do Nascimento, Valéria II. Oliveira da Silva, Maria Beatriz III. Título.

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E DAS MANIFESTAÇÕES DE
JUNHO DE 2013 À REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

elaborada por
Saul de Oliveira Sichonany Neto

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA

Valéria Ribas do Nascimento, Dra.
(Presidente/Orientadora)

Maria Beatriz Oliveira da Silva, Dra. (UFSM)
(Co-orientadora)

Rosangela Angelin, Dra. (URI – Santo Ângelo)

Rafael Santos de Oliveira, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 16 de março de 2015

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Direito
Universidade Federal de Santa Maria

DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E DAS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013 À REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

AUTOR: SAUL DE OLIVEIRA SICHONANY NETO
ORIENTADORA: VALÉRIA RIBAS DO NASCIMENTO
CO-ORIENTADORA: MARIA BEATRIZ OLIVEIRA DA SILVA
Local e Data da Defesa: Santa Maria, 16 de março de 2015

As manifestações ocorridas em junho de 2013 entraram para a história do Brasil. Os protestos convocados em virtude do aumento das tarifas do transporte público, com centralidade em São Paulo, espalharam-se por centenas de cidades, levando milhões às ruas, com a ampliação das pautas de reivindicação. Os políticos, a política e instituições do Estado foram alvo dos manifestantes, dos quais muitos demonstraram claramente não se sentirem representados pelos políticos eleitos. Essas manifestações de repúdio levam à conclusão de que a crise de representatividade, atravessada por diversas democracias ao redor do globo, é sentida diariamente pelas pessoas. Além disso, constata-se também um déficit de participação, isto é, faltam espaços e incentivo para as pessoas participarem das decisões do Estado. Nesse contexto, os políticos surpreenderam-se com a magnitude dos protestos, não sabendo como interpretar as reivindicações das ruas, em um primeiro momento. Era preciso dar respostas, e a Presidente Dilma Rousseff interpretou as manifestações como um pedido por maior participação. Após menos de um ano dos acontecimentos de junho, a Presidência da República editou o Decreto 8.243/2014, o qual instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. O Decreto foi alvo de críticas, mas também conta com defensores. No mesmo sentido das críticas, foram apresentados Projetos de Decreto Legislativo junto ao Congresso com vistas a sustar os efeitos do Decreto presidencial. É no contexto da crise de representatividade e da ampliação dos canais de participação popular no seio das instituições estatais que a presente pesquisa se insere. Objetiva-se verificar se e em que medida o Decreto 8.243/2014 foi influenciado pelas manifestações de junho de 2013, bem como avaliar os projetos que querem derrubar o Decreto, para verificar a constitucionalidade ou não dessa norma. Para tanto, utilizou-se do método de abordagem hipotético-dedutivo e quanto ao procedimento, os métodos foram o estudo de caso e o funcionalista. Concluiu-se que a edição do Decreto 8.243/2014 tem relações com as manifestações ocorridas no mês de junho de 2013. Além disso, o debate estabelecido pelos críticos do Decreto é político, uma vez que os argumentos jurídicos apresentados para a sustação dos seus efeitos não prosperam. Trata-se de luta por espaços de poder antes de um debate estritamente jurídico.

Palavras-chave: Crise de representatividade. Decreto 8.243/2014. Direito de participação. Manifestações de junho de 2013.

ABSTRACT

Master's Dissertation
Post Graduation Program in Law
Federal University of Santa Maria

FROM THE CRISIS OF REPRESENTATION AND THE JUNE MANIFESTATIONS OF 2013 TO THE REGULATION OF THE SOCIAL PARTICIPATION RIGHT

AUTHOR: SAUL DE OLIVEIRA SICHONANY NETO
ADVISOR: VALÉRIA RIBAS DO NASCIMENTO
CO ADVISOR: MARIA BEATRIZ OLIVEIRA DA SILVA
Place and Date: Santa Maria, March 16, 2015

The manifestations that took place in Brazil throughout June 2013 have made their way into the history of the country. Protests called by virtue of the increase in public transport fares, specially in the city of São Paulo, spread to hundreds of cities, leading millions of people to the streets, with the expansion of the demand for guidelines. Politicians, state institutions and politics itself were targeted by protesters who have clearly shown they do not feel represented by elected politicians. These manifestations of rejection lead to the conclusion that the crisis of representation, faced by many democracies around the globe, is felt daily by people. Besides, a deficit of participation is also notable, i.e., there is no place or encouragement for people to participate in state decisions. In this context, politicians were surprised by the magnitude of the protests, not knowing how to interpret the claims from the streets in first place. It was necessary to provide answers, and President Dilma Rousseff interpreted the events as a request for greater participation. Less than a year after the June events, the Presidency of the Republic published Act 8.243/2014, which established the National Policy for Social Participation and the National Social Participation System. The Act has been criticized, but also supported. In the same sense of criticism, Legislative Act Projects with the Congress were presented in order to halt the effects of the Presidential Act. Hence, this research is inserted in the context of the crisis of representation and the expansion of popular participation channels within the state institutions. The objective is to verify whether and to what extent Act 8.243/2014 was influenced by the events of June 2013, as well as to evaluate the projects that wish to overthrow the Act, in order to verify the constitutionality of such rule. Therefore, the hypothetical-deductive method of approach has been applied and regarding the procedure, the methods were the case study and the functionalist. It was concluded that the publication of Act 8.243/2014 has relationships with the events that occurred in June 2013. In addition, the debate established by the critics of the Act is political, since the legal arguments for restraining its effects do not thrive. It is fighting for positions of power instead of a strictly legal debate.

Keywords: Crisis of representation. Act 8.243/2014. Participation Right. June manifestations of 2013

LISTA DE ABREVIATURAS

BM – BRIGADA MILITAR

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

DEM – DEMOCRATAS

LGBTT – LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS

MD – MOBILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

MTST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO

MPL – MOVIMENTO PASSE LIVRE

NT – NOVAS TECNOLOGIAS

OAB – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

OGP – OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (EM PORTUGUÊS, PARCEIRA PARA GOVERNO ABERTO)

PSDB – PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

PDT – PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES

PPS – PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

PR – PARTIDO REPUBLICANO

PSC – PARTIDO SOCIAL CRISTÃO

PSOL – PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE

PSTU – PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADOS

PF – POLÍCIA FEDERAL

PM – POLÍCIA MILITAR

PNPS – POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

PEC – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

SNPS – SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

TIC – TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

UJS – UNIÃO DA JUVENTUDE SOCIALISTA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: da crise de representatividade ao direito de participação social	15
1.1 A crise de representatividade nas democracias contemporâneas	16
1.2 Aportes sobre democracia participativa	27
1.3 Movimentos sociais, democracia e novas tecnologias	39
1.4 Direito de participação na Constituição Federal de 1988	46
2 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO: das manifestações populares de junho de 2013 ao Decreto 8.243/2014	57
2.1 A rua como palco e as novas tecnologias como instrumento de mobilização: as manifestações de junho de 2013	58
2.2 As manifestações e os políticos: reações da Presidente Dilma Rousseff frente aos protestos	75
2.3 O Decreto 8.243/2014 e as reações contrárias e favoráveis	85
2.4 Propostas de sustação dos efeitos do Decreto 8.243/2014: o Decreto e a Constituição	96
CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

Quando se pensa sobre democracia, a primeira ideia que surge, geralmente, é a da representação, onde o governo do Estado se dá por meio de representantes eleitos. Esse modelo baseia-se no fato de que as sociedades atingiram um tamanho tão grande que o povo não pode decidir sobre tudo, delegando essa tarefa a um corpo de pessoas escolhidas/eleitas para isso. O fato de a ideia de representação ser confundida com democracia ocorre em virtude de que esse foi o modelo implantado em diversos Estados durante o século XX, que foi marcado por governos autoritários e ditatoriais, como no caso da Alemanha, da Itália, de Portugal, do Brasil, da Argentina, entre tantos outros. Entretanto, a representatividade faz parte de um modelo de democracia, que não é o único. A democracia em seu modelo liberal (representativo) atravessa uma crise de legitimidade, consubstanciada na crise da própria representatividade, uma vez que parte dos cidadãos não se sente mais representada pelos políticos eleitos. Esse fenômeno ocorre tanto em Estados centrais, desenvolvidos, quanto em Estados periféricos.

São vários os fatores que acarretam essa crise, destacando-se a distância entre representantes e representados, uma vez que, após a eleição, as decisões são tomadas basicamente de dentro dos gabinetes, sem maiores considerações sobre o posicionamento dos cidadãos acerca do assunto a ser decidido, bem como por atos de corrupção nas administrações públicas (diretas e indiretas). Isso porque a política da forma como praticada presta-se muito mais ao atendimento de interesses daqueles que detêm o poder, tanto político quanto econômico, do que os interesses dos cidadãos.

A partir do reconhecimento dessa crise e do distanciamento entre representantes e representados, outro modelo de democracia passou a ser pensado, teorizado e colocado em prática. Trata-se da democracia participativa. No modelo representativo, os cidadãos participam politicamente por meio das eleições. Já no modelo participativo, a participação vai além do período eleitoral, com vistas a incluir os cidadãos na tomada de decisões dos assuntos que lhes afetam e dizem respeito. Contudo, a participação interfere nas decisões e pode alterar os rumos que seriam tomados pelos representantes eleitos. Isso acarreta, por consequência, a perda de poder por parte daquela minoria detentora desse poder, que não mais poderá decidir como bem entende. Portanto, o poder deixa de estar apenas nas mãos de poucos para ser compartilhado e pulverizado. Todavia, quem possui poder não quer, em regra, perdê-lo ou

dividi-lo. Diante disso, a participação deve ser conquistada, uma vez que a tendência é que o poder não seja compartilhado por quem o detém.

Nesse cenário de crise de representatividade e de luta pela conquista de espaços abertos à participação, um ator social ganha destaque: o movimento social. Os movimentos sociais têm a capacidade de aglutinar reivindicações culturais, sociais e políticas, criando novas formas de agir, sendo indispensáveis para os processos de tomada de consciência, que justamente são capazes de gerar a luta por participação. Por possuírem, normalmente, pautas específicas, têm condições de atingirem diretamente as pessoas afetadas pelos problemas relativos a essas pautas. Ademais, com a popularização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e da internet, os movimentos sociais ganharam reforços nas suas lutas, em razão da liberdade de expressão de opiniões que esses meios de comunicação oferecem em relação aos meios de comunicação tradicionais (televisão, rádio, jornal). Esse incremento no ativismo dos movimentos sociais é importante pela facilidade de se atingir um número maior de pessoas, bem como pela possibilidade de os movimentos se mostrarem por eles próprios, uma vez que a mídia tradicional, em regra, trata sobre movimentos sociais com tom pejorativo e discriminatório. Assim, os movimentos sociais são atores que podem exercer forte influência dentro da sociedade, na luta por mudanças.

O Brasil foi palco de lutas sociais na década de 1980, com o intuito de derrubar o regime ditatorial civil-militar instalado no país em 1964. A elaboração de uma nova Constituição era um passo necessário para a restauração de um regime democrático. Para tanto, o Congresso Nacional foi reunido, unicameralmente, em Assembleia Constituinte no ano de 1985. Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, a sociedade participou ativamente, por intermédio dos movimentos sociais, com a apresentação de emendas populares, algumas com ampla adesão. O resultado da constituinte de 1985 foi a Constituição Federal atual, também conhecida como Constituição Cidadã, uma vez que restabeleceu diversos direitos, alçando o cidadão a integrante da sociedade estatal. O texto constitucional traz muitas inovações no que tange à participação da sociedade nos assuntos estatais, dispondo sobre instâncias e mecanismos participativos com relação a todos os Poderes do Estado, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Mas as lutas sociais não pararam na década de 1980. O ano de 2013 foi histórico para o país, em virtude das manifestações que ocorreram em junho e que tomaram conta de centenas de cidades, inclusive no exterior. Os acontecimentos de junho começaram com a luta do Movimento Passe Livre (MPL) contra o aumento das passagens do transporte público em diversas cidades, mas que teve como centro das atenções a cidade de São Paulo. Após a forte

repressão policial e a cobertura negativa da mídia tradicional com relação aos primeiros protestos, as manifestações passaram a aumentar substancialmente com relação ao número de adeptos, bem como houve o aumento vertiginoso de pautas de reivindicações. Os protestos ocorridos no Brasil têm semelhanças com outros protestos ocorridos ao redor do mundo nesse começo de século, como o uso das TIC e a ocupação do espaço urbano. Contudo, cada lugar possui suas peculiaridades.

Na esteira das manifestações, que tinham, principalmente após a primeira semana, pautas bastante amplas, como melhorias em saúde e educação, contrariedade à corrupção, entre muitas outras, o corpo político foi pego de surpresa e ficou atônito frente à grandeza que esses acontecimentos atingiram. Vários projetos de lei passaram a ter andamento preferencial junto ao Congresso Nacional, para tentar atender aos anseios populares. A Presidente da República, neste contexto, interpretou as reivindicações vindas das ruas como a falta de participação dos cidadãos nas tomadas de decisões do Estado.

Cerca de um ano após as manifestações foi editado o Decreto 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Muitas vezes se levantaram para falar sobre o Decreto, tanto para criticá-lo quanto para defendê-lo. Dentre os críticos, muitos pediam que a norma fosse revista pelo Congresso Nacional e/ou pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Sendo assim, foram apresentados junto ao Congresso cinco Projetos de Decreto Legislativo, com o intuito de sustar os efeitos do Decreto 8.243/2014, os quais ainda estão em tramitação.

É diante desse contexto que o presente trabalho se situará, com o objetivo de responder ao seguinte problema: que relações podem ser estabelecidas entre a crise de representatividade, as manifestações de junho de 2013 e o Decreto 8.243/2014, que instituiu a PNPS e o SNPS, e quais seriam as possíveis consequências jurídico-políticas advindas da regulamentação do direito de participação social na administração pública federal?

Neste ínterim, a presente pesquisa parte da hipótese de que as manifestações populares de junho de 2013 interferiram e alteraram o cenário político brasileiro, tendo como um dos seus resultados a edição do Decreto 8.243/2014, que instituiu a PNPS e o SNPS, regulamentando, na esfera da administração pública federal, o direito de participação social na tomada de decisões.

Assim, a presente dissertação tem como objetivo verificar em que medida as manifestações ocorridas por todo o Brasil em junho de 2013 influenciaram na edição do Decreto 8.243/2014, bem como avaliar as posições favoráveis e contrárias à edição desse Decreto e as proposições de sustação dos seus efeitos apresentadas junto ao Congresso

Nacional, com o fito de avaliar se a norma editada pela Presidente Dilma Rouseff é constitucional ou não.

A pesquisa no tema deste estudo é academicamente relevante, principalmente, para verificar qual a relação existente entre democracia, Direito e movimentos sociais. É importante para firmar posição de que o Direito relaciona-se com o político, onde os movimentos sociais exercem um papel relevante. Ademais, mostra-se necessário vislumbrar se as vozes expressadas nas ruas são ouvidas no Planalto, e se essas vozes são capazes de gerar mudanças, ou seja, se a democracia exercida nas ruas reflete na tomada de decisões. Sendo assim, a presente pesquisa tem como intuito fortalecer a visão central do papel da sociedade, especialmente dos movimentos sociais, na tomada de decisões políticas, bem como consolidar entendimento de que a criação de políticas públicas, geralmente utilizadas para efetivar direitos já garantidos, deve passar pelo crivo da sociedade, destinatária dessas políticas.

O Direito, como área integrante das Ciências Sociais e Humanas, tem no fenômeno social a fonte mais rica para estudos. Nesse sentido, não pode o jurídico estar divorciado do social e do político. Portanto, o pesquisador da área do Direito tem o dever de olhar de que forma o fato social interfere e cria o jurídico. No presente caso, tem-se a possibilidade de analisar se e de que forma o político e o social interferem no jurídico, ou seja, se as manifestações de junho de 2013, no seu contexto social e político, influenciaram na regulamentação do direito de participação social na administração pública federal pelo Estado brasileiro. Essa investigação é relevante para ajudar a ampliar a visão do jurista com relação ao Direito, que é construído cotidianamente na luta por liberdade, fugindo da visão míope de Direito como ciência autônoma e impermeável às demais ciências sociais e humanas.

Tratar sobre Direito, democracia e movimentos sociais é buscar a relação entre os temas. Ao constatar-se que a união de pessoas, organizadas (movimentos sociais, associações, etc.) ou não, protestando e debatendo temas políticos, sociais, culturais e jurídicos que as afetam cotidianamente (democracia), é capaz de afetar diretamente decisões do Estado, tanto políticas quanto jurídicas, poder-se-á demonstrar que a sociedade, que os cidadãos, têm força suficiente para exercer diretamente sua soberania. Dessa forma, compreender como o direito de manifestação interfere na construção do Direito e na política é uma forma de empoderamento do cidadão, que poderá vislumbrar formas de mudança social, que poderá ver no Direito um instrumento de transformação e libertação.

A temática do trabalho alinha-se à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria, qual seja, Direitos

Emergentes na Sociedade Global, bem como à linha de pesquisa: Direitos na Sociedade em Rede. A análise das manifestações de junho de 2013 demonstra a inserção dessas em um contexto global de grandes protestos, todos com semelhança na forma de convocação, feita por meio das TIC. Dos acontecimentos de junho, pode-se retirar o protesto contra a política e os políticos, o que indica a crise de representatividade pela qual atravessa a democracia brasileira, crise essa que não é exclusividade do Brasil, podendo ser identificada em diversas democracias ao redor do mundo. Neste contexto, a participação da sociedade nos assuntos estatais é discutida como uma das formas de reduzir essa distância entre representantes e representados e de atribuir à sociedade a possibilidade de decidir sobre os rumos que pretende que sejam tomados.

O método científico de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, uma vez que se partiu da constatação da crise de representatividade dos sistemas democráticos contemporâneos, passando-se pela democracia participativa e o papel dos movimentos sociais nesse contexto, com a intenção de identificar a existência ou não de previsão constitucional de um direito de participação, até se chegar às manifestações de junho de 2013, o contexto e a forma como ocorreram, visando verificar em que medida o Decreto 8.243/2014 foi influenciado pelas manifestações populares. Com isso, examinou-se o Decreto juridicamente, levando-se em consideração as posições favoráveis e contrárias à sua edição, com o intuito de identificar e avaliar as proposições existentes no Congresso Nacional para a sustação dos seus efeitos, culminando na análise da constitucionalidade ou não da norma expedida pela Presidência da República. Foram utilizados autores que possibilitaram uma visão interdisciplinar no Direito, sendo que muitos dos autores escolhidos são oriundos de outras áreas do saber, tal como Ciências Sociais, permitindo diálogos multidisciplinares no contexto da pesquisa.

Com relação ao procedimento, os métodos utilizados foram o estudo de caso e o funcionalista. O primeiro foi aplicado em razão de que se tomou por base as manifestações de junho, um caso concreto, isto é, um fenômeno social único, para analisar como elas ocorreram, com a intenção de verificar em que medida o Decreto 8.243/2014 foi influenciado pelas manifestações. O segundo método de procedimento foi adotado em razão de que se examinou o Decreto com relação à democracia participativa, na função a que se propõe como instrumento de participação do cidadão na tomada de decisões do Estado.

Foram coletados conteúdos, informações e dados, principalmente retirados da internet, de sites de grandes veículos de comunicação, como Folha de São Paulo, que fizeram a cobertura das manifestações, assim como de sites dos próprios movimentos sociais, como no

caso do MPL, que convocou as primeiras manifestações contra o aumento das tarifas do transporte público ocorridas em São Paulo. Além desses, foi realizada pesquisa junto ao site do Palácio do Planalto, na busca de conteúdos relativos a discursos e pronunciamentos da Presidente da República na época dos protestos, para verificar qual foi a reação da Chefe do Poder Executivo federal com relação às manifestações. Foram feitas buscas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado para identificar as proposições de sustação dos efeitos do Decreto 8.243/2014. Ainda, foi utilizado um referencial de dados bibliográficos e de mídia, caracterizando-se em fontes primárias e secundárias, tais como livros, revistas e periódicos especializados, meios de informação e dados, de origem em instituições públicas ou privadas, impressos ou virtualizados, nacionais e internacionais. Com base no material coletado, verificar-se-á se os elementos encontrados na pesquisa comprovam ou refutam a hipótese elaborada.

A pesquisa realizada junto ao site do jornal Folha de São Paulo é referente ao subcapítulo 2.1, que tratará sobre as manifestações de junho. A escolha do jornal como fonte de informações para a presente pesquisa se dá por dois motivos: a onda de manifestações que tomou conta do país no mês de junho de 2013 teve início justamente na cidade de São Paulo, cidade sede do jornal; além disso, trata-se de um dos jornais com maior circulação no país, cobrindo não somente eventos locais da sua região, mas fatos de importância nacional e internacional.

A seleção dos artigos e matérias utilizados foi feita no sítio eletrônico do jornal (<http://www.folha.uol.com.br/>), mais especificamente na sessão “Cotidiano”, da seguinte maneira: em um primeiro momento, foram feitas buscas no site com a utilização de tags específicas (manifestações e protestos), com a limitação temporal estabelecida entre os dias 1º e 30 de junho de 2013. Com relação ao termo “manifestações”, obteve-se quatrocentos e cinquenta e três resultados, dos quais foram selecionados quatrocentas notícias. Quanto ao termo “protestos”, obteve-se seiscentos e nove resultados, sendo selecionadas quinhentas e trinta e duas notícias. Frisa-se que muitas notícias apareceram tanto com relação à expressão “manifestações” quanto referentes à expressão “protestos”. Assim, diante das duas pesquisas realizadas, o resultado final, sem notícias repetidas, foi de seiscentas e trinta.

Dos resultados obtidos, foram escolhidos aqueles que tratavam e noticiavam os fatos relativos exclusivamente aos acontecimentos de junho, excluindo-se as matérias que abordavam outras manifestações, fatos secundários relativos às manifestações de junho, bem como as análises feitas por colunistas, editorias, etc. Buscou-se, com isso, uma leitura fática e objetiva dos acontecimentos, sem o posicionamento sobre os fatos por funcionários ou

colaboradores do Jornal. As notícias com informações utilizadas diretamente foram citadas ao longo do texto do item 2.1, sendo que o restante serviu de base de informações secundárias, isto é, serviram para se ter uma visão ampla e vasta sobre as manifestações.

Além disso, foram utilizadas informações extraídas do sítio eletrônico do MPL de São Paulo (<http://saopaulo.mpl.org.br/>), com o intuito de apresentar narrativas do próprio movimento que deu origem às manifestações de massa ocorridas em junho de 2013.

Diante de tudo isso, a presente dissertação foi dividida em dois capítulos, cada um subdividido em quatro subcapítulos. O primeiro capítulo presta-se ao levantamento de aportes teóricos capazes de dar conta da temática analisada. Assim, a primeira parte destina-se à crise de representatividade, à identificação dessa crise no seio das democracias representativas. No segundo tópico aborda-se a democracia participativa, com vistas a estabelecer um marco teórico sobre o assunto. O terceiro item trata sobre a relação dos movimentos sociais com a democracia e com as Novas Tecnologias (NT). Finalizando a primeira parte, o último subcapítulo tem o intuito de analisar a Constituição Federal de 1988, com o objetivo de identificar se há previsão no texto constitucional de um direito de participação.

No segundo capítulo é feita a análise que vai das manifestações de junho de 2013 ao Decreto 8.243/2014. As principais características dos acontecimentos de junho, a forma como começaram, as pautas e bandeiras levantadas, bem como as principais consequências são o tema do primeiro tópico. Posteriormente, passa-se à análise da reação do corpo político, especialmente da Presidência da República, com o intento de verificar se e em que medida a edição do Decreto 8.243/2014 foi influenciada pelos protestos de junho do ano anterior. O terceiro item aborda o texto do Decreto e as reações favoráveis e contrárias à norma, especialmente da mídia tradicional, de políticos e de juristas. Por fim, os Projetos de Decreto Legislativo propostos junto ao Congresso Nacional para a sustação dos efeitos do Decreto que institui a PNPS e o SNPS são o foco. O objetivo desse último subcapítulo é vislumbrar se esses projetos têm fundamento jurídico, culminando na análise da constitucionalidade ou não do Decreto.

1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: da crise de representatividade ao direito de participação social

O século XX foi de expansão da democracia em seu modelo liberal (representativo). Ao longo desse século, muitos foram os Estados que adotaram a democracia em detrimento de formas totalitaristas e ditatoriais, como visto na Alemanha, Itália, Espanha, Portugal, Argentina, Chile, Brasil, etc. Ocorre que, ao lado da expansão democrática global, começou-se a identificar a existência de uma crise no seio do modelo representativo, crise que está ligada à legitimidade política, isto é, à distância cada vez maior entre representantes e representados, onde se constatou que, nesse modelo, poucos comandam, ou seja, realmente detêm o poder, enquanto muitos são submetidos a esse poder. Essa crise pode ser percebida em diversos locais do mundo, desde países ditos desenvolvidos até aqueles em desenvolvimento ou com menor grau de desenvolvimento relativo.

Com a constatação da crise de representatividade que assola diversas democracias ao redor do globo, ressurgiram debates sobre a democracia participativa e as práticas de integração das pessoas nas tomadas de decisões que lhes dizem respeito, tanto com relação a assuntos de Estado como no cotidiano dessas pessoas. Esses debates apresentam a participação como uma forma de aproximar o representado do político eleito, além de garantir que os interesses encontrados no seio da sociedade sejam ouvidos e influenciem as decisões a serem tomadas, o que enseja em uma maior legitimidade dessas decisões.

Contudo, a democracia, seja representativa, seja participativa, envolve a conquista e a disputa de poder político, onde questões sociais, culturais, históricas e econômicas acabam por determinar a concentração de poder. Diante disso, para que as pessoas possam participar, possam alargar seu espectro de influência sobre as decisões a serem tomadas com relação a assuntos de seu interesse, é preciso que elas conquistem poder, o que induz, por consequência, a perda ou redução de poder para os atuais detentores. Aqueles que estão na luta pela conquista de poder, na verdade pelo compartilhamento e pulverização do poder, precisam cada vez mais se organizarem. Nessa senda, os movimentos sociais, na condição de organizações da sociedade com objetivos e interesses geralmente específicos, mostram-se atores essenciais para o desenvolvimento da democracia, tanto participativa quanto representativa.

Assim, em razão dos debates sobre participação ocorridos a partir da segunda metade do século passado, diversos Estados passaram a incluir em suas Constituições disposições acerca da participação da sociedade na vida política do Estado. Nesse contexto, o Brasil, que passou por um longo período ditatorial, consagrou em seu texto constitucional que a soberania emana do povo, que a exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único). Com isso, já há uma primeira mostra sobre o papel da participação na Constituição Federal de 1988.

É dentro do contexto de crise de representatividade e discussão sobre a democracia participativa que o primeiro capítulo se situará. Dividido em quatro subcapítulos, abordar-se-á, em um primeiro momento, sobre o contexto de crise do modelo representativo, levando-se em consideração, principalmente, a obra de Jacques Généreux, *O Horror Político: o horror não é econômico*, com destaque aos três graus do horror político trabalhados pelo autor. Na segunda parte, a democracia participativa é o assunto, a qual será trabalhada com base em quatro pesquisadores: Pedro Demo, Carole Pateman, e Boaventura de Souza Santos juntamente com Leonardo Avritzer. O terceiro subcapítulo é dedicado à análise dos movimentos sociais, suas características e sua relação com a democracia e com as NT. Por fim, estudar-se-á sobre a participação no contexto constitucional brasileiro, buscando-se identificar a existência do direito fundamental de participação.

1.1 A crise de representatividade nas democracias contemporâneas

O Estado-Nação, como pensado e desenvolvido na Modernidade, está em crise. Ao menos é o que pesquisadores sobre o assunto estão constatando, como é o caso de Paulo Bonavides e José Luiz Bolzan de Moraes. Desde o final do século XVIII até hoje o Estado passou por um processo de transformações e consolidação, encontrando-se atualmente em um estágio de desconstrução/exaustão, para alguns, e pela necessidade de sua refundação, para outros, em virtude de diversas crises que se interconectam, o que pode significar na sua continuidade, na sua transformação, no seu recomeço.¹

De acordo com o professor José Luiz Bolzan de Moraes, o Estado contemporâneo atravessa cinco diferentes crises, que, como se disse, inter-relacionam-se, quais sejam: crise

¹ MORAIS, José Luiz Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2 Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 18.

conceitual, crise estrutural, crise institucional, crise funcional e crise política.² Em função da temática da presente pesquisa, analisar-se-á mais detidamente a crise política, mais especificamente a crise de representatividade.

A crise de representatividade ocorre no seio do modelo democrático contemporâneo hegemônico³, a democracia representativa. Esse modelo (liberal), pensado a partir do século XVIII, fundamentava-se em dois postulados, que hoje são questionados, quais sejam: existência de uma esfera política, que servia de fonte do consenso social e de interesse geral; e existência de atores com energia própria, que exerciam seus direitos e manifestavam seu poder mesmo antes de a sociedade os ter constituído como sujeitos autônomos. Atualmente, encontram-se apenas situações efêmeras em vez de sujeitos autônomos, que embasam alianças provisórias sustentadas por forças que se mobilizam de acordo com necessidades momentâneas. Ainda, o espaço político, que era fonte de solidariedade, foi reduzido a percepções predominantes, que se apresentam efêmeras como os interesses que manipulam essas percepções. Sendo assim, a sociedade encontrar-se-ia desprovida de cidadãos, fragmentada e sem memória nem solidariedade, a qual recupera algo de sua unidade apenas por meio da sucessão de imagens que a mídia devolve-lhe toda a semana.⁴

A sociedade contemporânea é marcada por grandes mudanças, as quais romperam com grande parte dos parâmetros que sustentaram a Sociedade Industrial e que têm reflexo direto sobre o Estado e a política. A partir da segunda metade do século XX podem ser destacados dois grandes pontos que estão causando essa ruptura com o formato de sociedade anterior, quais sejam: o desenvolvimento das TIC e a mutação do capitalismo, com o surgimento da chamada economia de mercado. Esses fatores são a principal causa do nascimento de um novo formato de sociedade. Manuel Castells nomeia essa nova modalidade como “Sociedade em Rede”. Nas palavras do sociólogo espanhol:

A revolução da tecnologia da informação e a reestruturação do capitalismo introduziram uma nova forma de sociedade, a sociedade em rede. Essa sociedade é caracterizada pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico; por sua forma de organização em redes; pela flexibilidade e

² MORAIS, José Luiz Bolzan de. Ob. cit. p. 19-20.

³ Leonardo Avritzer e Boaventura de Souza Santos entendem “[...] o conceito de hegemonia como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a democracia. Entendemos, também, que todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no interior do qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas”. Para aprofundar o tema, consultar: AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 43.

⁴ GUÉHENNO, Jean-Marie. **O fim da democracia**: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio. Trad. Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. Rio de Janeiro: Bertrand, 1994. p. 41-42.

instabilidade do emprego e a individualização da mão-de-obra. Por uma cultura de virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado. E pela transformação das bases materiais da vida – o tempo e o espaço – mediante a criação de um espaço de fluxos e de um tempo intemporal como expressões das atividades e elites dominantes.⁵

A economia foi bastante alterada, o que provocou um conjunto de reações que vão desde a redução da capacidade regulamentar dos governos até a aparição de novas configurações geopolíticas, tais como o deslocamento de matérias-primas, bens, serviços, recursos financeiros, etc. O fenômeno da globalização trouxe inovações, que podem ser percebidas em algumas perspectivas de espaço e tempo. Primeiramente, tudo ocorre muito mais rápido; em segundo lugar, o Estado é substituído como principal ator das relações econômicas, sociais e até mesmo jurídicas; em terceiro, ocorre a inserção dos movimentos transnacionais de capital; e, por fim, as trocas desiguais de produção.⁶

As décadas de 1970 a 1990 são marcadas por distintas e importantes transformações institucionais, organizacionais, políticas, financeiras, comerciais e tecnológicas, as quais foram deflagradas por diversos fatores convergentes.⁷ Essas transformações ocorreram em razão da redução do potencial de crescimento dos modelos financeiro, produtivo, comercial e industrial vigentes até então. Era necessário que se encontrasse respostas rápidas, o que acarretou na progressiva desregulamentação dos mercados financeiros, no fim dos monopólios estatais e na abertura veloz do comércio mundial de serviços e informações. “A crescente flexibilização e desregulamentação acabaram por gerar um complexo de relações que romperam com os esquemas tradicionais da ordem estatal”.⁸

Nesse contexto, se a lógica da globalização for entendida como liberação econômica nos níveis nacional e supranacional, a qual é deflagrada pela diferenciação crescente, estrutural e funcional dos sistemas produtivos, ela culmina na colisão com a lógica democrática. Essa ideologia do capitalismo global atua na tentativa de ocultação da realidade e exalta a capacidade do próprio sistema para corrigir os seus desequilíbrios, como se toda intervenção consistisse em uma distorção inadmissível.⁹ A desregulamentação da economia gera inúmeras crises que afetam, primordialmente, os países em desenvolvimento e com menor grau de desenvolvimento relativo. É possível verificar atualmente um capitalismo

⁵ CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade** - A Era da Informação: economia, sociedade e cultura; v. 2. 6 Ed. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008. p. 17.

⁶ NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **O tempo das reconfigurações do constitucionalismo**: os desafios para uma cultura cosmopolita. São Paulo: LTr, 2011. p. 108.

⁷ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 62-63.

⁸ NASCIMENTO, Valéria Ribas do. Ob. cit. p. 109.

⁹ Ibidem. p. 110.

desordenado, que é apenas aparente, uma vez que encobre um emaranhado normativo que se sobrepõe aos ordenamentos jurídicos dos Estados e que condiciona a efetividade e o alcance dos legisladores internos.¹⁰

Com isso, o enfraquecimento dos Estados perante os processos socioeconômicos globais é um forte aliado para a expansão do capitalismo. “A violência da globalização está em uma relação direta com o enfraquecimento das estruturas institucionais do modelo estatal que se vê forçado a ceder à lógica do capital”. A globalização dos mercados não foi acompanhada por um processo de caráter global nas searas jurídicas e políticas.¹¹ Manuel Castells alude que, a partir da década de 1990, os Estados-nação têm se transformado em atores estratégicos, os quais defendem seus interesses e os interesses que se espera que representem no sistema global de interações, dentro de uma soberania compartilhada sistematicamente. Esses Estados exercem considerável influência, mas dificilmente são detentores de poder por si, ou seja, de forma isolada das macroforças internacionais e dos microprocessos subnacionais.¹²

Dessa maneira, a questão política estatal, via de regra, vai ser orientada pelos interesses representados pelos Estados diante da economia global de mercado, na busca de estratégias que atraiam investimentos para o Estado, que deixa de ser o principal detentor do poder, que foi mitigado em virtude da economia globalizada. Nesse contexto, Manuel Castells¹³ destaca que a dificuldade cada vez maior dos governos em controlar a economia é acentuada pela transnacionalização da produção, especialmente em virtude das redes integradas de produção e comércio das empresas multinacionais, o que acaba por reduzir a capacidade dos governos de assegurar em seus próprios territórios a produção, que gera renda para o Estado.

De acordo com Michael Hardt e Antonio Negri:

Os Estados adaptam-se ou mesmo se antecipam às necessidades do capital, por medo de serem subordinados no sistema econômico global. Isto cria uma espécie de corrida para o fundo entre os Estados-nação nos quais os interesses do trabalho e da sociedade como um todo ficam para trás dos interesses do capital. Neoliberalismo é em geral o nome dado a esta forma de política econômica de Estado.¹⁴

¹⁰ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo**. Madrid: Dykinson, 2003. p. 24.

¹¹ NASCIMENTO, Valéria Ribas do. Ob. cit. p. 111.

¹² CASTELLS, Manuel. **O Poder ...** Ob. cit. p. 257.

¹³ Ibidem. p. 289.

¹⁴ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão: guerra e democracia na era do império**. Trad. Clóvis Marques. 3 Ed. Rio de Janeiro: Record, 2013. p. 353.

Assim sendo, a sobreposição da economia globalizada sobre as tomadas de decisão dos Estados gera o debate sobre as crises das relações humanas de produção e sociabilidade, as quais têm como principais características a competitividade, o lucro e a escassez do trabalho. A globalização teria como consequência a dilaceração das ações políticas estatais, onde o poder seria exercido somente dentro de grandes centros decisórios transnacionais, o que tornaria frágeis os mecanismos de diálogo e de ação política, em virtude de uma marginalização econômica e social que taxa milhares de seres humanos como supérfluos. Todos esses fatores dão causa ao que se pode chamar de horror político, que se caracteriza pela impossibilidade de se estabelecerem metas coletivas que não sejam efêmeras e que se mantenham abertas ao debate e diálogo racionais. Contudo, não é possível atribuir às forças ocultas do capitalismo a total responsabilidade pela miséria social, uma vez que esta resulta de “[...] opções políticas claras e definidas”. Em outras palavras, a desregulamentação deliberada da economia e o desfazimento do papel regulador e orquestrador do Estado é resultado de decisões políticas tomadas por “representantes do povo” eleitos pelos meios democráticos existentes.¹⁵

De acordo com Jacques Généreux:

A impotência das políticas é um mito, em parte elaborado e instrumentalizado pelos próprios políticos, para justificar o imobilismo, na medida em que constitui a mais lucrativa estratégia eleitoreira. Temos poder, e é aí que talvez se esconda o verdadeiro horror.¹⁶

Conforme análise de Jacques Généreux¹⁷, o horror político possui três graus que se articulam, sendo que esta percepção elucidada sobre a necessidade de construção de metas coletivas que beneficiem não apenas a minoria privilegiada, mas que dê conta de incluir no debate a maioria das pessoas que ainda estão condenadas à marginalização social. O grau primeiro do horror político guarda relação com o que foi dito anteriormente acerca da redução do papel do Estado frente à economia globalizada, consistindo na percepção de que a miséria e o desemprego, gerados pela desregulamentação da economia e pela redução de políticas de distribuição de rendas e de oportunidades, não são consequências de fatalidades tecnológicas nem mesmo punição imposta por forças externas. Em verdade, são resultado de leis votadas

¹⁵ CARVALHO, Thiago Fabres de. A crise política no mal-estar pós-moderno: (di)lemas e desafios dos estados democráticos na contemporaneidade. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 282-284.

¹⁶ GÉNÉREUX, Jacques. **O horror político**: o horror não é econômico. Trad. Eloá Jacobina. 5 Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 22.

¹⁷ Ibidem.

pelo Congresso Nacional e executadas pelo Poder Executivo, isto é, são fruto de decisões políticas tomadas por representantes eleitos.¹⁸ O próprio enfraquecimento do Estado Social, e sua consequente perda de poder frente aos atores econômicos, é resultado de decisões políticas tomadas por políticos que foram eleitos, e não apenas pelas transformações sociais e econômicas vivenciadas principalmente a partir da segunda metade do século passado. “A recusa a partilhar e a forjar um modelo inteligente de crescimento solidário consiste, pois, no primeiro estágio do horror político.”¹⁹

Em resumo, Jacques G n reux afirma que:

A ausência de políticas precoces e eficazes para combater o desemprego e a pobreza parece indicar, então, que os governos visam menos o bem comum a longo prazo, do que o interesse imediato da maioria, em detrimento das minorias menos armadas para defenderem seus direitos.²⁰

Dessa maneira, o primeiro grau do horror político   resultado do mau uso do sistema democrático, da Constitui o e dos Estados democráticos, e não da incapacidade de a o es coletivas de mudar esse panorama em razão da força incontrolável das leis da economia. Portanto, a economia em sua versão global existente hoje ainda depende das institui o es estatais para expandir-se cada vez mais. Os Estados centrais, nessa senda, são grandes e ricos e organizam o funcionamento dos mercados, constatando-se, como consequência, que o “[...] Estado e as decis o es políticas continuam sobremaneira presentes na prote o a e organiza o a das economias dos países centrais”.²¹

Nesse contexto, José Luiz Bolzan de Moraes atenta para o fato de que a democracia sofre com tentativas de ser “fantoquizada”, isto  , diante de quadros de enfraquecimento do espaço público da política e da sua economiza o a, não mais existiriam reais alternativas de escolha. Como consequência, as certezas econômicas ocupariam um espaço antes político, de incertezas próprias do jogo político eleitoral, onde a “mão invisível do mercado” passaria a ser a fonte e a apontar ao caminho único de “salva o a”.²²

A aceita o a e a naturaliza o a do discurso que remete a forças externas a incapacidade do Estado de realizar políticas públicas que atendam aos anseios da popula o a, especialmente com rela o a   garantia de direitos como moradia, saúde, educa o a, trabalho,   um reflexo direto da crise de representatividade. Os cidadãos, ao perceberem que parte do corpo político

¹⁸ G N REUX, Jacques. Ob. cit. p. 49.

¹⁹ CARVALHO, Thiago Fabres de. Ob. cit. p. 285-286.

²⁰ G N REUX, Jacques. Ob. cit. p. 76.

²¹ CARVALHO, Thiago Fabres de. Ob. cit. p. 284-285.

²² MORAIS, José Luiz Bolzan de. Ob. cit. p. 71-72.

não está atenta às questões sociais na mesma medida em que está com relação aos interesses econômicos, acabam por acreditar que realmente não há como mudar esse quadro, desinteressando-se por questões políticas, sentindo-se afastados dos seus representantes.

O segundo grau do horror político é concernente à tirania do mercado político, uma vez que a natureza concorrencial do modelo democrático representativo é um estimulante para que os políticos ajam como se fossem empresários na disputa de um mercado. Fazer política torna-se responder imediata e pragmaticamente às demandas políticas levantadas por cidadãos nem sempre (cons)cientes dos seus verdadeiros objetivos, onde políticos apresentam ofertas adequadas a interesses setoriais e particularizados, inviabilizando, por conseguinte, a busca e o debate de metas coletivas. Nas palavras de Jacques Généreux, o processo democrático, ou “ [...] sua própria natureza (competição eleitoral quase permanente) força os políticos a se comportarem *como se* seu objetivo prioritário fosse a conquista ou a manutenção do poder”.²³

Em virtude da natureza concorrencial, os partidos políticos tendem a realizar “pactos contra natura”, isto é, realizam alianças políticas entre si por razões meramente conjunturais de oportunismo, independente de sua ideologia.²⁴ Para manterem ou conquistarem o poder, ou mesmo para terem apoio no Congresso Nacional, são feitas alianças entre partidos com posicionamento político contrastante, de acordo com a conjuntura que se apresentar no momento das eleições. Portanto, são “uniões” oportunistas, não perenes, sem outra justificativa que não seja a ascensão/perpetuação no poder. Além disso, os partidos tornaram-se máquinas de fabricação de lideranças personalizadas, estruturando o culto personalista e hegemônico de seus dirigentes.²⁵ Conseqüentemente, o político obriga-se a tornar-se midiático, a aparecer cada vez mais nos meios de comunicação para conseguir sucesso eleitoral.

Nesse mesmo sentido, Manuel Castells apresenta as conseqüências diretas das TIC no debate político e na busca por poder. Em virtude do novo contexto, direita, esquerda e centro necessitam usar de meios tecnológicos semelhantes para difundirem seus projetos e estratégias caso tenham a real pretensão de atingir os cidadãos, o que propicia a criação de novas regras do jogo que afetam profundamente a essência da política. A mídia eletrônica tornou-se o espaço privilegiado da política, mesmo que a política não possa ser reduzida a imagens, sons ou manipulações simbólicas. O sociólogo espanhol afirma que não se pode reduzir às versões simplistas de que a mídia impõe suas opções políticas à opinião pública ou

²³ GÉNÉREUX, Jacques. Ob. cit. p. 77-78.

²⁴ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. ¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004. p. 75.

²⁵ Ibidem.

que a opinião pública é considerada receptora passiva de mensagens, mas que em razão da crise dos sistemas políticos tradicionais e da alta penetrabilidade dos novos meios de comunicação, o espaço da mídia acaba por capturar as informações políticas, ou seja, o que fica fora do alcance midiático assume a condição de marginalidade política.²⁶

A principal forma de relação entre políticos e a sociedade se dá por meio da mídia, especialmente da televisão. Esses meios de comunicação são utilizados com o intuito de atuar sobre as mentes das pessoas, na tentativa de fazer o discurso político alcançar um número grande de receptores. Salienta-se que uma das características dos meios de comunicação tradicionais é que são poucos os “produtores” de informação e muitos os receptores, isto é, a interação é muito pequena entre a pessoa e a mídia. Com isso, a interação dos políticos com a sociedade é bastante limitada. Para estarem na mídia, os atores políticos sujeitam-se às regras do mercado da comunicação, onde a política passa a inserir-se na mídia.

Em sociedades democráticas, são grupos empresariais que representam os principais meios de comunicação, sempre com atenções voltadas para mercados segmentados. A mídia passa a ser, então, o campo de batalhas onde forças e personalidades políticas digladiam-se para se beneficiarem nas pesquisas de opinião e nas urnas. Qualquer outra forma de atividade política, como presença em eventos, tem como objetivo aparecer na mídia. Claro que somente o bom desempenho nos meios de comunicação não garante sucesso para os políticos, mas sabe-se, como é o caso de Fernando Collor de Mello, no Brasil, que um bom desempenho na televisão pode garantir vitória nas eleições. O que fica claro é que as propostas políticas e os candidatos amoldam-se às mídias para atingirem maior apoio, sendo que a “mídia vem se tornando a arena das principais batalhas políticas”.²⁷ Como assevera Jacques Génèreux, “O debate político não passa, então, de um jogo televisionado, como qualquer outro. Um jogo que nos divertia quando começou, há vinte ou trinta anos, mas que acabou ficando cansativo, revoltante até”.²⁸

No contexto de midiaticização da política e do embate político de propostas, os pesquisadores e os formadores de imagem adquiriram papel político fundamental. “Portanto, questões referentes ao personagem assumem a vanguarda da agenda política, uma vez que o emissor torna-se a própria mensagem”. Assim, a propaganda política visa destruir as propostas do adversário.²⁹ Com isso, há a personalização dos eventos, onde os políticos, e não a política, são os atores principais. As propostas dos adversários não são debatidas a fundo,

²⁶ CASTELLS, Manuel. **O Poder** ... Ob. cit. p. 366-368.

²⁷ *Ibidem*. p.370-376.

²⁸ GÉNÈREUX, Jacques. Ob. cit. p. 107.

²⁹ CASTELLS, Manuel. **O Poder** ... Ob. cit. p. 379-380.

pelo contrário, são alvos a serem destruídos, o que é bastante comum na “corrida eleitoral” brasileira, especialmente para o cargo de Presidente da República, fato público e notório nas campanhas eleitorais de 2014.

Dessa maneira, não havendo discussões sobre propostas, em razão também do tempo disponível nos meios de comunicação tradicionais, assuntos importantíssimos e complexos acabam simplificando-se e sendo colocados em termos dicotômicos, tais como permissão ou proibição do aborto, legalização ou criminalização das drogas, sem qualquer aprofundamento no debate dessas questões que definem os rumos do Estado e que são definidoras de agendas políticas. Sendo assim, “Um discurso político, que se abstém de aprofundar os assuntos, fica restrito ao blábláblá superficial, às generalidades, aos símbolos publicitários. O entusiasmo pelos assessores da comunicação política já não surpreende: não se vende uma lata vazia sem caprichar na embalagem”.³⁰

Com o advento e expansão crescente das NT, os candidatos e partidos fazem uso cada vez maior das TIC para desenharem suas campanhas eleitorais e seus programas políticos de acordo com os desejos, necessidades e expectativas dos eleitores, geralmente momentâneos, efêmeros e individualistas, como visto acima. Isso em função de que, atualmente, se consegue elaborar dados e informações, com a realização de sondagens e simulações eleitorais, todas em tempo real. Essa velocidade no tratamento e elaboração de dados e informações torna as propostas políticas suscetíveis de modificações e adaptações de acordo com a “opinião pública”, baseada nas respostas das pesquisas processadas por meios informáticos e telemáticos.³¹ Assim, os novos meios tecnológicos dão muito mais rapidez às assessorias políticas na identificação das reações dos eleitores frente a temas de interesse político. As próprias redes sociais da internet são fonte de pesquisa para os partidos e os candidatos, que podem saber, em tempo real, quais são os assuntos mais citados pelos internautas, com o intuito de verificar quais os pontos fortes e fracos da campanha, alterando o discurso e o rumo dessa campanha “do dia para a noite”.

Nessa senda:

A acirrada concorrência na política bem como a luta para influenciar a ampla faixa intermediária do espectro político do eleitorado, turvaram quase por completo os tons ideológicos, pois os partidos/coalizões, uma vez asseguradas suas principais bases de apoio, fazem enormes esforços para usurpar, tanto quanto possível, os temas e as posturas políticas de seus adversários. Como consequência, passa a haver uma certa indefinição quanto às posições políticas de cada partido, como também a tendência de os cidadãos sensibilizarem-se mais com a confiabilidade dos partidos e

³⁰ GÉNÉREUX, Jacques. Ob. cit. p. 107.

³¹ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Ob. cit. p. 61.

dos candidatos do que propriamente com as opiniões professadas sobre os diferentes assuntos de interesse. A personalização da política também procura concentrar a atenção nos líderes e em seu caráter, abrindo espaço para ataques justamente às suas virtudes como forma de conquistar votos.³²

Com a midiáticação da política e a personalização na figura dos líderes, que gera verdadeiras batalhas midiáticas, Manuel Castells identifica o surgimento do que chama de “Política do Escândalo”. Essa forma de fazer política caracteriza-se pela publicação nos meios de comunicação de escândalos envolvendo políticos. Esses escândalos geralmente dizem respeito à corrupção, mas passam também por questões morais dos líderes atacados. As denúncias de corrupção podem ser consideradas, em uma primeira análise, um indicador do grau de democratização de uma sociedade e da liberdade que a imprensa tem para exercer sua atividade. Porém, essa é apenas mais uma das armas para a “batalha” no âmbito da política midiaticizada.³³ O que se pretende com a escandalização política não é, em grande parte das vezes, acabar com a corrupção, buscar meios de combater e compelir atores políticos corruptos, mas pura e simplesmente a destruição da imagem de um líder ou de um partido, o que ajuda a prejudicar ainda mais a ideia que os cidadãos têm sobre o sistema representativo.

No Brasil, desde que a televisão tornou-se a mídia massiva hegemônica, a desqualificação da política e dos atores políticos tem sido a cultura política que se constrói e consolida. Assim, mesmo que existam motivos legítimos para justificar a insatisfação de boa parte dos cidadãos com a política, existem riscos advindos dessa desqualificação generalizada. A chamada velha mídia (TV, rádio, jornal) utiliza-se de artifício intitulado *system blame*, ou culpar o sistema, que significa a avaliação negativa do sistema democrático, ao responsabilizar o próprio sistema pela situação em que se encontra. Esse artifício vem sendo utilizado desde o final da década de 1980, no momento da transição democrática, e já era apontado como um obstáculo para a consolidação do sistema democrático no país.³⁴

Tudo isso acaba gerando uma profunda e crescente rejeição aos partidos políticos, aos próprios políticos e à política profissional, o que não significa que as pessoas não votem mais ou não se importem com a democracia. Em muitos países, “[...] vale lembrar que se chegou à democracia há pouco, após tremendos esforços, em um processo conquistado com sangue, suor e lágrimas, de forma que as pessoas não estão nem um pouco interessadas em abandonar as esperanças no regime democrático”. O que acontece é que quando as pessoas constatarem a

³² CASTELLS, Manuel. **O Poder** ... Ob. cit. p. 395.

³³ Ibidem. p. 391-395.

³⁴ LIMA, Venício A. de. Mídia, rebeldia urbana e crise de representação. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 90-91.

oportunidade de participar de alguma ação política importante, elas mobilizam-se,³⁵ o que pode ser constatado com as manifestações ocorridas no Brasil em junho de 2013 e que será objeto de análise posterior.

O terceiro grau do horror político é referente ao fato de que se atravessa um momento no qual não existem palavras para expressar as ambições políticas da população, ou seja, vivemos em uma democracia muda e uivante.³⁶ Com o esvaziamento do espaço público devido à sua colonização pela esfera privada, ou seja, no cenário atual onde há a sobrevalorização do privado sobre o público, não existe mais lugar para a discussão e debate racionais sobre temas que afetam coletividades, o que tem como consequência uma democracia ora muda, ora uivante, onde a palavra é sufocada.³⁷

O último estágio do horror político está intimamente ligado ao segundo. Com a personalização e a midiaticização da política, bem como em razão da constante e permanente desqualificação da política e dos atores políticos pela velha mídia, o espaço do debate de questões políticas é cada vez mais encurtado, onde o foco é sobre os políticos e não sobre os temas de interesse coletivo. Isso gera: a apatia política de grande parcela dos cidadãos, que, por não acreditarem na política e nos políticos, acabam por simplesmente aceitar as coisas como estão, por não verem reais perspectivas de mudança, tornando-se mudos; ou ocorrem manifestações episódicas e passageiras, como uivos solitários em meio ao vazio da noite, que nada podem fazer além de barulho não ouvido pelos demais. Nas palavras de Jacques Généreux, “A ‘crise política’ é tão evidente que o próprio termo virou lugar comum. Esse repúdio à política leva a maioria dos cidadãos da resignação silenciosa à perda de interesse pelo debate público”.³⁸

Diante disso, “[...] as palavras democracia, política, liberdade definem o nosso horizonte mental, mas não temos mais certeza de reconhecer seu verdadeiro sentido, e a nossa adesão depende muito mais de reflexos do que da reflexão”. Os cidadãos perdem cada vez mais sua capacidade de expressarem uma soberania coletiva, tornando-se sujeitos jurídicos detentores de direitos e de deveres,³⁹ cuja voz perdeu força e cuja capacidade de debate e reflexão está cada vez mais fragmentada. Dentro desse cenário, Manuel Castells constata que

³⁵ CASTELLS, Manuel. **O Poder** ... Ob. cit. p. 402-404.

³⁶ GÉNÉREUX, Jacques. Ob. cit. p. 101-103.

³⁷ CARVALHO, Thiago Fabres de. Ob. cit. p. 287-289.

³⁸ GÉNÉREUX, Jacques. Ob. cit. p. 103.

³⁹ GUÉHENNO, Jean-Marie. Ob. cit. p. 11-12.

“[...] a democracia política, nos moldes das revoluções liberais do século XVIII e do modo como foi difundida em todo o mundo no século XX, transformou-se num vazio”.⁴⁰

A democracia representativa (liberal) é vista por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer como uma “[...] fórmula clássica da democracia de baixa intensidade”, que traz consigo “[...] uma enorme degradação das práticas democráticas”. Nesse sentido, a crise desse modelo democrático nos países centrais, modelo que foi expandido para outros países em processo de democratização, é formada por uma dupla patologia: a patologia da participação (onde os cidadãos não encontram espaços, principalmente institucionais, para participarem na vida política do Estado, o que ajuda a gerar o quadro de apatia política); e a patologia da representação propriamente, caracterizada pelo fato de os cidadãos não se sentirem representados pelos políticos eleitos.⁴¹

Portanto, para reduzir a crise de representatividade é necessário se pensar em formas de combater as duas patologias apontadas por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer. Isso implica na criação de mecanismos que ampliem a participação dos cidadãos, bem como que se alterem as regras de eleição dos representantes, com a conseqüente aproximação entre representantes e representados. Assim, a democracia participativa ganha força e passa a ser uma forma de aprimoramento das democracias contemporâneas, que pode restabelecer o engajamento político dos cidadãos e reduzir a distância entre os políticos eleitos e os representados.

1.2 Aportes sobre democracia participativa

A participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas é um tema bastante discutido atualmente, como forma de aprimorar a democracia e de dar aos cidadãos reais possibilidades de intervenção nas questões políticas que lhes afetam. O debate sobre a democracia participativa surgiu somente depois de reconhecidas as limitações e insuficiências do modelo representativo. A participação volta ao debate, portanto, como uma forma de incrementar a representação política tradicional. Muito se tem escrito e falado sobre o tema da democracia participativa. Nesse sentido, serão abordadas neste tópico as obras *Participar é conquista*, de Pedro Demo, *Participação e Teoria Democrática*, de Carole Pateman, e o texto

⁴⁰ CASTELLS, Manuel. *O Poder* ... Ob. cit. p. 408.

⁴¹ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Ob. cit. p. 42.

Introdução: para ampliar o cânone democrático, de Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, com a finalidade de estabelecer bases teóricas sobre a democracia participativa.

De acordo com Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, as concepções não-hegemônicas⁴² da democracia desenvolvidas a partir da segunda metade do século XX negaram “[...] as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana”, a partir de dois critérios: “[...] a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia”.

Para tratar sobre democracia participativa, é preciso partir dos conflitos reais que permeiam a sociedade. A falta de participação, uma das patologias apontadas por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, é apenas o ponto de partida, uma vez que a sociedade organiza-se, historicamente, de maneira que poucos detêm poder, que é exercido em detrimento de muitos. Isso significa que há uma “[...] tendência histórica à dominação”.⁴³ Assim, a forma como se desenvolve a política dentro do modelo hegemônico segue essa lógica de dominação, de tentativa de manutenção e de perpetuação de poucos no poder. De acordo com Carole Pateman, para os teóricos da democracia representativa o importante é a participação de uma elite minoritária, e a falta de participação do homem comum, apático, é tida como a principal salvaguarda contra a instabilidade do sistema.⁴⁴

Sendo assim, a falta de participação constitui-se como ponto de partida, uma vez que primeiro encontra-se a dominação, e depois, caso conquistada, a participação. Diante disso, participação é conquista (significa que é um processo, infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo), não podendo ser entendida como dádiva, como concessão ou como algo preexistente. Não é dádiva, porque seria participação tutelada pelo doador, que delimita o espaço participativo. Não é concessão, porque “[...] seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder”. Por fim, não é algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu, tendo em vista a tendência à dominação. Participação, portanto, não é ausência, superação ou

⁴² Conforme os autores, as concepções não-hegemônicas de democracia são aquelas alternativas à concepção hegemônica (democracia representativa elitista), que vê a democracia “[...] como prática restrita de legitimação de governos”, isto é, a democracia como forma e não como substância. AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Ob. cit. p. 44-50.

⁴³ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3 Ed. São Paulo: Cortez, 1996. p. 18.

⁴⁴ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 138-139.

eliminação de poder, mas outra forma de poder, um poder compartilhado, sendo que não “[...] se ocupa espaço de poder, sem tirá-lo de alguém”.⁴⁵

Partir da realidade, dos conflitos reais, implica não mascarar os conflitos pelo poder, mas sim reconhecê-los e lutar por novas formas de poder, não mais nas mãos de uma minoria. Com isso, os processos de participação geralmente começam com a tentativa de disputa pela significação de determinadas práticas políticas, de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de temas novos às discussões políticas. Trata-se da disputa pelo compartilhamento do poder. Em razão disso, por afrontarem os poderes instituídos (interesses e concepções hegemônicas), esses processos são combatidos frontalmente ou ainda descaracterizados pela cooptação ou pela integração, residindo aí a vulnerabilidade e a ambiguidade da participação.⁴⁶

O reconhecimento da pluralidade humana é essencial neste ponto, no sentido de que se toma consciência de que o modelo hegemônico (democracia representativa) visa à homogeneização social, desconsiderando práticas de grupos que não compõem a elite dominante. Em virtude do fato de que a maioria dos cidadãos foi treinada para a subserviência, reconhecer a pluralidade humana e tomar consciência dos processos opressores é um passo importante para o desenvolvimento de práticas participativas.

Tomar consciência da opressão sofrida equivale a “Passar de objeto de manipulação, para sujeito de seu próprio destino”, rompendo com os modos institucionais implícitos de ser, que não tomamos consciência ou que são assumidos sem nível específico de consciência, como valores, usos, normas.⁴⁷ Por trás desses modos implícitos encontram-se estruturas de dominação, que buscam “naturalizar” na consciência dos cidadãos a ordem vigente que oprime a maioria.

Ademais, partindo-se do contexto social de gritante discrepância sócio-econômica entre os atores políticos e sociais, a participação, para que ocorra de maneira viável, demanda a existência de um mínimo de igualdade política, tendo como consequência que não se pode pensar em processos participativos deixando-se de lado a faceta sócio-econômica. Neste sentido, Carole Pateman afirma que existe uma relação entre a condição sócio-econômica e a face política da participação, na medida em que a busca por igualdade econômica, ou a

⁴⁵ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 2;18-20.

⁴⁶ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Ob. cit. p. 56-60.

⁴⁷ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 27-33.

redução das desigualdades, repercute diretamente na condição de igualdade política, imprescindível para a participação.⁴⁸

O ideal seria que as distinções sócio-econômicas fossem as menores possíveis, o que atribuiria maior igualdade política. Como essa não é a realidade, a organização da sociedade é imprescindível, para que se eleve o poder dos cidadãos e que se consiga aumentar a possibilidade de conscientização crítica e auto-crítica. A organização é fundamental para a conquista de espaço, para que se consiga gerir seu próprio destino, enfim, para ter vez e voz. Pedro Demo entende “[...] por organização da sociedade civil⁴⁹ a capacidade histórica de a sociedade assumir formas *conscientes e políticas* de organização”⁵⁰, o que indica que a organização é essencial para a tomada de consciência indicada acima.

Os movimentos sociais guardam forte relação com a necessária organização da sociedade. “Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos”.⁵¹ A capacidade de organização em torno de temas específicos, aliada ao processo de desconstrução das formas de dominação são algumas das características dos movimentos sociais que lhes garantem um papel de relevo no processo democrático, o que será melhor examinado adiante.

Pedro Demo aborda duas organizações sociais representativas que são essenciais para o desenvolvimento de processos participativos: o sindicato e o partido político. O sindicalismo foi, para o autor, a força real capaz de conquistar direitos aos trabalhadores, não mais na forma de assistencialismos ou residuais.⁵² Nesta medida, a revitalização de um sindicalismo comprometido com a causa trabalhista, que esteja ao lado dos trabalhadores, e que consiga a adesão e a participação destes nos processos reivindicatórios e de negociação, é essencial para a garantia e efetivação de direitos. Não se pode pensar em participação quando as pessoas não têm sequer o mínimo material para a sobrevivência, encontrando-se no sindicalismo um forte agente na luta por melhorias nas condições de trabalho.

⁴⁸ PATEMAN, Carole. Ob. cit. p. 61-62.

⁴⁹ De acordo com Pedro Demo, “Dizemos sociedade civil em contraposição dialética à organização do Estado. Em tese, o Estado seria a organização da sociedade civil em função dos interesses da sociedade civil, já que os detentores do poder teriam nada mais que um mandato de representação a partir da sociedade. Na prática, porém, a constatação é outra: o Estado tende a tornar-se muito mais representante da parte dominante da sociedade, do que da parte dominada. Admite-se como regra fundamental do jogo de qualquer estrutura de poder, quando visto o poder de cima para baixo, ou da ótica do dominante, sua tendência a privilegiar-se às custas do dominados”. DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 29.

⁵⁰ Ibidem. p. 27.

⁵¹ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Ob. cit. p. 53.

⁵² DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 36.

Quanto ao partidarismo, podem ser feitas muitas críticas aos partidos como estão organizados atualmente. As agremiações partidárias são pouco representativas da sociedade, muitas vezes tomadas por cúpulas e/ou famílias que tomam decisões dispensando o debate com a base partidária, sem grandes compromissos ideológicos, tendo como consequência que, quando chegam ao poder, deixam de cumprir seu programa de trabalho. Todavia,

Em que pesem todas estas ressalvas, é decisivo ressaltar a necessidade de vida partidária arraigada, renovada, ideologicamente madura, capaz de preservar o espaço criativo da democracia e do exercício constante e crescente da cidadania. É no ambiente dos partidos que a sociedade pratica a discussão sobre seu futuro, elabora a rota de autodesenvolvimento, forma opiniões preferenciais, julga seus mandantes, constrói identidade histórica, faz-se pelo menos a ilusão de estar participando da arquitetura do país. Assim como os sindicatos são expressão essencial da sobrevivência sócio-econômica, os partidos são expressão substancial da qualidade política de um povo. Não há saúde democrática sem isso.⁵³

Desta maneira, é preciso que os partidos políticos sejam repensados em sua estrutura, possibilitando o debate com a base, abrindo-se espaços de discussão dentro do próprio partido, não somente com os líderes e suas cúpulas, mas com todos os filiados. Com essa maior abertura, a base terá mais condições de cobrar comprometimento ideológico, de rejeitar acordos momentâneos e oportunistas, que visam à manutenção no poder. A importância de partidos comprometidos com suas bases e com suas ideologias é ponto essencial para a democracia, onde os processos participativos podem ser melhor elaborados e planejados, desde dentro dos partidos até os ambientes institucionais que ocuparem.

A organização social, como visto, tem como meta, dentre outras, a tomada de consciência de que as discriminações são injustiças, o que deve motivar a luta por direitos.⁵⁴ Para Pedro Demo, “[...] direito é algo incondicionalmente devido; porém, só se efetiva, se conquistado”. Não há como conquistar direitos sem o embate, onde o processo de conquista do direito passa pela organização e pela participação.⁵⁵ Cumpre destacar que a luta por direitos de cidadania pelos que sofrem discriminações e injustiças é identificada

⁵³ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 41.

⁵⁴ Neste sentido, parte-se aqui da ideia de Direito construída por Roberto Lyra Filho, para quem o Direito apresenta-se como a positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais, constituindo-se na afirmação da liberdade viável, na coexistência social, sendo que as restrições impostas à liberdade de cada um são legítimas somente na medida em que servem como garantidoras da liberdade de todos. Nas palavras do autor: “Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contra-dizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas”. LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito?** 11 Ed. Coleção Primeiros Passos nº 62. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 56-57.

⁵⁵ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 61-63.

constantemente como subversão à ordem,⁵⁶ mesmo que esses direitos já estejam garantidos constitucionalmente.

O enfrentamento e a luta por direitos nem sempre são travados em ambientes institucionalizados, ou melhor, nem sempre os que pleiteiam direitos fazem parte das instituições. Pelo contrário, a pressão exercida por membros da sociedade sobre as instituições é a maneira mais usual de luta, como por meio da realização de manifestações. Desta maneira, os espaços participativos não institucionalizados são a fonte de conscientização, de mobilização e de pressão sobre as instituições.

A organização da sociedade também é importante para o controle dos representantes e para o controle da burocracia, que só podem ser feitos por aqueles de não detêm o poder. A participação em áreas alternativas, como a indústria, que demanda organização, “[...] capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas”. Em outras palavras, o cidadão comum estaria mais habilitado a intervir no desempenho dos representantes a nível nacional, bem como melhoraria a aptidão desse cidadão para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais.⁵⁷ Posto de outra maneira, a participação, mesmo que fora de ambientes estatais, é capaz de desenvolver nos participantes maior senso político, o que implica no maior controle dos representantes políticos.

Nesse mesmo sentido, Pedro Demo destaca que o controle do poder dificilmente será realizado pela minoria detentora desse poder. Esse controle deve ser realizado substancialmente pela base, isto é, pelos delegatários do poder, mas que dele estão alijados. A forma mais usual de exercício do controle é o voto, que não tem se mostrado efetiva, tendo em vista o desinteresse dos cidadãos por um processo político do qual não fazem parte e que insiste na sua exclusão. Diante disso, mostram-se necessárias outras formas de controle, formas alternativas, por meio da rede de organização da sociedade civil, tornando-se algo estrutural e diário. Da mesma maneira que o poder, a burocracia não vai se desburocratizar por conta, o que ocorrerá apenas como conquista da sociedade, desde que se organize para tal fim. “Burocracia não funciona por vocação, mas por pressão”.⁵⁸

O controle dos representantes e da burocracia só é viável caso as regras do jogo democrático sejam estabelecidas pelos próprios participantes. Para que essas regras sejam realmente democráticas, a participação é fundamental, tanto no desenvolvimento, quanto na aplicação. A “corrida eleitoral”, da forma como apresentada no item anterior, é assim em

⁵⁶ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 96.

⁵⁷ PATEMAN, Carole. Ob. cit. p. 146.

⁵⁸ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 73-76.

razão da desmobilização e desorganização de grande parte da sociedade, que não se coloca como destinatária da política, que desacredita nos processos democráticos porque foi dessa forma que aprendeu, isto é, foi constituída para a submissão. O exercício da democracia não é tarefa fácil. Onde todos querem participar, opinar, falar, a tendência é que descambe para a incompreensão coletiva, sendo muito mais fácil abrir mão de processos participativos do que mantê-los e aperfeiçoá-los.⁵⁹

A participação gera, neste sentido, dois efeitos subsidiários: auxilia na aceitação de decisões coletivas e produz um efeito integrativo.⁶⁰ Sendo assim, a participação no estabelecimento das regras a serem seguidas implica na melhor aceitação, tanto das regras quanto das decisões tomadas a partir daí. Quando os próprios destinatários são os responsáveis pela elaboração das diretrizes que devem seguir, a tendência é que os resultados sejam mais aceitos e respeitados, uma vez que não se trata de uma norma ou decisão imposta, mas sim discutida e decidida conjuntamente. O efeito integrativo diz respeito ao sentimento de pertença à comunidade da qual faz parte e na qual pode influenciar nos rumos a serem tomados.

O sentimento de pertença é intimamente ligado à identificação cultural. A cultura⁶¹, para Pedro Demo, é um instrumento de participação. Cultura pode ser compreendida como processo de identificação comunitária, pois, para um grupo social sentir-se comunidade, a identificação cultural é condição básica. Cultura é “[...] componente essencial do sentimento de comunidade, do sentir-se membro de um determinado grupo, de participar em um projeto concreto de vida”. Partindo-se do fato de que o desenvolvimento comunitário é essencial para a política social, a identificação cultural pode ser um dos componentes de maior motivação para a participação, uma vez que a comunidade somente reconhecerá como seu um projeto com o qual possa identificar-se, isto é, que seja revestido de traços culturais comunitários.⁶² Portanto, a participação e a aceitação dos resultados advindos dessa participação estão

⁵⁹ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 72-73.

⁶⁰ PATEMAN, Carole. Ob. cit. p. 61.

⁶¹ De acordo com Pedro Demo, “Cultura, ao contrário de civilização, refere-se principalmente ao nível da criação de símbolos e valores, que caracterizam o modo de ser de uma sociedade, de uma era, ou de uma determinada história. A civilização diz respeito sobretudo ao progresso tecnológico, ligado ao domínio material da natureza. Ademais, cultura significa produto tipicamente humano e social, no sentido da ativação das potencialidades e da criatividade de cada sociedade, com relação ao desenvolvimento de si mesma e ao relacionamento com o ambiente. É marca do homem sobre a terra, principalmente na região simbólica, como capacidade de se criar e desdobrar em suas potencialidades próprias e como capacidade de interagir com as circunstâncias externas dadas. Nisto está precisamente sua características política, entendida como capacidade de fazer a história”. DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 55.

⁶² Ibidem. p. 55-58.

condicionadas à identificação das pessoas com traços culturais seus dentro do processo participativo.

Aliada à cultura, a educação é um forte mecanismo para a criação de cidadãos participantes. A educação é fundamental para a participação política, na medida em que pode servir como “[...] *condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo*”, ou seja, a educação como condição necessária para a formação da cidadania. O processo de formação da cidadania é lento e profundo e leva gerações. São plantadas sementes em cada geração, por meio de uma educação comprometida em construir “gentes” e não apenas mão-de-obra técnica voltada para o mercado de trabalho. Essa visão de educação, como lugar de construção da democracia, leva à necessidade de alteração dos currículos, da melhor formação e valorização dos professores, de ampliar o acesso de educação de qualidade para todos, diferente do que ocorre atualmente, onde, geralmente, o pobre tem também uma educação pobre.⁶³ Dessa forma, a escola pode ser o nascedouro de uma nova cidadania, de cidadãos participativos, integrados à comunidade e aos traços culturais dessa comunidade.

A educação relativa à participação não está ligada apenas à educação formal. Carole Pateman ressalta o caráter educativo da participação, educação entendida aqui em sentido amplo, o que significa que é participando que se aprende a participar. Assim, o papel educativo mostra-se como a principal função da participação, tanto com relação ao aspecto psicológico quanto no de aquisição de habilidades, desenvolvidas na prática, para a realização de procedimentos democráticos.⁶⁴ Em outras palavras, quanto mais participação houver, mais preparados para participar estarão os cidadãos. Assim, mesmo que a tendência seja de que a educação formal não prepare para a participação, o aprendizado sobre processos participativos pode ocorrer no seio dos próprios processos.

De acordo com Pedro Demo:

Hoje acreditamos na indissolubilidade dos termos educação e cultura, porque educação como formação e instrumento de participação precisa partir das potencialidades do educando e motivá-lo à criatividade própria. A cultura constitui o contexto próprio da educação, porque é motivação fundamental de mobilização comunitária e quadro concreto da criatividade histórica. Não existe criar pelo outro, substituindo o outro, a não ser dentro de um projeto vicário, que é precisamente a falta de projeto próprio.⁶⁵

⁶³ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 49-54.

⁶⁴ PATEMAN, Carole. Ob. cit. p. 60-61.

⁶⁵ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 58.

Por outro lado, a troca de experiências também é uma fonte de aprendizado sobre participação, uma vez que as experiências locais de participação espalhadas pelo mundo podem servir para o aprimoramento e a aprendizagem em outros lugares. As práticas participativas, geralmente, têm sido confinadas no nível local, em virtude da hostilidade do modelo hegemônico contra a participação. Diante disso, as articulações transnacionais entre diferentes experiências locais de participação permitem criar o local contra-hegemônico, fortalecendo as práticas locais⁶⁶ e trocando experiências, o que torna possível a aprendizagem contínua e recíproca.⁶⁷

Com isso, o que se busca é a formação de uma cultura participativa, na qual a participação ativa nos rumos da sociedade seja um elemento cultural da relação entre os seres humanos, o que significa democracia como cultura de um povo, marcada na organização e na sobrevivência. Em resumo,

Significa a cultura democrática, pois, a naturalidade do funcionamento de processos participativos, marcados pelo acesso aberto ao poder, seu controle, pela burocracia comprometida com o serviço aos interessados, pelo exercício constante das regras comuns do jogo, pela negociação como forma primordial de tratamento das divergências, e assim por diante.

A democracia torna-se cotidiana.⁶⁸

Da ideia de tornar a participação um elemento cultural emerge a noção de sociedade participativa, ou seja, “[...] uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas”. Isso implica, necessariamente, na ampliação do alcance do termo “político”, para que cubra esferas exteriores ao governo.⁶⁹ Esse ideal consubstancia-se na busca por transformar o debate democrático em prática diária, onde todos possam manifestar-se e influenciar nos rumos coletivos a serem tomados, o que geraria maior liberdade individual aos cidadãos com relação ao rumo de suas próprias vidas. A noção de corresponsabilidade é essencial nesse ponto, ao se perceber que cada um e todos são responsáveis pelos interesses da coletividade, que, muitas vezes, se sobreporão aos interesses individuais.

⁶⁶ Para melhor visualizar as práticas locais de democracia participativa, bem como a relação entre essas práticas, podem ser consultados os artigos constantes no livro *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (cujo texto introdutório foi elaborado por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer), que é composto por artigos que analisam diversas ações participativas espalhadas pelo mundo, mais precisamente práticas democráticas locais na Índia, no Brasil, na Colômbia, na África do Sul, em Portugal e em Moçambique.

⁶⁷ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Ob. cit. p. 71-74.

⁶⁸ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 79.

⁶⁹ PATEMAN, Carole. Ob. cit. p. 61;140-141.

Neste sentido, a negociação⁷⁰ é a forma de resolução de conflitos no seio de uma sociedade participativa. A vida em sociedade gera conflitos e divergências, o que é inevitável. Portanto, eles não devem ser escamoteados, mas sim trazidos à luz para que se possa encontrar alguma solução. Com isso, a negociação tem como pretensão a acomodação das desigualdades em níveis capazes de permitir a convivência entre os desiguais e a realização, mesmo que relativa, dos interesses específicos. Para tanto, o ideal é que as partes estejam em posição de igualdade, o que demanda abertura democrática e consciência de que nem tudo é realizável, aprendendo-se a ceder e mesmo perder em determinadas situações.⁷¹ Colocada dessa forma, a negociação é uma maneira de aprendizagem democrática, de respeito e de responsabilidade recíproca, uma vez que a decisão é tomada pelos próprios afetados.

A participação idealizada, que cumpra com todos os objetivos, é concretizável com maior amplitude em grupos pequenos, como comunidades ou associações, tendo em vista a proximidade entre as pessoas, a ligação cultural, o sentimento de pertencimento à comunidade ou à associação, etc.

Levando-se em consideração que os processos participativos precisam guardar relações com os traços culturais dos participantes, a proximidade entre as pessoas e os assuntos que interferem nos rumos da coletividade, a participação aproxima-se mais de um modelo ideal quando desenvolvida em ambientes menores. Nas palavras de Pedro Demo:

Acredita-se geralmente que os ideais participativos mais radicais somente podem ser concretizados, e ainda assim de forma apenas aproximativa, em grupos pequenos. É difícil imaginar o tamanho desse grupo. Mas se tomarmos a referência do conhecimento mútuo face a face e do espaço limitado, está claro que já não se aplica a uma cidade, nem mesmo pequena, a uma região, e muito menos a um país.

Nessa senda, mesmo que seja difícil estabelecer o que seriam esses grupos pequenos, já se apresentam algumas características capazes de dar diretrizes para o estabelecimento do que sejam: conhecimento mútuo e espaço limitado. A indústria seria uma dessas áreas, chamadas por Carole Pateman de alternativas, que poderiam desenvolver processos

⁷⁰ De acordo com Carlos Eduardo de Vasconcelos, negociação “É lidar diretamente, sem a interferência de terceiros, com pessoas, problemas e processos, na transformação ou restauração de relações, na solução de disputas ou trocas de interesses. A negociação, em seu sentido técnico, deve estar baseada em princípios. Deve ser cooperativa, pois não tem por objetivo eliminar, excluir ou derrotar a outra parte. Nesse sentido, a negociação (cooperativa), dependendo da natureza da relação interpessoal, pode adotar o modelo integrativo (para relações continuadas) ou o distributivo (para relações episódicas). Em qualquer circunstância busca-se um acordo de ganhos mútuos”. VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008. p. 35.

⁷¹ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 77.

participativos, assim como instituições de ensino superior.⁷² Diante disso, a democracia participativa idealizada, levando-se em consideração a ampliação do termo “político”, pode ser melhor desenvolvida em diversos espaços de convivência humana.

Isso não significa que a participação no âmbito nacional seja impossível. Pelo contrário, quanto mais participativas forem as organizações locais, mais bem preparados estarão os cidadãos para fazerem parte das decisões em âmbitos maiores. A existência de uma forma de governo participativa é consequência de uma sociedade participativa.⁷³ Quanto mais participativas forem as organizações da sociedade, melhor preparadas estarão as pessoas para lutarem pela ampliação de práticas participativas no seio das instituições estatais, bem como mais aptas estarão essas pessoas quando conquistarem os espaços de participação.

Para que as experiências democráticas possam atingir um número de pessoas cada vez maior, a demodiversidade deve ser fortalecida, isto é, a inovação em termos democráticos é essencial para que a diversidade democrática encontre guarida em um contexto global de multiculturalismo.⁷⁴ Em outras palavras, em um contexto onde as culturas se atravessam constantemente, as experiências participativas devem ser experimentadas e aperfeiçoadas cada vez mais, não mais com as limitações impostas pelo modelo democrático hegemônico.

Participação é conquista, por ser processo, processo esse que é lento, difícil, que demanda comprometimento dos envolvidos. Não há modelo pronto e aplicável em qualquer lugar, nem nunca terá. Isso acarreta indeterminação⁷⁵, na medida em que o romper com o instituído não garante um resultado exato, ou seja, os novos estabelecimentos serão conduzidos pelo processo democrático, não se tratando de algo pronto e acabado. Para Carole Pateman, “[...] não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo”.⁷⁶

Além disso, é preciso sempre atentar para as propostas de participação advindas do Estado, uma vez que controlado pela minoria detentora de capital e poder. Em razão disso, muitas vezes as propostas estatais podem servir apenas como instrumento de legitimação de decisões tomadas sem a consideração da base que decidiu participar. “Qualquer instituição reage à participação, se esta colocar em risco a ordem vigente, o que revela a marca típica sistêmica. Não é, pois, uma questão exclusiva do Estado. Isso leva pelo menos à conclusão de

⁷² PATEMAN, Carole. Ob. cit. p. 144.

⁷³ Ibidem. p. 61.

⁷⁴ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Ob. cit. p. 77.

⁷⁵ Ibidem. p. 51.

⁷⁶ PATEMAN, Carole. Ob. cit. p. 61.

que vale a pena suspeitar de todo projeto participativo institucional.” Como bem lembra Pedro Demo: “Participação não funciona por atacado, nem por decreto”.⁷⁷

Como visto anteriormente, os processos de participação sofrem o risco de serem combatidos frontalmente ou ainda de serem descaracterizados pela cooptação, perversão ou pela integração. Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer alertam que:

Ao perigo de perversão e de descaracterização não estão, de modo nenhum, imunes às práticas de democracia participativa. Também elas, que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença.⁷⁸

Como visto alhures, a participação demanda luta para ser conquistada, na disputa de poder com a minoria detentora desse poder. Assim, toda e qualquer instituição reage à participação, existindo o risco de os processos participativos serem combatidos frontalmente ou cooptados. Quando não se consegue derrubar a participação, a criação de espaços participativos institucionais ou a cooptação dos espaços já existentes são manobras utilizadas para não se perder poder, para se limitar a participação e para usá-la como legitimação da tomada de decisões dos detentores do poder, sem real possibilidade de participação e influência. Isso não deve servir como empecilho para o desenvolvimento de processos participativos, mas como estímulo para se aperfeiçoar cada vez mais esses processos, por meio de novas formas de exercício da democracia.

Assim, esses riscos não podem impedir que se ampliem as práticas participativas na sociedade, nem mesmo devem servir como empecilho para a abertura de espaços participativos no âmbito estatal. A participação no seio dos Poderes do Estado é essencial para a aproximação entre representantes e representados, para que as instituições públicas aproximem-se dos interesses da sociedade, com o conseqüente distanciamento dos interesses do capital. Assim, os riscos advindos da participação, assim como os conflitos pelo poder e os conflitos e divergências gerados a partir da vida em sociedade, devem ser amplamente conhecidos, e não escamoteados. Partir dos conflitos e riscos reais gera a necessidade de se aprender a lidar com eles, o que não aconteceria caso não fossem trazidos à tona.

Diante de tudo isso, fica claro que a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões do Estado não é contrária à representação. Pelo contrário, democracia participativa e democracia representativa são complementares, tendo em vista que não se pode, em virtude

⁷⁷ DEMO, Pedro. Ob. cit. p. 45-46.

⁷⁸ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Ob. cit. p. 74.

do tamanho das sociedades contemporâneas, abrir mão da representação, mas essa representação somente será melhor controlada e atenderá aos interesses dos cidadãos caso esteja mais próxima das pessoas, caso esteja aberta para acatar a decisão tomada em processos participativos.

Como visto, para que a participação seja conquistada, a organização da sociedade é imprescindível. Dentre os atores sociais de maior importância para a organização da sociedade estão os movimentos sociais. Esses movimentos têm a capacidade de se estruturarem com maior liberdade, de criarem novas práticas participativas na sua própria organização, além de mobilizarem e conscientizarem os seus membros sobre as opressões sofridas, principalmente aquelas relativas às pautas de luta do movimento. A compreensão do papel dos movimentos sociais na democracia passa pela identificação de suas principais características e da sua relação com as NT, assunto que será tratado a seguir.

1.3 Movimentos sociais, democracia e novas tecnologias

A Revolução Industrial e o advento do capitalismo, já na Modernidade, causaram um grande crescimento populacional nos centros urbanos, uma vez que as indústrias precisavam de mão-de-obra. Contudo, a classe proletária⁷⁹, que trabalhava nessas indústrias, não possuía quaisquer direitos, tendo de executar trabalhos desgastantes e, ao regressarem para suas casas, encontravam situações quase desumanas. Portanto, a industrialização trouxe, por um lado, progresso econômico para os donos das indústrias, mas, por outro lado, como impacto da urbanização, acarretou severos problemas sociais.

Diante disso, aqueles que viviam e trabalhavam em situações degradantes passaram a exigir melhorias. É nesse contexto que nascem os movimentos sociais. Os movimentos sociais surgem nos fins do século XIX, onde setores urbanos manifestavam-se para cobrar condições

⁷⁹ De acordo com Karl Marx e Friedrich Engels “A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classe”. As sociedades, quase por toda parte, estruturaram-se em classes distintas, com opressores e oprimidos, em constante oposição. Na sociedade burguesa (moderna), a sociedade dividia-se em dois campos opostos: a burguesia e o proletariado. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Boi Tempo, 2005. p. 40-41. A divisão entre burguesia e proletariado se dá em razão da relação com os meios de produção. Em linhas gerais, o burguês é o capitalista, industrial, proprietário; o proletário é o trabalhador, que não é dono dos meios de produção, possuindo apenas sua força de trabalho, a ser vendida ao capitalista em troca de um salário.

de vida mais igualitárias.⁸⁰ Assim, o surgimento desses movimentos é baseado na busca de mudanças do contexto social onde estavam inseridos.

Cumprе ressaltar que os movimentos sociais atuais, chamados de novos movimentos sociais, são bastante diferentes daqueles movimentos que surgiram no século XIX e que se espalharam e difundiram no século XX (partidos políticos, sindicatos, etc.). Nos dizeres de Alain Touraine,

Enquanto os antigos movimentos sociais, sobretudo o sindicalismo operário, se deterioram, seja em grupos de pressão política, seja em agências de defesa corporativa de setores da nova classe média assalariada, de preferência a categorias mais desfavorecidas, esses novos movimentos sociais, mesmo quando lhes falta uma organização e uma capacidade de ação permanente, já deixam transparecer uma nova geração de problemas e de conflitos ao mesmo tempo sociais e culturais. Não se trata mais de lutar pela direção de meios de produção, e sim sobre as finalidades dessas produções culturais que são a educação, os cuidados médicos e a informação de massa.⁸¹

Importa ressaltar que os movimentos sociais são muito mais que instrumentos de pressão política ou grupos de interesses, uma vez que eles colocam em causa o modo de utilização social de modelos e recursos culturais.⁸² Isso ocorreu em razão da transformação da cultura em bem vendável, o que ocasiona a transformação do cidadão em consumidor de cultura, onde quem detém informação detém o poder. Nesse sentido está o combate a conflitos culturais, que estão interligados a conflitos sociais, em virtude de que as indústrias culturais substituíram as formas tradicionais de controle social por novos mecanismos de governo dos seres humanos.⁸³ As novas contestações feitas por esses movimentos sociais não visam à criação de um novo tipo de sociedade, mas sim uma “mudança de vida”, a defesa dos direitos humanos, assim como o direito à vida daqueles que estão ameaçados pelo extermínio e pela fome, bem como o direito à liberdade de expressão ou à escolha livre de um estilo de vida e de uma história de vida pessoal. Disso retira-se que a luta dos novos movimentos sociais está vinculada à defesa da identidade e da dignidade da pessoa humana.⁸⁴

Além disso, há que se destacar a crise de legitimidade dos sistemas políticos representativos, apresentada alhures. Cada vez mais essa crise é denunciada, por diversos

⁸⁰ VIZER, Eduardo. *Apud* MENEGATI, Solléria Rezende. **A comunicação do movimento anarcopunk de São Paulo: análise do blog da associação.** Juiz de Fora: UFJF, 2011. 147 p. Monografia (Graduação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. p. 51.

⁸¹ TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade.** Trad. Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 260.

⁸² TOURAINE, Alain. **Iguais e diferentes: poderemos viver juntos?** Trad. Carlos Aboim de Brito. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 128.

⁸³ Idem. **Crítica ...** Ob. cit. p. 259.

⁸⁴ Ibidem. p. 262.

pensadores de diferentes regiões do globo. Essa crise também influenciou os novos movimentos sociais, tendo em vista que:

[...] hoje assistimos à decomposição das forças e das instituições políticas vindas da sociedade industrial, que não mais expressam fortes demandas sociais e se transformam em agências de comunicação política, enquanto que os novos movimentos sociais mobilizam princípios e sentimentos. Mas esse declínio das paixões políticas não se explica apenas pela entrada em um novo período utópico. O que está em crise e em vias de desaparecimento é o papel dos *partidos* políticos como representantes da necessidade histórica, acima dos atores sociais e muitas vezes contra eles. Os grandes partidos populares de massa se originaram dos regimes totalitários no século XX; os novos movimentos sociais querem afastar-se o mais possível do modelo oferecido pelos partidos fascistas e comunistas. Daí o enfraquecimento das forças propriamente políticas, contrapartida da abertura e da atividade crescentes do espaço público e do papel cada vez mais importante da opinião pública, muito mais próxima, por sua própria flexibilidade e fragilidade, das demandas sociais que as grandes máquinas políticas seguras de si mesmas e do seu direito histórico de representar um povo rapidamente reduzido ao estado inferior de “massa”. Os novos movimentos sociais falam mais de uma autogestão que de sentido de história e mais de democracia interna que de tomada de poder.⁸⁵

Disso se retira que os movimentos sociais contemporâneos não estão a serviço de partido político ou de um modelo de sociedade perfeita.⁸⁶ Da mesma maneira, Manuel Castells refere que os movimentos contemporâneos não são contrários ao princípio da democracia representativa, mas denunciam a forma como essa democracia é praticada atualmente e não reconhecem sua legitimidade.⁸⁷ Assim, os movimentos sociais são importantes em virtude do lugar que ocupam na vida social, uma vez que não estão no topo ou no centro da sociedade. Estão espalhados por todo o corpo social, sendo que a sua presença ou a sua ausência é capaz de determinar quase todas as formas de ação social, em razão de que o que melhor os define é o elo estabelecido entre as orientações culturais e um conflito social, que comporta aspectos reivindicativos e políticos ao mesmo tempo que sociais.⁸⁸ Portanto, os movimentos sociais são capazes de definir projetos emancipatórios dentro de um contexto de globalização que se pauta pela homogeneização cultural, fragmentação da vida societária e reações fundamentalistas.⁸⁹

Resumidamente, os movimentos sociais são caracterizados por desenvolverem práticas de ação para transformar as relações de poder instituídas por meio da mobilização, apropriando-se de espaços públicos e tempos, tais como a mídia, motivados a cultivar

⁸⁵ TOURAINE, Alain. *Crítica* ... Ob. cit. p. 262-263.

⁸⁶ Idem. *Iguais e diferentes* ... Ob. cit. p. 133.

⁸⁷ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 172.

⁸⁸ TOURAINE, Alain. *Iguais e diferentes* ... Ob. cit. p. 170.

⁸⁹ SOUZA JUNIOR, José Geraldo. *Direito como liberdade: o direito achado na rua*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011. p. 163.

vínculos de agrupamentos e inspirados criativamente, por intermédio da cultura, da arte e da comunicação.⁹⁰ Dessa maneira, “[...] os movimentos sociais instauram um novo espaço público onde a sociedade passa a ouvir suas mensagens e traduzir as reivindicações em tomada de decisão política, sem com isso perder a autonomia conquistada no processo de luta”.⁹¹ Sendo assim, esses movimentos passam a agir politicamente de maneira criativa e transformadora com motivações culturais, o que permite que experiências psicológicas e culturais tornem-se conflitos sociais e inovações culturais.⁹²

A história política brasileira é marcada pela presença dos movimentos sociais, passando por momentos de fluxos ascendentes e refluxos. Entre as décadas de 1960 e 1980 surgiram outros atores sociais, com o apoio de setores da sociedade civil (como a Igreja Católica), em virtude da percepção de que era preciso uma ação coletiva para interferir e influir no processo de tomada de decisão política, motivados pela compreensão da precariedade das condições de vida da população. A partir de 1990, houve a incorporação de novos atores no chamado associativismo brasileiro.⁹³ Esse modelo de associativismo que está se consolidando ao longo dos anos 2000 é caracterizado pela tendência dos grupos e movimentos sociais organizados de se articularem em redes e criarem fóruns a partir dessas redes.⁹⁴

Maria da Glória Gohn destaca que as formas de associações civis organizadas em redes da atualidade são compostas por movimentos sociais, associações comunitárias, ônus, fóruns, conselhos, câmaras, assembleias, dentre outras, que podem ser agrupadas em três grandes blocos, quais sejam: movimentos e ações de grupos identitários que lutam por direitos; movimentos e organizações de luta por melhores condições de vida e trabalho, nos meios urbano e rural; e os movimentos globais ou globalizantes, como o Fórum Social Mundial.⁹⁵

A socióloga brasileira assinala, ainda, que os atores sociais e as principais associações e organizações da sociedade civil voltadas para ações coletivas que atuam em função de problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais públicos em direção à superação das

⁹⁰ MENEGATI, Solléria Rezende. Ob. cit. p. 51.

⁹¹ SOUZA JUNIOR, José Geraldo. Ob. cit. p. 158.

⁹² Ibidem.

⁹³ VIRGENS, André Ricardo Araujo; MOURA, Clarissa Viana Matos de. **Comunicação e movimentos sociais: uma análise do papel da comunicação no movimento dos sem-teto da Bahia**. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 31, 2009, Curitiba. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3832-1.pdf>> Acesso em: 09 jan. 2014.

⁹⁴ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 5 Ed. Petrópolis: Vozes, 2013.p. 11.

⁹⁵ Ibidem. p. 12-13.

desigualdades sociais, podem ser aglutinados em quatro sujeitos sociopolíticos: movimentos sociais; ONGs, entidades assistenciais e entidades do mundo empresarial articuladas pelo Terceiro Setor; fóruns, plenárias e articulações nacionais e transnacionais; e conselhos gestores de projetos, programas ou políticas sociais. A autora agrupa esses sujeitos em três grandes blocos: movimentos sociais propriamente ditos, redes de mobilizações compostas por associações de várias naturezas e os conselhos institucionalizados que atuam na esfera pública estatal.⁹⁶

Além disso, Maria da Glória Gohn descreve o cenário atual em torno de dez eixos temáticos que envolvem os movimentos, lutas, ações coletivas de associações e demandas, sendo eles: movimentos sociais ao redor da questão urbana; movimentos em torno da questão do meio ambiente: urbano e rural; movimentos identitários e culturais: gênero, etnia, gerações; movimentos de demandas na área do direito; movimentos ao redor da fome; mobilizações e movimentos sociais na área do trabalho; movimentos decorrentes de questões religiosas; mobilizações e movimentos rurais; movimentos sociais no setor de comunicações e movimentos sociais globais.⁹⁷

Nos movimentos sociais existem altos e baixos vertiginosos, momentos dramáticos, conflitos e cisões, bem como uma interação intensa com as forças e as subculturas que estão em suas fronteiras e/ou em oposição a eles. Assim, a “[...] comunicação e a mídia, tanto dentro quanto fora de suas fileiras, desempenham um enorme papel na trajetória dos movimentos”.⁹⁸ As ações dos movimentos sociais têm visibilidade nos meios de comunicação tradicionais (hegemônicos), mas, na maioria das vezes, estes meios apresentam os movimentos de forma distorcida, e contribuem para a exclusão de uma grande parcela da população que não se enquadra no padrão divulgado por essa mídia: homem branco, homossexual, de classe social alta.⁹⁹

Nesse contexto, destaca-se que “[...] a enorme – ainda que oscilante – importância da mídia radical alternativa se deve ao fato de ser ela, comumente, que primeiro articula e difunde as questões, as análises e os desafios dos movimentos”.¹⁰⁰ Mídia radical, de acordo com John D. H. Downing, é a “[...] mídia – em geral de pequena escala e sob muitas formas diferentes – que expressa uma visão alternativa às políticas, prioridades e perspectivas hegemônicas”. Assim, a mídia radical surge como uma maneira daqueles que não têm voz na

⁹⁶ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos** ... Ob. cit. p. 39-40.

⁹⁷ Ibidem. 43-44.

⁹⁸ DOWNING, John D. H. **Mídia Radical: rebeldia nas comunicações e movimentos sociais**. Trad. Silvana Vieira. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004. p. 59.

⁹⁹ MENEGATI, Solléria Rezende. Ob. cit. p. 51.

¹⁰⁰ DOWNING, John D. H. Ob. cit. p. 65.

mídia tradicional hegemônica de disponibilizar informações, apresentar opiniões e posicionamentos próprios, sem distorções ou interpretações equivocadas. A noção de redes é essencial tanto para a mídia radical alternativa como para os movimentos sociais e políticos, pois as redes de comunicação “[...] constituem uma das dimensões primárias de todos os movimentos sociais e uma dimensão de audiência vital para a mídia radical”.¹⁰¹

Diante da importância das redes de comunicação para os movimentos sociais, a evolução das TIC e a criação e popularização da internet, ocorridas nas últimas décadas do século passado, oferecem ferramentas passíveis de apropriação e potencialização dos discursos praticados pelos movimentos sociais por meio da mídia radical.

De acordo com John D. H. Downing

A Internet pode vir a ser nossa primeira esfera pública global, num meio pelo qual a política pode tornar-se realmente participativa, tanto em âmbito regional quanto internacional. E é o primeiro veículo que oferece, aos indivíduos e coletivos independentes de todo o mundo, a chance de comunicar-se, com suas próprias vozes, com uma audiência internacional de milhões de pessoas. Portanto, as possibilidades técnicas da Internet como esfera pública são ilimitadas.¹⁰²

O ativismo social e de mídia está sendo impactado pela internet, podendo-se destacar duas consequências dessa mudança. A primeira é a possibilidade de expressão de forma direta dos articuladores dos movimentos sociais por meio de documentos divulgados pela internet. A segunda é que os ativistas sociais estão cada vez mais na defensiva, em razão das atuais tendências socioeconômicas, na luta para proteger as liberdades civis e os direitos humanos, ao mesmo tempo em que contestam as políticas econômicas regressivas. Com isso, as fronteiras que separam os ativistas populares dos produtores de mídia radical estão cada vez mais indistintas.¹⁰³

Com o avanço das novas tecnologias informacionais há um incremento na prática do ativismo, podendo ser identificada a figura do ciberativista. Desta forma, muitos movimentos sociais passam a ter voz ativa por meio da internet, onde podem tornar-se selecionadores das informações úteis à sua causa e passam, aos poucos, a gozar de maior legitimidade social e reconhecimento.¹⁰⁴ Cumpre salientar que o ativismo virtual e os debates promovidos no ciberespaço não pretendem reduzir a importância dos movimentos realizados de forma *off-*

¹⁰¹ DOWNING, John D. H. Ob. cit. p. 21; 70-71.

¹⁰² Ibidem. p. 270-271.

¹⁰³ Ibidem. p. 275.

¹⁰⁴ OLIVEIRA, Rafael dos Santos de. Dos primórdios da internet à blogosfera: implicações das mudanças nos fluxos informacionais na sociedade em rede. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; SILVA, Rosane Leal da. **Direitos emergentes na sociedade global**: anuário do programa de pós-graduação em direito da ufsm. Ijuí: Unijuí, 2013. p. 337.

line, pelo contrário, buscam fortalecê-los e contribuir para o aumento do alcance da discussão de determinados assuntos, caracterizando-se a internet como uma ferramenta em favor daqueles excluídos e esquecidos pela mídia tradicional.¹⁰⁵

Diante disso, os movimentos sociais “[...] precisam abrir um novo espaço público que não se limite à internet, mas se torne visível nos lugares da vida social. É por isso que ocupam o espaço urbano e os prédios simbólicos”. Esse novo espaço público é um híbrido entre as redes sociais da internet e o espaço urbano ocupado, sendo um espaço de comunicação autônoma¹⁰⁶, que é identificado a partir de ações realizadas na rua que foram convocadas e divulgadas por meio das TIC. As revoltas e protestos que delimitam a identificação desse espaço público começaram na Tunísia e na Islândia. Posteriormente, encontra-se a Revolução Egípcia, as insurreições árabes, os “Indignados” da Espanha, o movimento Occupy Wall Street.¹⁰⁷ Seguindo essa tendência de mobilização social¹⁰⁸ feita por meio das NT com a posterior ocupação do espaço urbano, chegamos ao caso do Brasil, em 2013, que será melhor abordado posteriormente.

A análise dos movimentos sociais contemporâneos e da sua relação com as NT, especialmente no que tange à difusão de informações e mobilização de sujeitos, serve para destacar que, mesmo com algum enfraquecimento político em relação aos movimentos sociais “tradicionais”, não houve perda substantiva da capacidade desses atores coletivos constituírem e lutarem por novos direitos a partir desses processos sociais emergentes.¹⁰⁹ Essa constatação ocorre porque a emergência desse novo sujeito coletivo é capaz de operar um processo por meio do qual a carência social encontrada na reivindicação dos movimentos é percebida por eles como negação de um ou mais direitos, provocando a luta pela garantia e efetivação desses direitos.¹¹⁰

Diante de tudo isso, verifica-se que os movimentos sociais dão corpo, movimento e voz a anseios sociais, culturais e políticos. Como ator social coletivo organizado, os movimentos sociais criam novos espaços de tomada de consciência, de participação e de ação,

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Rafael dos Santos de. Ob. cit. p. 335.

¹⁰⁶ CASTELLS, Manuel. *Redes ...* Ob. cit. p. 15-16.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Importante frisar, nesse ponto, que mobilização social não é sinônimo de movimento social. Mobilização social possui as seguintes características que a diferencia de movimento social: a adesão das pessoas se dá em uma determinada ação social, pequena ou grande; é uma ação criada de fora para dentro, na qual a identidade também é criada de fora para dentro, voltada para a realização de certos objetivos; o objetivo central é a manifestação e não o resultado da ação; aprende-se no processo; ocupa-se com questões locais e imediatas, para buscar resolver uma dada situação específica. GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 4ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012. p. 65-68.

¹⁰⁹ SOUZA JUNIOR, José Geraldo. Ob. cit. p. 167.

¹¹⁰ *Ibidem*. p. 171.

com a possibilidade de amplificação dos seus discursos e informações por meio das TIC. Com isso, são capazes de ampliar o debate sobre os temas de seu interesse, de combater visões distorcidas por vezes veiculadas e de ampliar a noção de “político”, levando debates sobre questões sociais, culturais e políticas para espaços não institucionalizados e muitas vezes esquecidos pelas instituições. Além disso, com a conscientização acerca das injustiças sofridas, a luta por direitos (garantia e/ou efetivação) surge no horizonte dos movimentos sociais, como uma forma de combate às opressões sofridas por grande parte da sociedade.

A redemocratização do Brasil, ocorrida na década de 1980, deu-se a partir de lutas e pressões populares, onde parte da sociedade civil mobilizou-se para exigir a queda da ditadura civil-militar instaurada em 1964. Neste contexto, os movimentos sociais tiveram papel de destaque, com participação ativa tanto na queda do regime quanto na elaboração da Constituição Federal de 1988. Essa Constituição foi chamada de Constituição Cidadã, em razão das várias inovações trazidas em seu texto. A participação da sociedade civil nos assuntos do Estado é uma destas novidades, no sentido de ter ampliado as formas de participação, assunto que será tratado no próximo subcapítulo.

1.4 Direito de participação na Constituição Federal de 1988

A participação do cidadão na tomada de decisões, como visto alhures, não vai de encontro à representação, pelo contrário, são complementares. Mesmo que os ambientes menores, como as comunidades e associações, sejam os mais propícios para o desenvolvimento da participação ideal, bem como para o aprendizado e prática da democracia cotidianamente, o engajamento e envolvimento nas questões estatais, em todos os níveis da federação, é extremamente necessário. O acento na participação democrática e na ampliação das liberdades políticas e sociais dá-se, dentre outras razões, em função da dificuldade de perseguir o bem comum em um sistema político representativo que se baseia na defesa de interesses particulares.

A ampliação dos cânones democráticos entra em debate com a ascensão do Estado Democrático de Direito, que começa a ser pensado a partir de meados do século XX, em virtude dos regimes totalitários vistos na Europa, como o Nazismo e o Fascismo. Esta forma de Estado possui um conteúdo transformador diferente do visto no Estado Social, fomentando a participação pública no processo de construção ou reconstrução da sociedade. Possui como

princípios: constitucionalidade; organização democrática da sociedade; sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos; justiça social como mecanismo corretivo das desigualdades; igualdade como articulação de uma sociedade justa; divisão de Poderes; legalidade, por meio de uma ordenação racional de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência; e segurança e certeza jurídicas.¹¹¹

Neste sentido, “[...] a *participação política* enquanto conceito da Política é um fenômeno altamente desejável para a realização de sociedade democrática. Enquanto conceito do Direito, é um instituto a ser disciplinado basicamente nas Constituições políticas”.¹¹² Portanto, “A democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos”.¹¹³ São as Constituições, portanto, que devem tratar sobre a participação da sociedade nas tomadas de decisão do Estado, com o fito de atribuir cada vez mais poder real ao povo, de garantir maior legitimidade às decisões estatais, não mais com o foco limitado à legalidade dessas decisões.

A Constituição, ao ser vista pelo seu prisma material e não meramente formal, reforça o princípio da unidade da Constituição, onde a legitimidade do ordenamento constitucional não tem apenas a finalidade de segurança, mas também de justiça substantiva, material. Essa ideia de justiça passa a incorporar todos os direitos fundamentais, até alcançar, com a democracia participativa, “[...] um paradigma de juridicidade compendiado na dignidade da pessoa humana”.¹¹⁴ Em outras palavras, a realização dos direitos fundamentais, que se relacionam em maior ou menor intensidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, passa pela participação popular, ou seja, a justiça substantiva, finalidade da legitimidade do ordenamento constitucional pelo viés material, somente pode ser pensada juntamente com a democracia participativa.

Nessa senda, a chave constitucional do futuro reside na democracia participativa, ou seja, a Constituição é a estrada real que conduz à democracia participativa. Essa relação entre Constituição e participação é o meio mais seguro de concretizar o Estado (democrático) de Direito, as liberdades públicas e os direitos fundamentais, rompendo com a sequência histórica na evolução do sistema representativo, onde o cidadão deve tornar-se titular efetivo

¹¹¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 7 Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 97-99.

¹¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 61.

¹¹³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 34.

¹¹⁴ *Ibidem*. p. 27-28.

de um poder superior.¹¹⁵ Assim, somente por meio da Constituição é que se poderá efetivar a democracia participativa, e somente por meio da democracia participativa é que os direitos fundamentais serão concretizados.

Partindo-se da ascensão do Estado Democrático de Direito, que tem, dentre outros princípios caracterizadores, o constitucionalismo e a democracia, consubstanciada na participação popular na construção ou reconstrução da sociedade, resta ver se a Constituição Federal de 1988 possui caráter vanguardeiro e progressista, ou seja, se é possível identificar a existência de um direito de participação.

A história do Brasil da última metade do século passado foi marcada pela Ditadura Civil-Militar, quando diversos direitos sociais foram solapados pela edição dos Atos Institucionais, tais como: suspensão dos direitos políticos dos cidadãos; cassação de mandatos parlamentares; eleições indiretas para governadores; dissolução de todos os partidos políticos; instituição do bipartidarismo; cassação de mandatos. Diante desse contexto, parte da sociedade mobilizou-se para lutar pela redemocratização do país e pelo restabelecimento das garantias dos cidadãos.

No ano de 1985 foi atribuída ao Congresso Nacional a função de elaborar a nova Constituição do Brasil, o que implicou na reunião da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, unicameralmente, em Assembleia Constituinte. Conforme destaca Luís Roberto Barroso, a Constituição Federal de 1988 foi o ponto culminante de um processo de luta popular pela restauração do Estado Democrático de Direito e da superação do autoritarismo que marcou o Regime instaurado em 1964.¹¹⁶ Insta ressaltar que durante o processo de elaboração da Constituição, a participação da sociedade foi bastante intensa. Foram apresentadas 122 emendas populares, algumas com grande adesão, como a reforma agrária, que recebeu um milhão de assinaturas, ou a estabilidade no emprego, com quinhentas mil assinaturas. Além disso, a população esteve presente nas dependências do Congresso Nacional durante o processo constituinte, com presença diária de cerca de dez mil pessoas.¹¹⁷

A restauração de um Estado Democrático de Direito no Brasil é a primeira disposição do Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, que tem como finalidade assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna,

¹¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria** ... Ob. cit. p. 34-37.

¹¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. Doze anos de Constituição Brasileira In: BARROSO, Luís Roberto (Org.) **Temas de Direito Constitucional**. 2 Ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 10.

¹¹⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 2 Ed. Brasília: Paz e Terra, 1990. p. 460;470.

pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Para Paulo Bonavides, o Preâmbulo é, por um lado, “[...] a suma de preceitos básicos por onde se governa a Constituição”, e, por outro lado, “[...] o patamar mais alto a que pode subir a materialidade normativa dos princípios”, que servem como bússola ao sistema.¹¹⁸ Trata-se de verdadeira luz inspiradora da Constituição, onde os principais preceitos constitucionais estão insculpidos, irradiando-se sobre todos os demais. Assim, não é apenas um texto de introdução, mas inspiração para toda interpretação constitucional. Nas palavras de Alexandre de Moraes, “[...] o preâmbulo não é juridicamente irrelevante, uma vez que deve ser observado como *elemento de interpretação e integração* dos diversos artigos que lhe seguem”.¹¹⁹ Os preceitos não foram insculpidos à toa no Preâmbulo, existindo forte razão para o estabelecimento da democracia no país já nessa parte, na medida em que se buscava a superação do regime ditatorial anterior.

Novamente no artigo 1º, *caput*, da Carta Magna, está previsto que a República Federativa do Brasil constitui-se Estado Democrático de Direito, sendo a cidadania um dos seus fundamentos (inciso II). No que toca à cidadania, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sentido mais amplo do que o simples fato de se possuir direitos políticos (votar e ser votado). O texto constitucional qualifica os participantes da vida do Estado, ou seja, reconhece o indivíduo como integrado na sociedade estatal.¹²⁰ A cidadania, no texto constitucional, foi redimensionada em razão da garantia de diversos direitos fundamentais, de ser um fundamento da democracia brasileira, bem como em função da busca de uma sociedade mais justa, com foco na justiça substantiva, como se pode ver, por exemplo, nos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º.

Diante disso, José Afonso da Silva aduz que:

Uma ideia essencial do conceito de “cidadania” consiste na sua vinculação com o princípio democrático. Por isso, pode-se afirmar que, sendo a democracia um conceito histórico que evolui e se enriquece com o evoluir dos tempos, assim também a cidadania ganha novos contornos com a evolução democrática. É por essa razão que se diz que a cidadania é tributária da soberania popular.¹²¹

¹¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria ...** Ob. cit. p. 40.

¹¹⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24 Ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 20.

¹²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35 Ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 104.

¹²¹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 7 Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 37.

Posta nestes termos, a cidadania consagrada na Carta de 1988 não é uma concessão do Poder Público, mas sim verdadeiro direito conquistado nas lutas sociais pela democratização brasileira, que visa o “[...] aprimoramento da relação governo e sociedade, objetivando construir a cogestão do Estado, na busca por atingir os objetivos fundamentais da nação, ou seja, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.¹²²

Além da cidadania, o artigo 1º, em seu parágrafo único, consagra que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos previstos na Constituição.¹²³ Dessa maneira, há formalmente declarado que é o povo quem possui soberania, devendo o Estado basear-se sempre na vontade de quem detém o poder. Paulo Bonavides refere que “[...] a soberania constitucional é a verdadeira soberania do Estado - noutras palavras é a soberania do povo havida por pedra angular da democracia de participação”. Inverte-se, assim, a ideia da clássica democracia representativa, onde o povo simplesmente adjetiva a soberania, o qual é soberano apenas na aparência, passando a ser substantivo, o que significa ser o povo a encarnação da soberania mesma, em sua titularidade e exercício.¹²⁴

Insta salientar que a inclusão da possibilidade de exercício do poder diretamente pelo povo foi realizada somente por meio de negociação entre os constituintes. Durante reunião da Assembleia Constituinte onde se discutia sobre o Preâmbulo, houve debate acerca da inclusão ou não da referência a Deus, envolvendo alguns constituintes à esquerda e outros ligados à Igreja. Diante desse impasse foi realizada uma negociação entre os que rejeitavam e os defensores da proposta, resultando em um acordo. Para que “Deus” constasse no preâmbulo da Constituição, a fórmula já tradicional, encontrada em todos os textos constitucionais desde 1934, de que “Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”¹²⁵, tinha de ser alterada.¹²⁶

Essa fórmula estava inscrita no Segundo Substitutivo do Relator do Projeto de Constituição, apresentado em setembro de 1987. Quando da apresentação do Substitutivo da

¹²² FAVRETO, Rogério. O direito à participação popular na gestão pública. In: BELLO, Enzo *et al.* (Org.). **Direito e marxismo: tendências atuais**. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 126.

¹²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 10 jul. 2013.

¹²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria ...** Ob cit. p. 42;44.

¹²⁵ BRASIL. **Segundo substitutivo do relator ao projeto de constituição**. Brasília, DF, set. 1987. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>> Acesso em: 07 jan. 2015.

¹²⁶ ABRAMOVAY, Pedro. O que deus tem a ver com a política nacional de participação social? **Brasil Post**. 11 jun. 2014. Disponível em <http://www.brasilpost.com.br/pedro-abramovay/deus-decreto-participacao-social_b_5479388.html> Acesso em: 22 dez. 2014.

Comissão de Sistematização às emendas de plenário, em outubro de 1987, o texto do parágrafo único era ainda mais amplo que o atual: “Todo o poder pertence ao povo, que o exerce diretamente, nos casos previstos nesta Constituição, ou por intermédio de representantes eleitos”.¹²⁷ Como visto, esse dispositivo recebeu outra redação quando da aprovação da Constituição em Plenário, sendo que, “[...] embora mantendo os mesmos elementos, variou a ênfase, dando prelaia à representação e alterando, significativamente, o verbo *pertencer* por *emanar*”.¹²⁸ Mesmo com algum recuo com relação ao texto levado à votação em Plenário, o exercício direto do poder foi garantido, consagrando, assim, a democracia participativa no texto constitucional vigente.

Ainda na questão do processo de elaboração da Constituição, no tocante à participação popular, a Constituição de 1988 poderia ter avançado muito mais do que a previsão atual. O Anteprojeto de Constituição apresentado em 26 de junho de 1987 pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte continha dispositivo que tratava especificamente sobre a participação direta. Trata-se do artigo 18, VII, alíneas “a” a “e”.¹²⁹ Estava previsto que o Estado deveria estimular a participação em todas as esferas e níveis da administração pública (alínea “a”), com a garantia de participação dos movimentos sociais organizados, no âmbito local, municipal, estadual e federal, com vistas à defesa dos interesses da população, à desburocratização e ao bom atendimento ao público (alínea “b”). Além disso, as entidades e associações representativas de interesses sociais e coletivos seriam legítimas para requerer informações junto ao Poder Público e para promover ações para resguardar os interesses que elas representassem (alínea “c”). A alínea “d” dizia que a lei regulamentaria o acompanhamento, o controle e a participação dos representantes da comunidade no tocante às ações do governo, nas etapas de planejamento, elaboração e organização, garantindo o acesso amplo às informações necessárias para essa participação.

Por fim, havia a previsão de criação obrigatória de uma comissão quando se tratasse de serviço público ou atividade essencial, executado tanto pelo Estado quanto por permissionário ou concessionário, composta por representantes do órgão concedente, da empresa (se fosse o caso de permissão ou concessão), dos seus empregados e dos usuários, para realizar a fiscalização e o planejamento (alínea “e”). Infelizmente, a Constituição

¹²⁷ BRASIL. **Substitutivo da comissão de sistematização às emendas de plenário**. Brasília, DF, out. 1987. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-244.pdf>> Acesso em: 07 jan. 2015.

¹²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ob. cit. p. 77.

¹²⁹ BRASIL. **Anteprojeto de Constituição**. Brasília, DF, 26 jun. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>> Acesso em: 22 dez. 2014.

aprovada excluiu essas previsões, que eram bastante claras quanto à participação dos cidadãos (organizados ou não) nos assuntos tratados pelo Estado.

Levando-se em consideração o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, vislumbra-se que a Assembleia Constituinte de 1988 não optou por uma forma específica de democracia, preferindo mesclar os modelos representativo e participativo. Sendo assim, mesmo que o modelo representativo seja o dominante, o povo pode exercer seu poder diretamente. Nossa Lei Fundamental apostou em um conceito complexo-normativo, o que se traduz em uma relação dialética e integrativa entre os sistemas democráticos representativo e participativo.¹³⁰ Nessa senda, infere-se que a democracia participativa não deve ser vista como substitutiva da democracia indireta, uma vez que ambas são complementares, servindo os instrumentos constitucionais de democracia participativa, de acordo com Kildare Gonçalves Carvalho, para corrigir os excessos e as insuficiências do modelo representativo.¹³¹

Diante de tudo isso, o artigo 1º, especialmente o inciso II e o parágrafo único, juntamente com o Preâmbulo, enunciam o princípio democrático, que integra o regime democrático brasileiro, o qual é fundado no princípio da soberania popular.¹³² Verifica-se, com isso, que a “[...] *base da nossa Constituição está em configurar a cidadania como elemento estrutural do Estado Democrático de Direito*”,¹³³ O princípio democrático, dessa maneira, tornou-se “[...] princípio informador do Estado e da sociedade, inclusive pela participação no processo de organização da forma do Estado e de governo”. Sendo assim, Rogério Favreto é taxativo ao afirmar que se trata “[...] de *direito fundamental do cidadão participar da gestão do Estado*”, bem como é instrumento basilar para potencialização e melhor eficácia dos demais direitos fundamentais. Todavia, como já ressaltado anteriormente, “[...] a sua efetivação precisa ser construída e conquistada cotidianamente”.¹³⁴

O que reforça e comprova a alegação de que a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito de participação é que o constituinte incluiu no texto aprovado diversos dispositivos que estabelecem institutos participativos ou que garantem direitos que possibilitam a participação na estrutura estatal. Nesse sentido, José Afonso da Silva¹³⁵ inclui o direito de participação no rol dos direitos coletivos, em virtude de que somente poderá ser exercido por um número razoável de cidadãos, isto é, uma coletividade, mesmo que sem organização

¹³⁰ FAVRETO, Rogério. Ob. cit. p. 122.

¹³¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional:** teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 462.

¹³² SILVA, José Afonso da. **Curso ...** Ob. cit. p. 125.

¹³³ FAVRETO, Rogério. Ob. cit. p. 123.

¹³⁴ Ibidem. p. 123-127.

¹³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso ...** Ob. cit. p. 261-262.

formal. Diferencia entre a participação direta dos cidadãos; a participação orgânica, às vezes resvalando para uma forma de participação corporativa; e o direito de participação da comunidade.

Para melhor visualização do papel atribuído pela Constituição à participação, Diogo de Figueiredo Moreira Neto utiliza-se da *classificação funcional* dos instrumentos e mecanismos participativos, que leva em conta as modalidades de participação de acordo com o campo de atuação participativa, isto é, conforme os Poderes do Estado: participação legislativa, participação administrativa e participação judicial.¹³⁶

Isso já demonstra que todos os Poderes de Estado podem se abrir para a participação, mesmo que esse processo de democratização seja lento e gradual. A participação legislativa é a mais antiga e de maior importância, uma vez que se refere às escolhas normativas que a sociedade tomará. Por sua vez, a participação administrativa é mais recente, com o intuito de aproximar o administrado da decisão do Executivo de formas muito diversificadas, fazendo com que a decisão seja mais afinada com os interesses a que se dirige. Por fim, a participação judicial foi enriquecida na medida em que novos interesses tornaram-se passíveis de tutela jurisdicional, bem como foram ampliadas as formas de legitimação processual para a proteção de antigos e novos interesses. Isso significa que as pessoas não atuam mais somente na defesa de interesses individuais, mas também daqueles metaindividuais de toda a sociedade ou de segmentos dela.¹³⁷

Com relação à participação legislativa, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu relação taxativa dos institutos, previstos nos incisos do artigo 14. Com isso, o constituinte acabou por restringir a adoção de outras modalidades participativas apenas por meio de emenda. São três as formas previstas de participação no Poder Legislativo: plebiscito, referendo e iniciativa popular.¹³⁸ José Afonso da Silva afirma que essas três formas de participação legislativa são institutos de democracia semidireta, por combinarem instituições de participação direta com instituições de participação indireta.¹³⁹

Diferentemente do que ocorre com a participação legislativa, que possui rol taxativo de modalidades, o constituinte não fechou as portas à criação e à evolução legislativa dos institutos de participação administrativa e judicial.¹⁴⁰ Isso significa que os institutos e

¹³⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ob. cit. p. 76.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. BRASIL. **Constituição da República** ... Ob. cit.

¹³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso** ... Ob. cit. p. 141.

¹⁴⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ob. cit. p. 78.

modalidades de participação nos Poderes Executivo e Judiciário previstos na Constituição não esgotam as possibilidades participativas, podendo, com a evolução do sistema democrático, serem criadas novas formas de exercício do direito de participação. A não existência de rol taxativo dos instrumentos de participação no Executivo e no Judiciário vai ao encontro da necessidade de ampliação da demodiversidade, referida no subcapítulo 1.2, que significa na inovação e criação de novos mecanismos democráticos, ou seja, diversificar a democracia por meio da experimentação.

A participação administrativa tem como objetivo principal o controle da legitimidade dos atos da Administração Pública, mas pode servir, também, como forma de controle da legalidade da ação governamental, podendo ser exercida em qualquer dos campos da atividade administrativa do Estado. Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca dez institutos de participação administrativa, previstos diretamente na Constituição ou não proibidos por ela: coleta de opinião, debate público, audiência pública, colegiado público¹⁴¹, cogestão de paraestatal, assessoria externa, delegação atípica, provocação do inquérito civil¹⁴², denúncia aos tribunais ou conselhos de contas¹⁴³ e reclamação relativa à prestação de serviços públicos¹⁴⁴ ¹⁴⁵.

Finalizando a identificação de institutos de participação com relação aos Poderes do Estado, as modalidades participativas no âmbito judicial podem ser divididas em dois tipos: direito de ação, principalmente no que se refere à defesa de interesses metaindividuais; e participação, ocasional ou permanente, em órgãos jurisdicionais. Assim, “[...] a participação judicial se mostra politicamente relevante não tanto no caso de dedução de interesses individuais, mas de salvaguarda de interesses metaindividuais, cuja afirmação ou sacrifício podem repercutir ponderavelmente sobre a sociedade”. São nove os principais institutos de participação judicial: mandado de segurança coletivo¹⁴⁶, ação popular¹⁴⁷, ação civil pública¹⁴⁸, ação de inconstitucionalidade¹⁴⁹, ação de impugnação de mandato eletivo¹⁵⁰, queixa-crime

¹⁴¹ Pode ser adotado em todos os níveis federativos. Podem ser citados os seguintes exemplos da previsão desse instituto na Constituição Federal: Conselho da República (art. 89, VII), da participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos que tenham como objeto de discussão e deliberação interesses profissionais ou previdenciários dessas pessoas (art. 10), o caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social (art. 194, VII), dentre muitos outros.

¹⁴² Artigo 129, III, da Constituição Federal.

¹⁴³ Artigo 74, §2º e artigo 70, *caput*, da Constituição Federal.

¹⁴⁴ Artigo 37, §3º, da Constituição Federal.

¹⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ob. cit. p. 87;125.

¹⁴⁶ Artigo 5º, LXIX e LXX, da Constituição Federal.

¹⁴⁷ Artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

¹⁴⁸ Artigo 129, III, da Constituição, disciplinado pela Lei 7.347, de 1985.

¹⁴⁹ Artigo 103, da Constituição Federal.

¹⁵⁰ Artigo 14, §10º, da Constituição Federal.

com suspensão de funções do Presidente da República¹⁵¹, legitimação extraordinária de comunidades e organizações indígenas¹⁵², júri¹⁵³, e acesso da advocacia às magistraturas togadas¹⁵⁴.¹⁵⁵

Existem muitas outras previsões na Constituição de 1988 que tratam sobre a questão da participação do cidadão na tomada de decisões pelo Estado. Além dos já indicados, pode-se citar, a título exemplificativo, outros dispositivos constitucionais que preveem a possibilidade de ação do cidadão no seio das instituições estatais:

Art. 10 – assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação;

Art. 194 - a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade;

Art. 198, III – prevê a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde;

Art. 204, II – dispõe sobre a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência social;

Art. 206, VI – consagra a gestão democrática no ensino público;

Art. 216, §1º - estabelece que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro.¹⁵⁶

O que se pretendeu com esta exposição breve de dispositivos constitucionais foi apontar que a participação em questões do Estado não é benefício ou privilégio, tratando-se de verdadeiro direito fundamental, com vistas ao aprimoramento da relação entre governo e sociedade.¹⁵⁷ Portanto, a constatação da previsão do direito de participação se dá por meio de interpretação sistêmica da Constituição, não estando este direito insculpido em um único dispositivo constitucional, mas em vários.

Sendo direito do cidadão, há que se destacar o dever de o Estado prover instrumentos capazes de efetivar essa participação. Com isso, a esfera pública deve, além de garantir o direito, assumir a condição de indutor da cogestão do Estado, ou seja, é a gestão pública que deve chamar o cidadão a participar.¹⁵⁸ Todavia, caso isso não ocorra, cabe aos cidadãos

¹⁵¹ Artigo 86, da Constituição Federal.

¹⁵² Artigo 232, da Constituição Federal.

¹⁵³ Artigo 5º, XXXVIII, da Constituição Federal.

¹⁵⁴ São diversas as previsões constitucionais neste ponto: artigo 94, que dispõe sobre o acesso da advocacia aos Tribunais Regionais Federais, dos Estados e do Distrito Federal; artigo 104, que disciplina sobre o acesso de advogados ao Superior Tribunal de Justiça; artigo 111-A, I, que trata sobre o Tribunal Superior do Trabalho; artigo 119, II e 120, III, no que tange ao Tribunal Superior Eleitoral; e artigo 123, parágrafo único, I, sobre o acesso de advogados ao Tribunal Militar.

¹⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ob. cit. p. 91;144-145.

¹⁵⁶ BRASIL. **Constituição da República** ... Ob. cit.

¹⁵⁷ FAVRETO, Rogério. Ob. cit. p. 126.

¹⁵⁸ Ibidem. p. 128.

buscarem sua participação, por meio de lutas sociais, para reafirmarem sua condição de detentores do poder (art. 1º, parágrafo único, CF). Desta maneira, “Além de ‘abrir-se’ à participação, o Estado tem que induzir e sensibilizar as pessoas por meio da criação de espaços e esferas de participação”, o que pode gerar, como referido anteriormente, a aproximação entre representante e representado, reduzindo, assim, o déficit de legitimidade do sistema representativo¹⁵⁹, e, conseqüentemente, aumentando a legitimidade das decisões tomadas.

Mesmo sendo possível a identificação do direito de participação popular no texto constitucional, a sua efetivação e ampliação caminha a passos lentos, em função de que ao se falar em democracia a ideia que sobressalta é a de representação. Inclusive existem muitos representantes que acreditam que a participação do povo limita-se ao voto, à escolha dos representantes, o que pode ser verificado pela pouca utilização de instrumentos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Portanto, a pouca utilização de instrumentos de participação é intimamente ligada à crise de representatividade abordada anteriormente, tendo em vista que a maioria dos políticos, ao serem eleitos, dispensa o diálogo com a população.

Todavia, esse quadro sofreu alteração no ano de 2014, quando foi editado o Decreto 8.243, que institui a PNPS e o SNPS, regulamentando a participação social no âmbito da administração pública federal. Esse Decreto gerou uma série de ataques e acusações por diversos setores, especialmente da mídia tradicional e de políticos. Importante destacar que o lançamento dessa norma foi feito menos de um ano após as manifestações de junho de 2013, que levou milhões de brasileiros para as ruas de todo o país e chacoalhou as estruturas institucionais. Nessa medida, o próximo capítulo será dedicado aos acontecimentos de junho de 2013, às reações políticas relativas aos protestos, bem como abordará o Decreto 8.243/2014, que trata sobre o direito de participação.

¹⁵⁹ FAVRETO, Rogério. Ob. cit. p. 128.

2 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO: das manifestações populares de junho de 2013 ao Decreto 8.243/2014

A crise de representatividade é constatada por muitas pessoas, que não se sentem representadas pelos políticos eleitos e que querem, de alguma forma, participar na decisão acerca dos rumos que o Estado deve tomar. Não negam a democracia, mas sim a forma como a política é praticada por representantes muitas vezes distantes dos representados. Assim, mesmo que se constate a apatia política, esse sentimento se dá justamente pela falta de incentivo para o maior envolvimento político. Diante disso, quando surgem oportunidades de participação em alguma ação política importante, as pessoas tendem a mobilizarem-se para, ao menos, demonstrarem seu repúdio à política praticada dentro dos gabinetes. Neste sentido, o mês de junho de 2013 foi histórico no Brasil.

Da mesma forma que em outros lugares do mundo nesse começo de século, o país foi palco de uma série de protestos e manifestações que tomaram as ruas de centenas de cidades. Esses acontecimentos começaram com uma pauta única, a revogação do aumento das tarifas do transporte público, mas que tomou proporções não imaginadas, principalmente em razão da forte repressão policial aos manifestantes da primeira semana. Milhões de pessoas levantaram bandeiras, cartazes, entoaram gritos de ordem por todo o Brasil, com relação a questões de ordem social, política, jurídica e cultural, ou seja, a pauta única deu lugar a muitas outras reivindicações. Os protestos de junho de 2013 guardam semelhanças com outros ocorridos anteriormente ao redor do mundo, tais como o uso das TIC e a ocupação de ruas, praças, prédios simbólicos, mas também possuem suas peculiaridades.

Esses protestos pegaram a sociedade de surpresa, em especial o corpo político. Sem saber como se portar em um primeiro momento, os políticos tiveram que encontrar formas de apresentar respostas à pressão popular das ruas. Diversas propostas legislativas foram votadas no calor das manifestações ou em razão delas. A Presidente da República, Dilma Roussef, chegou ao ponto de fazer um pronunciamento em rede aberta de rádio e de televisão, para demonstrar que as vozes da população não seriam levantadas em vão. Propôs, então, cinco pactos em reunião com governadores e prefeitos, dentre eles a reforma política, com prévia consulta à população por meio de um plebiscito. Esta proposta, em específico, foi a mais criticada e acabou sendo preterida.

Passado quase um ano das manifestações, foi editado o Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Todavia, muitas críticas foram feitas a esse Decreto, pela mídia tradicional, por políticos e por juristas, sob acusações, dentre outras, de ferir a Constituição Federal. Salienta-se que também se levantaram vozes favoráveis ao Decreto presidencial. Na linha das críticas, foram propostos diversos Projetos de Decreto Legislativo junto ao Congresso Nacional, com o fito de sustar os efeitos do Decreto 8.243/2014, sendo que um foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado para votação no Senado. Assim, o Decreto foi alvo de uma batalha midiática contrária, bem como é foco de uma batalha política travada no Congresso.

Diante de tudo isso, o presente capítulo presta-se para verificar se, e em que medida, as manifestações de junho de 2013 influenciaram na edição do Decreto 8.243/2014, bem como se as críticas feitas à norma prosperam, ou seja, se há vício de inconstitucionalidade na sua edição. Sendo assim, o capítulo foi dividido em quatro subcapítulos. A primeira parte tem como objetivo fazer uma análise ampla dos acontecimentos de junho de 2013, no intuito de identificar suas principais características e algumas de suas consequências referentes ao sistema político, mais especificamente o retorno do debate sobre a crise política brasileira. No segundo subcapítulo serão vislumbradas as reações do corpo político diante das manifestações, com maior atenção às reações da Presidência da República, com o objetivo de verificar se há relação entre as manifestações de junho de 2013 e a edição do Decreto 8.243/2014. O terceiro tópico abordará o texto do Decreto, para visualizar o que diz a norma que gerou tanta polêmica, assim como serão elencadas as reações contrárias e favoráveis, com a apresentação dos seus argumentos. Finalmente, a última parte deste capítulo é dedicada aos Projetos de Decreto Legislativo propostos com a finalidade de sustar os efeitos do Decreto que instituiu a PNPS e o SNPS, o que dará ensejo à análise da constitucionalidade, ou não, do Decreto.

2.1 A rua como palco e as novas tecnologias como instrumento de mobilização: as manifestações de junho de 2013

O século XXI é marcado, dentre outros acontecimentos, por grandes manifestações populares ocorridas em diversos países, tais como Tunísia, Islândia, Egito, países do chamado

mundo árabe (Argélia, Líbano, Jordânia, dentre outros), Espanha, Estados Unidos da América e mais recentemente na China. Todas essas manifestações, por mais diferentes que tenham sido suas causas, possuem características semelhantes, como o uso das NT e a ocupação da rua, de espaços urbanos, geralmente simbólicos.

O Brasil testemunhou no ano de 2013 acontecimentos que com certeza entraram para a história do país. Em junho desse ano foram realizadas diversas manifestações e protestos, espalhados pelas ruas de centenas de cidades brasileiras, reunindo milhões de pessoas que demonstraram sua indignação com relação a diversos temas, bem como reivindicaram direitos e melhorias em áreas sociais, políticas, jurídicas e culturais. Segundo Manuel Castells, que analisou a onda de protestos e manifestações que ocorreu ao redor do mundo nesse início de século:

Aconteceu também no Brasil. Sem que ninguém esperasse. Sem líderes. Sem partidos nem sindicatos em sua organização. Sem apoio da mídia. Espontaneamente. Um grito de indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais e foi se transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades.¹⁶⁰

Mesmo com algumas semelhanças entre todas as grandes manifestações que ocorreram ao redor do mundo, cada uma possui características próprias, tanto no que deu causa aos protestos, como na sua organização, mobilização, bandeiras levantadas pelos manifestantes, etc. Enfim, cada lugar guarda peculiaridades que dizem respeito àquele determinado local. No caso brasileiro, objeto deste estudo, essas características merecem ser melhor identificadas. Importante frisar desde já que o objetivo da presente análise é abordar, de maneira ampla, os acontecimentos de junho, com o intuito de verificar se é possível constatar sinais da existência de uma crise de representatividade manifestada nas ruas nesse período. Assim, as marcas que caracterizaram os protestos brasileiros ajudam a compreender o cenário político e algumas das consequências causadas pelos acontecimentos de junho.

O ano de 2013 foi de intensa mobilização de movimentos sociais e de organização de atos políticos, não tendo começado apenas no mês de junho. No início desse ano foram feitos protestos de movimentos organizados, especialmente movimentos feministas e movimentos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTT) contrários à indicação do Deputado Marco Feliciano, do Partido Social Cristão (PSC), para a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em razão de Marco Feliciano ter

¹⁶⁰ CASTELLS, Manuel. **Redes ...** Ob. cit. p. 178.

posição conhecida contrária aos movimentos de defesa dos direitos humanos.¹⁶¹ Em 06 de março de 2013 a sessão na qual ocorreria a eleição para a presidência da comissão foi adiada por causa da pressão exercida por militantes e defensores dos direitos dos homossexuais e dos negros, que lotaram a sala e pediam para que os deputados membros do colegiado votassem contra a indicação do deputado do PSC.¹⁶² Mas os protestos e o adiamento da votação não evitaram que Marco Feliciano fosse eleito no dia seguinte, 07 de março, em sessão que não pôde ser acompanhada pelos manifestantes, como a anterior, por decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Henrique Eduardo Alves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Com a escolha de Marco Feliciano para presidir a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, muitas manifestações contrárias a essa eleição ocuparam as ruas de diversas cidades do país. Manifestações essas que foram organizadas e convocadas, em regra, por meio da internet. Além das manifestações realizadas pelas ruas, foram criadas petições e abaixo-assinados virtuais¹⁶³ com o intento de destituir o deputado do PSC da presidência da Comissão.

Antes ainda dessas manifestações, em janeiro de 2013 foram feitos protestos na cidade de Taboão da Serra, região metropolitana de São Paulo, contra o aumento da tarifa do transporte público, o que culminou na revisão do aumento e na sua revogação.¹⁶⁴ Além de Taboão da Serra, houve protestos contra o aumento das passagens na cidade de Porto Alegre, em razão da elevação que ocorreu no dia 25 de março de 2013. Desde o dia em que ocorreu o aumento foram realizados protestos na cidade, mas, no dia 27, uma manifestação em frente à prefeitura municipal foi mais noticiada pela mídia nacional, em razão do confronto ocorrido entre alguns manifestantes e a Brigada Militar (BM). No dia 1º de abril realizou-se uma nova manifestação, em resposta à truculência policial e à reação da imprensa.¹⁶⁵ Em 04 de abril foi

¹⁶¹ ARTICLE 19. **Protestos no Brasil – 2013.** Disponível em <http://www.artigo19.org/protestos/Protestos_no_Brasil_2013.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

¹⁶² RICHARD, Ivan; LOURENÇO, Iolando. Em sessão tumultuada, Comissão de Direitos Humanos adia eleição de nova mesa diretora. **Agência Brasil.** Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-06/em-sessao-tumultuada-comissao-de-direitos-humanos-adia-eleicao-de-nova-mesa-diretora>> Acesso em: 14 out. 2014.

¹⁶³ Podem ser citadas como exemplo a petição realizada no site Avaaz, que contou com mais de meio milhão de assinaturas, e o abaixo-assinado proposto no site Petição Pública. Disponíveis em <https://secure.avaaz.org/po/petition/Imediata_destituicao_do_Pr_Marco_Feliciano_da_Presidencia_da_Comissao_de_Direitos_Humanos_da_Camara_Federal/?pv=1590> e <<http://www.peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=P2012N29300>> Acesso em: 14 out 2014.

¹⁶⁴ TARIFA ZERO. Prefeitura de Taboão da Serra revoga aumento de tarifa após protestos. Disponível em <<http://tarifazero.org/2013/01/17/prefeitura-de-taboao-da-serra-revoga-aumento-de-tarifa-apos-protestos/>> Acesso em: 22 jan. 2015.

¹⁶⁵ TARIFA ZERO GOIÂNIA. O exemplo de Porto Alegre. Disponível em <<http://tarifazero goiania.wordpress.com/2013/04/05/o-exemplo-de-porto-alegre/>> Acesso em 14 out. 2014.

prolatada decisão liminar que suspendeu o aumento da tarifa em processo movido pela bancada do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) da Câmara dos Vereadores de Porto Alegre, retornando, assim, o preço ao valor de R\$2,85 (dois reais e oitenta e cinco centavos).¹⁶⁶

Essas manifestações e protestos ocorridos no início de 2013, antes do mês de junho, são exemplos de que parte dos cidadãos já estava se mobilizando e indo às ruas, tanto com relação ao aumento das tarifas do transporte público, quanto por outros motivos, como no caso dos protestos contrários ao Deputado Marco Feliciano. Dessa forma, as manifestações de junho não representam um ato isolado do contexto onde aconteceram, pelo contrário, já havia um terreno fértil para a eclosão de protestos.

Conforme referido anteriormente, os acontecimentos de junho de 2013 possuem algumas semelhanças com as outras grandes manifestações ocorridas no mundo no século XXI, mas também guardam peculiaridades referentes ao contexto social, político e cultural brasileiro. André Singer afirma que os protestos que tomaram conta do Brasil no mês de junho se dividem em três fases, que duraram cerca de uma semana cada.¹⁶⁷ Essas fases foram divididas de acordo com os fatos que caracterizaram e marcaram cada etapa, podendo-se identificar os seguintes: papel dos movimentos sociais, mais especificamente do MPL, na origem das manifestações; uso das TIC; repressão policial; postura tomada pelos meios de comunicação tradicionais (TV, rádio e jornal); popularização dos protestos e ampliação das pautas; inexistência de lideranças claras e identificáveis; e fragmentação das mobilizações. Esses pontos destacados servem como norte para a análise das manifestações e de algumas de suas consequências, bem como acompanham a ordem cronológica dos acontecimentos.

A onda de manifestações que se espalhou pelo Brasil teve começo no final do primeiro semestre, onde o MPL, em virtude do anúncio do aumento das tarifas do transporte público em diversas cidades, passou a convocar manifestações, especialmente em São Paulo, cidade que teve a tarifa do transporte público ajustada em 2 de junho de 2013, com aumento de R\$0,20 (vinte centavos).¹⁶⁸ Com o anúncio do aumento das tarifas em São Paulo, o MPL convocou em 12 de maio o primeiro “Grande ato contra o aumento das passagens”, marcado

¹⁶⁶ LIMINAR suspende aumento da passagem de ônibus em Porto Alegre. **G1 Rio Grande do Sul**. Disponível em <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/liminar-suspende-aumento-da-passagem-de-onibus-em-porto-alegre.html>> Acesso em: 14 out. 2014.

¹⁶⁷ SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. In: **Revista Novos Estudos**. CEBRAP, 2013. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1534/file_1534.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015. p. 24.

¹⁶⁸ Informações disponíveis em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/05/1283973-haddad-afirma-que-havera-novo-aumento-de-onibus-em-sp-em-2014.shtml>> Acesso em: 20 out. 2014.

para o dia 6 de junho.¹⁶⁹ Antes da realização do ato na região central de São Paulo, foram feitas diversas ações e mobilizações populares pela cidade contrárias ao aumento da tarifa, principalmente nas periferias, o que também ajudou a divulgar o protesto do dia 6.¹⁷⁰

De acordo com o MPL, o primeiro grande ato reuniu cinco mil pessoas em frente ao Theatro Municipal, que seguiram em caminhada pelas ruas do centro da cidade.¹⁷¹ Houve confronto entre policiais e manifestantes, o que causou a detenção de quinze pessoas, sendo que ao menos trinta ficaram feridas. O MPL informou que as depredações começaram a partir de um segundo momento em que os manifestantes sofreram forte repressão policial.¹⁷² Nesse mesmo dia foram realizados atos em outras cidades, como Natal, Goiânia (cidades que já vinham realizando manifestações desde maio) e Rio de Janeiro.

Além do primeiro “Grande ato contra o aumento das passagens”, foram convocados mais três pelo MPL em São Paulo. Antes de falarmos sobre essas manifestações, necessário que se compreenda melhor o que é o MPL, como surgiu, qual a sua luta, tendo em vista a sua importância na convocação das manifestações que tomaram as ruas de todo o país.

No ano de 2003 aconteceu uma série de manifestações na cidade de Salvador contra o aumento das tarifas do transporte público, conhecida como Revolta do Buzu, consubstanciada em um processo descentralizado, onde a juventude tomou as ruas durante todo o mês de agosto. Algumas entidades estudantis, aparelhadas por grupos partidários, assumiram a liderança das manifestações e começaram a negociar com o governo, sem conseguir a revogação do aumento. Um ano depois, Florianópolis viveu a Revolta da Catraca, forçando o retorno do preço da tarifa ao valor que era antes do aumento.¹⁷³

Essas duas revoltas serviram de base para a fundação do MPL, no ano de 2005, durante o V Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre. Trata-se de “[...] um movimento social de transportes autônomo, horizontal e apartidário, cujos coletivos locais, federados, não se submetem a qualquer organização central. Sua política é deliberada de baixo, por todos”, em espaços sem dirigentes, não respondendo a nenhuma instância superior

¹⁶⁹ SÃO PAULO, Movimento Passe Livre. Convocatória: grande ato contra o aumento no dia 06/06! Disponível em <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/05/12/convocatoria-grande-ato-contra-o-aumento/>> Acesso em: 20 out. 2014.

¹⁷⁰ Idem. Ações pela cidade divulgam o grande ato do dia 6! Disponível em <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/06/06/acoes-pela-cidade-divulgam-o-grande-ato-do-dia-6/>> Acesso em: 20 out. 2014.

¹⁷¹ Idem. Nota sobre a manifestação do dia 6. Disponível em <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/06/07/nota-sobre-a-manifestacao-do-dia-6/>> Acesso em: 20 out. 2014.

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ SÃO PAULO, Movimento Passe Livre. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 13-15.

externa.¹⁷⁴ Por autonomia, o MPL entende que as pessoas diretamente envolvidas são responsáveis pelas suas escolhas e pela criação das regras do movimento, sem dependência de organizações externas, como partidos políticos ou entidades estudantis, nem de financiamentos que exijam contrapartida. A horizontalidade está consubstanciada na igualdade de poder de participação, sem qualquer forma de direção central. O apartidarismo se dá em razão de que o movimento acredita em uma nova forma de fazer política, de prática cotidiana, de pressão sobre o governo por políticas públicas, o que não significa ser antipartidário, tendo em vista que integrantes de partidos políticos são aceitos na luta pelo passe livre.¹⁷⁵

Trata-se, portanto, de um movimento social vinculado à questão urbana, mais especificamente à questão de transporte público que, como eles próprios referem, é um direito fundamental que permite a realização de outros direitos, porque garante o acesso a outros serviços públicos.¹⁷⁶ A forma de organização é participativa, onde todos os membros têm igual poder na tomada de decisões dentro do movimento, sem a eleição de lideranças ou de controle central, o que garante a autonomia do grupo. Foi esse movimento, com a pauta da questão urbana, caracterizada pela luta pela tarifa zero, que deu início às manifestações ocorridas no mês de junho, utilizando-se de modelo já adotado em outros protestos.

Prosseguindo com os acontecimentos do mês de junho, foi convocado o 2º Grande Ato em São Paulo para o dia 07, que contou com cerca de quatro mil pessoas. Os manifestantes ocuparam vias importantes da cidade, culminando em novo confronto com a polícia. A Polícia Militar (PM), novamente, fez uso de bombas de gás lacrimogênio com o objetivo de dispersar a manifestação.¹⁷⁷ Em 10 de junho houve novo protesto no Rio de Janeiro, convocado pelas redes sociais, que terminou em confronto com os policiais, que também fizeram uso de cassetetes, de balas de borracha, de spray de pimenta e de bombas de gás lacrimogênio, culminando na detenção de trinta e uma pessoas, sendo que nove delas eram menores de idade.¹⁷⁸

O 3º Grande Ato contra o aumento da passagem ocorreu no dia 11 de junho em São Paulo. Neste dia houve maior conflito entre policiais e manifestantes se comparado aos

¹⁷⁴ SÃO PAULO, Movimento Passe Livre. Não começou ... Ob. cit. p. 15-18

¹⁷⁵ Idem. **Apresentação**. Disponível em: <<http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

¹⁷⁶ Idem. Não começou ... Ob. Cit. p. 16.

¹⁷⁷ GRUPO volta a ocupar faixa da avenida paulista em protesto contra tarifa. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 08 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1292010-grupo-volta-a-ocupar-faixa-da-avenida-paulista-em-protesto-contratarifa.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

¹⁷⁸ POLÍCIA detém 31 pessoas em ato contra aumento de tarifa no rio. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 10 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1292976-trinta-pessoas-sao-detidas-em-ato-contraaumento-depassagens-no-rio.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

protestos anteriores, espalhados em vários locais da cidade por onde passavam os manifestantes, onde diversas barreiras policiais foram formadas. Novamente houve detenções de manifestantes, inclusive sob a acusação de formação de quadrilha.¹⁷⁹

Foi convocado para o dia 13 de junho¹⁸⁰ em São Paulo o “4º Grande Ato contra o aumento das passagens”, protesto que foi, provavelmente, o mais fortemente reprimido pela polícia e que representou a virada da opinião pública e da mídia acerca das manifestações. Antes mesmo da realização desse ato, a PM declarou que não deixaria os manifestantes à vontade como nos outros dias, que agiriam para manter a ordem, bem como negou ter agido com truculência nos três atos anteriores¹⁸¹. Isso já mostra que a polícia estava se preparando para o confronto, não para manter a tranquilidade e garantir o direito de manifestação da grande maioria. Prova disso é que no mínimo trinta pessoas foram detidas antes mesmo do início da manifestação, quando estavam se concentrando em frente ao Theatro Municipal e na Praça Ramos. Pelo menos um dos manifestantes foi detido por portar vinagre, produto que auxiliaria a reduzir os efeitos do gás lacrimogênio.¹⁸² O centro da cidade mais parecia um campo de guerra, com forte repressão da polícia contra os manifestantes. Esse ato teve como saldo a detenção de, pelo menos, duzentas e trinta e cinco pessoas e cem feridos, aproximadamente.¹⁸³

Nessa manifestação muitos profissionais da área da comunicação que faziam a cobertura no local foram feridos ou detidos em virtude da ação policial, o que levou as empresas que operam nos meios de comunicação tradicionais a apoiarem os atos e rechaçarem a truculência policial. Importante destacar que as mídias alternativas também foram cruciais na cobertura das manifestações, com uma nova forma de transmissão das informações e dos fatos, geralmente por meio de vídeos postados na internet, praticamente em tempo real, sem narração, que acabaram por circular pela rede e atingir milhares de pessoas, o que ajudou a

¹⁷⁹ ROSATI, César. Dez são presos sem direito a fiança após protestos em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 12 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1293709-dez-pessoas-sao-presas-sem-direito-a-fianca-apos-protestos-em-sp.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

¹⁸⁰ Também houveram protestos no Rio de Janeiro e em Porto Alegre no dia 13. Nos dois atos houve confronto entre policiais e manifestantes, culminando na detenção de vinte e uma pessoas no Rio de Janeiro e dezoito em Porto Alegre.

¹⁸¹ PM de São Paulo diz que manifestantes não ficarão mais “à vontade” pela cidade. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294300-pm-de-sp-diz-que-manifestantes-nao-ficarao-mais-a-vontade-pela-cidade.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

¹⁸² PM detém ao menos 30 durante concentração para protesto em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294552-pm-detem-cinco-durante-concentracao-para-protesto-no-centro-de-sp.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

¹⁸³ DOS 235 detidos em protesto, 231 são liberados após prestar depoimento. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294960-dos-235-detidos-em-protesto-231-sao-liberados-apos-prestar-depoimento.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

desmistificar a visão dada anteriormente pelas mídias tradicionais.¹⁸⁴ Além disso, esse novo formato de cobertura das manifestações auxiliou a identificar e comprovar que a ação policial foi realmente truculenta e repressora, fora dos limites toleráveis para casos de grandes manifestações, constatando-se, por exemplo, que policiais não estavam usando identificação nos fardamentos, que houve uso de força desmedida contra pessoas que não praticavam qualquer ato que poderia ser considerado como vandalismo, etc.

A primeira fase dos acontecimentos de junho de 2013 foi marcada pela importância do MPL, movimento social que convocou todos os grandes atos na cidade de São Paulo. O reajuste do valor da tarifa de transporte público foi o estopim para a realização das primeiras manifestações, encabeçadas pelo MPL. Outra característica das manifestações, não apenas nessa fase inicial, mas em todas as outras, foi a utilização das TIC. Todos os atos foram convocados por meio da internet, seja na página do MPL, seja em redes sociais, como o facebook. Além disso, levantaram-se diversas discussões sobre os protestos, atingindo pessoas que não eram ligadas ao MPL. A internet foi utilizada pelos manifestantes também para fazer circular vídeos e narrativas dos fatos que ocorreram, mostrando a ação repressiva da polícia, por exemplo. Em razão disso, informações podiam ser postadas pelos próprios participantes das manifestações, sem filtro externo, com a possibilidade de atingir milhões de pessoas de maneira fácil e barata. Contudo, vale salientar que “Apesar de a maioria dos jovens manifestantes usar a internet para combinar os protestos”, os temas continuaram sendo produzidos pelos monopólios de comunicação.¹⁸⁵

Com isso, destaca-se outro fato marcante desse primeiro momento: a postura dos meios de comunicação tradicionais. Por exemplo, a Folha de São Paulo tratava com desconfiança as primeiras manifestações, não discutindo a pauta de revogação do reajuste das passagens ou a tarifa zero, mas destacando os pontos negativos dos protestos - a violência dos manifestantes - de maneira geral, chegando a publicar editorial no dia 13 de junho, antes da manifestação mais fortemente reprimida, em que afirmava que a Av. Paulista devia ser retomada.¹⁸⁶ Outros dois casos são bastante elucidativos. O primeiro é referente a Arnaldo Jabor, da Rede Globo, que criticou as manifestações¹⁸⁷, mas voltou atrás¹⁸⁸, retratando-se e dizendo que errou.

¹⁸⁴ ARTICLE 19. Ob. cit.

¹⁸⁵ SECCO, Lincoln. As jornadas de junho. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 72-73.

¹⁸⁶ EDITORIAL: retomar a paulista. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

¹⁸⁷ Análise disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=RsYB2XpC710>> Acesso em: 21 jan. 2015.

O segundo é do apresentador da Rede Bandeirantes José Luiz Datena, em seu programa Brasil Urgente do dia 13 de junho, que cobria ao vivo as manifestações. Nesse dia, o apresentador mandou que fosse feita pesquisa com os telespectadores com a seguinte pergunta: “Você é a favor deste tipo de protesto?”, em alusão a protestos que tenham atos considerados como vandalismo. Ao perceber que a maioria era favorável, José Luiz Datena resolve dizer que o público não entendeu a pergunta e refaz o questionamento: “Você é a favor de protesto com baderna?”. Novamente, a maioria afirmou ser a favor de protesto, mesmo com “baderna”, levando o apresentador ao espanto, que resistia a aceitar e a acreditar no resultado obtido.¹⁸⁹

Esses exemplos mostram que a mídia tradicional era contrária às manifestações, mesmo sem abrir qualquer canal de diálogo com os manifestantes ou com o movimento social que convocara todos os atos, até então, em São Paulo. Somente após a ação violenta da polícia no dia 13, que atingiu diversos profissionais da comunicação, é que essa visão começou a mudar e os meios de comunicação de massa passaram a apoiar os manifestantes. Mas ao apoiarem as manifestações, o que as mídias tradicionais também fizeram foi tentar pautar os protestos, com a introdução de bandeiras que nada tinham a ver com o intuito inicial (tarifa do transporte público), além de “incentivarem” os protestos ditos pacíficos e rejeitarem toda e qualquer forma de atos considerados como vandalismo.

Neste sentido,

A velha mídia identificou nas manifestações – iniciadas com um objetivo específico, a saber, a anulação do aumento da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo – a oportunidade de disfarçar o seu papel histórico de bloqueadora do acesso público às vozes – não só de jovens, mas da imensa maioria da população brasileira. Mais do que isso, identificou também uma oportunidade de “desconstruir” as inegáveis conquistas sociais dos últimos anos em relação ao combate à desigualdade, à miséria e à pobreza.¹⁹⁰

A repressão policial também marcou as manifestações, especialmente o primeiro estágio. Houve a tentativa de criminalização dos manifestantes e dos movimentos sociais, com a detenção de centenas de pessoas por motivos e fundamentos que não eram verdadeiros, como a tentativa de delegados de polícia de enquadrarem manifestantes no crime de formação de quadrilha, sendo que muitas dessas pessoas sequer se conheciam antes dos atos, ou a detenção de pessoas que portavam vinagre. Além disso, a PM usou armas ditas não-letais de

¹⁸⁸ Áudio disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=IX0aBFqfRuM>> Acesso em: 21 jan. 2015.

¹⁸⁹ As partes referentes à pesquisa realizada no programa Brasil Urgente podem ser vistas no link <<https://www.youtube.com/watch?v=uVRFo2o6rpw>> Acesso em: 21 jan. 2015.

¹⁹⁰ LIMA, Venício A. de. Ob cit. p. 92.

maneira indiscriminada e abusiva, atingindo pessoas que não faziam parte da manifestação, jornalistas e profissionais da área da comunicação que cobriam os acontecimentos, ou ainda pessoas que não praticavam nenhum ato considerado como vandalismo, que apenas se manifestavam pelas ruas de São Paulo.

Diante do abuso do uso da força pela polícia, da grande dimensão que os protestos tomaram, que ocuparam várias cidades brasileiras, aparecendo constantemente na mídia tradicional, aliado ao uso das NT pelos manifestantes e simpatizantes, o que atestou a repressão policial e desmistificou o caráter das manifestações, iniciou-se a segunda fase dos acontecimentos de junho. A partir desse momento os protestos tomam outras proporções, atraindo milhões de pessoas para as ruas, não mais com a bandeira da redução da tarifa, mas com uma ampliação de pautas não imaginada em um primeiro momento, com diversos atos realizados fora do Brasil, atingindo o seu ápice. As manifestações, a partir desse momento, são tomadas por todos os tipos de reivindicações, pontuais, como no caso da contrariedade à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 37, e amplas e genéricas, como o combate à corrupção. No dia 13 de junho, antes mesmo do 4º Grande Ato começar, foi realizada pesquisa pelo Datafolha, constatando que 55% (cinquenta e cinco por cento) dos entrevistados eram a favor das manifestações, porém contrários à violência, uma vez que 78% (setenta e oito por cento) achavam que os manifestantes agiram com mais violência do que deviam.¹⁹¹

A Copa das Confederações, iniciada em 15 de junho, também foi alvo de manifestações e protestos. Mesmo antes do início da competição futebolística, todas as seis cidades sede (Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte e Recife) já tinham presenciado atos, mesmo que não nas mesmas proporções que em São Paulo. Com o começo da Copa das Confederações, essas cidades foram palco de mais protestos, sendo que São Paulo não era mais o centro das manifestações¹⁹², que se espalhou por todos os cantos do Brasil.

Assim, a segunda etapa, que vai de 17 a 20 de junho, ganha em tamanho, isto é, aumenta o número de pessoas nas ruas, assim como o número de cidades com protestos, mas perde em objetividade, no sentido de que à revogação do aumento da tarifa do transporte público, que era a pauta principal da primeira fase, são acrescentadas muitas outras bandeiras e reivindicações, das mais diversas e por vezes contraditórias. O aumento de manifestantes visto a partir do dia 17 acabou por mudar o perfil dos que protestavam contra o aumento da

¹⁹¹ MAIORIA da população é a favor dos protestos, mostra Datafolha. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294919-maioria-da-populacao-e-a-favor-dos-protestos-mostra-datafolha.shtml>> Acesso em: 13 jan. 2014.

¹⁹² SINGER, André. Ob. cit. p. 25.

tarifa, levando as redes sociais às ruas, tendo em vista que “[...] boa parte dos cartazes eram comentários tirados do Facebook e do Twitter”. Com isso, mesmo com a origem progressista das manifestações, nem todos que protestaram pelo país tinham esse mesmo perfil, pelo contrário, muitos eram conservadores.¹⁹³ Os protestos foram crescendo ao longo da semana, até alcançar a cifra de trezentos mil participantes na cidade do Rio de Janeiro, em 20 de junho.¹⁹⁴

Os gritos de guerra e os cartazes empunhados por manifestantes espalhados por todo o país no dia 17, fato que se repetiu até o fim do mês, demonstram que a tarifa não era mais o único foco dos protestos. Gritos como “O povo acordou, o povo decidiu, ou para a roubalheira ou paramos o Brasil”, “Brasil, vamos acordar, o professor vale mais do que o Neymar”, “Boi, boi, boi da cara preta, se aumentarem a passagem, vou pular a roleta”, “Da Copa abrimos mão, queremos dinheiro para saúde e educação”, “O povo unido protesta sem partido” foram entoados nas manifestações. Da mesma forma, os cartazes traziam mensagens como “Era uma casa muito engraçada, não tinha escola, só tinha estádio”, “Nenhum partido nos representa”, “Quando seu filho ficar doente, leve-o a um estádio”, “Diminua a passagem e mande a conta para a Fifa”, “Não é Dilma, não é Lula, são todos os políticos”.¹⁹⁵ Esses exemplos mostram a insatisfação popular contra os gastos com a Copa, contra os partidos políticos e a forma como se dá a política no Brasil, contra o aumento das passagens, etc. Foram para as ruas muitas das insatisfações dos brasileiros, especialmente com relação à política.

As manifestações, a partir da segunda fase, não são mais convocadas apenas, em regra, pelo MPL, mas por qualquer pessoa ou organização que quisesse protestar. Aliado à profusão de pautas, era impossível identificar lideranças que respondessem pelos atos. Mesmo quando os protestos eram convocados pelo MPL, por ser um movimento horizontal, não existiam líderes, porém, nesse caso, o próprio movimento detinha alguma centralidade e facilitava a discussão sobre a pauta de reivindicação. Quando houve a popularização das manifestações, a grande maioria dos participantes não fazia parte de grupos organizados (movimentos sociais, associações, etc.), representando a si mesmos e levantando bandeiras e pautas de protesto individuais, de acordo com o que cada um tinha interesse em manifestar. Não era possível

¹⁹³ SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o facebook e o twitter foram às ruas. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 97.

¹⁹⁴ MANIFESTAÇÃO no rio termina com confronto e 62 pessoas feridas. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 21 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298816-manifestacao-no-rio-termina-com-confronto-e-62-pessoas-feridas.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

¹⁹⁵ LEIA exemplos de gritos de guerra e cartazes das manifestações pelo país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 17 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296765-leia-exemplos-de-gritos-de-guerra-e-cartazes-das-manifestacoes-pelo-pais.shtml>> Acesso em: 14 jan. 2015.

aglutinar todas as demandas em líderes, porque a maioria não respondia por interesses que não fossem os seus próprios.

Isso causou grande dificuldade por parte dos políticos de compreenderem o que estava acontecendo, uma vez que estão acostumados a fazer política pessoalizada, baseada na existência de líderes. Prova disso é que o governo federal afirmou, em fala do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, no dia 18 de junho, não compreender os motivos das sucessivas manifestações espalhadas por todo o país, em virtude de possuírem um novo formato, que não conta com lideranças ou carros de som, dificultando possíveis negociações.¹⁹⁶

As grandes emissoras de televisão brasileiras não saíram ilesas dos protestos da segunda semana. Veículos de redes televisivas foram atacados em algumas cidades, como por exemplo: em São Paulo, no dia 18, um carro da Rede Record foi incendiado¹⁹⁷; no Rio de Janeiro, um veículo do SBT foi queimado no dia 20¹⁹⁸; e em Natal, um carro da Rede Bandeirantes foi virado e pichado por manifestantes¹⁹⁹. Da mesma maneira, repórteres de várias emissoras de televisão aberta, como a Rede Globo, tiveram que retirar do microfone o slogan da empresa para a qual trabalham, em virtude de forte rejeição de parte dos manifestantes.

Da mesma forma, os partidos políticos não foram poupados nas manifestações. Em diversas cidades houve repúdio a militantes que portavam bandeiras de partidos, especialmente do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e do Partido dos Trabalhadores (PT), chegando a ocorrer confronto em São Paulo quando os militantes foram agredidos por “nacionalistas”²⁰⁰. Além dos partidos, movimentos sociais de esquerda, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a União da Juventude Socialista (UJS), dentre outros, sofreram represálias ao levantarem suas bandeiras em algumas cidades.

¹⁹⁶ GUERREIRO, Gabriela. Governo federal diz que ainda não conseguiu entender a razão dos protestos. **Folha de São Paulo**. Brasília, 18 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296941-governo-federal-diz-que-nao-vai-tolerar-excessos-durante-os-protestos.shtml>> Acesso em: 14 jan. 2015.

¹⁹⁷ CARRO da record é depredado e incendiado durante protesto em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 18 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1297369-carro-da-record-e-depredado-e-incendiado-durante-protesto-em-sp.shtml>> Acesso em: 14 jan. 2015.

¹⁹⁸ MANIFESTANTES incendeiam carro do sbt no rio; jornalista fica ferido. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298644-manifestantes-incendeiam-carro-do-sbt-no-rio-jornalista-fica-ferido.shtml>> Acesso em 15 jan. 2015.

¹⁹⁹ PROTESTO em natal termina com confronto em frente à sede do governo. **Folha de São Paulo**. Natal, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298739-protesto-em-natal-termina-com-confronto-em-frente-a-sede-do-governo.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

²⁰⁰ AO menos três são detidos em protesto marcado por brigas políticas em sp. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 21 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298784-ao-menos-tres-sao-detidos-em-protesto-marcado-por-brigas-politicas-em-sp.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

Além do repúdio a partidos diretamente, diversos prédios públicos, dos três poderes, foram depredados, tais como o Palácio Itamaraty, o Congresso Nacional, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, o Palácio dos Bandeirantes, sede do governo estadual de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, dentre muitos outros.²⁰¹ O ataque a esses prédios é simbólico, na medida em que “[...] pareceu ser expressão de um clima de repúdio aos políticos em conjunto”.²⁰² Foi divulgada em 19 de junho pesquisa realizada no dia anterior pelo Datafolha na cidade de São Paulo com relação ao prestígio que os três poderes do Estado possuíam.²⁰³ O Poder Executivo (Presidência e Ministérios) era visto com muito prestígio por 51% (cinquenta e um por cento) dos habitantes de São Paulo no ano de 2003, número que caiu para 19% (dezenove por cento) na pesquisa realizada dez anos depois. O número de pessoas que achavam que o Poder Legislativo (Congresso Nacional) não tinha nenhum prestígio subiu de 17% (dezessete por cento) no ano de 2003 para 42% (quarenta e dois por cento) em 2013. Por fim, quanto ao Poder Judiciário, o percentual dos que acreditavam que esse poder tinha prestígio caiu de 38% (trinta e oito por cento) em 2003 para 34% (trinta e quatro por cento) dez anos depois.

Não foram apenas os prédios públicos que sofreram ataques. Foram registradas muitas cenas de depredação ao patrimônio privado, além de saques a diversas lojas. A mídia tradicional sempre tratou os atos de depredação e os saques da mesma forma, desde o começo dos protestos, como sendo atos de vandalismo. Contudo, existem diferenças que merecem ser esclarecidas. Com relação à depredação de prédios de instituições financeiras e de grandes redes internacionais, como o McDonald's, é preciso atentar para o fato de que existem grupos que agem dessa forma como uma maneira de atacar símbolos do capitalismo, estratégia utilizada em diversos locais do mundo há anos. Portanto, não se trata do ataque pelo ataque, mas de uma maneira de agredir e repudiar o capitalismo em sua formatação atual, por meio de ataque a empresas que simbolizam o sistema econômico global. Os saques foram feitos principalmente por pessoas que se aproveitaram do clima caótico causado pelos confrontos, sem qualquer razão maior que fundamentasse o ato.

Diante do tamanho que as manifestações adquiriram na segunda semana de protestos, a cidade de São Paulo e diversas outras espalhadas pelo país decidiram reduzir o preço das

²⁰¹ DEPREDACÃO atinge ao menos 20 prédios públicos em 15 capitais do país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299640-depredacao-atinge-ao-menos-20-predio-publicos-em-15-capitais-do-pais.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

²⁰² SINGER, André. Ob. cit. p. 25.

²⁰³ RODRIGUES, Fernando. Descrença nos três poderes é a maior em dez anos em SP. **Folha de São Paulo**. Brasília, 19 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1297484-descrenca-nos-tres-poderes-e-a-maior-em-dez-anos-em-sp.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

tarifas do transporte²⁰⁴, mas essa medida não foi capaz de fazer cessarem as manifestações. O dia 20 foi o ponto alto do mês de junho, que teve manifestações em mais de cem cidades, em suposta comemoração à redução das tarifas²⁰⁵, alcançando o número de um milhão de pessoas nas ruas em vinte e cinco capitais²⁰⁶.

Contudo,

Na manifestação de 20 de junho, a direita mostrou uma face dupla: grupos neonazistas serviam para expulsar uma esquerda desprevenida, enquanto inocentes “cidadãos de bem” de verde-amarelo aplaudiam. O número de participantes no país foi o maior até então. Mas começou a cair logo em seguida. A mudança ideológica dos protestos coincidiu com uma queda abrupta do número de manifestantes. O movimento que começara apartidário se tornava então *antipartidário*.²⁰⁷

Encerra-se a segunda fase, que foi o auge das manifestações de junho, e tem início a terceira e última fase, que vai de 21 de junho até o fim do mês, momento no qual “o movimento se fragmenta em mobilizações parciais com objetivos específicos (redução de pedágios, derrubada da PEC 37, protesto contra o Programa Mais Médicos, etc.)”.²⁰⁸ Outras reivindicações deram causa aos protestos dessa terceira fase, como o projeto que teve a alcunha de “cura gay”, além de pautas específicas de trabalhadores. Já no dia 21 foram registrados diversos protestos espalhados por toda a cidade de São Paulo, em grupos bem menores do que se viu na semana anterior, se contados isoladamente.²⁰⁹ No dia 22, uma manifestação contrária à PEC 37 reuniu cerca de trinta e cinco mil pessoas em São Paulo.²¹⁰ Em 27 de junho, por exemplo, houve nova manifestação em Fortaleza, que reuniu cinco mil manifestantes, onde houve confronto entre manifestantes e policiais nas proximidades do

²⁰⁴ APÓS protestos, cidades anunciam redução da tarifa; veja tabela. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298224-apos-protestos-cidades-anunciam-reducao-da-tarifa-veja-tabela.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

²⁰⁵ SINGER, André. Ob. cit. p. 26

²⁰⁶ MANIFESTAÇÕES levam 1 milhão de pessoas às ruas em todo o país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298755-manifestacoes-levam-1-milhao-de-pessoas-as-ruas-em-todo-pais.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

²⁰⁷ SECCO, Lincoln. Ob. cit. p. 74.

²⁰⁸ SINGER, André. Ob. cit. p. 26

²⁰⁹ MANIFESTAÇÕES fecham vias da grande SP; radial leste é bloqueada. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 21 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299243-manifestacoes-fecham-vias-da-grande-sp-radial-leste-e-bloqueada.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

²¹⁰ MANIFESTAÇÃO reúne 35 mil na paulista; 3 mil permanecem bloqueando avenida. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299909-manifestacao-reune-35-mil-em-protesto-contr-a-pec-37-na-av-paulista.shtml>> Acesso em: 17 jan. 2015.

Estádio Castelão, local que recebia o jogo entre Espanha e Itália pela Copa das Confederações.²¹¹

A partir do momento em que houve a divisão das manifestações, que eram convocadas com reivindicações e pautas específicas, muitas vezes com diversos focos de protestos espalhados na mesma cidade, houve também a perda da força e do impulso vistos na segunda fase. Enquanto na segunda fase foram levantadas diversas pautas em protestos quase únicos, ou seja, eram convocados protestos que uniam diferentes bandeiras, por vezes contrárias entre si, a terceira fase é marcada pela divisão das manifestações, que passaram a ser convocadas para acontecerem simultaneamente, tratando cada ato de um objeto específico. Com isso, a unidade de protestos, mesmo que com pautas difusas, se perdeu, perdendo-se também no fim do mês de junho a força para a manutenção de protestos massivos, com ampla adesão.

Os acontecimentos de junho de 2013, principalmente a partir da segunda fase, quando houve ampliação das pautas de protestos, demonstram uma insatisfação geral com relação à política, às instituições e aos políticos. Prova disso são as ações de depredação de prédios públicos simbólicos, de todos os três poderes, sejam federais, estaduais ou municipais.

Aliado a isso, os atos de repúdio a partidos que foram às ruas demonstram a rejeição de grande parte da sociedade à forma como a política se desenvolve no país. Mesmo que seja extremamente contrária à democracia a tentativa de impedir que militantes de partidos participassem dos atos, tendo em vista que todas as vozes podem e devem ser expressadas, especialmente nas ruas, essas atitudes revelam a grande distância existente entre os políticos e a sociedade. Partidos políticos são extremamente importantes para a democracia, tendo em vista que são capazes de catalisar muitas demandas sociais, desde que sejam comprometidos ideologicamente. Quando há forte repúdio, como constatado em diversas cidades, é sinal de que esses partidos não conseguem mais agir como catalizadores dos interesses da sociedade ou de parte dela, havendo descompasso entre o agir político e os interesses da sociedade ou de coletividades.

De acordo com Adriano Pilatti, a representação foi sendo democratizada, mas essa democratização possui limites, o que explica o mal-estar, tendo em vista que “‘Fulano não me representa’, ou ‘sem partido’ são expressões do mal-estar da representação. Expressões equivalentes têm sido bradadas por jovens desobedientes em **Atenas, Roma, Rio de**

²¹¹ TRÊS capitais têm mais um dia de confronto entre polícia e manifestantes. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1302784-tres-capitais-tem-mais-um-dia-de-confronto-entre-policia-e-manifestantes.shtml>> Acesso em: 17 jan. 2015.

Janeiro, Porto Alegre, Madri, Nova Iorque, Istambul e assim por diante”.²¹² (grifos do autor)

Diferentemente das grandes mobilizações dos anos 1980 e 1990 (Diretas Já e o movimento dos “caras pintadas”, pelo impeachment de Collor), para Marcos Nobre as manifestações de 2013 não se pautam mais na transição democrática, mas sim no necessário aprofundamento da democracia. Para ele, “As revoltas mostram que o funcionamento do sistema está em descompasso com as ruas. A sociedade alcançou um grau de pluralismo de posições e tendências políticas que não se reflete na multidão informe de partidos políticos”. A tese defendida por Marcos Nobre é que o sistema político foi blindando-se às vozes e à força das ruas, sistema esse que se baseia em um acordo de governabilidade, no qual são construídas maiorias suprapartidárias capazes de blindar o sistema contra reformas expressivas ou contra ataques a políticos.²¹³ Com isso, os compromissos ideológicos foram e ainda são substituídos, como referido no subcapítulo 1.1, por acordos entre partidos ideologicamente diferentes, ao menos em tese, com o intuito de ascensão/perpetuação no poder.

Leonardo Sakamoto, em análise sobre as manifestações, afirma que “Há um déficit de democracia participativa que precisa ser resolvido. Só votar e esperar quatro anos não adianta mais. Uma reforma política que se concentre em ferramentas de participação popular pode ser a saída”. A crise do modelo democrático representativo foi entoada nas ruas de todo o país, em cartazes dizendo que este ou aquele político “não me representa”, onde surgiu uma esperança nos manifestantes de que eles podem “[...] ser protagonistas de seu país e de sua vida. E enxergam a classe política e as instituições tradicionais como parte do problema”.²¹⁴

Leonardo Boff afirma que as manifestações ocorridas no Brasil são um efeito da saturação do tipo de política praticada no país, a que chama de política palaciana dos partidos, onde os políticos, após serem eleitos, viram as costas para o povo e tomam as decisões de dentro de seus palácios. Essa forma de agir dos políticos está sendo desmascarada e foi levada às ruas, sob o desejo das massas de estarem presentes nas decisões de grandes projetos que as afetam. As multidões que foram às ruas “Querem um Brasil brasileiro, onde o povo conta e

²¹² Entrevista concedida por Adriano Pilatti ao Instituto Humanitas Unisinos – IHU. Disponível em <<http://constitucionalismoedemocracia.blogspot.com.br/2013/11/entrevista-adriano-pilatti-puc-rio.html>> Acesso em: 26 jan. 2015.

²¹³ NOBRE, Marcos. **Choque de democracia**: razões da revolta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 5-8.

²¹⁴ SAKAMOTO, Leonardo. Ob. cit. p. 98-100.

quer contribuir para uma refundação do país, sobre outras bases mais democrático-participativas, mais éticas e com formas menos malvadas de relação social”.²¹⁵

De acordo com Frei Betto:

O povo nas ruas exige novos mecanismos de participação democrática, enquanto manifesta sua descrença nos partidos. Estes são intimados a renovar seus métodos políticos ou serão atropelados pela sociedade civil.

Eis o recado das ruas: democracia participativa, não apenas delegativa, ou seja, governo do povo, com o povo e para o povo. Isso não é utopia, desde que não se considere modelo perpétuo o pluripartidarismo e se admita que o regime democrático pode e deve ganhar novos desenhos de participação popular nas esferas de poder.²¹⁶

Portanto, a crise de representatividade e o déficit de participação levantados nas manifestações de junho de 2013 devem levar a duas conclusões, que se interconectam, e que deveriam pautar o agir político: a) o problema do modelo representativo não está no sistema partidário existente, mas sim na forma como os partidos se colocam na arena política. Assim, urge que os partidos se reformem, abrindo-se mais para o diálogo com a base e não se fechando nas cúpulas, o que possibilita a abertura de canais de interatividade com a sociedade, desde que aliem a isso o fortalecimento do compromisso ideológico, isto é, que se aprofunde a relação com a sociedade e não com os detentores de poder econômico; b) ao se abrirem para o debate com a base e com a sociedade, os partidos terão de criar meios de participação efetivos nas suas estruturas, assim como deverão ser criados instrumentos de participação no âmbito do Estado, com a abertura das instituições tradicionais e o incentivo para a participação.

Isso porque, em razão do tamanho que as manifestações atingiram e da indignação de grande parte dos brasileiros, que, mesmo não indo às ruas, apoiavam os manifestantes de suas casas ou do seu local de trabalho, a normalidade e a tranquilidade dos políticos foram abaladas. Esses acontecimentos chacoalharam as instituições, com o espanto e a incompreensão de muitos políticos que não sabiam o que estava acontecendo, nem a razão de tamanha mobilização, e que não sabiam como responder aos gritos vindos das ruas, mesmo sendo pressionados para isso, demonstrando, assim, o descompasso entre o fazer político e a sociedade.

²¹⁵ BOFF, Leonardo. **As multidões nas ruas: como interpretar?** Disponível em <<https://leonardoboff.wordpress.com/2013/06/28/as-multidoes-nas-ruas-como-interpretar/>> Acesso em: 26 jan. 2015.

²¹⁶ BETTO, Frei. **Recado das ruas.** Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8564:brasilnasruas030713&catid=17:frei-betto&Itemid=55> Acesso em: 26 jan. 2015

2.2 As manifestações e os políticos: reações da Presidente Dilma Roussef frente aos protestos

Diante da proporção histórica atingida pelas manifestações ocorridas no mês de junho de 2013, o corpo político não sabia como reagir, procurando as razões que levaram tanta gente às ruas. A verdade é que os acontecimentos de junho sacodiram os políticos, que há muito tempo não viam uma pressão popular tão forte e ao mesmo tempo tão ampla no tocante às reivindicações. A partir da segunda fase, com a ampliação das pautas e sem uma organização centralizada, as demandas das ruas acabaram por impor uma nova agenda ao poder público, que, acuado, sem compreender direito os protestos, acenou com mais verbas para a saúde, educação, mobilidade urbana e até a possibilidade de uma reforma política.²¹⁷

Com isso, houve uma série de destrancamentos de agendas, e projetos de lei que estavam parados no Congresso passaram a ser votados, ainda no mês de junho, sob forte influência das ruas. Para exemplificar, podem ser indicadas duas proposições legislativas: PEC 37 e “cura gay”. A PEC 37, pauta de reivindicações que ganhou força ao longo das manifestações, que limitava o poder de investigação criminal do Ministério Público, foi votada no dia 25 de junho de 2013, a qual foi rejeitada por maioria esmagadora: 430 (quatrocentos e trinta) votos contrários, 9 (nove) favoráveis e duas abstenções.²¹⁸ O projeto intitulado “cura gay”, que na verdade é o Projeto de Decreto Legislativo PDC 243/2011, que visava alterar Resolução do Conselho Federal de Psicologia no sentido de autorizar os profissionais da área a tratarem a homossexualidade como patologia, foi retirado pelo próprio autor, Deputado João Campos, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Goiás, no dia 02 de julho de 2013.²¹⁹

²¹⁷ BRASILINO, Luís; GODOY, Renato; NAVARRO, Cristiano. **O junho de 2013**. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1447>> Acesso em: 10 fev. 2015.

²¹⁸ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição 37, de 08 de junho de 2011. Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>> Acesso em: 10 fev. 2015.

²¹⁹ BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo PDC 243, de 02 de junho de 2011. Susta a aplicação do parágrafo único do Art. 3º e o Art. 4º, da Resolução do Conselho Federal de Psicologia nº 1/99 de 23 de Março de 1999, que estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=505415>> Acesso em: 10 fev. 2015.

Além desses dois projetos, que não prosperaram, seguindo o apelo das ruas, seja em votação ou em virtude da sua retirada, pode-se citar como exemplo também a conversão da corrupção em crime hediondo, que foi votada e aprovada pelo Senado Federal no dia 26 de junho de 2013, com o consequente encaminhamento da matéria à Câmara dos Deputados.²²⁰ Frisa-se que todas as matérias foram declaradamente votadas ou retiradas em razão do que chamaram de “clamor das ruas”, na tentativa de dar respostas rápidas para conter as manifestações.

O Poder Executivo, da mesma forma, também teve de se posicionar e se pronunciar sobre as manifestações ocorridas em junho. As reações do governo federal durante os protestos, bem como depois desses acontecimentos, são importantes para verificar de que maneira os protestos foram interpretados pela Presidência da República, ou seja, quais foram algumas das respostas institucionais dadas aos manifestantes de todo o país, bem como para verificar se a hipótese levantada, de que as manifestações influenciaram a edição do Decreto 8.243/2014, é verdadeira ou falsa.

Ainda na primeira fase das manifestações, a marca do tratamento dos protestos como caso de polícia foi a tônica. O governador de São Paulo, em várias oportunidades, ressaltou o caráter “violento” dos atos, exaltando a forma truculenta e repressiva da ação da PM como correta, não se abrindo, de maneira alguma, para qualquer diálogo sobre a reivindicação da revogação do reajuste das tarifas de transporte público. Neste mesmo sentido, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, em 12 de junho, afirmou que estava atento à onda de protestos violentos no Rio de Janeiro e em São Paulo, já tendo pedido para a Polícia Federal – PF analisar a situação para encontrar as medidas necessárias a serem tomadas.²²¹ No dia seguinte, o mesmo Ministro informou que o governo federal estava à disposição de São Paulo ou de qualquer outro governo estadual para o que fosse necessário e solicitado pelos governadores, para auxiliar na contensão das manifestações.²²²

²²⁰ BRASIL. Projeto de Lei do Senado 204, de 28 de abril de 2011. Adiciona o inciso VIII no art. 1º na Lei nº 8.072 de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos) para prever os delitos de concussão, corrupção passiva e corrupção ativa como crimes hediondos e aumenta a pena dos delitos previstos nos arts. nº 316, 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100037> Acesso em: 10 fev. 2015.

²²¹ FALCÃO, Márcio; LEITÃO, Matheus. Ministro diz que polícia federal vai analisar onda de protestos em SP e no Rio. **Folha de São Paulo**. Brasília, 12 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1293826-ministro-diz-que-foi-absurdo-ato-de-depredacao-durante-protesto-em-sp.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

²²² NALON, Tai. Governo federal está à ‘disposição’ para oferecer ajuda a SP em protestos, diz Ministro. **Folha de São Paulo**. 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294797-governo-federal-esta-a-disposicao-para-oferecer-ajuda-a-sp-em-protestos-diz-ministro.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

No dia 14, após o “4º Grande Ato contra o aumento das passagens”, José Eduardo Cardozo reiterou a oferta de ajuda pelo governo federal, indicando que estariam à disposição dos estados o serviço de inteligência da PF e a expertise de mediação de conflitos civis que a Força Nacional possui, criticando a atitude policial do dia anterior em São Paulo²²³, que, como se viu acima, foi desproporcional e descabida. Já no dia 17, começo da segunda fase dos acontecimentos de junho, o Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, defendeu abertamente o direito de manifestação, rejeitando qualquer forma de violência e excessos.²²⁴

Contudo, as manifestações ocorreram no mesmo período em que acontecia a Copa das Confederações, que inclusive foi foco de muitas manifestações. Sendo assim, quem se comprometeu com a realização dos jogos no Brasil (governo federal) tinha grande interesse que os jogos ocorressem de forma tranquila. Foi essa a mensagem que o Ministro dos Esportes, Aldo Rebelo, passou no dia 17, quando disse que o governo faria de tudo para que os protestos não atrapalhassem a realização da Copa das Confederações²²⁵, chegando-se ao ponto de o governo federal manter de prontidão agentes da Força Nacional de Segurança em todas as cidades-sede da competição, o que não estava previsto anteriormente.²²⁶

O Ministro Gilberto Carvalho, da Secretaria-Geral da Presidência, ao afirmar que o governo federal ainda não tinha compreendido as razões do protesto²²⁷, demonstrou a forma como os políticos em geral se deparavam com as manifestações. Foram pegos de surpresa, quando se acreditava que o país encontrava-se institucionalmente e economicamente estável. Porém, deu indícios de que o governo não podia ficar silente diante da pressão das ruas, havendo a necessidade de se abrirem canais de conversas com a sociedade sobre as pautas

²²³ SADI, Andréia. Cotado para governo, ministro diz que ‘houve extrema violência policial’ em SP. **Folha de São Paulo**. Brasília, 14 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1295114-cotado-para-o-governo-ministro-diz-que-houve-extrema-violencia-policial-em-sp.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

²²⁴ FOREQUE, Flávia. ‘Jovens têm direito de se manifestar’, diz ministro sobre protestos. **Folha de São Paulo**. Brasília, 17 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296527-jovens-tem-direito-de-se-manifestar-diz-ministro-sobre-protestos.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

²²⁵ LUNA, Denise. Ministro diz que governo não deixará protesto atrapalhar copa. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 17 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2013/06/1296416-ministro-diz-que-governo-nao-deixara-protesto-atrapalhar-copa.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

²²⁶ ODILLA, Fernanda; LEITÃO, Matheus. Protestos fazem governo mudar plano de segurança da copa das confederações. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2013/06/1297968-protestos-fazem-governo-mudar-plano-de-seguranca-da-copa-das-confederacoes.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

²²⁷ GUERREIRO, Gabriela. Governo federal diz que ainda não conseguiu entender a razão dos protestos. **Folha de São Paulo**. Brasília, 18 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296941-governo-federal-diz-que-nao-vai-tolerar-excessos-durante-os-protestos.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

reivindicadas, ampliando as formas de participação, destacando que a posição da Presidente Dilma Roussef era de abertura, sem a pretensão de ter um remédio.²²⁸

De acordo com Marcos Nobre:

O sistema político ficou atônito, perguntando-se com quem deveria negociar. Acochado pelas ruas, saiu em busca de uma organização hierárquica, com lideranças e reivindicações claras, com quem poderia debater, de maneira tecnocrática, planilhas de custos e leis orçamentárias. Não encontrou. Não entendeu, nem poderia entender, o que acontecia. Ao longo de vinte anos, esse sistema cuidou tão bem de se blindar contra a força das ruas que não podia mesmo entender como as ruas o tinham invadido com tanta sem cerimônia.²²⁹

Em 18 de junho de 2013, a Presidente Dilma Roussef, pela primeira vez, tratou sobre as manifestações. Em discurso durante a cerimônia de lançamento do Marco Regulatório da Mineração, destacou que os protestos que estavam ocorrendo de maneira pacífica eram legítimos e democráticos. Afirmou que as vozes das ruas devem ser ouvidas, pontuando que as manifestações superaram os mecanismos tradicionais das instituições, partidos políticos, associações e os próprios meios de comunicação, com uma mensagem direta aos governantes de todas as instâncias por mais cidadania, melhores educação e saúde e pelo direito à participação, pelo direito de influir nas decisões dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Destacou que a “[...] mensagem direta das ruas comprova o valor intrínseco da democracia, da participação dos cidadãos em busca de seus direitos”. Ao finalizar o discurso, a Presidente da República garantiu que o governo dela também queria mais, assim como as vozes das ruas queriam mais cidadania, mais saúde, mais educação, mais transportes, mais oportunidades.²³⁰

Posteriormente, em 21 de junho de 2013, a Presidente Dilma Roussef fez um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão onde tratou sobre as manifestações e apresentou a interpretação do governo federal acerca das reivindicações feitas nas ruas de todo o país.²³¹ Garantiu estar atenta às manifestações, que mostram a força da democracia

²²⁸ ODILLA, Fernanda; GUERREIRO, Gabriela. Para ministro, manifestações pelo país têm caráter suprapartidário. **Folha de São Paulo**. Brasília, 18 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296943-para-ministro-manifestacoes-pelo-pais-tem-carater-suprapartidario.shtml>> Acesso em: 24 jan. 2015.

²²⁹ NOBRE, Marcos. Ob. cit. p. 4.

²³⁰ DISCURSO da presidenta da república, Dilma Roussef, durante cerimônia e lançamento do marco regulatório da mineração. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-lancamento-do-marco-regulatorio-da-mineracao-brasilia-df>> Acesso em: 27 jan. 2015.

²³¹ PRONUNCIAMENTO da presidenta da república, Dilma Roussef, em cadeia nacional de rádio e TV. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da->

brasileira, declarando ter obrigação de dialogar com todos os segmentos da sociedade. Com isso, ela admite que as mudanças necessárias advirão somente com o fortalecimento da democracia – o poder dos cidadãos e o poder da República. Nesse pronunciamento ela adianta a reunião que fez com governadores e prefeitos para tratar sobre um pacto pela melhoria dos serviços públicos, anunciado no dia 24 de junho, apresentando os principais temas que comporiam tal pacto, que vão ao encontro de muitas das reivindicações realizadas nos protestos: saúde, educação e transporte público.

Ademais, demonstrou-se aberta ao diálogo com a sociedade, ao anunciar o recebimento de líderes das manifestações pacíficas (tarefa difícil em razão da ausência de lideranças), representantes de organizações de jovens, de entidades sindicais, de movimentos de trabalhadores, de associações populares. Ainda, falou da necessidade de reestruturação do sistema político, para tornar as instituições mais transparentes e permeáveis à influência da sociedade, uma vez que “É a cidadania, e não o poder econômico, que deve ser ouvido em primeiro lugar”. Essa reestruturação deveria ser feita por meio de uma reforma política, com a ampliação dos canais de participação popular. Falou ainda sobre o combate à corrupção e a importância da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) para o controle do cidadão sobre a coisa pública. Finalizou falando sobre os gastos com a Copa do Mundo de futebol, onde o investimento do governo federal foi realizado sob a forma de financiamento, que seria pago pelas empresas e governos que explorarem os estádios, destacando a necessidade de os brasileiros receberem bem os turistas estrangeiros.

Adalberto Cardoso considerou

[...] correta a reação da presidente Dilma, que se sentiu interpelada pelas jornadas de junho e viu, ela também, trazer à baila suas próprias convicções quanto aos males do país. A reforma política apregoada por ela pode não ter sido pedida nas ruas, mas assim como as ruas podem demandar tudo, os que se sentem interpelados por elas podem traduzir essas demandas como se também estivessem nas ruas, quer dizer, propondo sua agenda por sua vez. Mas ela não se restringiu a esse tipo de ativismo, próprio de quem estava nas ruas. Ela convocou os governadores para um pacto pela qualidade da educação e da saúde. Isso mostra que sentiu o pulso das manifestações. E uma vez tendo se manifestado, por estar no centro do poder, obrigou os agentes políticos como um todo a se alinhar em relação ao que propôs. Chamou para si a responsabilidade, como se diz popularmente. Sua entrada em cena mudou qualitativamente o jogo. Agora, sempre que o movimento voltar às ruas, ela estará em alça de mira, e o sentido do que os manifestantes fizerem será sempre construído em relação ao que ela, como encarnação máxima do poder público, fará ou deixará de fazer, dirá ou deixará de dizer.²³²

presidenta/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-tv>
Acesso em: 27 jan. 2015.

²³² CARDOSO, Adalberto. As jornadas de junho e a mercantilização da vida coletiva. Disponível em: <<http://insightinteligencia.ig.com.br/?p=356>> Acesso em: 10 fev. 2015.

Tanto o discurso quanto o pronunciamento mostram a forma como o governo federal interpretou as manifestações, depois de um momento de incompreensão acerca das razões que motivaram a onda de protestos. A Presidente Dilma Roussef é bem clara ao tratar do caráter democrático dos atos, seguindo a linha já adotada pela mídia tradicional de rechaçar as formas de violência e depredação do patrimônio público e privado. Ao tratar do caráter democrático dos acontecimentos de junho, nos dois momentos foi enfatizada a reivindicação de mais cidadania e maior participação da sociedade na tomada de decisões do Estado, mostrando-se aberta ao diálogo com entidades e movimentos sociais, assim como com o Congresso Nacional, os governadores e os prefeitos.

Há, ao menos discursivamente, o reconhecimento da necessidade de ampliação dos canais de participação do cidadão dentro das instituições tradicionais. Ao falar sobre esse tema, ressaltou a importância dos partidos políticos como base do processo democrático, mas que é necessário que existam mecanismos para que os cidadãos possam exercer maior controle sobre seus representantes. Isso mostra a complementaridade que os modelos democráticos representativo e participativo possuem, uma vez que não se pretende eliminar a representação em detrimento da participação. Uma das interpretações dadas aos gritos difusos das ruas foi a vontade de participação da sociedade nos assuntos públicos que lhe dizem respeito, o que foi enfatizado pela Presidente da República.

Como antecipado no pronunciamento do dia 21 de junho, a Presidente Dilma Roussef reuniu-se com governadores e prefeitos das capitais para estabelecerem medidas em respostas aos protestos que ocorriam desde 06 de junho. Antes dessa reunião, Dilma Roussef encontrou-se com representantes do MPL, a convite do próprio governo federal, com a intenção de ouvir as lideranças das manifestações.²³³ No discurso de abertura da reunião com os governadores e prefeitos²³⁴, a Presidente apresentou os cinco pactos que propunha, salientando que os grandes problemas do Brasil somente podem ser resolvidos junto com a população, tendo em vista que a energia advinda das ruas “[...] é maior do que qualquer obstáculo”. Desta forma, antes mesmo de falar sobre os pactos, a participação popular ganhou

²³³ ALTERAÇÃO – agenda da senhora presidenta da república, Dilma Roussef – 24/06/2013. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/agenda/agenda-da-presidenta/2013-06-24>> Acesso em: 27 jan. 2015.

²³⁴ DISCURSO da presidenta da república, Dilma Roussef, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>> Acesso em: 27 jan. 2015.

destaque novamente, uma vez que qualquer pacto proposto somente teria força suficiente se fosse realizado junto com a população.

O primeiro pacto proposto refere-se à responsabilidade fiscal, com vistas a garantir a estabilidade econômica e o controle da inflação. O segundo pacto era com relação à reforma política que amplie a participação popular e os horizontes da cidadania, com a proposta de abertura de um debate sobre a convocação de um plebiscito para a autorização de um processo constituinte específico para tratar sobre o tema. Além do plebiscito pela reforma política, o combate à corrupção também foi abordado, destacando-se a importância de uma lei que classifique a corrupção dolosa como crime hediondo. Destacou também a implementação da Lei de Acesso à Informação, como mecanismo de controle do governado sobre os governantes, o que contribuiria para a participação da cidadania.

A saúde é o objeto do terceiro pacto, tendo como medida mais controversa a apresentação da necessidade de contratação de médicos estrangeiros para cobrir a falta de médicos do Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente em áreas mais remotas e zonas mais pobres, o que culminou, posteriormente, no Programa Mais Médicos. A quarta proposta é relativa ao transporte público e mobilidade urbana. Por fim, foi proposto o Pacto da Educação Pública, que teve como principal proposta a destinação de 100% (cem por cento) dos royalties do petróleo e 50% (cinquenta por cento) dos recursos do pré-sal à educação. Por fim, Dilma Rousseff falou novamente sobre as manifestações, oferecendo ajuda aos presentes no que fosse preciso para garantir a paz e a tranquilidade das cidades, mas que as vozes das ruas devem ser ouvidas por todos, políticos e cidadãos brasileiros.

A proposta de convocação de um plebiscito sobre a reforma política, a ser realizada por meio de Assembleia Constituinte exclusiva já havia sido feita pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, no ano de 2006.²³⁵ Portanto, não se trata de uma bandeira nova nos governos do PT. A proposta feita pela Presidente Dilma Rousseff sofreu severas críticas. A oposição, composta pelo PSDB, Democratas (DEM) e Mobilização Democrática (MD), acusou a Presidente de passar por cima do Congresso Nacional, que possui competência para

²³⁵ LULA defende assembléia constituinte para fazer reforma política. **UOL Últimas Notícias**. Brasília, 02 ago. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/08/02/ult1808u71247.jhtm>> Acesso em: 28 jan. 2015.

a convocação de plebiscito.²³⁶ Ministros do STF também se manifestaram contrariamente à proposta de uma Assembleia Constituinte exclusiva para a realização da reforma política.²³⁷

No dia 25 de junho, a Presidente da República reuniu-se com Marcus Vinicius Furtado Coêlho, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Joaquim Barbosa, presidente do STF e com o Senador Renan Calheiros, presidente do Senado, para discutir sobre a proposta de convocação de um plebiscito para a realização da reforma política por meio de uma Assembleia Constituinte exclusiva. Nesse mesmo dia, Dilma Roussef encontrou-se com representantes de movimentos sociais urbanos – mais especificamente o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Resistência Urbana e Periferia Ativa.²³⁸ A partir dessas reuniões e das várias críticas feitas com relação à proposta, o governo constatou que a proposta de uma Assembleia Constituinte específica não era unanimidade mesmo entre os aliados, dando sinais de que poderia manter a ideia de um plebiscito, mas para consultas pontuais que não alterem a Constituição, mas somente leis infraconstitucionais.²³⁹ Em agosto a ideia de uma Assembleia Constituinte exclusiva para a reforma política foi definitivamente sepultada, mantendo-se a ideia de plebiscito, mas com perguntas referentes ao modelo de financiamento de campanha, participação dos cidadãos via internet em projetos de lei de iniciativa popular, e coincidência entre as eleições municipais, estaduais e federais.²⁴⁰

Mesmo com o abandono da ideia de convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva, a temática da participação popular ainda manteve-se acesa, tendo em vista a proposta das bancadas aliadas ao governo de realizar um plebiscito que tratasse de questões específicas, como aumentar as formas de participação junto ao Poder Legislativo. Desde as primeiras manifestações da Presidente da República com relação aos acontecimentos de junho, há forte destaque para a ampliação de canais institucionais de debate com a sociedade e de abertura do governo federal para o diálogo com movimentos sociais. Isso demonstra que a

²³⁶ GUERREIRO, Gabriela. Oposição acusa Dilma de atropelar o Congresso ao propor plebiscito da reforma política. **Folha de São Paulo**. Brasília, 24 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300661-oposicao-acusa-dilma-de-atropelar-o-congresso-ao-propor-plebiscito-da-reforma-politica.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

²³⁷ SELIGMAN, Felipe. Ministros do STF descartam uma constituinte parcial. **Folha de São Paulo**. Brasília, 25 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300761-ministros-do-stf-descartam-uma-constituente-parcial.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

²³⁸ ALTERAÇÃO – agenda da senhora presidenta da república, Dilma Roussef, 25/06/2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/agenda/agenda-da-presidenta/2013-06-25>> Acesso em: 28 jan. 2015.

²³⁹ COSTA, Breno; NALSON, Tai. Dilma recua de assembleia constituinte para reforma política após críticas. **Folha de São Paulo**. Brasília, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300992-dilma-recua-de-assembleia-constituente-paa-reforma-politica-diz-presidente-da-oab.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

²⁴⁰ COSTA, Breno. PT e aliados apresentam proposta alternativa de plebiscito para reforma política. **Folha de São Paulo**. Brasília, 14 ago. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/08/1326429-pt-e-aliados-apresentam-proposta-alternativa-de-plebiscito-para-reforma-politica.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

crise de representatividade constatada nos protestos também foi interpretada pelo governo federal como déficit de participação.

Quase um ano após as manifestações de 2013, a Presidente Dilma Roussef editou o Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a PNPS e o SNPS. No discurso realizado na Cerimônia de Lançamento da Política Nacional de Participação Social e entrega da 5ª Edição do Prêmio ODM Brasil, a Presidente da República destacou mais uma vez o seu compromisso com a participação popular, reconhecendo que as mudanças que o país necessita, especialmente a reforma política, precisam da participação do povo para que aconteçam. Ressaltou também a necessidade de diálogo, de debate e de manifestações, isto é, de participação social em várias formas, para o desenvolvimento e amadurecimento da democracia. Mais uma vez, falou sobre o aperfeiçoamento que a representatividade política tem quando há participação no seio das instituições estatais.²⁴¹

O que se pode perceber é que esse discurso vai ao encontro das manifestações feitas pela Presidente Dilma Roussef com relação aos acontecimentos de junho de 2013. Os assuntos tratados quando do lançamento da PNPS são basicamente os mesmos que foram abordados nos discursos e no pronunciamento realizados no calor das manifestações. Esse Decreto sela o compromisso do governo federal com a participação popular. Portanto, impulsionada pela pressão das ruas, Dilma Roussef, ao interpretar que essa pressão denunciava um déficit de participação no sistema democrático brasileiro, criou a PNPS, com aplicação no âmbito da administração pública federal.

Não se pode deixar de lado o fato de que o Brasil é signatário da Parceira para Governo Aberto (OGP, do inglês Open Government Partnership), firmada no ano de 2010. De acordo com a Declaração de Governo Aberto²⁴² elaborada pelos “parceiros”, reconhece-se a exigência feita pelas pessoas por maior transparência nos governos e por maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos, na qual apresentam compromissos para fazer mais transparentes, ágeis, responsáveis e eficientes seus governos. Antes da apresentação dos compromissos, a Declaração enfatiza a necessidade e a busca de transparência, para melhorar os serviços e capacitar os cidadãos a participarem dos governos, com o auxílio das NT.

²⁴¹ DISCURSO da presidenta da república, Dilma Roussef, na cerimônia de lançamento da política nacional de participação social e entrega da 5ª edição do prêmio ODM Brasil. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-da-politica-nacional-de-participacao-social-e-entrega-da-5a-edicao-do-premio-odm-brasil>> Acesso em: 29 jan. 2015.

²⁴² OGP, Open Government Partnership. Declaração de Governo Aberto. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/arquivos/Declaracao.pdf>> Acesso em: 30 dez 2012.

Frente a esse panorama, os Estados signatários comprometem-se a: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; apoiar a participação do cidadão; implementar os mais altos padrões de integridade profissional nas administrações; aumentar o acesso a NT para a abertura e responsabilidade; prestar contas publicamente das ações empreendidas para por em prática os princípios da Declaração, com consulta popular sobre a sua implementação; liderar pelo exemplo e contribuir para o avanço de governos abertos em outros países; e adotar os princípios elencados nos compromissos internacionais e a trabalhar para fomentar uma cultura global de governo aberto.

O Brasil, ao firmar a OGP, assumiu compromisso internacional expresso com o apoio à participação popular nos assuntos do Estado e vem buscando ampliar os canais de participação desde então. Essa parceria, ao ser assinada por diversos países do mundo, mostra que transparência e participação social não são demandas restritas a determinados países periféricos, tratando-se de exigência para grande parte dos Estados democráticos.

Assim, a necessidade de participação não foi levantada somente nas manifestações de 2013, mas foi a partir desse momento que o debate foi reavivado e ampliado. Ao editar o Decreto 8.243/2014, a Presidente Dilma Roussef seguiu compromisso firmado com outros países de ampliar a participação nos assuntos públicos, bem como deu uma resposta aos gritos difusos vindos das ruas de todo o país. Não se pode afirmar que o Decreto é fruto das manifestações, mas com certeza as manifestações prepararam o terreno para que a Presidente da República criasse a PNPS, tendo em vista a interpretação dada pelo Palácio do Planalto às manifestações. Assim, os acontecimentos de junho criaram um terreno propício para que o governo federal organizasse e regulamentasse o direito de participação na administração pública federal.

Contudo, esse Decreto sofreu muitas críticas de diversos setores da sociedade, especialmente da oposição ao governo federal, de algumas mídias tradicionais e de juristas. Foram propostos, inclusive, Projetos de Decretos Legislativos junto ao Congresso Nacional com o intuito de sustar os efeitos do Decreto 8.243/2014. Frise-se que também houve apoio à PNPS, tanto de juristas como de parte da mídia. Assim, em virtude da controvérsia levantada a partir da edição do Decreto que instituiu a PNPS, necessária se mostra a avaliação dos argumentos levantados contra e a favor, bem como a análise dos projetos que pretendem sustar os efeitos dessa norma.

2.3 O Decreto 8.243/2014 e as reações contrárias e favoráveis

O Decreto 8.243/2014²⁴³, editado pela Presidência da República com base no artigo 84, IV e VI, “a”, da Constituição Federal²⁴⁴, instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Como visto, o lançamento desse Decreto segue a linha dos discursos e pronunciamentos feitos pela Presidente Dilma Roussef com relação às manifestações de junho de 2013. As reações à PNPS e ao SNPS foram as mais variadas, podendo-se dividir entre aqueles que são favoráveis à edição do decreto e os que são contrários. Contudo, nem todas as críticas feitas procedem ao se fazer uma leitura do Decreto.

O objetivo da PNPS, de acordo com o artigo 1º, é fortalecer e articular mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre administração pública federal e a sociedade civil, na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão da coisa pública. O artigo 4º traz esses objetivos de forma mais especificada: consolidar a participação como método de governo; articular as instâncias e os mecanismos de participação; aprimorar a relação entre governo e sociedade; promover e consolidar a participação nas políticas e programas do governo federal; desenvolver mecanismos de participação nas etapas dos ciclos de planejamento e orçamento; incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias variadas para a participação com o uso das TIC; incentivar a participação acessível aos grupos historicamente excluídos e aos vulneráveis; promover e incentivar ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação para agentes públicos e para a sociedade; incentivar a participação nos entes federados.

O artigo 2º trata de conceituar os institutos de participação e o que considera como sociedade civil. O reconhecimento dos movimentos sociais, institucionalizados ou não, como integrantes da sociedade civil, e, por consequência, como atores sociais capazes de participarem dos assuntos públicos demonstra a importância que os movimentos têm dentro da sociedade e para o processo democrático, importância esta já destacada aqui, no subcapítulo 1.3, alhures.

²⁴³ BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em: 13 ago. 2014.

²⁴⁴ A análise sobre a fundamentação constitucional utilizada para a elaboração e edição do Decreto 8.243/2014 será feita no subcapítulo 2.4, a seguir.

O reconhecimento da participação como direito do cidadão e expressão de sua autonomia (artigo 3º, I) não precisaria estar evidenciado no texto do Decreto, uma vez que o direito de participação está insculpido na Constituição Federal, que o prescreve amplamente no parágrafo único do artigo 1º. O artigo 3º do Decreto traz algumas previsões constitucionais importantes para o tema da participação, como a complementaridade, transversalidade e integração entre os sistemas democráticos representativo e participativo; o respeito à diversidade, com o intuito de construir valores de cidadania e de inclusão social; o direito à informação, transparência e controle social; a autonomia, independência e livre funcionamento das organizações da sociedade civil; a ampliação de mecanismos de controle social; e a educação para a cidadania ativa. Todas essas diretrizes são fundamentais para qualquer processo participativo, como se viu nos aportes teóricos lançados no subcapítulo 1.2.

O âmbito de aplicação da norma, isto é, de implementação da PNPS e do SNPS, de acordo com o artigo 5º, é a administração pública federal direta e indireta, que deve considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, respeitadas as especificidades de cada caso, “[...] para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas”. Disso se retira que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem buscar implementar instrumentos de participação, de acordo com cada caso e suas especificidades, mas sem qualquer caráter vinculatório das decisões tomadas, em todas as fases dos programas e políticas públicas. Além disso, os órgãos e entidades da administração pública deverão elaborar relatório anual de implementação da PNPS, de acordo com as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República, que também elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da Política de Participação.

As instâncias e mecanismos de participação, já conceituados nos incisos do artigo 2º, estão previstos no artigo 6º, quais sejam: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesas de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social. Os conselhos são instrumentos de participação já previstos na Constituição Federal, assim como a audiência pública. Destes mecanismos e instâncias, o ambiente virtual de participação social merece destaque, tendo em vista que não é criação do Decreto 8.243/2014, uma vez que o governo federal já abriu espaços para a participação via internet, como, por exemplo, o Portal Participa.br, seguindo a tendência de muitos outros países que estão se abrindo para a participação por meio da rede mundial de computadores.

Cumpra salientar que, de acordo com os artigos 6º e 7º, a lista de instâncias e mecanismos previstos no Decreto não é exaustiva, o que significa que podem ser criados ou reconhecidos outros mecanismos e instâncias participativas no âmbito da administração pública federal que não estejam elencadas no texto da norma em apreço. Não teria como o Decreto limitar os instrumentos de participação àqueles previstos expressamente em seu texto, pois limitaria a inovação, característica necessária para a experiência democrática, bem como iria contra o texto constitucional, que não prevê essa proibição.

O artigo 7º dispõe sobre o SNPS, que será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, cuja competência está disposta no artigo 8º. No artigo 9º é instituído o Comitê Governamental de Participação Social (CGPS), para assessorar a Secretaria-Geral. Os artigos 10 a 20 prestam-se a estabelecer diretrizes mínimas para as instâncias e os mecanismos de participação social dispostos nos incisos do artigo 6º. Destaque deve ser feito para o §1º do artigo 10, que dispõe que a participação em conselhos de políticas públicas possui caráter de prestação de serviço público relevante, sem remuneração. Por fim, o artigo 20 estabelece que as agências reguladoras devem observar as exigências do Decreto quando realizarem audiências e consultas públicas.

A partir dessa visão mais ampla sobre o Decreto 8.243/2014, verifica-se que o texto da norma reconhece diversos direitos já previstos na Constituição Federal, conceituando e estabelecendo diretrizes mínimas para as instâncias e mecanismos de participação, no intuito de tornar os órgãos e entidades da administração pública federal mais abertos à sociedade. Em razão de tudo isso surgiram, como dito anteriormente, várias reações, especialmente da mídia tradicional, de políticos e de juristas, tanto contrárias quanto favoráveis à PNPS, as quais podem ser melhor avaliadas levando-se em conta o texto da norma. Inicia-se pelas avaliações negativas do Decreto.

No dia 29 de maio de 2014, o Estadão, na sessão opinião, teceu fortes críticas ao Decreto.²⁴⁵ O jornal defende que a Presidente da República tentou alterar o sistema de governo previsto na Constituição por meio de decreto, o qual estaria repleto de “barbaridades jurídicas”. De acordo com o texto, “[...] a participação social numa democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos”, sendo que “a companheira Dilma” não concordaria com o sistema previsto na Constituição e estaria criando “[...] outra fonte de poder: a ‘participação direta’”. O Decreto teria um efeito antidemocrático,

²⁴⁵ OPINIÃO. Mudança de regime por decreto. **O Estadão**. São Paulo, 29 mai. 2014. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>> Acesso em: 03 fev. 2015.

ao ferir o princípio da igualdade democrática (uma pessoa, um voto), onde determinados cidadãos, integrantes de movimentos sociais, seriam mais ouvidos do que outros, tendo em vista que os movimentos sociais que participariam seriam subvencionados e controlados pelo partido governista. Destaca que o grande mérito da democracia representativa é a possibilidade de dar voz a todos os cidadãos, politicamente conscientizados ou não. Na opinião do Estadão, criou-se um poder paralelo, não legitimado nas urnas, o que inverteu a lógica do sistema democrático representativo. Por fim, o jornal “sentenciou” a inconstitucionalidade do Decreto.

O colunista da Revista Veja, Reinaldo Azevedo, em post publicado em seu blog no dia 29 de maio de 2014²⁴⁶, segue a mesma linha do editorial do Estadão, inclusive usando-o como referência. Começa sua análise afirmando que os direitos daqueles que não integram um movimento social como o MTST e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) foram roubados, solapados. Para ele, Dilma Roussef instalou no país uma ditadura por decreto, tratando-se de um texto “escandalosamente inconstitucional”, o qual afronta o princípio da igualdade e da representação democrática “[...] e cria uma categoria de aristocratas com poderes acima dos outros cidadãos: a dos membros de ‘movimentos sociais’”. Diz que os petistas querem se eternizar no poder, ganhando ou perdendo as eleições, porque criaram uma forma de os movimentos sociais, aparelhados pelo PT, participarem diretamente na administração pública federal. Refere que o sistema de participação é um sistema de tutela, distinguindo os cidadãos que integram movimentos sociais daqueles que não fazem parte de movimento algum, constatando que bastaria fazer parte de um movimento social para participar nas tomadas de decisão da administração pública federal, desde que sigam a regra de que militantes de movimentos sociais sejam vinculados a partidos. Reconhece a democracia representativa como única forma democrática prevista na Constituição Federal de 1988 e que o Decreto tem como intento corroer o regime democrático por dentro.

O jornal O Globo também não ficou de fora das fortes críticas feitas ao Decreto 8.243/2014. O Editorial de 31 de maio de 2014 trata sobre o assunto e o título já deixa claro o que seguirá no texto: “Decreto agride democracia representativa”.²⁴⁷ O texto começa acusando que a “[...] desmontagem do regime representativo costuma começar pela criação de

²⁴⁶ AZEVEDO, Reinaldo. Dilma decidiu extinguir a democracia por decreto. É golpe. 29 mai. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>> Acesso em: 03 fev. 2015.

²⁴⁷ EDITORIAL. Decreto agride democracia representativa. **O Globo**. 31 mai. 2014. Disponível em <<http://noblato.globo.com/editoriais/noticia/2014/05/decreto-agride-democracia-representativa-editorial-537806.html>> Acesso em: 03 fev. 2015.

mecanismos de ‘democracia direta’, para reduzir o peso do Congresso na condução do país”. O Decreto teria como objetivo “[...] subtrair espaço do Legislativo por meio de comissões, conselhos, ouvidorias, ‘mesas de diálogo’, conferências nacionais, várias novas instâncias a serem criadas junto à administração direta e até estatais, sempre em nome da participação social”. Ainda, serviria para rever o sistema da democracia representativa por decreto, o que considera “um golpe de Estado na base da canetada”. Afirma o editorial que a norma editada pela Presidente da República formaliza o aparelhamento da máquina pública por aliados político-ideológicos do PT, o que é causa de casos de corrupção. Por fim, alerta para a ampliação da impenetrabilidade da burocracia pública, que já é uma barreira para investimentos, prejudicando, também, a questão econômica.

Em 15 de junho de 2014, a Folha de São Paulo publicou editorial²⁴⁸ em que começa afirmando que houve reações quase históricas com relação à edição do Decreto 8.243/2014. Aduz que o Decreto reconhece a situação de influência cada vez maior de coletivos nos assuntos do governo, que ocorre desde a década de 1980, o que seria, em tese, positivo. Assim, a Folha reconhece a importância da participação, especialmente em caráter consultivo, mas também disfre críticas à PNPS, ao governo federal e ao PT. Diz que a vagueza em dispositivos do Decreto, como a eleição ou indicação pela sociedade civil dos integrantes dos conselhos de políticas públicas, “[...] acentuam a tendência de a administração manipular esses coletivos”. Isso significaria o aparelhamento do governo federal pelo PT, que controlaria os movimentos sociais. Alega que a participação acabaria restringida a determinados militantes e lobistas profissionais com tempo e recursos para “participar”.

Dentre os políticos, pode ser citada como exemplo a reação do Deputado Federal Marco Feliciano, do PSC. Em seu site pessoal, publicou no dia 10 de junho de 2014 um artigo intitulado “A democracia e o Decreto 8243 de 23/5 da Presidente Dilma”.²⁴⁹ Começa apresentando a democracia grega e ressaltando a impossibilidade do seu exercício nas modernas sociedades, a qual foi substituída pela representação, onde um cidadão vale um voto. O sistema representativo estaria sofrendo com tentativas de ser alterado por meio de decreto. O deputado acusa que o Decreto, de surdina e sorrateiramente, estaria instituindo os “soviets” da extinta União Soviética. Destacou o editorial do Estadão e os textos de Reinaldo Azevedo como argumentos em seu favor. Alega que a finalidade do Decreto é

²⁴⁸ EDITORIAL. Conselhos polêmicos. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 jun. 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1470591-editorial-conselhos-polemicos.shtml>> Acesso em: 03 fev. 2015.

²⁴⁹ FELICIANO, Marco. A democracia e o decreto 8243 de 23/5 da presidente Dilma. 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.marcofeliciano.com.br/noticia/315/a-democracia-e-o-decreto-8243-de-235-da-presidente-dilma.html>> Acesso em: 03 set. 2014.

institucionalizar a intervenção do PT em toda a administração pública, uma vez que os movimentos sociais são dominados desde sempre por partidos de esquerda. Fala que estarão atentos no Parlamento a essas tentativas de instituir regimes ditatoriais.

O Senador Renan Calheiros também criticou o Decreto que instituiu a PNPS, sob a alegação de que não seria aconselhável recorrer a um decreto para instituir a participação social, uma vez que o Congresso Nacional é quem representa o povo. Para ele, qualquer mudança em estruturas administrativas deve passar pelo crivo do Poder Legislativo, que tem a incumbência de criar e aprovar leis.²⁵⁰

Além da mídia tradicional e de políticos, também houve críticas ao Decreto 8.243/2014 vindas de juristas. A revista *Veja* buscou a opinião de alguns juristas, quais sejam: Carlos Velloso, ex-Ministro do STF; Miguel Reale, ex-Ministro da Justiça; e Gilmar Mendes, Ministro do STF.²⁵¹ Carlos Velloso defende que a Constituição prevê o voto direto e secreto como modo de participação popular, e as formas de participação consubstanciadas no plebiscito, no referendo e na iniciativa popular devem passar pelo crivo do Congresso Nacional, que é “[...] a representação máxima da população na nossa ordem constitucional”. Trata-se de uma medida inconstitucional, de fortalecimento do Executivo, o que já estaria ocorrendo em outros países da América do Sul. Para Miguel Reale, o Decreto é eleitoreiro, criando uma democracia pior que a da Venezuela, ao reconhecer que movimentos sociais não institucionalizados podem estabelecer metas e interferir na administração pública. Gilmar Mendes enfatiza o surgimento de dúvidas quanto à representatividade dos responsáveis por discutir políticas públicas, o que tem como maior afetado o Congresso Nacional, em termos de legitimidade.

No mesmo sentido, Ives Gandra da Silva Martins publicou artigo na *Folha de São Paulo* no dia 10 de junho de 2014²⁵², no qual acusou o governo federal de pretender um Congresso Nacional “inexpressivo”, na medida em que visa substituir o Poder Legislativo na representação popular para fortalecer mecanismos de diálogo democrático por meio da criação de conselhos e comissões de políticas públicas. Para o jurista, haverá o aparelhamento do Poder Executivo, uma vez que quem poderá participar será quem tem tempo e disposição,

²⁵⁰ GUERREIRO, Gabriela. Renan critica Dilma e ataca conselhos populares e regulação da mídia. **Folha de São Paulo**. Brasília, 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1468177-renan-critica-dilma-e-ataca-conselhos-populares-e-regulacao-da-midia.shtml>> Acesso em: 03 fev. 2015.

²⁵¹ BORGES, Laryssa. Para juristas, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. **Veja**. Brasília, 04 jun. 2014. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo>> Acesso em: 03 fev. 2015.

²⁵² MARTINS, Ives Gandra da Silva. Por um congresso inexpressivo. **Folha de São Paulo**. 10 jun. 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/06/1467665-ives-gandra-da-silva-martins-por-um-congresso-inexpressivo.shtml>> Acesso em: 04 fev. 2015.

com a escolha dos “amigos do rei” para comporem as comissões e os conselhos. Critica a forma de eleição dos representantes da sociedade civil, em comparação com o Congresso Nacional, que é eleito pelo povo. Diz que a representação popular autêntica é trocada por “[...] um punhado de pessoas, que passará a DEFINIR A POLÍTICA SOCIAL DE TODOS OS MINISTÉRIOS, INDICANDO AO EXECUTIVO COMO DEVE AGIR!”. Finaliza o texto afirmando que o Decreto é antidemocrático e inconstitucional, ao suprimir funções do Parlamento previstas na Constituição, com a esperança de que o Decreto seja repellido pelo Congresso Nacional.

Mas o Decreto 8.243/2014 não gerou apenas críticas e protestos contrários à sua edição. Também são encontradas análises e opiniões favoráveis à instituição da PNPS e do SNPS.

O cientista político Antonio Lassance publicou artigo na Carta Maior em resposta ao editorial do Estadão.²⁵³ Alerta para a tentativa do Estadão de reescrever a Constituição Federal, ao afirmar que a única fonte de poder do Estado está calcada no sistema representativo, esquecendo-se da disposição constitucional de que o poder emana do povo, que o exercerá de forma direta ou por meio de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único). Destaca também o artigo 84 da Constituição, que dá poder ao Presidente da República de editar decretos sobre a organização e funcionamento da administração pública federal. Em tom irônico, diz que o editorial do Estadão proclamou o parlamentarismo e esqueceu que a Presidência da República também é uma instância de representação.

Lembra que o princípio da igualdade “uma pessoa, um voto”, também levantado por outros críticos do Decreto, não está insculpido na Constituição, a não ser para cargos do Poder Executivo, uma vez que os congressistas não são eleitos com base nesse princípio. Da mesma maneira, recobra a memória de que esse sistema representativo que seria o mais afetado pela edição do Decreto 8.243/2014 é desmoralizado diuturnamente pelo Estadão e por outros editoriais país a fora. Por fim, aconselha a leitura do texto da norma, onde se verificará que estão contidas apenas recomendações à administração pública federal, excluídos do texto os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Além disso, aduz que Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal podem continuar sem a sociedade civil, porque o Decreto também não cria quaisquer obrigações para esses Poderes do Estado.

²⁵³ LASSANCE, Antonio. O estadão contra a participação. **Carta Maior**. 30 mai. 2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/O-Estadao-contra-a-participacao/31047>> Acesso em: 04 fev. 2015.

Também na Carta Maior, Emir Sader publicou artigo intitulado “Quem tem medo da participação popular?”, no dia 08 de junho de 2014.²⁵⁴ O autor começa interpretando os editoriais lançados contra o Decreto, contestando a defesa do sistema representativo, como se realmente fosse afetado pela PNPS, mesmo que esses mesmos veículos de comunicação desqualifiquem diariamente os políticos, a política, os governos. Levanta argumentos a favor da crise de representatividade existente, baseada em um sistema eleitoral viciado, no qual os financiadores das campanhas são aqueles que têm seus interesses realmente representados. Destaca que Conselhos de Participação Popular servem para fortalecer a democracia e não o contrário. “Quem tem medo da participação popular é quem consegue neutralizar o poder da democracia mediante sua perversão pelo poder do dinheiro, do monopólio privado e manipulador da mídia”.

Outro a se manifestar favoravelmente à edição do Decreto 8.243/2014 foi Leonardo Avritzer, que teve artigo publicado na revista Carta Capital.²⁵⁵ Destaca que o tema da participação social não é novo, remontando ao primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, que fez crescer o número de instâncias e mecanismos de participação. Diante disso, afirma que o Decreto apenas institucionalizou uma política já existente e “[...] considerada exitosa pelos atores da sociedade civil”. Ressaltou os editoriais que bradaram contra a norma, rebatendo as críticas feitas. Trouxe à tona a crise de representatividade atravessada por países do mundo todo, que têm buscado na participação formas de aproximar a sociedade civil do Poder Executivo. Nas palavras do autor, “Todas as principais democracias do mundo procuram soluções para o problema da baixa capacidade do parlamento de aprovar políticas demandadas pela cidadania”, que tem como principal solução “[...] o envolvimento da sociedade civil na determinação de políticas públicas”. Dessa forma, o Decreto não substitui o sistema democrático brasileiro, mas visa aprofundar a democracia da mesma maneira que as principais democracias do mundo estão fazendo.

José Geraldo de Sousa Júnior, ex-reitor da Universidade de Brasília (UnB), concedeu entrevista ao blog Viomundo, publicada em 20 de junho de 2014, tratando sobre o Decreto 8.243/2014 e as reações de políticos e da mídia.²⁵⁶ Diz o jurista que o Decreto realiza o que está previsto na Constituição Federal de 1988, onde a participação surge como conquista da

²⁵⁴ SADER, Emir. Quem tem medo da participação popular? **Carta Maior**. 08 jun. 2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quem-tem-medo-da-participacao-popular-/2/31102>> Acesso em: 04 fev. 2015.

²⁵⁵ AVRITZER, Leonardo. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. **Carta Capital**. 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>> Acesso em: 09 nov. 2015.

²⁵⁶ DENÚNCIAS. Ex-reitor: partidos contra decreto de Dilma querem preservar privilégios. **Viomundo**. 20 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/jose-geraldo.html>> Acesso em: 19 set. 2014.

sociedade no processo de transição democrática. A norma trouxe uma melhor sistematização do que já vem ocorrendo na administração pública federal. Destaca o caráter não obrigatório das previsões do Decreto, que procura estimular os gestores a desenvolverem as instâncias e mecanismos de participação “[...] a partir de suas especificidades e do grau de intercomunicação que mantém com a sociedade”. Sobre as reações contrárias, especialmente com relação a políticos, refere ser uma resistência oligárquica de quem está acostumado com um sistema político de privilégios e de favores. “Manter-se resistente aos avanços democráticos, que inspiraram outras democracias no mundo depois da Constituinte brasileira, é preservar os vícios que caracterizam esses grupos: clientelismo, nepotismo, prebentismo, filhotismo, apadrinhamento”.

Juristas, acadêmicos, intelectuais e movimentos sociais lançaram um manifesto em favor da PNPS, contando com a assinatura de Fábio Konder Comparato, Celso de Mello, Dalmo Dallari, José Geraldo de Souza Júnior, José Antonio Moroni, representante do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e João Pedro Stedile, do MST.²⁵⁷ O texto começa com a transcrição do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. O Decreto, para eles, traduz o espírito republicano da nossa constituição, contribuindo “[...] para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais”. Foram destacados diversos dispositivos constitucionais que dão amparo à participação social. Os signatários do manifesto entendem que não há usurpação das atribuições do Poder Legislativo, uma vez que o Decreto 8.243/2014 apenas organiza a participação social já existente no âmbito da administração pública federal, bem como estabelece diretrizes para o funcionamento, o que representa um avanço para o sistema democrático brasileiro. A PNPS e o SNPS não possuem caráter antidemocrático, mas aprofundam as práticas democráticas e ampliam as formas e possibilidades de fiscalização do Estado pela sociedade. Por fim, ressaltam que a participação é uma conquista da sociedade brasileira, reconhecida pela Constituição Federal. “Quanto mais participação, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas. Não há democracia sem povo”.

Diante de todo esse quadro, é possível fazer um resumo sobre as posições adotadas com relação à PNPS e ao SNPS. As manifestações contrárias utilizam-se, basicamente, dos seguintes argumentos: tentativa de alteração do sistema político previsto na Constituição Federal 1988, consubstanciado unicamente na democracia representativa, por meio de decreto, que reduz o peso do Congresso Nacional; o Decreto cria uma nova fonte de poder – a

²⁵⁷ DENÚNCIAS. Ex-reitor: partidos contra decreto de Dilma querem preservar privilégios. **Viomundo**. 20 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/jose-geraldo.html>> Acesso em: 19 set. 2014.

participação social; a participação se dá, no atual sistema, por meio do voto, com base no princípio da igualdade – uma pessoa equivale a um voto; aparelhamento dos movimentos sociais por partidos de esquerda, para quem foi dedicado o Decreto, criando uma segunda classe de cidadãos – militantes de movimentos sociais, mais influentes que os “cidadãos comuns”.

Por outro lado, os principais argumentos utilizados a favor do Decreto são: o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988; o artigo 84 da referida Constituição, que dispõe sobre a competência privativa do Presidente da República; princípio da igualdade, consubstanciada na expressão “uma pessoa um voto”, não se aplica ao Poder Legislativo, mas sim ao Executivo; o Decreto apenas sistematiza e organiza as instâncias e mecanismos de participação social já existentes junto à administração pública federal; tendência mundial de abertura à participação, em razão da crise de representatividade constatada em democracias do mundo todo; o Decreto não visa substituir o modelo representativo, mas aprofundar a democracia brasileira.

Os argumentos levantados por aqueles que são favoráveis à PNPS e ao SNPS são muito mais fundamentados que os argumentos apresentados pelos opositores da norma, uma vez que os primeiros estão embasados em uma leitura atual da problemática política, bem como levam em consideração dispositivos constitucionais. As críticas feitas ao Decreto apresentam uma interpretação bastante fechada da Constituição, para não dizer que algumas sequer apresentam alguma leitura constitucional, mesmo que utilizem a Constituição como fundamento.

Primeiramente, não houve a opção por um único modelo de democracia, como visto alhures, mas pela mescla entre participação e representação, como estabelece o artigo 1º, parágrafo único, e muitos outros dispositivos da Constituição Federal. Há reconhecido no texto constitucional, inclusive, o direito de participação, como restou demonstrado no subcapítulo 1.4. Desta maneira, não há a criação de uma nova fonte de poder, mas o reconhecimento, já insculpido no texto constitucional, de que o poder emana do povo, que pode exercê-lo de forma direta. Assim, o sistema representativo, mesmo sendo o predominante, não é o único no Brasil.

Ao conceituar sociedade civil, o Decreto não indica apenas os movimentos sociais, mas trata de forma ampla, incluindo cidadãos, coletivos, suas redes e suas organizações. Portanto, o Decreto é voltado para toda a sociedade, não apenas para os movimentos sociais, podendo participar organizações da sociedade civil, como as organizações não-governamentais, por exemplo. Ainda, rotular todos os movimentos sociais como aparelhados

por partidos de esquerda é negar a realidade e a ampla gama de experiências sociais, uma vez que ser de esquerda não implica necessariamente militar por um partido de esquerda, além de existirem muitos movimentos sociais e organizações de direita, contrárias ao governo. Aliás, ser de esquerda não indica concordar com o partido governista, tendo em vista que muitos esquerdistas são críticos ferrenhos do governo. Portanto, a participação não é exclusividade de integrantes de movimentos sociais, estando aberta a todos.

Neste ínterim, mesmo que o Decreto não seja voltado para os movimentos sociais, como foi acusado, o reconhecimento dos movimentos sociais como atores da sociedade civil, podendo dialogar em ambientes institucionais é de suma importância. Como visto no capítulo 1, os movimentos sociais mostram-se indispensáveis para o sistema democrático, tendo em vista a sua capacidade de aglutinar questões sociais e culturais que darão rumo e força para sua atuação política.

Ademais, se há desinteresse dos cidadãos com relação aos assuntos públicos, isso se deve à forma como a política é feita, desconsiderando totalmente grande parte da população, ou seja, em razão da crise de representatividade apontada no capítulo 1. Os ditos cidadãos comuns, que estariam alijados do processo de participação, não participam e não cobram seus representantes porque foram educados para obedecer, dentro de uma tendência histórica à dominação. Sendo assim, o argumento de que o cidadão comum não participaria não é causa para barrar a participação, mas efeito de uma cultura que não enaltece a participação, devendo servir como ponto de partida, isto é, se não há cultura participativa, deve-se trabalhar para a sua construção. O Decreto não cria outra classe de cidadão superior aos demais, até porque, repete-se, a participação prevista na norma não é restrita a integrantes de movimentos sociais.

O que se verifica, no fundo, é uma luta por manutenção de poder, mesmo que o poder em questão não diga respeito ao Poder Legislativo, fonte de duras críticas e de tentativas de derrubada do Decreto. Como ressaltado por Pedro Demo, toda forma de participação dos cidadãos no Estado demanda uma luta por poder, e os detentores desse poder relutam muito em compartilhá-lo. Essas manifestações contrárias visam impedir as tentativas de tomada de consciência sobre a importância da participação, tratando-se de uma disputa de poderes.

Contudo, não se pode romantizar o Decreto 8.243/2014. Não se trata de um texto revolucionário, como tentaram fazer crer os críticos, que altera o sistema político. Pelo contrário, é uma norma que inova apenas ao sistematizar a participação social, organizando instâncias e mecanismos já existentes e utilizados pelo Poder Executivo. Ainda, deve-se atentar para o alerta feito por Pedro Demo, de desconfiar da participação proposta pelos governantes, tendo em vista que jamais um governo vai criar a sua extinção. Vale aqui

também a ressalva de Roberto Lyra Filho de que a minoria detentora do poder, ao ceder “[...] à abertura” inevitável, quer, depois, controlar o diâmetro, a seu gosto”.²⁵⁸

Desta forma, é preciso estar atento para a forma como o Decreto será implementado, conhecendo-se os riscos de cooptação e de tentativa de controle da participação, cabendo à sociedade o monitoramento e a fiscalização. Mesmo sendo uma norma importante, por sistematizar a participação na administração pública federal, ela não pode ser superestimada. Mas também não pode ser afastada em razão de argumentos infundados. É preciso reconhecer a necessidade de participação, sem deixar de lado os problemas e distorções que podem advir da implementação da PNPS e do SNPS.

Na esteira das críticas feitas ao Decreto, foram propostos junto ao Congresso Nacional projetos com o intuito de sustar os efeitos do ato normativo. Assim, mostra-se necessário verificar quais são essas propostas, assim como quais são as suas justificativas, com o intuito de avaliar se os fundamentos utilizados realmente encontram sustentáculo jurídico.

2.4 Propostas de sustação dos efeitos do Decreto 8.243/2014: o Decreto e a Constituição

Muito se falou sobre o Decreto 8.243/2014, tanto atacando quanto defendendo o ato normativo editado pela Presidência da República. Entre os críticos, que inclui veículos de comunicação da mídia tradicional, políticos e juristas, junto das manifestações de repúdio vieram pedidos para que o Congresso Nacional e o STF revissem a edição do Decreto, por se tratar de norma inconstitucional. Nesta esteira, congressistas de partidos de oposição ao governo buscaram as medidas capazes de derrubar a PNPS e o SNPS, o que resultou na apresentação de Projetos de Decreto Legislativo, junto à Câmara dos Deputados e ao Senado, tendo como embasamento o artigo 49, V, da Constituição Federal de 1988²⁵⁹. A avaliação da constitucionalidade do Decreto e do uso devido ou não do poder regulamentar pela

²⁵⁸ LYRA FILHO, Roberto. Direito, sociedade civil, estado e lei. A sociologia e a dialética social do direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Org.). **Introdução crítica ao direito** – série o direito achado na rua, vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1993. p. 32

²⁵⁹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Presidência da República²⁶⁰ passam pela análise dos projetos que visam sustar seus efeitos, especialmente das justificativas apresentadas pelos congressistas.

Na Câmara dos Deputados, quatro projetos foram apresentados: o PDC 1491/2014, de autoria dos deputados Mendonça Filho, do DEM, de Pernambuco e Ronaldo Caiado, do mesmo partido, do Estado de Goiás²⁶¹; o PDC 1492/2014, apresentado por Rubens Bueno, do Partido Popular Socialista (PPS), do Paraná²⁶²; o PDC 1494/2014, cujo autor é Alfredo Kaefer, do PSDB, do Paraná²⁶³; e o PDC 1495/2014, de autoria do deputado Bernardo Santana de Vasconcellos, do Partido Republicano (PR), de Minas Gerais²⁶⁴. Já no Senado, o senador Alvaro Dias, do PSDB do Paraná, apresentou o PDS 117/2014.

Os PDC's 1492/2014, 1494/2014 e 1495/2014 foram apensados ao PDC 1491/2014, em 03 de junho de 2014 o primeiro e em 18 de junho do mesmo ano os outros dois. No dia 28 de outubro de 2014, o PDC 1491/2014 foi colocado em votação no Plenário da Câmara dos Deputados, o qual foi aprovado, restando prejudicados os outros Projetos de Decreto Legislativo apensados ao projeto votado. Após a votação, o PDC 1491/2014 foi encaminhado ao Senado, onde recebeu o número PDS 147/2014 e foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, designando-se o Senador Pedro Taques, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), de Mato Grosso, como relator, que emitiu voto favorável ao Projeto. Atualmente, a matéria está pronta para pauta na Comissão.²⁶⁵

²⁶⁰ A análise sobre o embasamento constitucional utilizado para a edição do Decreto 8.243/2014 (artigo 84, IV e VI, "a") será realizada neste tópico, logo após a apresentação dos Projetos de Decreto Legislativo e de suas justificativas.

²⁶¹ BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1491, de 30 de maio de 2014. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>> Acesso em: 02 fev. 2015.

²⁶² BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1492, de 02 de junho de 2014. Susta o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que "Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617824>> Acesso em: 02 fev. 2015.

²⁶³ BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1494, de 05 de junho de 2014. Susta os efeitos do Decreto federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que "institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências". Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=618517>> Acesso em: 02 fev. 2015.

²⁶⁴ BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1495, de 10 de junho de 2014. Susta a aplicação do disposto no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS e dá outras providências. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=618686>> Acesso em: 02 fev. 2015.

²⁶⁵ Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118766> Acesso em: 03 fev. 2015.

Por sua vez, o PDS 117/2014 foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo como relator o Senador Pedro Taques, que votou favoravelmente ao projeto. Em 05 de agosto de 2014, foi realizada audiência pública para discussão sobre a matéria, que contou com a presença de Gilberto Carvalho, Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Leonardo Avrtizer, Dalmo Dallari, José Matias Pereira e Hermes Rodrigues Nery. Atualmente, a matéria encontra-se com a relatoria, ainda na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo em vista que foram recebidas diversas manifestações de instituições, de conselhos, como o Conselho Nacional de Assistência Social, de sindicatos, enfim, de muitas entidades da sociedade civil e do Estado.²⁶⁶

O texto de todos os Projetos de Decreto Legislativo, tanto da Câmara quanto do Senado, traz a mesma disposição, com mudanças apenas em alguns termos utilizados, determinando o artigo 1º a sustação dos efeitos/aplicação do Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a PNPS e o SNPS. O artigo 2º é igual em todos os projetos: “Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação”. O intuito, portanto, é barrar a aplicação do Decreto e a instituição da PNPS e do SNPS, o que significa que, caso sejam aprovados os projetos, as instâncias e os mecanismos de participação já existentes na administração pública federal continuarão a existir e funcionar, mas sem seguirem as diretrizes previstas no Decreto 8.243/2014.

Apresentadas a situação e os textos dos projetos, passa-se à análise dos argumentos utilizados como justificativa para a apresentação dos projetos e para a sustação do Decreto 8.243/2014. Serão abordados primeiro os projetos apresentados na Câmara dos Deputados, pela ordem numérica, e depois o projeto que tramita junto ao Senado.

Os autores do PDC 1491/2014 iniciam as justificativas afirmando que é possível constatar “ostensiva e flagrante inconstitucionalidade” do Decreto 8.243/2014. Para os deputados, “O Decreto presidencial corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988”. Os deputados utilizam-se de argumentos lançados também pelos críticos à norma, como a prevalência do direito à participação daqueles que o governo entende como sociedade civil ou movimentos sociais, em detrimento do cidadão comum, que não é um ativista social, ficando relegado a segundo plano. Referem que as políticas públicas terão de, necessariamente, levar em conta as decisões tomadas nos ambientes de participação, o que traria riscos.

²⁶⁶ Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988> Acesso em: 03 fev. 2015.

Dizem que o governo pretende implodir a democracia representativa, “[...] na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo”. A Presidente Dilma Roussef é acusada de criar seu próprio Estado, ao aparelhar a administração pública federal com movimentos sociais adeptos à ideologia do partido da situação. Nesse sentido, os autores do projeto fazem referência a questões como o debate sobre a regulação econômica da mídia e o inchaço da máquina pública, que seriam tentativas de controle do Congresso Nacional. De acordo com os deputados que assinam a autoria do projeto, “[...] se faz urgente e indispensável o combate a toda e qualquer tentativa de subversão da ordem constitucional posta, uma vez que a sanha autoritária da Presidente da República apenas aguarda o instante para se revelar e assumir o seu lugar”.

As justificativas do PDC 1492/2014 começam pelo fundamento constitucional para a proposição do Projeto, indicando-se o artigo 49, V, que permite ao Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo caso exorbitem da competência desse poder. Afirma o deputado Rubens Bueno que a norma criou órgãos, e não apenas previu simples instrumentos de participação, o que seria vedado pelo artigo 84, VI, “a” da Constituição Federal. Comprova essa afirmação citando exemplos de conselhos implementados por lei, como é o caso dos Conselhos no âmbito do SUS, de educação e de direitos humanos, ressaltando que cada conselho tem peculiaridades, as quais estão previstas nas leis que os criaram. A Lei 10.683/2003, que serviu como base para a edição do Decreto, não autorizaria a criação de “[...] um sistema gigantesco que, por sua vez, cria órgãos em todos os Ministérios e na administração direta e indireta”.

Os critérios de escolha e designação dos membros que representarão a sociedade civil também são alvos de críticas, em razão de não serem claros o suficiente, o que autorizaria a cooptação de movimentos sociais e a criação de vários “Conselhões” a serviço do Estado, sob sua tutela. O governo não precisaria editar o Decreto e criar um grande sistema de participação para fazer uso de mecanismos de participação, que já vem sendo adotados, sistema esse que tornaria as decisões mais burocratizadas e mais lentas. O governo federal estaria tratando a participação social como método de governo, em concorrência com o Congresso Nacional, motivo pelo qual pede que não seja aceita a imposição de tamanho aparato por meio de simples decreto.

As justificativas apresentadas para a proposição do PDC 1494/2014 são muito semelhantes às aquelas expostas no PDC 1491/2014. O primeiro argumento contrário ao Decreto 8.243/2014 é a relegação do cidadão comum a segundo plano, uma vez que os ativistas de

movimentos sociais seriam os que realmente participariam e para quem seria destinado o esforço na formação para a participação. Alerta para os riscos que as políticas públicas sofrerão ao passarem a se submeter às decisões tomadas nas instâncias e mecanismos de participação. “Tratamos aqui maneira absolutamente clara qual a intenção do Governo Federal: em extinguir o Regime de Democracia representativa”. O deputado Alfredo Kaefer destaca que a Constituição já prevê os instrumentos para a participação nas decisões políticas, consubstanciados no artigo 14, que dispõe que a soberania será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Por fim, afirma que o Decreto contraria a Constituição Federal, tratando-se de uma invasão na esfera de competência do Congresso Nacional, uma vez que a democracia se dá por meio dos representantes no Parlamento, eleitos legitimamente.

O último Projeto de Decreto Legislativo proposto junto à Câmara dos Deputados apresenta como fundamento primeiro o artigo 49, V, da Constituição Federal e o artigo 24, XII e §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O deputado Bernardo Santana Vasconcellos alega que a Presidência da República, na pretensão de regulamentar a Lei 10.683/2003, criou uma nova política de participação social e fez uma reestruturação administrativa, com a criação de órgãos na administração pública federal, por meio de decreto, o que foi além da regulamentação das atribuições da Secretaria-Geral da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União e extrapolou o limite imposto pelo artigo 84, VI, “a” da Constituição Federal, exorbitando do seu poder regulamentar. A instituição de políticas públicas seria papel do Congresso Nacional, tendo o Presidente a competência privativa para a iniciativa, o que não se confunde com o poder para legislar.

Alega o deputado que a criação de toda uma estrutura que cria maior proximidade com cidadãos/eleitores daria maior vantagem à Presidente Dilma Roussef, tendo em vista que 2014 foi ano eleitoral e Dilma Roussef era pré-candidata à reeleição. Argumenta que a criação de políticas públicas é afeita prioritariamente ao Poder Legislativo, que tem o dever de traçar linhas gerais que serão operacionalizadas pelo Poder Executivo. Além disso, o deputado aduz que o Decreto cria órgãos semelhantes aos já existentes, que continuarão funcionando paralelamente ao aparato criado por essa norma.

Por fim, encontra-se o PDS 117/2014, em trâmite no Senado. Alega o autor do projeto que o Decreto foi uma maneira polida que a Presidente da República usou para decretar a falência do Congresso Nacional. O Senador Alvaro Dias afirma que a Constituição Federal previu um sistema democrático misto, no qual dispôs sobre as únicas formas de participação do cidadão em seu artigo 14 (voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular),

não havendo possibilidade de ampliação dos instrumentos participativos não previstos no texto constitucional. Ainda, refere que o Decreto foi elaborado e editado sem a participação dos representantes legítimos do povo: os congressistas.

As justificativas misturam algumas das críticas feitas pela mídia tradicional, inclusive citando essas reações, e argumentos jurídicos, levando em consideração, principalmente, preceitos constitucionais. Assim, a discussão a ser realizada aqui será com base nos argumentos jurídicos levantados, já que o exame das críticas da mídia foi realizado no tópico anterior.

Os três poderes do Estado, Executivo, Legislativo e Judiciário, possuem funções típicas, quais sejam, grosso modo, administrar, legislar e julgar, respectivamente. Porém, existem funções atípicas desenvolvidas pelos poderes, que não são afeitas às funções precipuamente exercidas por cada um. Assim, o Poder Executivo, cuja função precípua é administrativa, desempenha função atípica normativa, como nos casos do exercício do poder regulamentar (artigo 84, IV da Constituição Federal) ou da edição de Medidas Provisórias (artigo 62 da Constituição Federal).²⁶⁷ Maria Sylvia Zanella Di Pietro chama de poder normativo a competência normativa atribuída à administração pública. A administração pública, no exercício do poder normativo, emana normas, como as leis, na medida em que possuem efeitos gerais e abstratos.²⁶⁸

O poder normativo, portanto, engloba o poder regulamentar, que consiste na atribuição que possui o Chefe do Poder Executivo de expedir atos normativos para regulamentar a execução de leis. Diogenes Gasparini define poder regulamentar como “[...] *a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la*”²⁶⁹ (grifos do autor). Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no mesmo sentido, conceitua o poder regulamentar “[...] como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução”.²⁷⁰

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho

Registre-se, por oportuno, que, ao desempenhar o poder regulamentar, a Administração exerce inegavelmente função normativa, porquanto expede normas

²⁶⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 3.

²⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 Ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 91.

²⁶⁹ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 121.

²⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit. p. 91.

de caráter geral e com grau de abstração e impessoalidade, malgrado tenham elas fundamento de validade na lei.²⁷¹

Essa atribuição do Chefe do Executivo baseia-se no fato de que o legislador não pode tudo prever, isto é, nem sempre as leis emanadas pelo Poder Legislativo podem ser executadas, cabendo ao executor da lei definir os pormenores, no intuito de dispor sobre a estrutura interna da administração pública ou para disciplinar determinadas matérias.²⁷² Alexandre de Moraes destaca que a finalidade dos regulamentos é facilitar a execução das leis, com a remoção de obstáculos práticos que eventualmente podem surgir em sua aplicação.²⁷³ Ou seja, quando as leis não tiverem plenas condições para a execução, competirá ao Chefe do Poder Executivo emitir ato normativo regulamentar, para o fiel cumprimento da lei.

Conforme Diogenes Gasparini, o Poder Executivo não precisa de qualquer autorização legal ou constitucional para expedir atos que visem a fiel execução de uma lei, uma vez que o “[...] regulamento é o primeiro passo para a execução da lei, e essa execução é atribuição do Executivo”.²⁷⁴ Mesmo assim, os constituintes incluíram essa previsão no texto da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 84, IV. De acordo com esse dispositivo, é competência privativa do Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, assim como expedir decretos e regulamentos para a fiel execução de leis.

O poder regulamentar encontra limites no texto constitucional. Nesta senda, a expedição de ato normativo regulamentar está atrelada à lei, não podendo alterá-la ou ir além do que nela está previsto. Ele presta-se para efetivar a exequibilidade da lei, “[...] particularizando-a de modo a torná-la praticável no que respeita à sua generalidade e abstração ou no que concerne ao procedimento a ser observado na sua aplicação”.²⁷⁵ Portanto, não pode estabelecer normas contrárias à lei, sob pena de ser invalidada, bem como não pode criar direitos ou obrigações, levando-se em consideração o princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal, que preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei.²⁷⁶ Assim, o limite do ato normativo regulamentar é a lei que necessita ser regulamentada, a qual não pode ser extrapolada, bem como não há possibilidade de criação de direitos e obrigações.

²⁷¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit. p. 60.

²⁷² GASPARINI, Diogenes. Ob. cit. p. 122.

²⁷³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76.

²⁷⁴ GASPARINI, Diogenes. Ob. cit. p. 123.

²⁷⁵ *Ibidem*. p. 125.

²⁷⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit. p. 63.

O poder regulamentar, mesmo assim sendo chamado, possui antes a natureza de um dever, uma vez que as autoridades executivas exercem uma função administrativa, que traz consigo a ideia de um dever de atuar em favor de finalidade instituída, em favor de interesse alheio, isto é, a atuação da administração pública federal se dá em prol do interesse coletivo. O desempenho da função administrativa, desse dever, implica no exercício de um poder, mas que é meramente instrumental, a contraface do dever, por isso é chamado por Celso Antônio Bandeira de Mello de dever-poder.²⁷⁷ Neste sentido, por se tratar de um dever antes de ser um poder, o exercício do poder regulamentar não é uma faculdade atribuída ao Chefe do Poder Executivo, mas sim uma obrigação, que consiste no dever que ele possui de regulamentar uma lei que lhe compete aplicar.

Resumidamente, o poder regulamentar, previsto no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 84, IV da Constituição Federal, é aquele atribuído ao Chefe do Poder Executivo para editar atos normativos com a finalidade de dar exequibilidade à lei cuja aplicação seja de competência desse Poder, não podendo contrariar a lei, nem mesmo criar direitos e obrigações. Além disso, trata-se primeiramente de um dever, o que implica dizer que o exercício do poder regulamentar não é uma faculdade ou uma liberdade, mas antes uma obrigação que o Chefe do Poder Executivo possui no exercício de sua função.

Contudo, além do regulamento previsto no artigo 84, IV, chamado de regulamento executivo, existem os chamados regulamentos autônomos ou independentes. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, essa última modalidade de regulamento inova na ordem jurídica, tendo em vista que estabelece normas sobre matérias não tratadas por lei, ou seja, não completa nem desenvolve qualquer lei prévia.²⁷⁸ José dos Santos Carvalho Filho afirma que os regulamentos autônomos são “[...] atos destinados a prover sobre situações não contempladas na lei”.²⁷⁹ Nos dizeres de Diogenes Gasparini, os regulamentos autônomos são “[...] verdadeiras leis em sentido material”, que não são atrelados a lei alguma, muito menos dependem de delegação prévia do Poder Legislativo.²⁸⁰ Trata-se de ato normativo emitido pelo Poder Executivo, que não visa regulamentação de lei, nem depende de lei para ser expedido, podendo inovar na ordem jurídica, isto é, pode criar direitos e deveres.

No Brasil, há discussão sobre a existência ou não do regulamento autônomo no ordenamento jurídico. Isso porque o artigo 84, VI, da Constituição foi alterado pela Emenda

²⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 349.

²⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit. p. 92.

²⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit. p. 67.

²⁸⁰ GASPARINI, Diogenes. Ob. cit. p. 126.

Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001²⁸¹, o qual passou a prever que é competência privativa do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o regulamento autônomo passou a ser previsto no sistema jurídico brasileiro, consubstanciado especificamente na alínea “a” do inciso VI do artigo 84, porém de forma muito limitada.²⁸² Esse é o mesmo entendimento de Diogenes Gasparini, na medida em que os regulamentos autônomos parecem ter retornado ao ordenamento com a inserção das alíneas do inciso VI do artigo 84.²⁸³ Contudo, visão diferente possui José dos Santos Carvalho Filho, para quem, mesmo com a alteração trazida pela Emenda Constitucional 32/2011, não se pode falar na existência de previsão constitucional para a edição de regulamento autônomo, uma vez que atos de organização e funcionamento da administração pública são meros atos ordinatórios, mesmo que tenham conteúdo normativo.²⁸⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello é ainda mais taxativo ao dizer que o artigo 84, VI, “a” da Constituição não pode ser equiparado ao regulamento autônomo, de origem no Direito europeu, uma vez que o dispositivo citado confere poderes muito circunscritos ao Presidente da República, servindo para mero rearranjo de órgãos e competências já criados por lei.²⁸⁵

Independentemente da questão de enquadramento da atribuição conferida na alínea “a” do inciso VI do artigo 84, fato é que a Constituição Federal atribui ao Presidente da República a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal, ressalvadas a criação ou extinção de órgãos públicos e o aumento de despesas.

O Decreto 8.243/2014, conforme o preâmbulo, foi editado com base no artigo 84, IV e VI, “a” da Constituição Federal, com o intuito de regulamentar o disposto no artigo 3º, caput, inciso I e no artigo 17 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003²⁸⁶, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. O artigo 3º, I, dispõe que compete

²⁸¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> Acesso em: 05 fev. 2015.

²⁸² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit. p. 93.

²⁸³ GASPARINI, Diogenes. Ob. cit. p. 126.

²⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit. p. 68-69.

²⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit. p. 338-339

²⁸⁶ BRASIL. Lei 10.863, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm> Acesso em: 05 fev. 2015.

à Secretaria-Geral da Presidência da República assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo. Por sua vez, o artigo 17 fixa a competência da Controladoria-Geral da União:

assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Tanto a Secretaria-Geral da Presidência da República quanto a Controladoria-Geral da União possuem a incumbência de assistir à Presidência da República no desempenho das suas atribuições, com especial destaque para o importantíssimo papel fixado pela lei à primeira, que deve auxiliar na relação entre governo e sociedade, assim como na criação e implementação de instrumentos e mecanismos que possibilitem a participação popular nos assuntos de interesse do Poder Executivo. Até a edição do Decreto 8.243/2014, o artigo 3º, I, da lei não tinha regulamentação específica, isto é, mesmo com a existência de instâncias e mecanismos de participação popular no âmbito do Poder Executivo, sua competência não estava fixada de forma clara e precisa.

Como se depreende do texto do Decreto, mais especificamente do artigo 8º, a competência prevista no artigo 3º, I, da Lei 10.863/2003 atribuída à Secretaria-Geral da Presidência da República, foi devidamente detalhada. Essa competência foi prevista na lei de forma abrangente, a qual foi especificada por meio do Decreto, que estabeleceu as peculiaridades da atribuição de assistência a ser prestada pela Secretaria-Geral no que tange às consultas e à participação popular de interesse do Poder Executivo. Além do artigo 8º, outros dispositivos do Decreto 8.243/2014 estabelecem a competência da Secretaria, como o artigo 5º, §2º, que determina à Secretaria-Geral a elaboração e publicação de relatório anual sobre a implementação da PNPS; o artigo 7º, que prevê que o SNPS será coordenado pela Secretaria-Geral, que deverá publicar relação e a composição das instâncias integrantes do SNPS.

A Controladoria-Geral da União também foi indicada no texto do Decreto, no artigo 13, tendo em vista que as ouvidorias deverão observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União. Neste sentido, dentre as competências da

Controladoria-Geral indicadas no artigo 17 da Lei 10.863/2003 está a assistência com relação às atividades de ouvidoria.

Diante disso, verifica-se que o Decreto 8.243/2014 regulamentou dispositivos da Lei 10.863/2003, especificando a competência da Secretaria-Geral da Presidência da República prevista na lei, bem como regulamentando parte da competência da Controladoria-Geral da União, dando, assim, exequibilidade à lei, cuja aplicação e execução são de atribuição do Poder Executivo federal. Assim, o artigo 84, IV, da Constituição Federal não foi ferido.

Da mesma maneira, não houve desrespeito ao disposto no artigo 84, VI, “a”, do texto constitucional. Existem duas limitações impostas por este dispositivo ao Presidente da República quando ele decidir dispor sobre o funcionamento e organização da administração pública federal por meio de decreto: não criar ou extinguir órgãos públicos e não gerar aumento de despesas. Primeiramente, portanto, é necessário identificar o que é compreendido como órgão público.

Os órgãos são fruto da necessidade que o Estado tem de repartir, dentro dele próprio, os diversos encargos a ele atinentes entre unidades diferentes, onde cada uma conta com uma parcela de atribuições para decidir sobre os assuntos que lhes são afetos, unidades essas que são denominadas “órgãos” e são constituídas por um conjunto de competências.²⁸⁷ Portanto, o Estado não tem capacidade de exercer, na condição de unidade, todas as atribuições que lhe são atinentes, o que culminou na repartição desses encargos em unidades menores, com atribuições específicas, mais amplas ou mais restritas, de acordo com o que for atribuído. Importa destacar que o Estado ou os órgãos não possuem vontade própria, que é expressada e manifestada por meio dos agentes públicos.

Diante disso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua órgão público como “[...] uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”.²⁸⁸ Para José dos Santos Carvalho Filho, “[...] pode-se conceituar o órgão público como o compartimento na estrutura estatal a que são cometidas funções determinadas, sendo integrado por agentes que, quando as executam, manifestam a própria vontade do Estado”.²⁸⁹ Já na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “*Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado*”.²⁹⁰ Assim, órgão público é uma unidade dentro da estrutura estatal com atribuições determinadas, que são exercidas por agentes públicos, manifestando, assim, a vontade do

²⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit. p. 139.

²⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit. p. 521.

²⁸⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit. p. 17.

²⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit. p. 140.

Estado. Desta forma, a lei que criar determinado órgão deverá especificar quais são as atribuições específicas daquele órgão, fixando os seus limites de atuação, com o estabelecimento da sua composição.

As instâncias e mecanismos de participação social previstos no Decreto 8.243/2014 não podem ser considerados órgãos públicos. Não foram atribuídas competências específicas para os instrumentos de participação, isto é, não foi delegada parcela de competência do Estado a ser cumprida por meio desses mecanismos. Trata-se de instrumentos que compõe a estrutura de órgãos e entidades da administração pública federal, estes sim com competência definida em lei. Prova disso é o artigo 5º do Decreto, que dispõe que os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, de acordo com as especificidades de cada caso, observar as instâncias e mecanismos de participação social.

Além disso, o Decreto 8.243/2014 não cria nenhuma dessas instâncias, apenas reconhece a sua existência. Tanto é assim que várias das instâncias e mecanismos já existem e funcionam no âmbito da administração pública federal, como no caso do Conselho da República (artigos 89 e 90 da Constituição Federal), o Conselho de Saúde e a Conferência de Saúde (Lei 8.142/90), a Ouvidoria-Geral da União (Lei 10.683/2003), o ambiente virtual de participação, por meio do Portal Participa.br. Esses são apenas exemplos que demonstram que os instrumentos de participação dispostos no Decreto não são criados pelo Decreto, já encontrando-se no seio da administração pública federal, bem como não podem ser conceituados como órgãos públicos. Portanto, não houve a criação de órgãos públicos, uma das vedações impostas pela alínea “a” do inciso VI do artigo 84 da Constituição Federal.

A outra limitação prevista no dispositivo acima indicado é com relação ao aumento das despesas. A implementação da PNPS e do SNPS não implica, necessária e obrigatoriamente, no aumento de despesas para a administração pública federal. O que o Decreto fez foi sistematizar os instrumentos de participação, sem criar órgãos públicos ou exigir a contratação de pessoal remunerado para sua aplicação. Ou seja, todas as instâncias e mecanismos previstos no Decreto serão implementados no seio de órgãos ou entidades, que contam com agentes públicos devidamente remunerados, podendo haver realocação de pessoal, mas não necessariamente a contratação de novos agentes. Ainda, cumpre destacar o artigo 10, §1º, do Decreto, que dispõe que a participação dos membros do conselho será considerada prestação de serviço público relevante, sem remuneração, destacando o caráter político-social da participação, e não financeiro.²⁹¹

²⁹¹ ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. O decreto nº 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas. In: BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita; GONÇALVES, Rogério Magnus

Por outro lado, outro argumento utilizado para a sustação dos efeitos do Decreto 8.243/2014 é que a formulação de políticas públicas compete ao Poder Legislativo, não podendo o Poder Executivo fazer por si só. Políticas públicas, de acordo com Maria Paula Dallari Bucci, “[...] são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.²⁹² Por sua vez, Wilson Donizeti Liberati infere que políticas públicas podem ser consideradas “[...] como um processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo Direito”.²⁹³ Assim, políticas públicas são um processo ou um conjunto de processos com vistas a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, por meio da escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição e realização de interesses coletivos socialmente relevantes, reconhecidos pelo Direito.

De acordo com a justificativa do PDC 1495/2014, as políticas públicas seriam elaboradas, prioritariamente, pelo Poder Legislativo. Porém, a ideia de uma sucessão de atos no tempo, em que o Legislativo e o governo traçam as metas e as prioridades da política, para posterior execução pela Administração Pública, é muito mais um tipo ideal do que um dado empírico. Isto indica que a complexidade das políticas públicas não exige qualquer forma jurídica pré-fixada para a sua elaboração e implementação/execução, uma vez que as políticas são uma evolução à ideia de lei em sentido formal.²⁹⁴ Portanto, a forma jurídica de expressão das políticas públicas é muito variada, não se podendo estabelecer um padrão. A exteriorização das políticas públicas pode se dar a partir da própria Constituição, por meio de leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias, além de instrumentos jurídicos de natureza diversa, como contratos de concessão de serviço público.²⁹⁵

Neste sentido, Patrícia Helena Massa-Arzabe²⁹⁶ indica como exemplo a instituição do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, instituído inicialmente por meio de resolução do Banco Central em 1995. Esse programa foi disciplinado apenas no ano

Varela; STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). **Direitos sociais e políticas públicas I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

²⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1 Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

²⁹³ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 85.

²⁹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo ...** Ob. cit. p. 249-252.

²⁹⁵ Idem. O conceito da política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 11.

²⁹⁶ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 68.

seguinte, pelo Decreto 1.946/96²⁹⁷, com alterações feitas pelo Decreto 3.508/2000²⁹⁸, que regula também o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, constituído paritariamente com a sociedade civil. Neste mesmo sentido, pode ser citado como exemplo o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007²⁹⁹.

Frisa-se que nem mesmo a Constituição Federal previu a instituição de políticas públicas por meio de lei. Nessa medida, apenas as políticas públicas que demandarem a alocação de recursos para a sua implementação devem passar por debate junto ao Congresso Nacional, tendo em vista haver a necessidade de autorização legislativa.³⁰⁰ No caso de não haver qualquer indício de aumento de despesas para a implementação de políticas públicas, a lei não é obrigatória para a criação de uma política pública, como é o caso do Decreto 8.243/2014.

Ademais, a Política Nacional de Participação Social, além de, aparentemente, não incrementar os gastos da administração pública, não restringe qualquer direito ou liberdade dos cidadãos. Pelo contrário, reconhece um direito já previsto na Constituição Federal, o direito à participação, bem como regulamenta esse direito no âmbito da administração federal, reconhecendo a importância da participação da sociedade civil em todas as fases do desenvolvimento de políticas públicas. As políticas públicas são voltadas para a realização de interesses coletivos e a participação social em todas as etapas é essencial.

Nas palavras de Patrícia Helena Massa-Arzabe:

Por fim, é preciso ainda atentar para o fato de que a consolidação das políticas públicas como modo prospectivo de ordenação da vida em sociedade transformou não só as feições tradicionais do direito, como trouxe consigo a transformação do próprio Estado, no tocante a seu modo de relacionar-se com a sociedade, uma vez que esta é a porta pela qual entrou a antes absolutamente utópica democracia participativa.³⁰¹

²⁹⁷ BRASIL. Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º jul. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm> Acesso em: 09 fev. 2015.

²⁹⁸ BRASIL. Decreto 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jun. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508.htm> Acesso em: 09 fev. 2015.

²⁹⁹ BRASIL. Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jan. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm> Acesso em: 09 fev. 2015.

³⁰⁰ REZENDE, Renato Monteiro de. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2014%20consultoria%20legislativa%20pnps.pdf>> Acesso em: 09 fev. 2015. p. 37.

³⁰¹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Ob. cit. p. 72.

Nesse contexto, o Decreto 8.243/2014 muda, no Brasil, o próprio Estado, ao trazer para a realidade o horizonte utópico da participação no que toca às políticas públicas. Reconhece-se a importância da sociedade no debate sobre os interesses coletivos, retirando os cidadãos da condição de coadjuvantes no aguardo de ações do Estado, para a categoria de atores ativos na decisão dos rumos a serem seguidos.

Mesmo com a edição do Decreto podendo ser identificada como uma das respostas dadas às manifestações de 2013, ou ao menos que encontrou terreno fértil em razão dos protestos, não se pode deixar de lado o contexto internacional de ampliação da participação na gestão da coisa pública. A tendência de abertura cada vez maior à participação pode ser encontrada, como visto anteriormente, no âmbito da Parceria para Governo Aberto, firmada pelo Brasil. Não se trata, pois, de um ato normativo meramente eleitoreiro, mas sim de uma necessidade reconhecida mundialmente. Ademais, qualquer medida adotada pelo governo atual, do PT, que vise a redução de desigualdades, sejam elas políticas, como o Decreto, sejam elas sociais, como os programas Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida, são vistas como populistas e eleitoreiras pela oposição. Não se pode julgar como eleitoreira uma medida adotada com respaldo na Constituição Federal e em instrumentos internacionais firmados pelo país, tratando-se de tática política da oposição para desprestigiar, sempre que possível, o governo federal.

Diante de tudo isso, a alegação de inconstitucionalidade do Decreto 8.243/2014 não procede. Em momento algum o Poder Executivo exorbitou de sua competência normativa, muito menos agrediu a democracia representativa e o Congresso Nacional. O Decreto tem respaldo constitucional para a sua edição, mais precisamente o artigo 84, IV e VI, “a”, tendo em vista que tratou do funcionamento interno da administração pública federal, sem criação de órgãos ou aumento de despesas, regulamentando dispositivos de lei de sua aplicação. Ademais, não há qualquer obrigatoriedade de que todas as políticas públicas sejam discutidas no Congresso Nacional, nem mesmo existe alguma forma jurídica padrão para a expressão de políticas. Além disso, a participação junto à administração pública, mas também em qualquer outro Poder do Estado, ajuda a fortalecer a relação entre Estado e sociedade, reaproximando eleitores e eleitos, ou seja, a participação fortalece a democracia representativa e não o contrário.

O que se percebe é que a disputa em torno do Decreto 8.243/2014 é política e não jurídica. Trata-se da tentativa dos que detêm poder de não compartilharem esse poder, isto é, resistência “natural” do sistema político. As acusações, especialmente as de inconstitucionalidade, sequer levam em conta a Constituição Federal, sequer admitem a

possibilidade de um direito de participação, que está previsto no texto constitucional e foi reconhecido pelo Decreto, relegando o cidadão à participação por meio do voto e dos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Não conseguem ver que a Constituição de 1988 previu diversos instrumentos de participação, em todos os Poderes, não proibindo a inovação neste campo. O Decreto não é o descobrimento da participação no Brasil, não traz grandes inovações, mas tem o mérito de institucionalizar a participação e sistematizá-la, criando diretrizes mínimas para o estabelecimento das instâncias e mecanismos de participação. Portanto, não se trata de uma revolução, mas de um marco de reconhecimento da importância da participação como método de governo, de reconhecimento da necessidade de abertura da administração federal para a sociedade civil.

CONCLUSÃO

O século XXI é marcado, dentre tantas outras coisas, por grandes manifestações populares, que ocorreram em diversos países, democráticos ou não. As principais características desses protestos são o uso das NT e a ocupação de espaços urbanos, geralmente simbólicos. Todas as manifestações de massa ocorridas nesse começo de século apresentam esses pontos em comum, como no caso da Espanha, dos Estados Unidos, dos países do mundo árabe, etc. Contudo, cada lugar tem especificidades. O Brasil também foi palco de grandes manifestações populares, ocorridas no mês de junho de 2013. Convocadas por meio da internet, os manifestantes foram às ruas. O MPL, movimento social que luta pela instituição do passe livre nos transportes públicos, teve papel central nos acontecimentos, uma vez que foi esse movimento que convocou os primeiros atos contrários ao aumento das passagens na cidade de São Paulo. Os quatro primeiros atos convocados pelo MPL foram fortemente reprimidos pela PM, que contou com o apoio da mídia tradicional, uma vez que os meios de comunicação eram contrários aos protestos e tratavam apenas sobre aspectos interpretados por eles como negativos, sem abrir espaço para diálogo com o movimento.

Ocorre que a repressão policial foi tão grande que no 4º Grande Ato contra o aumento das tarifas muitos profissionais que trabalhavam fazendo a cobertura desse acontecimento foram alvo da truculência policial. A partir daí, o posicionamento desses veículos de comunicação mudou, passando-se a apoiar as manifestações. Antes desse fato, importa destacar que a internet foi o ambiente onde os meios de comunicação tradicionais foram desmentidos, onde se podia apresentar a visão e a versão dos manifestantes por eles próprios, desmistificando o posicionamento dado pela mídia tradicional. Esses fatores levaram a uma grande indignação por parte da população, momento no qual milhares de pessoas passaram a sair às ruas para apoiar aqueles que foram agredidos pela ação policial. Nesse sentido, nem todos foram às manifestações em razão do aumento da tarifa. Com isso, a pauta única de redução do valor das passagens deu espaço para muitas outras pautas, tendo em vista que a maioria aproveitou a participação nos protestos para manifestar os seus descontentamentos.

Com a ampliação do número de participantes dos protestos, entraram em cena muitas outras pautas, como melhorias em saúde e educação, o combate à corrupção, contrariedade à PEC 37, etc. Também houve forte repúdio à política, aos políticos e aos partidos políticos. Houve ataques a prédios públicos dos três Poderes do Estado, bem como a veículos dos meios

de comunicação tradicionais, como o ataque a carros do SBT e da Rede Bandeirantes. Tudo isso dá conta de demonstrar que a crise de representatividade é identificada pelos cidadãos que foram às ruas, que repudiaram a forma como a política acontece, bem como repudiaram os meios de comunicação tradicionais. Não se repudia a democracia, mas sim a forma como ela acontece, uma política midiaticizada e controlada por poucos, pelos chefes dos partidos, com pouca ou nenhuma penetrabilidade dos anseios da sociedade.

Na esteira desses acontecimentos, os políticos sentiram-se ameaçados, o que levou ao destrancamento de diversos projetos referentes às reivindicações das ruas. A Presidente Dilma Rousseff viu-se obrigada a se pronunciar sobre os protestos, interpretando que a população manifestava justamente a falta de participação na tomada de decisões do Estado. Em mais de uma oportunidade, durante e depois dos protestos, Dilma Rousseff expressou publicamente essa interpretação. Nesse sentido, o Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, pode ser compreendido como uma resposta às manifestações, ou ao menos os acontecimentos de junho serviram como terreno fértil para a edição do Decreto. Mesmo que a participação no seio de instituições estatais possa trazer riscos de não funcionar da maneira ideal, trata-se de uma importante contribuição para a democracia, por incluir no debate de assuntos públicos os cidadãos, até então com participação praticamente limitada ao voto.

O Decreto 8.243/2014 tem como principal contribuição à democracia a regulamentação do direito de participação social no Estado, mais especificamente na administração pública federal, direito esse insculpido na Constituição Federal de 1988. Não é uma norma revolucionária, não cria direitos, mas demonstra o reconhecimento da importância da presença do cidadão na discussão dos temas públicos. A participação da sociedade nas instituições estatais atribui maior legitimidade às decisões tomadas, tendo em vista que o destinatário da decisão tem a oportunidade de fazer parte dos debates sobre o assunto a ser decidido.

Contudo, o Decreto 8.243/2014 foi alvo de duras críticas, especialmente dos veículos de comunicação tradicionais, sob a alegação de ferir a democracia representativa, reconhecida pelos críticos como o único modelo democrático existente no Brasil. Justamente os veículos de comunicação tradicionais, que encontram formas de denegrir a imagem da democracia representativa diuturnamente, saíram em sua defesa, com o intuito de barrar a participação dos cidadãos nos assuntos do Estado. Juntamente com as críticas, foram apresentados cinco Projetos de Decreto Legislativo junto ao Congresso Nacional, com o fito de sustar os efeitos/aplicação do Decreto presidencial. A maior justificativa para a apresentação desses

projetos é a inconstitucionalidade da norma. Porém, tanto as críticas quanto as justificativas dos projetos não encontram respaldo constitucional.

Boa parte dessas críticas foi feita com base em uma interpretação bastante fechada da Constituição Federal, na melhor das hipóteses, para não dizer que muitas críticas sequer levaram em conta o texto constitucional para decretar a inconstitucionalidade do Decreto. As justificativas também não prosperam, não encontram respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. Como se pôde depreender no subcapítulo 2.4, o Decreto 8.243/2014 não feriu os dispositivos da Constituição Federal que o embasaram, a saber, artigo 84, IV e VI, “a”.

Na verdade, o que se constata é que os detentores do poder, seja a mídia que tem poder de influenciar os seus espectadores, sejam os políticos que detêm o poder político, reagiram contrariamente à norma em virtude de não quererem ver a população galgar espaços de poder. O Decreto 8.243/2014, ao regulamentar o direito de participação social no seio da administração pública federal, acabou por normatizar certa pulverização de poder referente às políticas e programas públicos. Todas as fases dos programas e políticas públicas podem sofrer interferência da sociedade e isso retira a centralidade dos políticos, que passam a compartilhar com os cidadãos ao menos o debate sobre os temas a serem decididos.

O interesse dos detentores do poder de não compartilharem uma parcela desse poder pode ser constatado também na reação contrária à inclusão dos movimentos sociais, institucionalizados ou não, como integrantes da sociedade civil (artigo 2º, I, do Decreto). A participação é conquistada com a organização da sociedade e os movimentos sociais são atores importantes neste intento. Os políticos sabem disso, sabem do potencial que os movimentos sociais têm para conscientizar as pessoas sobre os processos de opressão que sofrem. Sendo assim, o combate a esses movimentos é parte fundamental para a desmobilização social.

Nessa senda, os políticos agem para perpetuarem-se no poder, tentando blindar as instituições ao acesso da sociedade. À crise de representatividade gritada nas ruas respondem com mais representatividade, ao invés de aumentarem os espaços de participação. A tentativa de derrubar o Decreto 8.243/2014 é prova disso. Após um período de grandes manifestações, de demonstração de repúdio à política, o corpo político manteve-se na mesma posição, de barrar a participação, tendo em vista a apresentação dos Projetos de Decreto Legislativo, com a aprovação de um deles na Câmara dos Deputados. A participação social demanda o compartilhamento do poder do Estado, mas esse compartilhamento é avesso aos interesses daquela minoria que detém o poder, uma vez que não quer abrir mão da parcela de poder que possuem. Sendo assim, a participação deve ser conquistada, por meio de lutas sociais, com o

intuito de reduzir o poder dessa minoria e aumentar o poder da sociedade, o que implica na pulverização desse poder.

A vontade de manutenção no poder e de não compartilhamento, consubstanciada nas propostas de sustação dos efeitos do Decreto apresentadas no Congresso Nacional, dão conta de comprovar que o Direito não é desvinculado da política, ou, que a política influi diretamente no Direito. O debate jurídico acerca do Decreto demonstra que não há qualquer irregularidade, que não se constata os vícios de inconstitucionalidade alegados. Portanto, o direito de participação, reconhecido e regulamentado pelo Decreto, pode ser gravemente influenciado pela política, correndo-se o risco de serem sustados os efeitos dessa norma sem qualquer base constitucional.

Mesmo que as propostas de participação advindas do Estado devam ser vistas com algumas ressalvas, como refere Pedro Demo, e que há o risco de os detentores do poder regularem o diâmetro da participação, como advertido por Roberto Lyra Filho, não se pode rejeitar de plano o Decreto 8.243/2014. Como se disse, não se trata de uma norma revolucionária, mas ela possui importância em razão de regulamentar o direito de participação social na esfera da administração pública federal.

Ainda existem chances de o Decreto 8.243/2014 não ser varrido da ordem jurídica, uma vez que a matéria, já aprovada na Câmara dos Deputados, ainda não foi votada no Senado. Isso porque muitas manifestações favoráveis ao Decreto foram apresentadas no Senado, com a intenção de convencer os senadores de que seria um erro a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo com a consequente sustação dos efeitos do Decreto 8.243/2014. A votação no Senado definirá qual será a resposta dos representantes à crise de representatividade: mais representação, já viciada, ou mais participação, com a possibilidade de influência da sociedade nos assuntos que lhes dizem respeito, podendo reduzir a distância entre representantes e representados.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro. O que deus tem a ver com a política nacional de participação social? **Brasil Post**. 11 jun. 2014. Disponível em <http://www.brasilpost.com.br/pedro-abramovay/deus-decreto-participacao-social_b_5479388.html> Acesso em: 22 dez. 2014.

ALTERAÇÃO – agenda da senhora presidenta da república, Dilma Roussef – 24/06/2013. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/agenda/agenda-da-presidenta/2013-06-24>> Acesso em: 27 jan. 2015.

_____ – agenda da senhora presidenta da república, Dilma Roussef, 25/06/2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/agenda/agenda-da-presidenta/2013-06-25>> Acesso em: 28 jan. 2015.

AO menos três são detidos em protesto marcado por brigas políticas em sp. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 21 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298784-ao-menos-tres-sao-detidos-em-protesto-marcado-por-brigas-politicas-em-sp.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

APÓS protestos, cidades anunciam redução da tarifa; veja tabela. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298224-apos-protestos-cidades-anunciam-reducao-da-tarifa-veja-tabela.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

ARTICLE 19. **Protestos no Brasil – 2013**. Disponível em <http://www.artigo19.org/protestos/Protestos_no_Brasil_2013.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. **Carta Capital**. 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>> Acesso em: 09 nov. 2015.

_____; SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AZEVEDO, Reinaldo. Dilma decidiu extinguir a democracia por decreto. É golpe. 29 mai. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>> Acesso em: 03 fev. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Doze anos de Constituição Brasileira In: BARROSO, Luís Roberto (Org.) **Temas de Direito Constitucional**. 2 Ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BETTO, Frei. **Recado das ruas**. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8564:brasilnasruas030713&catid=17:frei-betto&Itemid=55> Acesso em: 26 jan. 2015

BOFF, Leonardo. **As multidões nas ruas: como interpretar?** Disponível em <<https://leonardoboff.wordpress.com/2013/06/28/as-multidoes-nas-ruas-como-interpretar/>> Acesso em: 26 jan. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 2 Ed. Brasília: Paz e Terra, 1990.

BORGES, Laryssa. Para juristas, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. **Veja**. Brasília, 04 jun. 2014. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo>> Acesso em: 03 fev. 2015.

BRASIL. **Anteprojeto de Constituição**. Brasília, DF, 26 jun. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>> Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 10 jul. 2013.

_____. Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º jul. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm> Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Decreto 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. **Diário Oficial da**

União, Brasília, DF, 15 jun. 2000. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508.htm> Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jan. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm> Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em: 13 ago. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 2001. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Lei 10.863, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm> Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1491, de 30 de maio de 2014. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>> Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1492, de 02 de junho de 2014. Susta o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que "Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617824>> Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1494, de 05 de junho de 2014. Susta os efeitos do Decreto federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que "institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências". Disponível em

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=618517>>
Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Projeto de Decreto Legislativo PDC 1495, de 10 de junho de 2014. Susta a aplicação do disposto no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS e dá outras providências. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=618686>>
Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Projeto de Decreto Legislativo PDC 243, de 02 de junho de 2011. Susta a aplicação do parágrafo único do Art. 3º e o Art. 4º, da Resolução do Conselho Federal de Psicologia nº 1/99 de 23 de Março de 1999, que estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=505415>>
Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Projeto de Emenda à Constituição 37, de 08 de junho de 2011. Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>
Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Projeto de Lei do Senado 204, de 28 de abril de 2011. Adiciona o inciso VIII no art. 1º na Lei nº 8.072 de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos) para prever os delitos de concussão, corrupção passiva e corrupção ativa como crimes hediondos e aumenta a pena dos delitos previstos nos arts. nº 316, 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Disponível em
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100037> Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. **Segundo substitutivo do relator ao projeto de constituição.** Brasília, DF, set. 1987. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>
Acesso em: 07 jan. 2015.

_____. **Substitutivo da comissão de sistematização às emendas de plenário.** Brasília, DF, out. 1987. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-244.pdf>>
Acesso em: 07 jan. 2015.

BRASILINO, Luís; GODOY, Renato; NAVARRO, Cristiano. **O junho de 2013.** Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1447>> Acesso em: 10 fev. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1 Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. O conceito da política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARDOSO, Adalberto. As jornadas de junho e a mercantilização da vida coletiva. Disponível em: <<http://insightinteligencia.ig.com.br/?p=356>> Acesso em: 10 fev. 2015.

CARRO da record é depredado e incendiado durante protesto em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 18 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1297369-carro-da-record-e-depredado-e-incendiado-durante-protesto-em-sp.shtml>> Acesso em: 14 jan. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO, Thiago Fabres de. A crise política no mal-estar pós-moderno: (di)lemas e desafios dos estados democráticos na contemporaneidade. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade - A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**; v. 2. 6 Ed. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. **Redes de indignação e esperança**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COSTA, Breno. PT e aliados apresentam proposta alternativa de plebiscito para reforma política. **Folha de São Paulo**. Brasília, 14 ago. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/08/1326429-pt-e-aliados-apresentam-proposta-alternativa-de-plebiscito-para-reforma-politica.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

_____; NALSON, Tai. Dilma recua de assembleia constituinte para reforma política após críticas. **Folha de São Paulo**. Brasília, 25 jun. 2013. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300992-dilma-recua-de-assembleia-constituente-paa-reforma-politica-diz-presidente-da-oab.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3 Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DENÚNCIAS. Ex-reitor: partidos contra decreto de Dilma querem preservar privilégios. **Viomundo**. 20 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/jose-geraldo.html>> Acesso em: 19 set. 2014.

DEPREDAÇÃO atinge ao menos 20 prédios públicos em 15 capitais do país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299640-depredacao-atinge-ao-menos-20-predio-publicos-em-15-capitais-do-pais.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24 Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DISCURSO da presidenta da república, Dilma Roussef, durante cerimônia e lançamento do marco regulatório da mineração. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-lancamento-do-marco-regulatorio-da-mineracao-brasilia-df>> Acesso em: 27 jan. 2015.

DISCURSO da presidenta da república, Dilma Roussef, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>> Acesso em: 27 jan. 2015.

DISCURSO da presidenta da república, Dilma Roussef, na cerimônia de lançamento da política nacional de participação social e entrega da 5ª edição do prêmio ODM Brasil. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-da-politica-nacional-de-participacao-social-e-entrega-da-5a-edicao-do-premio-odm-brasil>> Acesso em: 29 jan. 2015.

DOS 235 detidos em protesto, 231 são liberados após prestar depoimento. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294960-dos-235-detidos-em-protesto-231-sao-liberados-apos-prestar-depoimento.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

DOWNING, John D. H. **Mídia Radical**: rebeldia nas comunicações e movimentos sociais. Trad. Silvana Vieira. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

EDITORIAL. Conselhos polêmicos. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 jun. 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1470591-editorial-conselhos-polemicos.shtml>> Acesso em: 03 fev. 2015.

EDITORIAL. Decreto agride democracia representativa. **O Globo**. 31 mai. 2014. Disponível em <<http://noblat.oglobo.globo.com/editoriais/noticia/2014/05/decreto-agride-democracia-representativa-editorial-537806.html>> Acesso em: 03 fev. 2015.

EDITORIAL. Retomar a paulista. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

FALCÃO, Márcio; LEITÃO, Matheus. Ministro diz que polícia federal vai analisar onda de protestos em SP e no Rio. **Folha de São Paulo**. Brasília, 12 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1293826-ministro-diz-que-foi-absurdo-ato-de-depredacao-durante-protesto-em-sp.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FAVRETO, Rogério. O direito à participação popular na gestão pública. In: BELLO, Enzo *et al.* (Org.). **Direito e marxismo**: tendências atuais. Caxias do Sul: Educs, 2012.

FELICIANO, Marco. A democracia e o decreto 8243 de 23/5 da presidente Dilma. 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.marcofeliciano.com.br/noticia/315/a-democracia-e-o-decreto-8243-de-235-da-presidente-dilma.html>> Acesso em: 03 set. 2014.

FOREQUE, Flávia. ‘Jovens têm direito de se manifestar’, diz ministro sobre protestos. **Folha de São Paulo**. Brasília, 17 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296527-jovens-tem-direito-de-se-manifestar-diz-ministro-sobre-protestos.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GÉNÉREUX, Jacques. **O horror político**: o horror não é econômico. Trad. Eloá Jacobina. 5 Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

GOHN, Maria da Glória: **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 5 Ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 4ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

GRUPO volta a ocupar faixa da avenida paulista em protesto contra tarifa. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 08 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1292010-grupo-volta-a-ocupar-faixa-da-avenida-paulista-em-protesto-contra-tarifa.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

GUÉHENNO, Jean-Marie. **O fim da democracia**: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio. Trad. Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. Rio de Janeiro: Bertrand, 1994.

GUERREIRO, Gabriela. Governo federal diz que ainda não conseguiu entender a razão dos protestos. **Folha de São Paulo**. Brasília, 18 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296941-governo-federal-diz-que-nao-vai-tolerar-excessos-durante-os-protestos.shtml>> Acesso em: 14 jan. 2015.

_____. Oposição acusa Dilma de atropelar o Congresso ao propor plebiscito da reforma política. **Folha de São Paulo**. Brasília, 24 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300661-oposicao-acusa-dilma-de-atropelar-o-congresso-ao-propor-plebiscito-da-reforma-politica.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

_____. Renan critica Dilma e ataca conselhos populares e regulação da mídia. **Folha de São Paulo**. Brasília, 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1468177-renan-critica-dilma-e-ataca-conselhos-populares-e-regulacao-da-midia.shtml>> Acesso em: 03 fev. 2015.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do império. Trad. Clóvis Marques. 3 Ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **La globalización ilustrada**: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo. Madrid: Dykinson, 2003.

JUNGES, Márcia. “O regime militar não acabou nas periferias. Mudou apenas a cor do uniforme”. Entrevista especial com Adriano Pilatti. **Constitucionalismo e democracia**. 21 nov. 2013. Disponível em <<http://constitucionalismoedemocracia.blogspot.com.br/2013/11/entrevista-adriano-pilatti-puc-rio.html>> Acesso em: 26 jan. 2015.

LASSANCE, Antonio. O estádio contra a participação. **Carta Maior**. 30 mai. 2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/O-Estadao-contra-a-participacao/31047>> Acesso em: 04 fev. 2015.

LEIA exemplos de gritos de guerra e cartazes das manifestações pelo país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 17 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296765-leia-exemplos-de-gritos-de-guerra-e-cartazes-das-manifestacoes-pelo-pais.shtml>> Acesso em: 14 jan. 2015.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Venício A. de. Mídia, rebeldia urbana e crise de representação. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

LIMINAR suspende aumento da passagem de ônibus em Porto Alegre. **G1 Rio Grande do Sul**. Disponível em <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/liminar-suspende-aumento-da-passagem-de-onibus-em-porto-alegre.html>> Acesso em: 14 out. 2014.

LULA defende assembléia constituinte para fazer reforma política. **UOL Últimas Notícias**. Brasília, 02 ago. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/08/02/ult1808u71247.jhtm>> Acesso em: 28 jan. 2015.

LUNA, Denise. Ministro diz que governo não deixará protesto atrapalhar copa. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 17 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2013/06/1296416-ministro-diz-que-governo-nao-deixara-protesto-atrapalhar-copa.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

LYRA FILHO, Roberto. Direito, sociedade civil, estado e lei. A sociologia e a dialética social do direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Org.). **Introdução crítica ao direito** – série o direito achado na rua, v. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

_____. **O que é direito?** 11 Ed. Coleção Primeiros Passos nº 62. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MAIORIA da população é a favor dos protestos, mostra Datafolha. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14 jun. 2013. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294919-maioria-da-populacao-e-a-favor-dos-protestos-mostra-datafolha.shtml>> Acesso em: 13 jan. 2014.

MANIFESTAÇÃO no rio termina com confronto e 62 pessoas feridas. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 21 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298816-manifestacao-no-rio-termina-com-confronto-e-62-pessoas-feridas.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

MANIFESTAÇÃO reúne 35 mil na paulista; 3 mil permanecem bloqueando avenida. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299909-manifestacao-reune-35-mil-em-protesto-contr-a-pec-37-na-av-paulista.shtml>> Acesso em: 17 jan. 2015.

MANIFESTAÇÕES fecham vias da grande SP; radial leste é bloqueada. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 21 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299243-manifestacoes-fecham-vias-da-grande-sp-radial-leste-e-bloqueada.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

MANIFESTAÇÕES levam 1 milhão de pessoas às ruas em todo o país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298755-manifestacoes-levam-1-milhao-de-pessoas-as-ruas-em-todo-pais.shtml>> Acesso em: 16 jan. 2015.

MANIFESTANTES incendeiam carro do sbt no rio; jornalista fica ferido. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298644-manifestantes-incendeiam-carro-do-sbt-no-rio-jornalista-fica-ferido.shtml>> Acesso em 15 jan. 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Por um congresso inexpressivo. **Folha de São Paulo**. 10 jun. 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1467665-ives-gandra-da-silva-martins-por-um-congresso-inexpressivo.shtml>> Acesso em: 04 fev. 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Boi Tempo, 2005.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEGATI, Solléria Rezende. **A comunicação do movimento anarcopunk de São Paulo: análise do blog da associação.** Juiz de Fora: UFJF, 2011. 147 p. Monografia (Graduação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo.** 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Direito constitucional.** 24 Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos.** 2 Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política:** legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NALON, Tai. Governo federal está à ‘disposição’ para oferecer ajuda a SP em protestos, diz Ministro. **Folha de São Paulo.** 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294797-governo-federal-esta-a-disposicao-para-oferecer-ajuda-a-sp-em-protestos-diz-ministro.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **O tempo das reconfigurações do constitucionalismo:** os desafios para uma cultura cosmopolita. São Paulo: LTr, 2011.

NOBRE, Marcos. **Choque de democracia:** razões da revolta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

O Brasil acordou povo mostra a cara e Datena passa vergonha em pesquisa. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=uVRFo2o6rpw>> Acesso em: 21 jan. 2015.

ODILLA, Fernanda; GUERREIRO, Gabriela. Para ministro, manifestações pelo país têm caráter suprapartidário. **Folha de São Paulo.** Brasília, 18 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296943-para-ministro-manifestacoes-pelo-pais-tem-carater-suprapartidario.shtml>> Acesso em: 24 jan. 2015.

_____; LEITÃO, Matheus. Protestos fazem governo mudar plano de segurança da copa das confederações. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2013/06/1297968-protestos-fazem-governo-mudar-plano-de-seguranca-da-copa-das-confederacoes.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

OGP, Open Government Partnership. Declaração de Governo Aberto. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/arquivos/Declaracao.pdf>> Acesso em: 30 dez 2012.

OLIVEIRA, Rafael dos Santos de. Dos primórdios da internet à blogosfera: implicações das mudanças nos fluxos informacionais na sociedade em rede. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; SILVA, Rosane Leal da. **Direitos emergentes na sociedade global**: anuário do programa de pós-graduação em direito da ufsm. Ijuí: Unijuí, 2013.

OPINIÃO. Mudança de regime por decreto. **O Estadão**. São Paulo, 29 mai. 2014. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-1173217>> Acesso em: 03 fev. 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

PM de São Paulo diz que manifestantes não ficarão mais “à vontade” pela cidade. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294300-pm-de-sp-diz-que-manifestantes-nao-ficarao-mais-a-vontade-pela-cidade.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

PM detém ao menos 30 durante concentração para protesto em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1294552-pm-detem-cinco-durante-concentracao-para-protesto-no-centro-de-sp.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

POLÍCIA detém 31 pessoas em ato contra aumento de tarifa no rio. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 10 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1292976-trinta-pessoas-sao-detidas-em-ato-contra-aumento-de-passagens-no-rio.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

PRONUNCIAMENTO da presidenta da república, Dilma Rouseff, em cadeia nacional de rádio e TV. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-tv>> Acesso em: 27 jan. 2015.

PROTESTO em natal termina com confronto em frente à sede do governo. **Folha de São Paulo**. Natal, 20 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298739-protesto-em-natal-termina-com-confronto-em-frente-a-sede-do-governo.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

RETRATAÇÃO de Arnaldo Jabor sobre as manifestações pela rádio CBN. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=IX0aBFqfRuM>> Acesso em: 21 jan. 2015.

REVOLTOSOS de classe média não valem 20 centavos – Arnaldo Jabor. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=RsYB2XpC710>> Acesso em: 21 jan. 2015.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2014%20consultoria%20legislativa%20pnp.pdf>> Acesso em: 09 fev. 2015.

RICHARD, Ivan; LOURENÇO, Iolando. Em sessão tumultuada, Comissão de Direitos Humanos adia eleição de nova mesa diretora. Agência Brasil. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-06/em-sessao-tumultuada-comissao-de-direitos-humanos-adia-eleicao-de-nova-mesa-diretora>> Acesso em: 14 out. 2014.

RODRIGUES, Fernando. Descrença nos três poderes é a maior em dez anos em SP. **Folha de São Paulo**. Brasília, 19 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1297484-descrenca-nos-tres-poderes-e-a-maior-em-dez-anos-em-sp.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

ROSATI, César. Dez são presos sem direito a fiança após protestos em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 12 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1293709-dez-pessoas-sao-presas-sem-direito-a-fianca-apos-protestos-em-sp.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2015.

SADER, Emir. Quem tem medo da participação popular? **Carta Maior**. 08 jun. 2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quem-tem-medo-da-participacao-popular-/2/31102>> Acesso em: 04 fev. 2015.

SADI, Andréia. Cotado para governo, ministro diz que ‘houve extrema violência policial’ em SP. **Folha de São Paulo**. Brasília, 14 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1295114-cotado-para-o-governo-ministro-diz-que-houve-extrema-violencia-policial-em-sp.shtml>> Acesso em: 23 jan. 2015.

SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o facebook e o twitter foram às ruas. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SÃO PAULO, Movimento Passe Livre. Ações pela cidade divulgam o grande ato do dia 6! Disponível em <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/06/06/acoes-pela-cidade-divulgam-o-grande-ato-do-dia-6/>> Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Apresentação**. Disponível em: <<http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

_____. Convocatória: grande ato contra o aumento no dia 06/06! Disponível em <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/05/12/convocatoria-grande-ato-contr-o-aumento/>> Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. Nota sobre a manifestação do dia 6. Disponível em <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/06/07/nota-sobre-a-manifestacao-do-dia-6/>> Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Nota sobre a manifestação do dia 6. Disponível em <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/06/07/nota-sobre-a-manifestacao-do-dia-6/>> Acesso em: 20 out. 2014.

SECCO, Lincoln. As jornadas de junho. In: Ermínia Maricato [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SELIGMAN, Felipe. Ministros do STF descartam uma constituinte parcial. **Folha de São Paulo**. Brasília, 25 jun. 2013. Disponível em

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300761-ministros-do-stf-descartam-uma-constituente-parcial.shtml>> Acesso em: 28 jan. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 7 Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 35 Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. In: **Revista Novos Estudos**. CEBRAP, 2013. Disponível em:
<http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1534/file_1534.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

SOUZA JUNIOR, José Geraldo. **Direito como liberdade: o direito achado na rua**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

SPINELLI, Evandro. Haddad afirma que haverá novo aumento de ônibus em SP em 2014. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 23 maio 2013. Disponível em
<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/05/1283973-haddad-afirma-que-havera-novo-aumento-de-onibus-em-sp-em-2014.shtml>> Acesso em: 20 out. 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 7 Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TARIFA ZERO GOIÂNIA. O exemplo de Porto Alegre. Disponível em
<<http://tarifazerogoiania.wordpress.com/2013/04/05/o-exemplo-de-porto-alegre/>> Acesso em 14 out. 2014.

TARIFA ZERO. Prefeitura de Taboão da Serra revoga aumento de tarifa após protestos. Disponível em <<http://tarifazero.org/2013/01/17/prefeitura-de-taboao-da-serra-revoga-aumento-de-tarifa-apos-protestos/>> Acesso em: 22 jan. 2015.

TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade**. Trad. Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. **Iguais e diferentes: poderemos viver juntos?** Trad. Carlos Aboim de Brito. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

TRÊS capitais têm mais um dia de confronto entre polícia e manifestantes. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 jun. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1302784-tres-capitais-tem-mais-um-dia-de-confronto-entre-policia-e-manifestantes.shtml>> Acesso em: 17 jan. 2015.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VIRGENS, André Ricardo Araujo; MOURA, Clarissa Viana Matos de. **Comunicação e movimentos sociais**: uma análise do papel da comunicação no movimento dos sem-teto da Bahia. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 31, 2009, Curitiba. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3832-1.pdf>> Acesso em: 09 jan. 2014.

ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. O decreto nº 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas. In: BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita; GONÇALVES, Rogério Magnus Varela; STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). **Direitos sociais e políticas públicas I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.