

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013 NO
BRASIL

DANIEL PERET DE UZÊDA

Rio de Janeiro

2017/2ºSEMESTRE

DANIEL PERET DE UZÊDA

CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E AS JORNADAS DE JUNNHO DE 2013 NO
BRASIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Pós- Dr. José Ribas Vieira.

Rio de Janeiro

2017/2º SEMESTRE

CIP - CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

Uzêda, Daniel Peret de

341.2732 Crise de representatividade e as jornadas de
junho de 2013 no Brasil / Daniel Peret de Uzêda. --
U99C Rio de Janeiro, 2017.

83 f.

Orientador: José Ribas Vieira.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Crise de representatividade. 2. Jornadas de
junho de 2013. 3. Opinião. 4. Decreto 8343/2014. 5.
Suspensão de Liminar 1.101. I. Ribas Vieira, José
, orient. II. Título.

DANIEL PERET DE UZÊDA

CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013 NO
BRASIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Pós-Dr. José Ribas Vieira.

Data da Aprovação: __/__/__

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2017/2º SEMESTRE

Aos meus avós Antonietta, Nelson,
Clodomira e Amilcar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Professor José Ribas Vieira por todo seu incansável empenho, auxílio e disposição nessa empreitada.

Agradeço à Professora Mariana Trotta Dallalana Quintans por ser exemplo de coragem e de paixão pelo magistério.

Agradeço aos amigos que ao longo desses anos de graduação puderam compartilhar minhas angústias e alegrias.

Agradeço aos amigos do CEFETQ que compreendem as minhas escolhas e que mesmo um pouco ausente sempre guardaram por mim um profundo carinho.

Agradeço às amigas Sylvia e Clarissa por terem dedicado parte de seu tempo auxiliando-me com observações que se tornaram fundamentais para a confecção desse trabalho.

Por fim, agradeço à minha irmã Nathalia e aos meus pais Lucia e Nelson pela fé que depositam em mim.

EPÍGRAFE

E então, que quereis...?

Fiz ranger as folhas de jornal
abrindo-lhes as pálpebras piscantes.

E logo
de cada fronteira distante
subiu um cheiro de pólvora
perseguido-me até em casa.

Nestes últimos vinte anos
Nada de novo há
no rugir das tempestades

Não estamos alegres,
é certo,
mas também por que razão
haveríamos de ficar tristes ?

O mar da história
é agitado
As ameaças
e as guerras
havemos de atravessá-las,
rompê-las ao meio,
cortando-as
como uma quilha corta
as ondas.

(MAIAKÓVSKI, 1997)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é fornecer uma breve análise sobre a importância das opiniões para a democracia a partir das manifestações brasileiras em junho de 2013 e suas consequências. Para alcançar esse desafio, essa monografia ampliará não só a função da liberdade de opinião, mas dará ênfase para a necessidade de um ambiente que ofereça uma pluralidade de idéias e informações aos cidadãos.

Palavras-Chave: democracia, opinião, junho de 2013.

ABSTRACT

The aim of this work is to provide a brief analysis of the importance of opinions for democracy from the Brazilian's manifestation in the middle of 2013 and their consequences. In order to achieve this challenge, this monograph will enhance not only the function of the liberty of opinion, but also the necessity of an environment that provide a plurality of ideas and information for citizens.

Keywords: democracy, opinion, June 2013.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A evolução do sistema de governos representativos.....	12
1.1 O sorteio	13
1.2 A consolidação das eleições.....	17
1.3 Democracias aristocráticas.....	26
2.0 A democracia representativa e a relevância das opiniões	30
3.0 Junho de 2013 um ano sob disputa.	41
3.2 Resposta para uma crise: o decreto presidencial nº 8243/2014	53
3.3 No golpe - “Reformar é preciso?” - Analisando os fundamentos da suspensão de liminar 1.101 do Rio Grande do Sul.....	62
CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
ANEXO A – DECRETO PRESIDENCIAL Nº 8243/2014. CRIA A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.	75

INTRODUÇÃO

Quando, geralmente, fala-se sobre crise de representatividade no âmbito do Direito, os estudos frequentemente atentam para aspectos como o regime jurídico-eleitoral, os meios de responsabilização dos representantes e para o fenômeno do ativismo judicial - onde utilizam-se do argumento da crise como a sua principal justificativa - .Porém, conforme será possível verificar ao longo desse estudo, o viés que será dado nesse trabalho vai ser outro, funcionando o termo crise de representatividade, utilizado no título, como forma de chamar atenção do leitor para outras perspectivas de ver o tema da representação nas sociedades democráticas.

Neste sentido, o presente trabalho de monografia tem como objetivo específico dar ênfase sobre o problema da opinião na democracia representativa. Para tanto optou-se por desenvolver um breve estudo teórico sobre os governos representativos e a democracia representativa a partir das leituras dos livros de Bernard Manin e de Nadia Urbinati servindo, portanto, como forma de situar o leitor sobre o tema. No primeiro capítulo será feita uma breve trajetória da evolução do sistema representativo. Já no segundo, o fito será ampliar o valor da democracia representativa a partir da ideia dos espaços de construção das opiniões.

No terceiro capítulo será possível propor um olhar diferenciado para as jornadas de junho de 2013 e suas decorrências. Com efeito, o intuito será articular o arcabouço teórico, fornecido nos dois primeiros capítulos, com as leituras e distintas interpretações sobre o período das manifestações chamando a atenção para o impacto que algumas medidas tiveram anos mais tardes.

Por fim, o objetivo geral é se apropriar de outros ramos que dialogam e em muito contribuem para o Direito, com o fulcro de fugir da fórmula hermética – lei, doutrina e jurisprudência -, que os trabalhos jurídicos apresentam, trazendo assim indagações que muitas vezes ficam de fora em função de uma pretensa busca por uma ortodoxia metodológica. Assim, finalmente, será possível contribuir para ao menos chamar atenção para alguns desafios da democracia representativa, bem como para o atual panorama político brasileiro.

1. A evolução do sistema de governos representativos

O estudo dos princípios que envolvem o sistema de governos representativos nas sociedades contemporâneas deve tomar como ponto de partida a associação fundamental entre representação e democracia. Não raro observa-se que quando se deseja afirmar o quanto um Estado é de fato comprometido com valores democráticos recorre-se a um rápido olhar acerca da efetivação ou não de princípios intimamente ligados a representação como, por exemplo, a existência de eleições periódicas dos representantes, a independência dos eleitores no exercício de seu direito de voto e, sobretudo, a garantia de liberdade de expressão aos cidadãos¹. Cabe aqui de antemão esclarecer que esta relação de democracia/representação que, atualmente é vista como indissociável, nem sempre foi interpretada desta forma. Muito pelo contrário, a afirmação de que o sistema representativo engendra a consolidação de regimes aristocráticos predominou por longos períodos e está longe de ser dada como superada, razão pela qual merece ser enfrentada. Neste quesito o estudo da origem dos governos representativos oferece uma interessante fonte de auxílio de como determinadas ideias

¹ A questão da liberdade de opinião, por exemplo, é especialmente cara para os Estados que pretendem-se consolidar-se como democracias. Vale também dizer que o Brasil, frisa-se no governo de Michel Temer, e outros países da América Latina chegaram a denunciar na Declaração de Lima de 8 de agosto de 2017 a ruptura da ordem democrática na Venezuela. (BRASIL, 2017)

Observa-se que a liberdade de opinião é tão relevante que alguns jornais brasileiros parecem utilizar-se desse critério para dizer o quanto um Estado é democrático ou não, como foi o caso do jornal Folha de São Paulo que nos dia 5 de agosto veiculou reportagens sobre o momento político venezuelano. A partir da posse da nova Assembleia Constituinte, de pronto a Folha de São Paulo divulgou uma pequena nota sob o título “Folha passa a tratar Venezuela como ditadura”, no qual diz que “A folha passa na edição deste sábado (5), a designar o regime de Nicolás Maduro na Venezuela como ditadura”. De acordo com o Manual da Redação o termo se aplica “à dominação de uma sociedade por meio de um governo autoritário exercido por uma pessoa ou um grupo, com repressão e supressão ou restrição de liberdades individuais. A rápida deterioração da democracia na Venezuela, com a supressão dos poderes Legislativo, o aparelhamento do Judiciário, a prisão de opositores, o cerceamento à imprensa e a repressão a protestos que já contabiliza mais de cem mortos se consolida agora com uma Assembleia Constituinte cuja eleição teve as regras subvertidas para favorecer o chavismo. Da mesma forma, o jornal adotará o termo “ditador” para Nicolás Maduro”. (FOLHA, 2017)

Com relação ao periódico, não parece ser muito distante dizer que o critério de classificar como ditatorial ao não é antes de mais nada pautado nas opiniões e na linha editorial de cada jornal, já que outros periódicos demonstram que o momento do país vizinho parece ter raízes bem mais profundas, que sequer são mencionadas pelos grandes veículos de mídia no Brasil, como a Folha de São Paulo. Nesse sentido, as possíveis causas para a situação venezuelana remontam não apenas uma vertiginosa queda no preço do barril do petróleo mas, também o, intervencionismo americano associado ao revanchismo da oposição, como retrata a reportagem “As duas faces da crise venezuelana” de Renaud Lambert publicada no *Le Monde Diplomatique* Brasil em setembro de 2017. (LAMBERT, 2017)

Disso conclui-se que o problema é muito mais complexo do que a grande imprensa brasileira leva a crer ao simplificar o momento venezuelano. O exemplo aqui estabelecido é importante para questionar-se a pretensa “imparcialidade” ou, mais recentemente, “apartidarismo” que os veículos de comunicação frequentemente afirmam como compromisso, o que é sempre um tanto quanto duvidoso.

perpetuam-se e, em certa medida, dão forma e conteúdo aquilo que hoje entende-se como representação e, posteriormente, como democracia representativa. É sobre essa dinâmica histórica que se entende como fundamental realizar uma breve análise acerca das origens dos princípios dos governos representativos.

O objetivo neste primeiro capítulo é oferecer uma breve perspectiva histórica de momentos cruciais no estudo do desenvolvimento dos princípios representativos, que podem ser resumidos em três momentos: (i) a sorte; (ii) a consolidação das eleições; (iii) e a formação das democracias aristocráticas.

1.1 O sorteio

De início a democracia ateniense é usualmente ponto de partida para a compreensão dos governos representativos. Isso porque Atenas, no século V a.C, é tomada como centro do exercício de uma democracia direta, onde os cidadãos em Assembleia Popular determinavam os rumos da *polis* sem que para isso houvesse um intermediário que falasse em seu nome². Essa forma de organização política é paradigmática porque na palavras da professora Nadia Urbinati pressupõe a fusão de discussão & ação na prática política, bem como uma participação completa de todos os cidadãos no processo de tomada de decisão.

Indubitavelmente, a Assembleia Popular era o centro da vida política em Atenas, pois de lá saíam as decisões de maior relevo. Porém, muitas funções cruciais não eram desempenhadas por essa instituição, em que pese esta ser considerada como a de maior importância. Historiadores afirmam que certas atribuições eram desempenhadas, também, por cidadãos que eram eleitos e de uma forma geral esses assumiam funções que exigiam uma elevada competência, uma vez que relacionavam-se tanto com a atividade bélica como com a administração financeira da *polis*. A estrutura política, também, permitia reeleições sucessivas para estes cargos, que o no geral eram ocupados por generais e outros chefes militares de prestígio. Vale dizer, contudo, que apenas uma pequena parcela do corpo político de Atenas era formada por esses homens eleitos. A

²“Fourth-century Athens had around 30,000 citizens who had reached their majority . In the fifth century, the number was probably 60,000. These figures do not, of course include women, children, metics (aliens with some civic privileges), or slaves.” (MANIN, 1997, p.12)

existência simultânea de eleições e o exercício da democracia direta pelos cidadãos, através da Assembleia Popular, é a peculiaridade que para muitos desperta o interesse pela democracia ateniense. Entretanto, aquilo que pretende-se destacar neste capítulo inicial é que além das eleições e da Assembleia Popular outras funções na *polis* destinavam-se ao exercício de cidadãos que eram escolhidos por meio do sorteio ³.

Antes de efetuar um estudo mais preciso acerca das implicações que envolvem a escolha de cidadãos para a ocupação de funções de interesse coletivo por meio do sorteio é fundamental aclarar que atividades eram essas. Na verdade, tanto os cidadãos selecionados por sorteio como aqueles que eram eleitos pertenciam a uma mesma categoria na vida política em Atenas, que tinham como encargo determinar a agenda de decisão da Assembleia Popular, colocando em discussão as propostas de iniciativa dos cidadãos, conforme será explicado adiante⁴, assim como conduziam investigações preliminares e faziam cumprir as decisões que eram tomadas pelas Assembleia e a Corte. Tratavam-se, na verdade, de funções que não abrangiam as decisões política de maior relevo, sobretudo as desempenhadas pelos cidadãos sorteados, mas tinham certa importância para o funcionamento geral da cidade-Estado.

É imperioso dizer que a democracia de Atenas oportunizava a iniciativa de intervenções e a propositura de leis na Assembleia Popular para qualquer cidadão que desejasse exercê-lo, o que chamava-se de *ho houlomenons*⁵, bem como assegurava a *isegoria*⁶ que significa dizer o direito de cada cidadão de expressar a sua *doxa*, opinião, sendo estes dois valores de suma relevância na *polis*.

³ “In the Athenian democracy, then, the populace did not itself wield all power: certain important powers and even a portion of the decisive power belonged institutions the where in fact, and were perceived to be, other than the demos.” (MANIN, 1997, p.25)

⁴ “In general the magistrates (whether elected or selected by lot) did not exercise major political power.; they were above all demonstrators and executives. They prepared the agenda for the Assembly, conducted preliminary investigations, prior lawsuits, summoned and presided over courts, and carried out the decisions made by Assembly and the courts. But they not make the crucial political choice. That power belonged to the Assembly and the courts.” (MANIN, 1997, p. 15)

⁵ “The power to make proposals and take initiative was not the privilege af any Office but belonged in principle to any citizen whising to exercise it. [...] Indeed, *ho houlomenos* was a key figure in Athens democracy. In practice a process of sel-selection limited the members of those taking initiative But the principle that anyone whishing to do so was equally able to submit a proposal to his fellow-citizen and, more generally, to address them (*isegoria*) constitute one of the highest ideals of democracy.” (MANIN, 1997, p. 15-16)

⁶ “So as far as government is concerned, any citizen, no matter who, is sufficiently qualified for his opinion to merit at least hearing.” (MANIN, 1997, p. 34)

Outro corolário fundamental atinente ao sorteio e que conjugava-se com a *isegoria* e o *ho houlomenos* consistia no fato de que todo cidadão, que assim desejasse, poderia candidatar-se ao julgamento de sua própria sorte para a ocupação de uma determinada função pública na *polis*, garantindo-se a igualdade de oportunidade de ser sorteado

As razões pelas quais os cidadãos atenienses recorriam ao sorteio chamam atenção até os dias atuais, uma vez que pensar a representação a partir desse critério seria algo, absolutamente inimaginável. Afinal, quem conscientemente se submeteria às decisões de um determinado grupo apenas em virtude do fato destes terem sido agraciados pela sorte? Obviamente, tais decisões padeceriam de uma irreparável falta de legitimidade, pois ninguém consentiu para que esta ou aquela escolha seja tomada e, portanto, por quê afinal deveríamos nos submetê-la? Entretanto, é relevante observar que o sorteio por mais que pareça um método antiquado ainda guarda uma pequena aplicação nas sociedades atuais como é o caso, por exemplo, do seu emprego na escolha dos jurados no tribunal do júri⁷, segundo o que pode-se constatar a partir do art.467 do Código de Processo Penal Brasileiro⁸.

Continuando nas considerações sobre este sistema, observa-se que o sorteio seleciona qualquer pessoa, independentemente de sua capacidade ou aptidão para exercer a função que lhes incumbe, fato que os atenienses aparentemente não negligenciavam.

O entendimento acima não conflita com a perspicaz análise de Montesquieu⁹, contudo este vai além ao afirmar que há uma espécie de “auto-seleção” dos candidatos em um momento anterior ao sorteio propriamente dito. Montesquieu desenvolve tal

⁷ O tribunal do júri possui sua competência determinada a partir do próprio texto constitucional, conforme prescreve o art. 5, inciso XXXVIII, da Constituição da República, *in verbis*, XXXVIII- é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados: a) a plenitude de defesa; b) o sigilo das votações; c) a soberania dos veredictos; d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

⁸ Prescreve o art. 467 do Código Penal Brasileiro, *in verbis*: “Verificando que se encontram na urna as cédulas relativas aos jurados presentes, o juiz presidente sorteará 7 (sete) dentre eles para a formação do Conselho de Sentença.”

⁹ “However to correct lot, Montesquieu writes, “he [Solon] ruled that selection might be effected [i.e lots drawn] only among those who presented themselves: that the person selected should be examined by judges, and that anyone might accuse him of being unworthy of selection: this implied both lot and choice. On completing his term, a magistrate had to undergo a further judgment as to the manner in which he had conducted himself. People without ability must have been very reluctant to put their names forward for selection by lot” (MANIN, 1997, p. 71)

argumento na medida em que sabia que os cidadãos sorteados em Atenas eram submetidos a um constante monitoramento de suas condutas, realizado através da Assembleia Popular, a partir do momento em que começavam a exercer as suas funções realizando-se, portanto, um juízo *a posteriori*. Quando compara-se com a eleição constata-se uma diferença singular na medida em que aqueles que candidatam-se submetem-se a um julgamento *a priori*, pois tem as suas competências e qualidades aferidas antes do exercício do cargo ao qual concorrem através do voto. Entretanto, não seria plausível a partir da afirmativa de Montesquieu afirmar que em decorrência dessa “auto-seleção” haveria um inerente conteúdo aristocrático na sorte, pois cabe lembrar que a faculdade de candidatar-se é sempre ampla. Assim, de modo reverso, a associação que frequentemente é feita, e que parece ser verdadeira, é a de que a sorte é o método democrático por excelência, pois afinal o único requisito necessário para ser sorteado é querer concorrer.

É possível afirmar que o sorteio era um método de garantia de que certos cargos não fossem exercido por cidadãos que gozassem de uma determinada virtude, hereditariedade ou riqueza¹⁰, ainda que se considerasse a função como de menor importância em relação as demais instituições. Contudo, a adoção desse critério eminentemente igualitário é insuficiente para responder a questão da legitimidade. Para tanto, a política ateniense tinha especial preocupação para que os cargos destinados ao sorteados fossem regidos, também, por um critério de rotatividade.

No que concerne à rotação, esse é o princípio central para compreensão da ideia de legitimidade dos postos que eram ocupados por cidadãos sorteados. Com efeito, a rotatividade consistia no fato de que aquele que hoje governa um dia já foi governado por outro cidadão da *polis*. Ou seja, a todo cidadão era facultada a possibilidade de governar e de ser governado de forma alternativa¹¹.

A partir da associação desses distintos preceitos a representação tal qual desenhada em Atenas assume uma peremptória rejeição a perpetuidade de uma elite no

¹⁰ Se hoje tal razão nos parece nítida para os historiadores e analistas da democracia ateniense há dúvidas de como a sorte era avaliada. Há historiadores que afirmam que em Atenas a sorte era considerada como uma verdadeira eleição divina. O professor Bernard Manin, por outro lado, esclarece que não é possível afirmar com segurança que os atenienses justificavam o sorteio a partir da ideia de uma razão divina.

¹¹“The cardinal principle of democracy was not that the people must both govern and be governed, but that every citizen must be able to occupy the two positions alternately [...] What gave a right to rule was the fact of having once been in the opposite position” (MANIN, 1997, p. 29)

poder, bem como uma absoluta negativa de qualquer forma de profissionalização na política. Muito pelo contrário, o que substancialmente parece ser preconizado é a seleção de cidadãos ordinários. Deste modo, pode-se dizer que os atenienses partiam de uma ideia de desconfiança de que determinados espaços e atividades fossem capturadas por especialistas ou profissionais, pois os mesmo poderiam, além de perpetuarem-se, ampliar seus poderes. Segundo o professor Manin¹², a política em Atenas era pensada a partir da premissa de que qualquer função política pudesse ser feita por cidadãos ordinários, exceto se existissem razões substanciais para o contrário.

Por fim, uma última observação merece ser feita com relação ao princípio da rotatividade cotejando-o com o da isegoria¹³. Conforme dito anteriormente, para ser sorteado era necessário manifestar a vontade de concorrer ao cargo, contudo a simples manifestação não garantia a sorte das urnas. Já a liberdade de opinião e de propositura de leis era assegurada independentemente de qualquer requisito além da cidadania. Disso decorre, finalmente, que a sorte promovia uma distribuição igualitária da probabilidade de se chegar a uma função de poder desde que se desejasse entrar nesta disputa randômica.

1.2 A consolidação das eleições

Superada esta primeira etapa de discussão sobre a utilização do sorteio como método de seleção dos ocupantes de postos de governo, é necessário abordar quais foram os principais pensamentos e argumentos levantados durante a fundação dos Estados Modernos que promoveram a supremacia das eleições. É bem verdade que um estudo mais acurado exigiria a construção de uma narrativa histórica mais ampla, no

¹² “The Athenians recognized the need for specialized professional skills in certain cases, but the general presumption was to the contrary: they reckoned that every political function were was performable by non-specialist unless there were compelling reasons to think otherwise. The absence of experts or, at any rate, their restricted role was designed ot safeguard the political power of ordinary citizens” (MANIN, 1997, p. 32)

¹³ “Although it is true that rotation guaranteed all volunteers that one Day they would fill the offices for which they stood, lot by itself, would on a given occasion elevate only some of them to office. Int his respect there was a difference between lot and isegoria. Any citizen might address the Assembly and submit a proposal if he so wanted. Speech and initiative were thus equally shared among all who cared to have them, thought no in the case of magistrates or judges, where only some people accede to the offices they sought. What was distributed equally by lot was not power exactly, but the mathematical probability of achieving power.” (MANIN, 1997, p. 39)

entanto o que se almeja privilegiar neste primeiro capítulo é um diagnóstico selecionado das principais ideias em voga nos primórdios da formação dos Estados Modernos.

Indubitavelmente, é a partir das Revoluções Liberais no século XVIII que o método eleitoral se consolida e ganha contornos similares aos dias atuais. As discussões que permeiam a fundação dos estados liberais revelam, em alguma medida, a origem das preocupações que persistem nas democracias hodiernas. Neste sentido, não seria um exagero afirmar que os debates e as ideias que permearam a gênese dos Estados Modernos oferecem uma fonte riquíssima para o entendimento da representação, principalmente quando se leva em consideração a fundação do Estado americano.

As análises e questionamentos que serão expostos partem do princípio de que o desenho dos procedimentos de seleção dos ocupantes dos órgãos representativos de um Estado é um indicativo daquilo que pretende-se priorizar. Assim, observa-se que, a partir do contexto das revoluções liberais, há um nítido descrédito da utilização da sorte como mecanismo de apuração daqueles que irão exercer funções associadas a representação. A sorte já não é o critério fundamental - aliás, de acordo com o professor Manin,¹⁴ este método nem parece ser considerado como uma possibilidade na seleção dos governantes -, mas sim prevalece a escolha através do consentimento. Isso porque na medida em que os homens nascem livre e iguais, os indivíduos só se obrigariam aquilo que consentem. Neste sentido, a Declaração de Independência americana é bastante elucidativa ao resumir os valores liberais

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain inalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the pursuit of Happiness – That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving the just powers from the consent of the governed. (MANIN, 1997, p. 84)

Em que pese a ausência de discussões sobre o uso da sorte, se poderia questionar se a concordância na adoção da sorte como meio para seleção dos representantes

¹⁴ “It is certainly true that political actors in the seventeenth and eighteenth centuries did not regard selecting rulers by lot as a possibility. Electing them appeared as only course, as indicated by the absence of any hesitation about which of the two methods to use. But this was not purely the deterministic outcome of external circumstances. Lot was deemed to be manifestly unsuitable, given the objectives that the actors sought to achieve and the dominant beliefs and values that had intervened to bring this about. In the absence of any explicit debate among the founders of representative government as to the relative virtues of the two procedures, our argument inevitably remains somewhat conjectural.” (MANIN, 1997, p.83)

atenderia aos parâmetros de legitimidade, tal qual determinado pelo pensamento liberal. Com relação a essa matéria averigua-se que ainda que houvesse um mínimo de consentimento na seleção dos representantes a partir da sorte, tal regra resultaria tão somente na implicação de uma legitimidade indireta uma vez que o que será objeto do consenso é o método e não propriamente a escolha deste ou daquele representante. Daí constata-se, portanto, uma significativa distinção com relação ao sistema eleitoral, uma vez que o consentimento é periodicamente reiterado não apenas pela concordância com o método, mas também pelo resultado de cada candidato¹⁵. Cria-se a reboque uma forma de obrigação distinta daquela engendrada pelos sorteios, pois aqueles que governam ou legislam gozam da anuência da maioria e, assim, a partir de uma lógica contratualistas se estabelece uma força coesiva diferenciada entre os cidadãos.

Corroborando com o pensamento insculpido na Declaração de Independência Americana, Locke de forma singular sintetiza o pensamento dos homens livres que influenciaram tanto a Inglaterra, os Estados Unidos como a França na luta contra o despotismo absolutista. Neste sentido, afirmou o filósofo:

Men being, as has been said, by Nature, all free, equal, and independent, no one may be taken from this State and subjected to the Political Power of another but by his own consent [...] And thus that, which begins and actually constitutes any Political Society, is nothing but the consent of any number of Freeman capable of majority to unite and incorporate themselves into such a Society. And this is that and that only which did, or could give beginning to any lawful Government in the World. (MANIN, 1997, p.85)

A prevalência da adoção do consentimento como fundamento dos governos representativos a partir das Revoluções Liberais, igualmente, pode ser exemplificada a partir da emblemática expressão *no taxation whitout representation* (MANIN, 1997, p. 86) durante a luta de independência dos colonos americanos, que sintetiza a única forma considerada legítima do exercício do poder de tributar. O consentimento elucida as

¹⁵ “Under an elective system, by contrast, the consent of the people is constantly reiterated. Not only do the people agree to the selection method- when they decide to use elections – but they also consent to each particular outcome –when they elect. If the goal is to found power and political obligation on consent, then obviously elections are a much safer method than lot. They select the persons who shall hold office (just as lot would), but at the same time they legitimize their power and create in voters a feeling of obligation and commitment towards those whom they have appointed. There is every reason to believe that it is this view of the foundation of policial legitimacy and obligation that led to the eclipse of lot and the triumph of election. (MANIN, 1997, pag. 86)

aspirações de justiça e igualdade na medida em que se contrapõem ao *status quo ante* da metrópole inglesa, que estabelecia o exercício do poder a partir do critério hereditário, pois neste último o que importa não é a vontade livre dos cidadãos, mas sim a origem daquele que governa. Vale destacar que essa oposição do sistema eleitoral aos regimes que fundamentam-se a partir da transmissão do poder por herança é a tônica durante o contexto das revoluções liberais.

Muito embora estejam minimamente claros os porquês de atribuir-se ao consenso como meio mais justo em relação ao critério hereditário, não percebe-se a mesma nitidez ao levar-se em consideração com um outro rápido contraste com a sorte. Isto porque quando se toma o sorteio como parâmetro, observa-se que o pressuposto para concorrer, em um sentido geral, é apenas volitivo, pois o que importa é inscrever-se no sorteio para que, por fim, se possa galgar o cargo.

Indo além, quando se compara a sorte com a forma eletiva deve-se de pronto questionar quais requisitos são exigidos para participar da escolha dos representantes e para candidatar-se a ser um desses. Nesse quesito, as respostas para tais questionamentos como pretende-se demonstrar, a seguir, acabam pondo em xeque o caráter aristocrático do sistema eletivo.

A partir da formação dos Estados Unidos pode-se observar de forma mais nítida os pontos centrais que envolvem o triunfo das eleições. O debate entre Federalistas e Anti-Federalistas auxiliam no entendimento de uma constante tensão entre representantes e representados que, por conseguinte, caracterizariam as raízes da discussão do que alguns afirmam ser um paradoxo¹⁶.

Durante o processo de elaboração da Constituição Americana, discutiu-se o ônus político que envolveria a implementação de limitações para o exercício do sufrágio na carta constitucional, pois as constituições estaduais já determinavam suas próprias regras quanto a matéria. Deste modo, entendeu-se que a imposição de qualquer regra relativa ao sufrágio na Constituição Americana prejudicaria o seu próprio processo de ratificação na medida em que culminaria por determinar uma ingerência bastante

¹⁶ No próximo capítulo será possível verificar que Nadia Urbinati oferece um olhar diferenciado para a democracia representativa na medida em que tenta ampliar o conteúdo democrático a partir da opinião e assim compreender democracia e representação como formas complementárias. A proposta de Urbinati certamente não consegue superar todas as incongruências entre representação e democracia, entretanto, seu estudo será relevante enquanto modo de valorização da opinião.

contundente sobre um direito ao qual alguns cidadãos já habituavam-se exercer em seus Estados. Afinal o texto constitucional poderia acabar eliminando para muitos tal direito, o que representaria um elevado ônus político. Além disso, a ampliação do direito de sufrágio para além do que preconizava as Constituições Estaduais não era sequer cogitada. Sendo essas, portanto, as razões da ausência de qualquer condição para o exercício do direito de sufrágio na Constituição Americana de 1787, deixando tal aspecto para as determinações de cada Estado.

Contudo, resta ainda uma lacuna com relação às disposições atinentes aos requisitos dos representantes, ou seja, quais atributos são necessários para poder se eleger-se e fazer parte do Congresso Americano. Esse aspecto é bastante sensível para o entendimento do sistema de governos representativos, pois nasce de forma colateral um importante questionamento acerca da semelhança entre representantes e representados e, por conseguinte, da necessidade ou não de regras de distinção entre esses dois grupos, de acordo com o que poderá ser verificado a seguir.

A representação nos Estados Liberais funda-se a partir do pressuposto de que os representantes formam um corpo qualificado de cidadãos. Para tanto garantias são necessárias para que esses mantenham a sua independência e permaneçam afastados das possíveis influências do poder executivo – principal ameaça para os colonos americanos em função de suas experiências pretéritas na Inglaterra -. De acordo com o pensamento que vigorava na Convenção da Filadélfia o melhor meio para garantir a imunidade e independência do corpo legislativo era a requisição de um mínimo de propriedade para a ocupação destes cargos, pois, afinal, assim se eliminaria as razões para corromper-se aos anseios executivo. Ademais, tal regra coaduna-se com a garantia à incolumidade do direito de propriedade, considerado um dos mais importantes dos direitos liberais, pois deve-se admitir que nenhum proprietário legislaria contra si alterando tal direito. Porém, por razões pragmáticas¹⁷ rejeitaram-se os dispositivos que poderiam determinar

¹⁷ As razões pragmáticas para a rejeição foram levantadas pelo Committee of Detail – espécie de órgão responsável por preparar os trabalhos que seriam colocados em plenário durante a Convenção de Filadélfia -. Os membros desse Committee sentiram-se desconfortáveis em implementar uma regra uniforme e fixa, sobretudo, em razão das circunstâncias e características das distintas partes que compunham os Estados Unidos, bem como em função das diferenças já existentes e futuras circunstâncias que poderiam advir. De acordo com Ellsworth, membro do Committee of Detail “ the different circumstances of different parts of the US and the probable difference between the present and the future circumstances of the whole, render it improper to have either uniform or fixed qualifications.” (MANIN, 1997, p.106)

a inscrição de tal requisito na Constituição Americana relegando, assim, tal tarefa às gerações supervenientes.

Finalmente observa-se que a Constituição Americana não estabelece quaisquer regras relativas à ostentação de riqueza como requisito para ser um representante restringindo-se apenas, em linhas gerais, a fixação de uma idade mínima. Em relação ao exercício do sufrágio observa-se, igualmente, que não há qualquer dispositivo explícito no texto Constitucional, ficando a matéria regida pelos critérios inscritos nas constituições dos Estados. Essa constatação é relevante na medida em que se distingue tanto das opções políticas adotadas pelos Estados francês como inglês. Pois, ambos adotavam em suas respectivas leis critérios de distinção pautados em sinais de riqueza para o exercício do voto e para candidatar-se a um cargo.

Se não há uma determinação explícita no texto Constitucional americano sobre os requisitos para ser um representante, bem como para o exercício do direito de voto, o mesmo não pode ser dito com relação a proporção entre o número de representantes e o de representados. Ademais, essa questão pode ser considerada como de suma relevância para o entendimento da noção de representação.

De forma bastante sintética os Anti-Federalistas¹⁸ insurgiram-se contra a regra que estabelecia uma cadeira na casa legislativa para cada 30,000 habitantes. Assim, argumentaram que esta razão era muito diminuta para a necessária aproximação entre o eleitorado e aquele a ser eleito. A partir de tal argumento extrai-se o ideal de que o corpo de representantes deve compartilhar os mesmos sentimentos, atitudes e emoções daqueles que representam. Indo além, a ideia de uma forte proximidade entre representantes e representados seria o centro do exercício de um mandato, isso significa dizer que o representante deve exercer a sua função como reflexo das ideias e desejos daqueles que o elegeram, compartilhando, portanto, dos mesmos sentimentos, atitudes e, sobretudo, interesses.

¹⁸“The very term representative, implies, that the person or body chosen for this purpose, should resemble those who appoint them –a representation of the people of America, if it be true one, must be like the people... They are sign – the people are the thing signified... It must the have been intended that those who are placed instead of the people, should possess their sentiments and feelings, and be governed by their interests, or in other words, should bear the strongest resemblance of those in whose room they are substituted. It is obvious that for an assembly to be true likeness of the people of any country, they must be considerably numerous.” (MANIN, 1997, p.47)

As objeções realizadas pelos Anti-Federalistas tinham como intuito assegurar que outros componentes importantes da sociedade americana tivessem representação no jogo político. Além disso, eles olhavam com desconfiança a representação tal qual delineada pelos Federalistas, pois afirmavam que esta culminaria no fortalecimento de uma aristocracia, composta pelos homens considerados socialmente superiores em função de suas riquezas, status ou talento. Segundo, os Anti-Federalistas toda a sociedade é dividida em classes e em certa medida seria natural que a classe dos mais ricos gozasse do maior prestígio, porém o problema seria a monopolização do poder por esses grupos. Consolidando esta interpretação, conforme afirma Manin (1997), os Anti-Federalistas embora defendessem essa aproximação não rejeitavam o argumento de que os representantes são um corpo diferenciado de cidadãos em virtude de suas qualificações superiores. Incumbe esclarecer que os Anti-Federalistas não eram igualitários em um sentido radical até porque não almejavam denunciar as iniquidades sociais e econômicas muito menos que todas as classes tivessem membros no Congresso.

Por outro lado o federalista Madison desenvolve um raciocínio totalmente diferente sobre aquilo que o sistema representativo republicano deveria ser. Assim para os Federalistas um grupo pequeno de representantes contribuiria para refinar e ampliar a visão pública na medida em que o legislativo deve ser composto pelos homens mais sábios e virtuosos da sociedade, constituindo-se, portanto, de um corpo bastante diferenciado em relação aos eleitores. A necessidade da semelhança com o eleitorado é algo absolutamente inócua para os Federalistas, pois o que prevalece são os adjetivos pessoais diretamente associados aos homens mais prósperos.

The aim of every political constitution is , or ought to be, first to obtain for rulers men Who possess most wisdom to discern, and most virtue to pursue, the common good of the society; and in the next place, to take the most effectual precautions for keeping them virtuous whilst they continue to hold the public trust. The elective mode of obtaining rulers on in this form of government for preventing their degeneracy are numerous and various. The most effectual one is such a limitation of the term of appointment as will maintain a proper responsibility to the people. (MANIN, 1997, p.116)

Os Federalistas, igualmente, argumentavam que quanto maior fossem os distritos eleitorais e, conseqüentemente, maior o número de representados para cada

representante melhor seria a seleção dos candidatos mais virtuosos dispensando, portanto, os menos qualificados, conforme sugere o trecho a seguir:

As each representative will be chosen by a greater number of citizens in the large than in the small republic, it will be more difficult for unworthy candidates to practice with success the vicious arts by which election are too often carried; and the suffrages of the people being more free, will be more likely to center on men who possess the most attractive merit and the most diffusive and established characters (MANIN, 1997, p.122)

A partir dos escritos federalistas constata-se uma recorrente defesa às regras de distinção na composição do corpo de representantes do Estado Americano com relação aos seus eleitores. Isso significa dizer que os representantes guardariam consigo qualidades e características que lhes fazem socialmente diferentes¹⁹ daqueles que os elegem, razão pela qual devem ser eleitos. Com efeito, pode-se dizer através deste raciocínio que os representantes são antes de tudo um corpo superior, trata-se sem dúvida de uma visão que privilegia as elites.

Além disso, as restrições ao direito de voto nos primórdios da formação dos Estados Modernos como na França e na Inglaterra notadamente dão substância para as afirmações do caráter aristocrático do sistema de governos representativos. Contudo, o que parece ser diferente no constitucionalismo americano é justamente a ausência de regra expressa que imponha requisitos e pressupostos para ser um representante do povo. Ou seja, haveria uma certa permeabilidade para a candidatura daqueles que não fizessem parte da elite, o que levaria a crer que, em situações de profundo descontento com a política, cidadãos que não pertencessem a aristocracia local pudessem candidatar-se e, conseqüentemente, serem eleitos. Essa mera abertura para a candidatura de pessoas estranhas às aristocracias na formação dos Estados Unidos parece ser um ponto irrelevante. Entretanto, conforme salienta o professor Bernard Manin (1997) há uma sensível diferença na adoção de uma regra que implica na obrigatoriedade de ostentar determinada riqueza para candidatar-se, o que pode ser chamado de uma cláusula restritiva – tal qual adotado na França e na Inglaterra -, e o estabelecimento de amplos distritos eleitorais – opção dos americanos. No primeiro caso, trata-se de uma

¹⁹ “Representative government was instituted in full awareness that elected representatives would and should be distinguished citizens, socially different from who elected them. We shall call this the “principle of distinction”.” (MANIN, 1997, p. 94)

cláusula bastante hermética em função de sua objetividade, sobretudo porque a lei é enfática ao determinar requisitos claros relacionados à atributos de riqueza. Já no segundo caso existe a possibilidade de que cidadãos ordinários possam ser eleitos, muito embora na prática essa seja uma possibilidade um tanto quanto remota, não se deve descartá-la. Levando em consideração as chances de mudança nos privilégios das classes dominantes observa-se que a imposição de uma cláusula restritiva oblitera qualquer modificação neste sistema, tendo em vista que as elites dificilmente legislarão contra suas próprias prerrogativas. As dificuldades são ainda maiores quando a alteração da cláusula exige uma mudança constitucional. Por outro lado, a ausência da referida barreira importa em dizer que as vantagens de uma determinada classe no sistema representativo são fruto do comportamento eleitoral dos cidadãos, de modo que uma mudança substancial neste último seria, em tese, suficiente para a derrocada das elites e seus privilégios. É bem verdade que outros fatores importam na disputa eleitoral como, por exemplo, a capacidade de financiar a própria candidatura, o que no geral é bastante dispendioso para cidadãos comuns, além disso as chances de uma efetiva alteração no poder abrangeria também uma mudança no imaginário de que a elite é a mais sábia e virtuosa para governar, talvez esta seja ainda mais difícil.

Paradoxalmente nota-se que o sistema representativo pensado nos Estados Unidos ao mesmo tempo que rejeita uma maior aproximação entre representantes e representados, através do distrito amplo, não impede a candidatura de cidadãos ordinários. Talvez seja por meio deste último aspecto, conjugado com a eleição periódica dos representantes, que se pode atribuir um caráter republicano ao governo pois os ciclos eleitorais sucessivos forçam com que os representantes tenham uma preocupação mínima com as opiniões e anseios dos representados. Por outro lado, a adoção dos distritos amplos é um meio sofisticado de garantia de que as esferas representativas permaneçam nas mãos de elites, o que não é ignorado nem pelos Federalistas nem pelos Anti-Federalistas. Na verdade, o que difere esses dois grupos é grau de proximidade que cada um considera como adequado entre representantes e representados, sendo que os primeiros consideram a aproximação como irrelevante ao passo que os segundos dão uma significativa importância. Consolidando esta interpretação, conforme afirma Manin (1997), os Anti-Federalistas embora defendam

essa aproximação não rejeitam o argumento de que os representantes são um corpo diferenciado de cidadãos em virtude de suas qualificações superiores.

Mediante a tudo que foi dito até o momento, uma pergunta final ainda resta: será que o sistema representativo tem como característica inerente privilegiar o governo de aristocracias ?

1.3 Democracias aristocráticas

Há razões para compreender que a resposta para a pergunta acima é afirmativa. No último século o exercício do direito de voto foi ampliado substancialmente, assim como a possibilidade para candidatar-se a um cargo, entretanto, observa-se que o sistema de governos representativos persiste sobre o comando de determinadas elites. Nos últimos anos se levarmos em conta o Congresso Nacional brasileiro observaremos que não houve alterações substanciais na composição do poder legislativo. Muito pelo contrário, alguns deputados e senadores estão no segundo, terceiro, ou quarto mandato eletivo. A partir de tal afirmativa infere-se que outras questões, muito além da existência de cláusulas restritivas, garantem o domínio das aristocracias no poder. Como se verá a seguir, algumas explicações são bastante sugestivas para o predomínio de elites em um sistema aparentemente aberto a candidatura de cidadão comuns.

É certo que um dos aspectos que deve ser levado em consideração é o poderio financeiro dos candidatos políticos. No geral, participar do processo eleitoral como candidato não é algo barato. Muito pelo contrário, candidatar-se a um cargo exige um forte poder econômico, seja para a realização de investimentos em propagandas, estratégias de marketing, bem como com para realização de viagens para a promoção da candidatura, quando se fala em eleições a nível nacional ou estadual. Ter notabilidade é um traço essencial para garantir o maior número de votos e inserir-se em uma disputa efetiva para um cargo representativo, razão pela qual a capacidade com que um candidato tem de se promover não pode ser descartada no momento da disputa eleitoral. Obviamente cidadãos comuns estão longe de ter recursos para concorrer de forma igualitária com políticos que recebem em suas campanhas patrocínios vultosos de empresas. Ademais vale dizer que tal questão é objeto de

infindáveis discussões, sobretudo, nos últimos meses em que se debateu a criação de um fundo público para o custeio das campanhas eleitorais na chamada “Reforma Política²⁰”.

A existência de um fundo público para o financiamento de campanha é um forte indicativo daquilo que um Estado almeja como governo representativo, pois no geral o financiamento empresarial, que fora proibido pelo Supremo Tribunal Federal, implicava não apenas numa dependência financeira, mas também na forte intuição de que esforços não seriam medidos na consecução dos interesses de quem financiava, pois afinal o pensamento deste modelo na prática baseava-se em garantir os recursos não só para estas mas como para as futuras eleições, fazendo assim a administração pública cliente dos interesses privados. Sem dúvidas, a história política brasileira nos últimos anos é bastante farta em exemplos que comprovam o quanto este tipo de relação é perniciosa.

O caráter aristocrático do sistema representativo é melhor entendido a partir de uma análise que considere os valores que o cidadão atribui para si como relevantes em suas escolhas, ou seja, não há uma correspondência necessária com os padrões desenvolvidos por especialistas ou até mesmo com os que usualmente são difundidos pela sociedade. Assim, deve-se partir do raciocínio de que o momento em que o eleitor escolhe o seu representante significa, na verdade, a opção por alguém que apresenta características que são por ele bem avaliadas e ao mesmo tempo distintas dos cidadãos hodiernos, e que em virtude desses atributos - seja em razão de sua retórica, habilidade de gestão, capacidade de mobilização, expertise política, poder econômico, ou até mesmo qualidade empreendedora, compromisso com os direitos dos animais, proeminência na defesa dos direitos humanos, experiência na administração pública, entre outros - passam a compor uma determinada elite (MANIN, 1997, p.149). Observa-se que para isso não se exige um conhecimento técnico do que, por exemplo, venha ser uma boa retórica, nem se trata propriamente apenas da ostentação de um patrimônio

²⁰ No dia 05 de junho de 2017, a Câmara dos Deputados aprovou a proposta de emenda consitucional nº 282/16, bem como os projetos de lei ordinária nº 8612/17 e 8703/17, que compõem a Reforma Política. A principal inovação trazida até o momento é o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. (FEFC) de aproximadamente R\$ 2 bilhões. Sob o fundo de financiamento de campanha a Folha de São Paulo no dia seguinte exibiu em seu editorial o “Copo pela Metade – com alguns avanços, reforma política aprovada em cima da hora impõe aos contribuintes um custo extra para bancar as campanhas eleitorais”, neste sentido, vale ressaltar o seguinte trecho: “Essa investida contra os cofres públicos é a consequência, plenamente evitável, da proibição a que empresas contribuam com candidaturas e partidos. Se associado a regras de transparência e a limites rígidos de gastos, o financiamento privado, e ademais voluntário, não teria por que ser extinto”(COPO, 2017)

significativo – embora este pareça ser um fator crucial nas sociedades capitalistas -, mas de algo que lhe distinga daquilo que é comum e simultaneamente o faça ser bem avaliado, tratando-se assim de uma qualidade que possa ser percebida como superior e objetivamente diferenciada na seleção com os demais realizada por aquele eleitor.

Com relação a este critério, pode-se contra-argumentar que as escolhas também são feitas a partir do grau de semelhança das competências dos representantes com as dos representados. Contudo, ao final de tal raciocínio, como sugere Manin (1997, p.141), se chegará a um pequeno número de candidatos que guardam características semelhantes com a do eleitor e o que determinará a escolha de um em detrimento de outro será, também, algum traço distintivo.

A representação em um ambiente de eleições periódicas pressupõe, igualmente, que certas opções dos representados são tomadas em função de suas experiências pretéritas. Deste modo, se o critério utilizado nas eleições passadas culminou em uma escolha de alguém que ao longo de seu mandato demonstrou-se ser extremamente incompetente, há um forte indicativo que outros parâmetros serão adotados nas próximas eleições.

Pode-se resumir que se a representação tem como cerne a semelhança entre representado e representante, ao mesmo tempo ela, inexoravelmente, cria uma espécie de distanciamento pois engendra a formação de um corpo de representantes que se diferencia dos representados, na medida em que os primeiros guardam algumas características que os fazem ser próprios. Esse aspecto possui uma relevância e verossimilhança tão notória que muitas vezes disputas eleitorais são resolvidas a partir deste fator. Não raro observa-se que um dos pontos decisivos na corrida eleitoral é a criação de diferenciações entre um candidato e outro, que nem sempre são determinantes ou apresentam algum relevo substancial para o exercício de uma função pública, como por exemplo a crença em Deus. O que se afirma é que o diagnóstico de quais características despertam a maior adesão são muitas vezes cruciais para o desenho de uma estratégia política.

Nota-se aqui que a criação de governos de elites não é definida propriamente por critérios legais nem muito menos hereditários. Com relação a este quesito a ideia do favorecimento de aristocracias é antes de mais nada uma inferência, que em boa

medida explica a natureza do sistema de representação, no entanto deve-se dizer que as escolhas dos eleitores são sempre independentes de justificação. Opções que não precisam ser justificadas abrem margem para razões das mais diversas no momento do voto, inclusive com a reprodução de idiosincrasias de uma determinada sociedade. Pode-se dizer assim, conforme avalia Manin (1997, p.137), que o processo eleitoral não funciona de forma análoga a uma competição esportiva na qual privilegia-se a meritocracia ou a igualdade de oportunidades, ou seja, que os esforços e empenhos dos candidatos são suficientes e determinantes para que se alcance a vitória. Muito pelo contrário, o que de fato há é uma distribuição desigual de oportunidades sendo mais plausível verificar tal argumento quando se pensa, por exemplo, em votos que são baseados tão somente nas características inatas dos candidatos como, por exemplo, na cor de pele, beleza ou personalidade - o que corrobora no mínimo para a existência de ampla margem para o tratamento desigual entre os cidadãos que se candidatam - .

As eleições são em sua essência um processo de escolha de pessoas, que em função de sua complexidade, abarca um amplo espectro de variáveis que poderão incluir tanto a personalidade dos candidatos como as propostas de governo que estão em disputa – muito embora, estas não vinculem legalmente os competidores -. Assim, não há como prevenir que escolhas não sejam feitas a partir de preconceitos. Por outro lado, vale esclarecer que a segurança de que o voto ocorra de forma livre e injustificável é, antes de mais nada, uma garantia democrática absolutamente indispensável, uma vez que assegura-se assim a independência das escolhas do eleitor.

O processo representativo é no mínimo ambíguo, pois ainda com todas as características apontadas acima, que sugerem o predomínio de governos compostos por elites, não se exclui a construção de proximidades entre o corpo de representantes e representados, nem a possibilidade de que cidadãos comuns se engajem politicamente e alcancem notoriedade política. Na verdade, esse último apontamento parece mais uma brecha alcançada com as lutas que ocorreram ao longo da transição do século XIX para o XX do que propriamente um compromisso da representação com a democracia.

2.0 A democracia representativa e a relevância das opiniões

Se o capítulo anterior deixou claro que a associação entre representação e democracia tal como conhecemos hoje está longe de ser óbvia, o conteúdo democrático, entretanto, parece ter sido um tanto quanto negligenciado. Nesse sentido é necessário relembrar que no início do capítulo passado trabalhou-se com um breve percurso começando com a democracia em Atenas, passando pela representação no início dos Estados Modernos e terminando com o processo de escolha de representantes próximo daquilo que conhecemos atualmente, onde objetivou-se dar uma especial ênfase para a explicação de como ocorre o processo seletivo dos representantes. A partir desse histórico concluiu-se, provisoriamente, que a representação gera um governo onde as elites governam. Contudo, vale dizer que quando se fala em democracia²¹ representativa pressupõe-se o exercício de outras faculdades que estão muito além das eleições periódicas de representantes e tampouco estão restritas a determinação de quem pode votar ou se eleger.

Para melhor entender o que a democracia representativa pressupõe e encaminhar a presente monografia para o seu desfecho abordando junho de 2013, se utilizará da articulação de dois livros escritos por Nadia Urbinati, cientista política italiana, que assim como Bernard Manin tem desenvolvido interessantes apontamentos sobre a representação e democracia. Com efeito, os livros “Representative Democracy” (URBINATI, 2008) e os primeiros capítulos de “Democracy Disfigured – opinion, truth and people” (URBINATI, 2014) auxiliarão em ampliar o modo como usualmente interpreta-se as democracias representativas.

A referida autora (URBINATI, 2008) traz outro olhar para a democracia representativa²², pois a mesma não desdenha²³ do elemento representativo, pelo

²¹ Democracy meant that each and every citizen had an equal and meaningful chance to take part in lawmaking and to address the assembly. The citizen had the right to participate (*isonomia*) as well as to speak on matters of state importance (*isegoria*). (URBINATI, 2008, p. 2)

²² “(...) representation activates a kind of political unification that can be neither defined in terms of a contractual agreement between electors and elected nor resolved into a system of competition to appoint those who are to pronounce the general interest of all, as eighteenth century framers of representative government thought. A political representative is unique not because he substitutes for the sovereign in passing laws, but precisely because he is not a substitute for an absent sovereign (the part replacing the whole) since he needs to be constantly recreated and dynamically linked to society in order to pass laws. This renders the view of elections as selection mechanism for the political leadership incomplete, although elections do produce a political class and initiate a division of

contrário, para ela o método representativo é único pois os representantes ao exercerem seu mandatos não são substitutos da vontade popular tal como num contrato de comissão²⁴. Assumir essa perspectiva eminentemente contratual, segundo ela, implicaria admitir que uma vez eleitos os representantes, esses poderiam tomar qualquer tipo de decisão, o que significaria em uma margem irrestrita de discricionariedade. Por outro lado, a teoria que se opõe as ideias de mandatos livres interpreta a representação como mandatos imperativo pressupondo um engessamento das atividades dos representantes que deveriam, deste modo, estar rigorosamente adstritos às vontades de seu eleitorado não havendo, portanto, nenhuma independência em suas decisões. Sendo, assim, Urbinati (2008) entende que a representação na democracia representativa situa-se entre esses dois extremos, pois a mesma adéqua uma margem de autonomia na decisão dos representantes, bem como não prescinde de um diálogo contínuo com o representados, onde as opiniões desses últimos importam.

labor within the polity. Election always contribute to the formulation of the country political direction, a process the citizens activate and sustain through multiple forma of political presence, neither just as electors nor through permanent mobilization” (URBINATI, 2008, p. 20)

²³No início do livro *Representative Democracy* Nadia Urbinati (2008) responde, ainda que minimamente, as críticas daqueles que defendem de modo mais enfático a democracia direta. Para ela esses últimos criticam a representação na medida em que esta cria uma relação vertical entre os cidadãos e os Estados promovendo assim uma cidadania passiva e uma aristocracia eleita. Segundo Urbinati (2008, p. 17) a representação é mais do que substituto imperfeito ou defeituoso da democracia direta. Para tanto a cientista política traça um paralelo com a situações em que observa-se o exercício da democracia direta, como são os casos dos plebiscitos e referendos em alguns Estados.

A partir disso, Urbinati (2008, p 18) rejeita a fórmula *the second-best*, que significa que a democracia representativa é a melhor alternativa em razão da inviabilidade instrumental de uma democracia direta em sociedades complexas que contam com populações numerosas, e sai em defesa da representação afirmando que a mesma possibilita situações de embate entre as opiniões distintas em favor do melhor para a sociedade o que de certa maneira, segundo a especialista, fica comprometido em situações como os plebiscitos nas quais os cidadãos confrontam-se apenas com a pergunta que lhe é feita a fim de que o mesmo tome seu posicionamento individualmente sem que para decidir seja necessário considerar as opiniões opostas - honestamente, trata-se de um argumento um tanto quanto frágil pois em que pese as predileções individuais, os cidadãos não habitam ambientes herméticos ou isolados onde seus interesses privatísticos são os únicos existentes, em algum momento seja no trabalho, ônibus, em casa, na faculdade, nas redes sociais, se confrontarão invariavelmente com opiniões e posicionamentos diversos, muito embora o que importará será decisão perante a pergunta que foi feita, como ocorreu no Brasil, há pouco mais de uma década atrás, com o questionamento acerca da proibição ou não da comercialização da arma de fogo

. Outro argumento levantado por Urbinati (2008, p.32) é que a representação funcionaria como um elemento unificador por meio do qual é possível consolidar a ordem política, através dos partidos da distintas interpretações, na medida em que discordar torna-se a energia motriz do processo político. Por outro lado, as decisões tomadas na democracia direta são para Urbinati uma espécie novo começo na medida em que todas as decisões são absolutas.

²⁴ A ideia da representação enquanto um contrato advém de uma visão clássica liberal, que possui duas facetas, conforme diz Urbinati, sobre o que ela chama de concepção jurídica da representação “It is called juridical because it treats representation like private contract of commission (granting “license to perform”) an action by some person or persons who must possess the right to perform the given action themselves (...) Delegation with binding instructions and alienation with unbounded trust have traditionally been the two extreme pole of this model.”(URBINATI, 2008)

Entretanto, de acordo com o que foi exposto no capítulo anterior elucidou-se o viés elitista dos governos representativos. Ciente disso, surgem dúvidas acerca de por quais razões o sistema representativo ainda é defendido como compatível com a democracia mesmo situando-se aparentemente em dissonância com o *demos* (povo).

O argumento mais contundente para a defesa do sistema representativo aparenta residir no seu princípio de periodicidade das eleições. A garantia de eleições periódicas cria um sistema estável onde as forças políticas que perdem a corrida eleitoral tem a convicção de que poderão concorrer nas próximas disputas e quem sabe assim virão a governar e implementar suas políticas. Essa certeza cria um ambiente onde a tomada de assalto do poder não se justificaria²⁵, sobretudo, quando são assegurados os valores democráticos.

A característica de elevada estabilidade e, também, de uma relativa permeabilidade para mudança através da periódica disputa de ideias não são poucas ou passíveis de desconsideração, pois como se observa tratam-se de argumentos tão fortes que a democracia representativa passou a fazer parte da constituição política de diversos países a partir do último século, já no pós-guerras, ganhando com isso o condão de unanimidade²⁶.

Manin (1997), autor referido no primeiro capítulo, chama a atenção acrescentando para o fato de que a representação guarda consigo outro conteúdo democrático na medida em que ao final de seus mandatos as autoridades públicas são obrigadas a prestar contas [account] e podem ainda sofrer alguma espécie de responsabilização ainda que a mais simplória seja, em tese, não contar com o voto daquele eleitorado nas próximas eleições.

²⁵ “elections prevent civil war because losers know they will have another chance in the next election and it is worth forgoing certain bloodshed and chaos for the chance for power the next time around. Electoral authorization and periodical elections is all that is required here. Yet deterrence is reasonable calculus also because votes reflect opinions only approximately. If those who lose an electoral competition or do not get reelected choose not to rebel and abide by the rules of the game it is also because they know their cause is not absolutely lost and can do better next time.” (URBINATI, 2008, p. 31)

²⁶ A afirmação da democracia como unanimidade pode ser um tanto quanto problemática, o texto “La Democracia y sus raíces globales” levanta dois questionamentos bastante interessantes. O primeiro deles refere-se, na verdade, as dúvidas sobre o potencial das democracias nos países pobres questionando-se se esta não seria uma barreira que obstrui o processo de desenvolvimento destes países. O segundo aspecto suscitado é a visão de que a democracia é um valor próprio do ocidente, ou seja, a perspectiva da da democracia com o uma regra geral para todos significaria na verdade uma imposição de valores ocidentais. Assim, constata-se que o discurso democrático é colocado como fundamento para incursões militares, bloqueios econômicos, entre outras medidas que fazem com que a democracia assuma um aspecto civilizatório. (SEM, 2006)

Para o melhor esclarecimento do que vem a ser a democracia representativa, bem como para a caracterização de uma eventual crise, será fundamental abordar dois conceitos trabalhados por Nadia Urbinati (2008, p.44), que são a ideia de “advocacy” e de liberdade de opinião. A partir desses dois temas a relação entre representação e democracia se tornará mais clara, assim como será possível aproximar os espaços das instituições com a sociedade.

Quando se trabalha com a ideia de democracia representativa deve-se chamar a atenção para como se desenvolve a relação entre representantes e representados fora dos períodos eleitorais, ou melhor, nas situações ordinárias. Nesse quesito, observa-se que, inegavelmente, o período das eleições tem características peculiares, que compreendem desde a criação de distinções entre os candidatos, as promessas que são feitas para persuadir os eleitores, as tentativas de aproximação com o eleitorado, entre outras características, que têm em comum a busca pelo voto. Por outro lado, indaga-se como compreender a democracia representativa fora de tais períodos, onde o voto já foi depositado? Para tanto é necessário trabalhar com o conceito de representação em seu sentido político²⁷, que significa considerá-la como algo dinâmico, associando-se assim a um relacionamento circular entre as instituições e a sociedade e, portanto, como um processo que não se restringe aos momentos institucionalizados, como as deliberações nas Assembleias.

The political conception of representation claim that in a government that derives its legitimacy from free and regular elections, the activation of a

²⁷A autora (URBINATI, 2004, p. 23) extrai ao menos três sentidos com relação ao que se entende por representação, sendo ele: (i) jurídico; (ii) institucional; (iii) político; Os questionamentos que são aqui levantados partem eminentemente da representação em seu sentido político, com relação aos demais pode-se definir o sentido jurídico com aquele ligado aos mecanismo eleitorais de escolhas dos representantes, que podem ser compreendidos como uma forma de contrato, onde os exemplos mais significativos vem de Rousseau, ou mais tardiamente como um processo de divisão do trabalho (Schumpeter), que significa, segundo Ugarte (2006, p. 97) a partir do próprio Schumpeter que “os eleitores devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegeram [...] devem compreender que, uma vez que elegeram alguém, a ação política já não é coisa deles mas sim deste último”. O sentido institucional não se distancia muito da forma jurídica já que interpreta a representação como mecanismo de reprodução das instituições Estatais na condição de que, conforme Urbinati extrai a partir de Sieyes, aos sujeitos incumbe apenas o trabalho de selecionar seus legisladores. Tanto a perspectiva institucional quanto a jurídica são problemáticas na visão de Urbinati, pois nas suas palavras “ Both the juridical and the institutional theories of representation assume that the state (and representation as its productive and reproductive mechanism) must transcend society in order to ensure the rule of law and that the people must hide their concrete and social identities to make public officials impartial agents of decision.” Quando a cientista política realiza tal crítica ela se refere, sobretudo, a perspectiva liberal presente no pensamento de Rousseau, que remete a figura do déspota esclarecido ou, neste caso, de um legislador filósofo capaz de transcender seu pensamento em busca do bem comum.

communicative current between civil and political society is essential and constitutive, not just unavoidable. Reversing the maxim held by previous two theories, its claims that the generality of the law and the standards of impartiality implied by citizenship neither should nor need be achieved at the expense of the political visibility of the man (...) The multiple sources of information and the varied forms of communication and influence that citizens activate through media, social movements and political parties set the tone of the representation in a democratic society by making the social political. Will and judgment, immediate physical presence (the right to vote), and a mediated idealized presence (the right to free speech and free association) are inextricably intertwined (...) (URBINATI, 2008, p. 24)

De acordo com o que pode-se extrair através das passagens acima, a representação vai muito além de uma mera autorização para que alguém exerça um mandato, muito pelo contrário ela pressupõe uma relação contínua entre as instituições representativas e a sociedade, sendo de extrema importância os espaços de interferência que os cidadãos têm, pois é através desses ambientes que se poderá julgar, investigar, influenciar e censurar os representantes no legítimo exercício de um poder negativo²⁸. Essas formas de exercer a cidadania para além dos mecanismos institucionalizados são meios de ativação da soberania popular.

O que Urbinati (2008) chama de poder negativo, também apelidado de política indireta, relaciona-se estreitamente com o exercício da liberdade de expressão ou opinião. Mas antes de se trabalhar propriamente com esse direito nevrálgico para a democracia trazendo seus nuances e questionamentos, é interessante abordar a relação de identificação e do papel dos representantes por aquilo que Urbinati conceitua como “advocacy”²⁹.

Não há dúvidas de quando se fala de “advocay”, enquanto função do representante, também se está tangenciando de algum modo a relevância das opiniões dos representados, entretanto, o termo visa enfatizar a escolha de qual dos candidatos melhor defenderá os interesses do cidadão, bem como o modo de exercício da

²⁸ “(...) the sovereign people retains a negative power (that allows than to investigate, judge, influence and censure their lawmakers,”(URBINATI, 2008, p. 28)

²⁹“(...) the representatives need, on the one hand , to share de visions and ideals of their constituencies and , on the other, to enjoy a certain degree of autonomy because they are supposed to prefigure courses of action and project their deliberation in the future, which is, unavoidably, a dimension inhabited by things that have only a hypothetical or fictional nature” (URBINATI, 2008, p. 46)

representação nos ambientes deliberativos. Além disso, o conceito é adequado pois advogar significa lutar pelos interesses daquele que se representa ao mesmo tempo em que adota-se para isso uma estratégia - âmbito aonde o advogado exercerá sua independência - . Isso encontra-se em consonância com a interpretação da representação como situada entre mandatos imperativos e os denominados livres, como foi afirmado no início deste capítulo. Observa-se que se a representação for pensada a partir dessa perspectiva assegura-se que ocorra tanto uma identificação ideológica com aquele que é eleito, como a esse lhe é garantido uma relativa autonomia necessária para o processo de deliberação, onde eventuais concessões³⁰ são feitas na busca de um consenso e da adequada persecução dos interesses daquele que se representa.

A forma como a deliberação ocorre não é objeto do presente trabalho, mas tal como o advogado que patrocina o interesse de seu cliente sabe-se que o processo de produção de consenso no jogo político dificilmente é alcançado entre partes irredutíveis, além de ser necessário traçar uma boa estratégia para melhor alcançar o interesse do cliente.

Na verdade na democracia representativa o alcance do consenso³¹ é algo apenas momentâneo, pois uma vez este sendo estabelecido dentro do corpo legislativo de um Estado, as forças divergentes que estão em constante disputa não desaparecem, daí decorre a ideia de que as opiniões e o diálogo contínuo são de suma importância. Deve-se dizer também que a produção das decisões no âmbito Legislativo são o produto da

³⁰ Manin admite essa autonomia dos representantes ao definir que um dos princípios do governo representativo que “ the decision-making of those who govern retains a degree of independence from the wishes of the electorate” (1997, p. 6). Certamente um problema é quando o exercício da independência na realização de concessões se afastam completamente da proposta daquele partido a que se pertence ou dos compromissos que foram assumidos com o eleitorado durante o processo eleitoral

³¹ A terminologia consenso é muitas vezes um termo fraco ou inexato, pois excessivamente abstrato, ali utilizou-se num sentido de uma decisão sobre uma determinada lei fruto da deliberação no âmbito de, uma Assembleia Legislativa, por exemplo. Entretanto, observa-se que inclusive quando se pensa em minorias a ideia de consenso torna-se um tanto quanto fraca de acordo com o que sugere a cientista política Iris Marion Young (2006). Para ela as minorias não compõem um grupo onde seus componentes possuem interesses e opiniões idênticas, para tanto a mesma afirma que “ Diferenças de raça e de classe perpassam o gênero, diferenças de gênero e etnia perpassam a religião e assim por diante. Os membros de um grupo de gênero, racial etc. têm histórias de vida que os tornam muito diferentes entre si, com diferentes interesses e diferentes posicionamentos ideológicos(...)”. No Brasil pode-se exemplificar a questão do consenso pensando a regulamentação da prostituição, é um aspecto polêmico para os diferentes coletivos que lutam pelos direitos das mulheres, de modo que não há uma posição definitiva sobre a matéria por parte desses grupos. Os argumentos compreendem desde a autonomia da mulher sob seu próprio corpo, bem como a argumentação de que a prostituição é uma forma de violência e exploração das mulheres. É importante dizer que essas distintas opiniões ganharam certa notoriedade a partir do projeto de lei nº 4211/2012, que visa justamente a regularização da prostituição no Brasil, de proposição do deputado Jean Wyllys (PSOL/RJ).

deliberação daqueles que são escolhidos e, portanto, autorizados. Logo, por conta disso gozam da qualificação de vontade que decorre da soberania do povo, razão pela qual leis são imperativas e devem ser cumpridas. Trata-se de uma decisão ou vontade institucionalizada já que oriunda da deliberação dos representantes do povo em consonância com os procedimentos legiferantes, mas que não obstaculizam as opiniões de cada cidadão, bem como que esses realizem julgamentos políticos em função daquilo que foi decidido.

Daí afirma-se que a democracia representativa tem duas formas soberanas, uma oriunda das decisões institucionalizadas dos órgãos representativos e outra concernente às opiniões do povo. Nadia Urbinati define essa relação entre opiniões e as decisões, que são institucionalizadas como “diarchy³²”. Tal conceito significa dizer que há dois âmbitos que segundo ela são separados, mas não incomunicáveis, sendo eles os espaços institucionais, onde as decisões são tomadas, e os fóruns ou locais de discussão pública, onde os protagonistas são os cidadãos e suas opiniões.

Ainda elucidando no que vem a ser a análise da democracia representativa enquanto “diarchy”, Nadia Urbinati esclarece

Diarchy consists in keeping decisions and deliberating that occur inside the institutions diarchy distinct from the informal world of opinion, without however, this distinction implying that only the former matters because it can be rendered in numerical certainty or, to the contrary, that only the latter matter because conceived as the genuine expression of the voice of the people above the structures of the constituted power. (URBINATI, 2014, p. 24)

Tomar em consideração as distintas opiniões como um ponto fundamental da democracia representativa significa dizer que mais do que o exercício de uma liberdade individual, que historicamente é interpretada como um direito sob o qual os Estados devem se abster em interferir, há uma necessidade de mudar de perspectiva sendo

³²(...) representative democracy is a diachic system in which “will” (by which I mean the right to vote and the procedures and institutions that regulate the making authoritative decisions) and “opinion” (by which I mean the extrainstitutional domain of political opinions) influence each other and cooperate without merging. The societies in which we live are democratic not only because they have free elections and more than one political party competing but also because they promise to allow for effective political competition and debate among diverse and competing views;”(URBINATI, 2014, p. 2)

“(...) a dual entity in which the decisions is one component, the other being the opinion of those who obey and participate only indirectly in ruling (...)” (URBINATI, 2014, p. 23)

fundamental garantir aos cidadãos o uso de todos os meios de comunicação e informação para que as mais diversas opiniões sejam vocalizadas, pois através dessa difusão assegura-se o exercício de uma “soberania informal³³” e a diversidade no fóruns de discussão pública.

Segundo Urbinati, a liberdade de opinião é uma espécie de liberdade que requer um papel ativo do Estado na sua proteção muito em função das implicações políticas que esse direito possui. É através do exercício da liberdade de opinião que se pode exercer aquilo que foi dito como poder negativo, “negative power”, funcionando como espécie de controle político sobre as decisões que são tomadas pelos representantes.

(...) the indirect or negative power was seen from the start as quality that was antityrannical in character: this gave them the political feature of reinvigoration for a government that had to be checked and controlled, both by the institutions and rules and by the inspecting power of the citizens.
(URBINATI, 2014, p. 49)

Neste sentido as condições para a democracia apontadas pela autora são o livre acesso as informações políticas, bem como a liberdade para se manifestar livremente sobre as ações dos representantes. A partir desses dois fundamentos a cientista política aponta para os problemas das democracias contemporâneas que concebem a liberdade de opinião como apenas uma garantia do indivíduo contra o Estado esquecendo-se, portanto, que para que as opiniões possam ser formadas é necessário ter acesso a um espectro amplo e variado de informações. Por óbvio, não trata-se apenas de mero esquecimento, mas por certo de um meio propositado de manutenção dos *status quo*, logicamente, como modo de assegurar os privilégios das elites políticas.

If we recognize that political participation in democracy is made also of “communication of ideas”, not only voting. We also have to recognize that “public information” is vital to the creation of an informed citizenry.

³³ O termo “soberania informal” certamente não é um bom termo para quem dá uma importância maior para a vontade popular, pois essa informalidade soa apenas como uma posição de deferência para aquilo que o povo deseja. Observa-se que no âmbito da “soberania formal”, ou seja, nas assembleias, não há mecanismos que obriguem com que as contribuições das opiniões sejam levadas à sério, sendo certo que muitas vezes o que prevalece é o corporativismo dos representantes vestidos de interesse público. Deve-se dizer também que o próprio texto constitucional ao mesmo tempo que valoriza a soberania popular de certa maneira a condiciona nas formas rígidas da representação, do plebiscito, referendo e da iniciativa popular de lei, conforme se extrai das leituras dos art. 1º, § único combinado com o art. 14, caput e incisos, ambos da Constituição da República.

A democratic approach to freedom of information and the power of influence should entail not noninterference by the government but a politics of regulation or intervention to remove barriers to citizen's access to these means. (URBINATI, 2014, p.59)

Nesse quesito pretende-se exemplificar, no próximo capítulo, o quanto um ambiente em que se garanta a pluralidade de informações, bem como a paridade na sua difusão são essenciais para o desenvolvimento do processo democrático.

Também outro aspecto interessante abordado por Urbinati (2014) é a tensão entre opinião e *episteme*, que com alguma frequência verifica-se. Para a cientista política a prevalência dos argumentos científicos e a desvalorização das opiniões são também uma forma de desfiguração da democracia.

Nesse raciocínio Urbinati (2014) avança ao dizer que a força do argumento científico é oriunda de sua capacidade de assegurar “em tese” determinados resultados, o exemplo categórico são os momentos que envolvem crises econômicas, onde o argumento científico/econômico ganha peso na medida em que o imaginário que se tem é que eleitores e representantes não tem a expertise para tomar as decisões que levem a resultados corretos e, assim, o quanto se possa superar a situação de crise.

As principais críticas que surgem na substituição da *doxa* pela *episteme* situam-se justamente na origem da legitimidade política do processo democrático. Isso consiste em dizer que o que está em perigo é que a substituição das decisões oriundas de um processo deliberativo pelos estudos e currículos de grupos de tecnocratas – tal como numa espécie, por exemplo, de profissionalização da política por gestores altamente qualificados, que através de estudos meticolosos seriam capazes sozinhos de tomar as melhores decisões -. Há com isso, sem dúvida, um conflito com o próprio significado de democracia como um espaço aberto para embate de opiniões independente de quem as profere e do resultado que estará por vir.

They tend to neutralize that which makes democratic politics so characteristically associated with dispute, disagreement, deliberation, and majority decisions that are open to change.(...)

In this sense I have used and will be using the expression “democratic proceduralism” that is in order to stress that what makes it is the spine of political legitimacy is the fact that I makes the process happen in the way it is

supposed to not that it delivers some substantive (or desirable) outcomes, which, if they come, which if they come, come with no premeditation, although they may want to use them to achieve some specific outcomes. (URBINATI, 2014, p. 81)

Vale criticar esse tipo de pensamento, uma vez que o mesmo é contra as opiniões e, portanto, contra a política. Trata-se de uma forma de desperdícios das opiniões, que acaba por reduzir a democracia a um grupo de tecnocratas, que avaliam quais as decisões corretas a serem tomadas a pretexto tanto de um argumento científico que lhes confere legitimidade como também amparados por suas qualidades técnicas. Mas se de uma vez por todas se substitui-se os políticos por profissionais da administração, do direito, da ciências econômicas, sob quais critérios seriam avaliados suas competências, ou melhor, quantos mestradados seriam necessário para que se pudesse ocupar um cargo e decidir em nome do todo ? Obviamente, os critérios para a avaliação de quais competências são suficientes é algo desigual, pois a estipulação de um parâmetro costuma ser um tanto quanto autorreferencial e seletiva.

Pode-se inferir que o enaltecimento do conhecimento científico e o descrédito das opiniões são produto de uma ambiente em que não há tolerância para riscos, muito menos para erros ou desperdício de tempo. O argumento científico se ampara em um método que visa a produção de verdade , ao passo que as opiniões não possuem esse compromisso, conforme pode-se, por fim extrair da passagem abaixo:

Opinion inhabits the gray zone in between the wrong and the right,(...) . An intermediary between knowledge and ignorance, opinion entails permanent change, not because it tends to approximate truth but because, given its uncertain and instable nature, induces individuals to try and experiment with different views and styles of thought in order to make or remake their decisions with no assurance that their search will stop sometime in the future. (URBINATI, 2014, p.29)

É certo que as opiniões, tal como costuma-se argumentar sobre a psicanálise, não são passíveis de serem falseáveis, mas será que as impressões, ambições e experiências daqueles que são representados não importam ?

No próximo capítulo boa parte do conteúdo teórico aqui trabalhado será problematizado através de momentos que afetaram a vida política brasileira nos últimos anos.

3.0 Junho de 2013 um ano sob disputa.

As manifestações de junho de 2013 são uma página em aberto da recente história brasileira. Se de um lado ainda nos primeiros meses após as manifestações era um tanto quanto difícil explicar as razões que levaram uma multidão de pessoas às ruas, por outro - com o distanciamento salutar do tempo - inúmeras análises surgiram com o intuito de explicar esses movimentos e suas consequências. Assim, essas diferentes abordagens ganharam vozes nas páginas dos livros, jornais, palestras, artigos científicos, mídias sociais, entre outros meios, contribuindo não apenas para explicar só aquilo que se passou, mas também para uma possível entendimento do que está por vir.

Fato é que quando se tenta compreender a atual conjuntura política nacional, em geral, voltam-se os olhos para um passado que parece estar um tanto quanto presente, pois muitas respostas ainda não foram dadas. É certo que se há muitas divergências sobre o que junho de 2013 representa, a curiosidade sobre o assunto é sem dúvida a sua grande unanimidade.

Neste sentido, este penúltimo capítulo convida olhar junho de 2013 e seus reflexos a partir do prisma das opiniões na democracia, com o único intuito de compreender a tão falada crise de representatividade como para além de uma crise de um sistema representativo/eleitoral que coloca como centro os partidos políticos, mas, sobretudo, uma crise da democracia representativa tendo como um de seus pontos de tensão o processo de formação das opiniões. Isso significa que o que o presente trabalho oferece como de diferente não é exatamente apenas a afirmação da ideia da opinião como algo fundamental para a constituição de uma democracia representativa, o que foi visto no capítulo segundo, mas sim uma crítica ao domínio do processo que lhe forma, exemplificada aqui a partir de três momentos, ao qual se incluem as jornadas junho de 2013, que concatenam-se entre si e auxiliam no entendimento sobre o que está em jogo, os desafios atuais e outras possíveis problematizações.

3.1 Manifestações e a grande mídia.

Iniciou-se a apresentação deste terceiro capítulo a partir da ideia de que há distintas abordagens sobre junho de 2013. É inegável que essas diversas formas e perspectivas de ver um mesmo assunto não apenas descrevem de modo asséptico o que foi tal período, mas, sobretudo, ao descreverem trazem uma alta carga política e ideológica, que não pode ser desprezada pois em muito enriquece a compreensão do presente.

As jornadas de junho de 2013 se inserem, conforme sugere Michells Castells (2017), em um contexto de redes de indignação que afloram no cenário internacional abrangendo com isso diversos países como Tunísia, Egito³⁴, Estados Unidos, Turquia, Espanha, México, entre outros, cada qual com as suas características e peculiaridades que lhe são próprias. Entretanto, o ponto em que esses distintos movimentos apresentam em comum são a forma de organização através das diferentes redes sociais, o seu modo de adesão espontâneo e uma profunda crítica a forma habitual de se fazer política, reivindicando assim uma maior autonomia do sujeito em relação às instituições da sociedade.

A ênfase com que Castells (2017) dá à internet é sem dúvida o ponto mais interessante de seu trabalho devendo-se chamar a atenção para a forma como ele identifica a potencialidade de algo que se tornou mais do que mais um instrumento tecnológico, na medida em que, segundo este autor, as redes sociais potencializam a criação de um ambiente propício para a organização dos cidadãos de um modo espontâneo e, sobretudo, horizontal, difundindo-se mensagens, compartilhando imagens e desenvolvendo-se, assim, um movimento de democracia deliberativa direta. Neste sentido, o autor afirma que estes movimentos prescindem de uma liderança formal, de um centro de comando ou de controle e de uma organização vertical, para passar informações ou instruções, além disso Castells (2017) segue

³⁴ Com relação ao Egito vale dizer que no ano de 2017 foi lançado no Brasil o filme Clash, de direção de Mahamed Diab, que mesmo sendo uma obra de ficção sobre o Egito pós deposição de Hosni Mubarak, o longametrage chama a atenção para um ponto interessante que é a existência de um Egito bastante polarizado e, sobretudo, sublinha a forte violência policial contra os manifestantes. Com o intuito de transmitir as sensações e angústias dos manifestantes que são detidos, o longa se passa quase todo dentro de um camburão.

afirmando que a descentralização potencializa as chances de participação no movimento já que como dito anteriormente estes são constituídos por redes abertas³⁵.

Há no entanto, que se fazer uma breve ressalva com relação as observações de Castells (2017) , isso porque sua análise não se refere especificamente ao Brasil, mas sim a estes novos movimentos como um todo e o autor afirma que “os novos movimentos não rejeitam o sistema de democracias representativas, mas denunciam a prática da democracia tal como se dá hoje e não reconhecem a sua legitimidade” (CASTELLS, 2017, p. 204). Já quando o pesquisador se refere especificamente à realidade brasileira, um ponto que salta aos olhos é a identificação que o analista faz com relação as demandas das inúmeras manifestações e as repostas dadas pelos políticos, segundo ele os governadores de São Paulo e Minas agiam com violência contra os manifestantes, já Marina Silva colocou-se ao lado dos jovens ao propor um basta a corrupção e pseudodemocracia. Ao que parece para este autor, Marina foi quem melhor soube assimilar as demandas das massas de junho³⁶.

Finalmente, Castells (2017) quando avalia a posição tomada pela presidente Dilma afirma que a mesma se destaca com relação ao que ocorreu nos demais países, na medida em que ela chegou a declarar que tinha obrigação de escutar a voz das ruas, o que segundo o autor corroborou para que as autoridades locais anulassem os aumentos das passagens. Além disso, para Castells a presidente ressuscitou o tema da reforma política, seja propondo elaborar leis de combate à corrupção como, também, um sistema eleitoral mais representativo e aberto à participação cidadã³⁷.

³⁵ A horizontalidade das relações entre os manifestantes é para muitos o aspecto central de junho de 2013, conforme destaca o artigo “People are the message ? Social Mobilization and Social Media in Brazil” de autoria dos pesquisadores Gustavo Cardoso, Tiago Lapa e Branco di Fátima. No referido texto o uso das mídias sociais é tomado como o ponto central para o estudo de como a comunicação ocorre nas sociedades conectadas. O artigo parte da premissa de que o declínio da cidadania e do engajamento político possuem como cerne um sentimento de distância e ineficiência da política. Com efeito, as redes sociais corroboram para alterar o padrão da relação entre cidadãos e instituições tradicionais, que usualmente restringem-se ao voto e a militância, para passar a acreditar na autonomia dos indivíduos, pois as mídias sociais, como facebook, whatsapp e youtube criam novos ambientes onde o debate de ideias e estratégias de ação mais do que impostos por alguma liderança são construídos.(CARDOSO;LAPA; DI FATIMA, 2016)

³⁶ Nas palavras de Manuel Castells sobre as jornadas de junho de 2013: “ O governador de São Paulo, tucano, e o governador de Brasília, petista, disputaram para ver quem reprimia com mais violência as primeiras manifestações. Apenas algumas vozes isoladas, particularmente a da líder ecológica e progressista Marina Silva, colocaram-se desde o princípio ao lado dos jovens que se arriscavam a dizer o que muitos pensavam: basta de corrupção política e de pseudodemocracia.”(CASTELLS, 2017, p. 247)

³⁷ (...) É nesse contexto que a reação da presidenta Dilma Rousseff adquire todo seu significado. Pela primeira vez, desde que, em 2010, se iniciaram esses movimentos em rede em noventa países, a mais alta

Continuando a rápida análise sobre as interpretações das manifestações de junho de 2013, o professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), Jessé Souza, publicou, nos últimos anos, livros que possuem como temática central o golpe sofrido pela presidente Dilma Rousseff, entre eles está a “Radiografia do Golpe”. Em sua análise, Jessé Souza sintetiza de maneira clara e objetiva a gênese de um discurso de senso comum periodicamente difundido na imprensa nacional e pelas elites.

Jessé Souza, antes de adentrar propriamente no golpe sofrido pela presidente Dilma, explica os argumentos que dão substrato para que os golpes possam se arquitetar, bem como explica quais os interesses que são subjacentes. Neste sentido, tanto na “Radiografia do Golpe: entenda como e por que você foi enganado” (SOUZA, 2016) como em seu outro livro chamado de “A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite” (SOUZA, 2015), o cientista político enfrenta a imagem estereotipada do brasileiro enquanto povo cordial que vive em um Estado patrimonialista, que foram elaboradas, respectivamente, por Sergio Buarque em “Raízes do Brasil” e Raymundo Faoro no livro “Os Donos do Poder”. É bastante interessante a observação que o professor da UFF realiza ao dizer que frequentemente atribui-se a essas explicações do Brasil e de seu povo como uma visão crítica e intelectualizada³⁸, quando na verdade são deficientes em muitos aspectos, assumindo assim uma forma científica para a legitimação do senso comum. Entretanto, essas interpretações do Brasil adquiriram tamanha força e aceitação que ainda hoje são utilizadas como discurso para adjetivar o Estado brasileiro como corrupto e atrasado ao passo que o mercado seria o senhor de todas as virtudes³⁹. Obviamente, o oligopólios midiáticos sempre

autoridade institucional declarou que “ tinha a obrigação de escutar a voz das ruas”. E fez com que seu gesto de legitimação do movimento fosse acompanhado da recomendação, seguida pelas autoridades locais, de se anularem os aumentos das tarifas de transporte.

Também prometeu uma série de medidas (até o momento, apenas promessas) relativas a um grande investimento público em educação, saúde e transporte. O mais relevante, porém, é que ressuscitou um tema perene no Brasil, a reforma política, propondo elaborar leis que investiguem e castiguem mais duramente a corrupção, um sistema eleitoral mais representativo e fórmulas de participação cidadã que limitem a partidocracia. Acima de tudo, propôs a reforma por plebiscito, para superar o bloqueio sistemático do Congresso, especializado em liquidar qualquer tentativa de reforma a si mesmo.”(CASTELLS, 2017, p. 247)

³⁸“O mais interessante no nosso contexto é examinar o modo como o mito da brasilidade e sua celebração das virtudes ambíguas da pré-modernidade se transformam em “ciência” conservadora com toda a “aparência de ciência crítica (...) Esse ponto é fundamental para compreendermos de que maneira as ideias dos intelectuais passam a afetar decisivamente a vida prática de uma sociedade, legitimando e reproduzindo um cotidiano, como no caso brasileiro de desigualdade e humilhação. (SOUZA, 2015,p. 31)

³⁹ O Brasil seria uma sociedade “pré-moderna”, porque reproduz a forma “patrimonialista” de exercício do poder que vigorava em Portugal. Como Faoro procura demonstrar nas várias centenas de páginas de

reproduziram diuturnamente esse discurso através de seus jornais televisivos, manchetes, colunas de opinião, entre outros, visando incutir a ideia de que a administração pública é a fonte de todas as mazelas nacionais.

Jessé Souza identifica em junho de 2013 o início do processo que culminará anos mais tarde no golpe contra a presidente Dilma, no entanto, de modo clínico divide em dois momentos. Com isso, afirma que as manifestações iniciaram-se no mês de junho através da ação do Movimento Passe Livre⁴⁰ em São Paulo em virtude do recente aumento das passagens naquela ocasião. Contudo, o cientista político alerta para uma mudança na cobertura midiática ao longo das manifestações, conforme será verificado mais adiante a partir das manchetes dos jornais e dos textos de outros estudiosos. Segundo ele, se no início os manifestantes que foram as ruas a partir do dia 10 de junho de 2013 eram vistos de uma forma negativa em que enfatizava-se o tumulto e o incômodo à população, posteriormente, já no dia 17 de junho de 2013 a cobertura da imprensa era outra. A partir de tal dia, as manifestações ganharam uma nova conotação pela mídia, pois os protestos de vândalos passaram a ser a “expressão democrática”. Além disso, as manifestações passavam a ter novos rostos e outras pautas como o combate a corrupção, contra os gastos da copa do Mundo e , também, contra a limitação da atividade de investigação criminal às polícias federais e estaduais como pretendia a PEC 37, que por sua vez contrariava os integrantes do Ministério Público (SOUZA, 2016, p. 90). Tratava-se, portanto, do prelúdio do “casamento entre mídia e classe média conservadora” que possibilitou deslegitimar o governo eleito. Essa

seu livro, precisamente, a correção histórica e sociológica de seu argumento, e é no embate com suas ideias que poderemos perceber a fragilidade teórica dessas ideias que poderemos perceber a fragilidade teórica dessas ideias “teleológicas”, ou seja, construídas para validar uma única tese política: a ação intrinsecamente demoníaca do Estado contraposta à ação intrinsecamente virtuosa do mercado”(SOUZA, 2015, p.53)

⁴⁰ O Movimento Passe Livre (MPL) tem como fim a luta pela tarifa zero no transporte público. Vale dizer que o MPL foi fundado em 2005 durante o Fórum Social Mundial em Porto Alegre, porém as reivindicações pelo transporte público gratuito vem de antes, por exemplo, em Salvador no ano de 2003. houve a revolta do Buzú. Outro aspecto relevante é que o Movimento Passe Livre inspira-se no projeto de tarifa zero do engenheiro civil Lúcio Gregori, secretário de Transporte do governo da prefeita de São Paulo Luiza Erundina no começo da década de 90, cuja ideia do custeio do transporte público se daria por meio do aumento do IPTU nas áreas mais valorizadas da cidade. Além disso, no site do MPL pode-se observar que o movimento tem como princípios a horizontalidade , a autonomia, a independência e o apartidarismo. No que se refere a este último princípio o movimento faz questão de dizer que “ Acreditamos em uma nova forma de se fazer política e não nos organizamos para eleições. Pressionamos os governos por políticas públicas, mas defendemos em nossa prática cotidiana que existe política além do voto. No entanto, é preciso deixar claro que ser “apartidário” não significa ser “antipartidário”. Assim como os apartidários, militantes de partidos políticos são totalmente bem vindos (sic) para colaborar na luta pelo passe livre.” (MOVIMENTO, 2017)

associação ganhou um forte impulso com o aparelho jurídico-policial através da operação Lava-jato⁴¹.

Assim, não por coincidência, nos anos subsequentes a relação entre mídia⁴² classe média tornou-se ainda mais estreita por meio dos movimentos apartidários, que para Jesse Souza traziam na camisa da seleção brasileira a mensagem “Não somos de nenhum “time”, como não somos de nenhum partido. Nosso time é a seleção, e nós torcemos pelo Brasil.”(SOUZA, 2016, p. 101), como se fossem os únicos representantes da nação. Somados a isso, a ação do poder judiciário por meio da operação Lava Jato foi decisiva para criminalizar o partido da presidente da República possibilitando assim o “golpe branco” de 2016.

⁴¹A associação entre mídia e poder judiciário, tal como se vivencia atualmente, tem uma parcela de inspiração na operação *mani pulite*, que ocorreu na Itália. Assim em seu artigo intitulado “Considerações sobre a operação mani pulite” o juiz atualmente responsável pela 13ª Vara Federal de Curitiba, Sergio Fernando Moro, tece alguns comentários sobre aquilo que chamou de “uma das mais impressionantes cruzadas judiciárias contra a corrupção política e administrativa.” Vale dizer que o texto foi publicado na Revista do Centro de Estudos Judiciários no ano de 2004. O trecho abaixo quase uma década antes da Lava-jato demonstra as inspirações do magistrado:

“Aliás, a reduzida incidência de delações premiadas na prática judicial brasileira talvez tenha como uma de suas causas a relativa ineficiência da Justiça criminal. Não há motivo para o investigado confessar e tentar obter algum prêmio em decorrência disso se há poucas perspectivas de que será submetido no presente ou no futuro próximo, caso não confesse, a uma ação judicial eficaz.

Os responsáveis pela operação *mani pulite* ainda fizeram largo uso da imprensa. Com efeito: Para o desgosto dos líderes do PSI, que, por certo, nunca pararam de manipular a imprensa, a investigação da “mani pulite” vazava como uma peneira. Tão logo alguém era preso, detalhes de sua confissão eram veiculados no “L’Expresso”, no “La Republica” e outros jornais e revistas simpatizantes. Apesar de não existir nenhuma sugestão de que algum dos procuradores mais envolvidos com a investigação teria deliberadamente alimentado a imprensa com informações, os vazamentos serviram a um propósito útil. O constante fluxo de revelações manteve o interesse do público elevado e os líderes partidários na defensiva. Craxi, especialmente, não estava acostumado a ficar na posição humilhante de ter constantemente de responder a acusações e de ter a sua agenda política definida por outros.

A publicidade conferida às investigações teve o efeito salutar de alertar os investigados em potencial sobre o aumento da massa de informações nas mãos dos magistrados, favorecendo novas confissões e colaborações. Mais importante: garantiu o apoio da opinião pública às ações judiciais, impedindo que as figuras públicas investigadas obstruíssem o trabalho dos magistrados, o que, como visto, foi de fato tentado.

Há sempre o risco de lesão indevida à honra do investigado ou acusado. Cabe aqui, porém, o cuidado na desvelação de fatos relativos à investigação, e não a proibição abstrata de divulgação, pois a publicidade tem objetivos legítimos e que não podem ser alcançados por outros meios.

As prisões, confissões e a publicidade conferida às informações obtidas geraram um círculo virtuoso, consistindo na única explicação possível para a magnitude dos resultados obtidos pela operação *mani pulite*.”(MORO, 2004)

⁴²No contexto da democracia moderna a informação tem que ser plural, e o indivíduo tem que poder avaliar opiniões alternativas para formar seu julgamento próprio e autônomo. Sem isso não existe voto consciente. A ditadura do pensamento único na grande mídia brasileira compromete, portanto, a qualidade de nossa democracia e a qualidade da sociedade que construímos. Constrói-se um pensamento homogêneo na imprensa dominante que apenas repete mantras no interesse dos endinheirados (SOUZA, 2016, p. 115)

Já a análise do cientista político Leonardo Avritzer guarda muitos pontos de semelhança com a de Jessé Souza, principalmente, no que diz respeito ao papel dos oligopólios midiáticos e as transformações que junho de 2013 representou no desenrolar da política brasileira.

O autor de “Impasse das democracias no Brasil” (AVRITZER, 2016) destaca a mobilização através das redes sociais e, também, a presenças das mídias alternativas e independentes nas jornadas de junho. Para Avritzer

A partir de uma inserção positiva na internet e na formação da opinião pública, foi possível conectar esse movimento com as ruas, que foram completamente ocupadas após repressão policial da manifestação do dia 13 de junho em São Paulo. (AVRITZER, 2016, p.71)

Por outro lado, os oligopólios midiáticos realizavam uma cobertura completamente negativa das manifestações como ficou nítido nas declarações de Arnaldo Jabour, jornalista da TV Globo. Contudo, esse posicionamento passa a mudar a partir do dia 17 de junho quando em São Paulo começam a ser proibidas as bandeiras de partidos nas manifestação, “evidenciando a falta de controle e uma passagem da pluralização para a polarização, que se mantém até hoje no país” (AVRITZER, 2016, p. 72)

Para Avritzer as manifestações questionaram o controle do espaço midiático, na medida em que a mobilização só foi possível através dos sites e perfis de movimentos como o Movimento Passe Livre e o Anonymous Brasil, onde as principais pautas eram colocadas, além da Mídia Ninja que adquiriu centralidade na cobertura dos movimentos. Entretanto, essa foi insuficiente para conter a entrada dos setores conservadores, que se aliaram à mídia televisiva fazendo das manifestações um protesto contra o governo Dilma. (AVRITZER, 2016, p.74)

Neste ano de 2017, talvez por coincidência, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) elaborou alguns eventos que visavam senão problematizar ao menos expor algumas interpretações sobre a atual conjuntura política e conseqüentemente, de forma premeditada ou não, acabavam esbarrando nas manifestações de junho de 2013.

O primeiro evento consistiu na palestra do professor Wanderley Guilherme dos Santos sobre o seu novo livro intitulado “A democracia impedida” (2017). Em síntese o

livro faz uma relação entre o julgamento da ação penal 470, que ficou conhecida como “Mensalão”, e o golpe contra a presidenta Dilma Rousseff, que ocorreu em 31 de agosto de 2016, – para tanto o autor interpreta o processo de impeachment como um verdadeiro golpe parlamentar e ao mesmo tempo estabelece comparações com o golpe militar de 1964-. Porém, o que de fato possui implicação direta para esta monografia é que para Wanderley as manifestações de junho de 2013 podem ser classificadas como “movimentos micróbios” (SANTOS, 2017, p.44), seja porque as manifestações que de início visavam a redução dos preços das passagens passaram a ter pautas das mais difusas e desconexas, seja pelo fato de que a ausência de lideranças levaram a resultados bastante diluídos.

O estúpido aumento da repressão física em São Paulo e em outras capitais conflagrou o ambiente urbano em número crescente de metrópoles, em rebeldia contra tudo, partidos e políticos, indiscriminadamente, acompanhada de confrontos violentos entre polícia e manifestantes, depredações, prisões e feridos. Compreensivelmente, a indisposição popular, ativa nas demonstrações e passiva no apoio tácito da opinião pública, no início dos conflitos, terminou por hostilizar todo tipo de autoridade de base representativa, incluindo a presidente Dilma Rousseff. Propostas de programas específicos em matéria de transportes e outras, anunciadas até em edições televisivas especiais, foram inúteis; em verdade, em circunstâncias semelhantes, nada é capaz de reverter a fúria meio anarquista, aproveitada por múltiplas organizações, então desconhecidas ou inexistentes, a que chamarei em seguida de micróbios, em referência à sua escala reduzida, por seu elevado potencial destrutivo e a completa impotência criadora. [...]

Esses micróbios resistem à terapia dos programas governamentais e só desaparecem por exaustão de sua vida útil; de certa forma são anaeróbicos, sucumbem à continuada exposição pública. Da experiência participativa anárquica contra “*todos los gobiernos y todos los partidos*”, de 2013, nada restou, na verdade.” (SANTOS, 2017, p.44)

A análise de Wanderley guarda correspondência com a declaração do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, conforme será possível verificar mais a frente. Desde logo, adianta-se que trata-se de uma visão míope de junho de 2013, uma vez que o interpreta apenas como algo contra a Presidente Dilma, muito por conta, é verdade, daquilo que a mídia fez com que o movimento se tornasse. Por outro lado, as manifestações trouxeram anseios importantes como a luta pela tarifa zero, qualidade na

educação, na saúde, contra os gastos da Copa, dentre outros, através de uma organização horizontal por meio das redes sociais.

Em julho o Departamento de Ciências Políticas da UFRJ, localizado no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais organizou o seminário Crise Política em Debate⁴³ que contou com mesas sobre “reforma política”, “política externa”, “geopolítica do golpe”, “os trabalhadores e a reforma da CLT e previdência” e, por fim, “o papel da mídia na crise política”, sendo esta última mesa composta pelos professores Theófilo Rodrigues, Wallace de Moraes, Flavia Guerra Cavalcanti e pelo decano do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da UFRJ, o professor Vitor Iorio. Com especial destaque à última mesa que foi citada, observou-se que em meio as inúmeras análises sobre a relação da mídia e a atual crise política, as manifestações de junho de 2013 voltavam à tona, pois as opiniões dos palestrantes em muito se assemelhavam, mas não eram repetitivas, na medida em que cada um dos palestrantes trouxe um olhar para a mídia e a crise passando por desde junho de 2013, a questão da concessão que é dada os meios de comunicação até o golpe de 2016.

O cientista e professor da UFRJ, Wallace dos Santos de Moraes, destacou que parte das ações dos manifestantes também se dirigiam contra partidos políticos que tentavam se infiltrar junto aos manifestantes – em função de um receio que esses pudessem se apropriar do momento -, bem como contra os bancos, que são sem dúvidas os principais símbolos do sistema capitalista. Além disso, a partir das manifestações que ocorreram no mês de junho de 2013 no Rio de Janeiro, o professor destacou que os manifestantes rejeitavam a presença de determinados veículos de imprensa, sobretudo, os de maior expressão ao nível nacional e que as outras mídias, chamadas de alternativas, faziam a cobertura do evento em tempo real transmitindo as imagens através das redes sociais sem serem incomodados.

Aquilo que o professor Wallace de Moraes traz como diferencial em suas observações sobre as manifestações, e que está conexo com a presente monografia, é a rejeição dos manifestantes aos grandes meios de comunicação, que por meio de seus oligopólios determinam a formação das opiniões das pessoas – opiniões que conforme visto no capítulo segundo, importam de sobremaneira nos rumos das democracias

⁴³(CAVALCANTI, et al, 2017)

representativas -. Sobre isso, o professor da UFRJ frisou que os grandes oligopólios da comunicação nacional, no início das manifestações, interpretaram as ações dos manifestantes como atos de puro vandalismo em um nítido intuito de deslegitimar suas ações⁴⁴, tal como frequentemente ocorre com outros movimentos sociais.

Assim, por exemplo, o jornal “O Globo” na edição do dia seguinte à manifestação de 11 de junho traz com uma de suas manchetes de capa o vandalismo dos jovens que foram às ruas se manifestar sob o título de “Rebeldia e vandalismo. A marcha da insensatez – Manifestantes contra o aumento de passagens, no Rio, provocaram danos ao patrimônio histórico⁴⁵.”

Ademais, outro aspecto sobre junho de 2013, lembrado pelo cientista político e que talvez com o tempo passou a ser praticamente esquecido, foi a questão da violência policial impelida contra os manifestantes. Segundo o analista, no Rio de

⁴⁴Extraindo-se um raciocínio análogo a criminalização dos movimentos que participaram de junho de 2013, o professor Wallace de Moraes (coordenador do Observatório do Trabalho na América Latina - OTAL) abordando os atos que ocorreram em frente a casa do ex-governador Sérgio Cabral, destaca as distorções que os oligopólios criam e que muitas vezes são quase imperceptíveis, segundo seu texto intitulado “O que vale mais para a grande mídia: a vida de um pobre ou uma vidraça?”, em suas palavras:

“Os monopólios fascistas de televisão unidos fizeram grandes produções cinematográficas, dignas de Hollywood, com um único objetivo: criminalizar o movimento popular combativo, defender os governantes de plantão, legitimando previamente o fascismo, que já acontece nas favelas e nas periferias do Brasil cotidianamente, destinado aos que lutam. Assim, a Rede Globo ganha mais apoio para continuar sonegando impostos. Esse monopólio chegou a colocar imagens dos manifestantes quebrando bancos e lojas de luxo, repetidamente, inclusive sem som, sem comentário apenas as imagens. Foi chocante. Fui induzido fortemente a rechaçar os manifestantes. Fui induzido a ter ódio da juventude que luta. Fui induzido a querer a prisão imediata da juventude pobre. Fui induzido até a defender a pena de morte de todos aqueles. As imagens da forma como foram postas pareciam crimes hediondos, equiparavam-se a homicídios dolosos.

Não obstante, tenho discernimento suficiente para separar homicídio doloso de quebre de bancos e o saque de lojas de roupa de luxo da Toulon. Todos sabemos que os bancos atacados constituem-se nas instituições mais beneficiadas no capitalismo contemporâneo, as custas do desemprego, da exploração do trabalho, e do roubo das taxas que somos obrigados, por lei, pagar.

O circo armado foi tamanho que a grande mídia colocou o dono da rede nacional de lojas Toulon chorando na televisão, tomando o cuidado para não mostrar qual era a loja. A grande mídia não mostrou que as roupas saqueadas foram distribuídas aos moradores de rua, que pela primeira vez, vestiram Toulon, COM 100% de desconto. Depois de toda encenação, o governador chamou uma reunião emergencial entre as forças de segurança do Rio para verificar formas de criminalizar o movimento. Engraçado, é que na semana passada quando a polícia matou 13 pessoas na Maré nenhuma força tarefa foi montada, nem a grande mídia fez e (sic) alarde que faz com o ataque a VIDROS e ROUPAS. Para os capitalistas vale mais o patrimônio: vidros de bancos e roupas de lojas de luxo do que vidas de favelados!” (MORAES, 2013)

⁴⁵(REBELDIA, 2013). No bojo da mesma edição do jornal o Globo, que foi referida acima, há pelo menos mais uma reportagem que se refere às manifestações que ocorreram em São Paulo e que nitidamente qualifica os manifestantes como grupos de vândalos ao enfatizar a queima de ônibus, bancos e lojas. No que concerne propriamente às reivindicações de diminuição dos preços da passagem e a discussão da tarifa zero essas foram relegadas apenas à citações nos últimos parágrafos da reportagem, com sendo algo de menor importância. (MANIFESTANTES, 2013)

Janeiro, observou-se que os policiais militares agiam com extrema violência contra os manifestantes, que por sua vez não esmoreceram em sua luta pela redução da tarifa da passagem, tampouco foram insensíveis às violências que ocorreram em São Paulo, muito pelo contrário, estes se solidarizaram mobilizando-se pelas redes sociais, o que resultou em uma potencialização bastante significativa das manifestações. O estudioso notou, inclusive, que os trens que vinham do subúrbio estavam lotados de manifestantes no dia em que aproximadamente 1 milhão de pessoas compareceram ao ato no Centro do Rio.

Além disso, em sua breve exposição o cientista, também, destacou, a partir de um artigo que foi publicada na edição online da revista *Le Monde Diplomatique Brasil*⁴⁶ a inexistência de neutralidade no jornalismo, bem como ressaltou a importância das informações, que tanto no Brasil como em outras partes do mundo, infelizmente, encontram-se nas mãos de oligopólios de comunicação de massa – junho de 2013 representa, por sua dinâmica de mobilização através das redes sociais, em alguma medida um instante de quebra desses oligopólios -. A partir disso partiu-se para um enfoque maior na relação da mídia com a política, momento em que foi feito um breve percurso citando, por exemplo, os problemas de Brizola com a mídia, sobretudo, a rede Globo, a campanha midiática contra João Goulart quando Ministro do Trabalho de Getúlio Vargas, o golpe militar de 1964 e o papel dos IPES para a sua aceitação, a mídia no processo constituinte de 1988 e as candidaturas de Brizola e Lula na campanha eleitoral de 1989.

Já em 2015/2016 o professor destacou a intensa campanha contra a presidenta Dilma Rousseff impelida, sobretudo, pela Rede Globo. Inclusive, chamou atenção para o fato de que não por coincidência as “bateções de panela” ocorriam no horário do principal telejornal, o *Jornal Nacional*.

Por fim, uma última interpretação sobre junho de 2013 veio a público recentemente no “Ato pela Reconstrução do Estado Democrático de Direito”, que ocorreu na Faculdade Nacional de Direito/UFRJ em 11 de agosto de 2017⁴⁷. O evento,

⁴⁶ (MORAES, 2017)

⁴⁷O evento, celebrado no dia em que comemora-se a criação dos cursos jurídicos no Brasil, teve repercussão na mídia impressa logo no domingo que lhe sucedeu. Assim, o jornal *Folha de São Paulo*, em sua página de opinião, publicou o comentário do jornalista Bernardo Mello Franco sob o título “A volta do João Ferrador”, em que destacava a mesma fala do presidente reportada acima, além de dar

que lotou o salão nobre, reforçou os compromissos da FND com a democracia e contou com a presença e discursos de relevantes expressões políticas nacionais, sobretudo, do Partido dos Trabalhadores (PT). Mas, sem dúvida, os momentos mais esperados foram as falas da presidente Dilma e do ex-presidente Lula. O ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva foi o último a discursar e de forma, sempre bem articulada, falou sobre a associação da Lava-Jato com a mídia, estabelecendo de forma clara o quanto a aliança do poder judiciário com os oligopólios da comunicação é perigosa, sobretudo, quando se criminaliza a atividade política e se busca a todo custo, desrespeitando os direitos e garantias individuais do Estado Democrático, uma pretensa assepsia moral⁴⁸. Sob esta perspectiva a fala do ex-presidente foi, absolutamente, irretocável, pois demonstrou, sobremaneira, os problemas das reminiscências inquisitoriais do processo penal brasileiro, que ainda hoje resultam em uma inconciliável confusão entre o papel do acusador e do julgador.

ênfase para uma radicalização do presidente a partir de seu discurso sobre a mídia em que afirmou que “Eles têm que trabalhar muito para não deixar que eu seja candidato. Porque se eu for candidato eu vou ganhar e vou fazer a regulação dos meios de comunicação” . Finalmente, a reportagem termina com estatísticas do Datafolha indicando que o ex-presidente Lula tinha 30% das intenções de voto e 46% de rejeição. O jornalista termina dizendo em sua coluna que “o discurso radical não parece o melhor caminho para inverter esses números.” (FRANCO, 2017)

Outrossim, o jornal Estado de São Paulo em sua página on-line, já no dia seguinte ao evento, publicou uma pequena reportagem em que destaca as afirmações de Lula sobre a imprensa, bem como suas críticas ao juiz Sérgio Moro. (SALLOWICZ; GRELLET, 2017)

⁴⁸A assepsia moral sobre um pretense pacto de combate à corrupção e impunidade é o compromisso dos grandes veículos de mídia com a democracia, ainda que para isso seja necessário suprimi-la. A partir disso é possível alimentar o interesse dos grupos dominantes e garantir a venda de jornais para os defensores daquilo que há de mais conservador e retrógrado, conforme verifica-se em reportagem publicada on-line, no dia 05 de outubro de 2017 (aniversário da Constituição da República de 1988) ,pelo jornal Estado de São Paulo no espaço destinado às opiniões. Escreve o General da reserva Luiz Eduardo Rocha Paiva : “A intervenção militar será legítima e justificável, mesmo sem amparo legal, caso o agravamento da crise política, econômica, social e moral resulte na falência dos Poderes da União, seguida de grave instabilidade institucional com risco de guerra civil, ruptura da unidade política, quebra do regime democrático e perda de soberania pelo Estado. Esse processo revolucionário já foi propugnado, publicamente, por líderes de movimentos pseudossociais e políticos de ideologia socialista radical, todos investindo constantemente na divisão da sociedade. [...]Em tal quadro de anomia, as Forças Armadas tomarão a iniciativa para recuperar a estabilidade no País, neutralizando forças adversas, pacificando a sociedade, assegurando a sobrevivência da Nação, preservando a democracia e restabelecendo a autoridade do Estado após livrá-lo das lideranças deletérias. São ações inerentes às missões constitucionais de defesa da Pátria, não restrita aos conflitos externos, e de garantia dos Poderes constitucionais, da lei e da ordem.” É preciso dizer que acerca desse texto o Estado de São Paulo lançou em seu editorial a justificação de que o intuito de dar espaço a opinião do General era de apenas “ilustrar o presente”, não se tratando, portanto, propriamente da opinião do jornal. Contudo, vale criticar que a opção de veicular ideias conservadoras e autoritárias é sempre uma escolha da edição do jornal. (PAIVA, 2017)

Contudo, já ao final de seu discurso, o ex-presidente Lula fez uma rápida declaração sobre junho de 2013 e a repercussão que os movimentos tiveram durante o mandato da presidente Dilma Rousseff. Segundo o ex-presidente, as interpretações que consideravam as manifestações de junho como democráticas estavam equivocadas, além disso afirmou que

Esse país não foi compreendido desde o que aconteceu em junho de 2013. Nós nos precipitamos ao achar que 2013 foi uma coisa democrática. Que o povo foi para a rua porque estava muito preocupado com aquela coisa do transporte coletivo.

A conclusão que se sugere é que, talvez, para o ex-presidente não há distinção entre junho de 2013 e as manifestações de 2015/2016, que resultaram no golpe da presidente Dilma.

As distintas interpretações sobre as jornadas de junho de 2013 no geral apresentam como ponto em comum a centralidade que os oligopólios midiáticos assumem na formação da opinião pública e, conseqüentemente, nos rumos da democracia brasileira. O que pretende-se argumentar não é propriamente a afirmação de que a linha editorial assumida por certos meios de comunicação é equivocada. Muito pelo contrário, esta primeira parte do último capítulo almejou exemplificar, ainda que minimamente, o quanto a ausência de um ambiente plural, que, sobretudo, garanta um mínimo de igualdade na disputa pela formação da opinião, é pernicioso. Conforme escrito no segundo capítulo a igualdade ou a eliminação de desigualdades abissais na disputa por influenciar a formação das opiniões é antes de mais nada um compromisso com a democracia.

3.2 Resposta para uma crise: o decreto presidencial nº 8243/2014⁴⁹

A edição do decreto presidencial nº 8243/2014⁵⁰ (anexo A), talvez tenha sido a melhor resposta dada para os movimentos que surgiram com junho de 2013. É bem

⁴⁹(BRASIL, 2014a)

⁵⁰O decreto presidencial nº 8243/2014 foi suspenso em virtude da aprovação na Câmara dos Deputados n do projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 1491/2014 de autoria dos deputados Antonio Caiado (DEM/GO) e Mendonça Filho (DEM/PE), que ocorreu no dia 28 de novembro de 2014.(DEPUTADOS, 2014)

verdade que ainda naquele ano, num primeiro esforço em corresponder às aquelas manifestações, a primeira tentativa de solução dada pela Presidência da República foi a proposta de um plebiscito que autorizasse uma Constituinte exclusiva para Reforma Política. Contudo, tal proposta, que pela primeira vez viera a público por meio de um pronunciamento da presidente Dilma Rousseff em cadeia nacional, foi considerada por muitos juristas como inconstitucional e não teve com isso muito sucesso.

Analisando-se propriamente o decreto que estabelece a chamada “Política Nacional de Participação Social”, bem como o “Sistema Nacional de Participação Social” condiz afirmar, desde logo, que este está em consonância com o olhar mais sério que considera a participação como fundamental em uma democracia representativa, conforme foi preconizado no segundo capítulo. Pois, afinal, a defesa da participação mais efetiva, conforme conceitua a professora Nadia Urbinati, não obscurece o valor da representação, muito pelo contrário o fortalece.

O decreto nº 8243/2014 como estabelece o seu artigo primeiro, visa tornar mais próxima e fortalecida as instâncias da administração pública federal e da sociedade civil, principalmente no que concerne ao monitoramento dos programas e políticas públicas. Assim se sucedem os demais artigos do decreto que estabelecem definições vestibulares abrangendo desde o que se considera como sociedade civil, passando por conferência nacional, ouvidoria pública federal até chegar em ambiente virtual de participação social, que sem dúvida representa uma inovação na medida em que se desenha uma estrutura de diálogo com grande capilaridade entre administração pública e a sociedade através das novas tecnologias de comunicação.

Também, como abordado no capítulo anterior, o decreto presidencial valoriza as distintas opiniões que circulam na sociedade dando assim uma possibilidade de maior efetivação das mesmas, pois, inclusive, conforme estabelece o art. 20 do referido decreto, as agências reguladoras seriam obrigadas a observar as disposições da “Política Nacional de Participação Social” em suas audiências e consultas públicas, de sorte que as opiniões teriam alguma voz em um espaço onde se preconiza a tecnicidade. Vale dizer que não haveria tão somente com isso que se falar em um paradoxo entre as opiniões e o tecnicismo, pois a valorização das opiniões nas agências incidiria no âmbito das escolhas políticas que seguramente muitas vezes surgem no âmbito da regulação. É lógico que para a efetivação de tal decreto no âmbito das agências

certamente seria necessário uma tradução da linguagem técnica a fim de torná-la inteligível para aqueles que não possuem tanta familiaridade, o que seguramente encontraria alguma resistência.

Contudo deve-se admitir que a identificação de como seria essa relação entre tecnicidade e *doxa* exigiria um estudo mais aprofundado cotejando as legislações que criam cada uma das agências da administração federal com a realidade que é sempre mais farta em situações que a capacidade humana tem em prevê-las.

Pode-se argumentar, também, que se por um lado, hoje em dia, verifica-se que as agências reguladoras federais tem seus cargos de maior nível preenchidos por indicações da Presidência da República, por outro o decreto viabiliza que aqueles que têm interesses para além dos próximos quatro anos possam ao menos ter a posição de deferência que lhe é merecida. Certamente, a finalidade do decreto não vem a ser a substituição das decisões técnicas ou dos representantes por um determinado grupo da sociedade civil que se engaja politicamente ou tenha por algum motivo interesse naquele tema, mas notavelmente pretende-se assegurar a valorização da participação, a possibilidade daqueles que são impactados pelas políticas públicas tenham voz ativa e possam eficazmente influenciar e decidir para que melhores decisões sejam tomadas

Encerrando o estudo da referida legislação, insta destacar que a representação em âmbito nacional, por meio do Congresso, em nenhum momento é preterida no referido decreto. Trata-se de uma constatação importante que, entretanto, merece ser consignada em razão das inúmeras críticas que o ato normativo sofreu no Legislativo nacional. Com efeito, vale a pena destacar um trecho da fala a Senadora Ana Amélia (PP/RS)⁵¹ sobre o referido decreto, após o pronunciamento do Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros (PMDB/AL):

Começo pela declaração de V. Ex^a, mais do que uma declaração, um compromisso em relação a não ha ver controle sobre a liberdade de expressão. Como jornalista durante várias décadas, esse é um princípio não só para mim, no exercício desse ofício tão relevante, mas para todo cidadão brasileiro. Democracia, hoje, no Brasil, é tão importante quanto o ar que nós respiramos. Então, essa profissão e esse compromisso assumido por V. Ex^a, com esses princípios democráticos, me tornam mais confiante hoje.

⁵¹ (BRASIL, 2014b)

Eu queria também cumprimentá-lo pelo posicionamento sobre esse decreto que trata de estabelecer a Política Nacional de Participação Social. Presidente, num regime democrático, para um tema tão polêmico quanto esse, que interfere sobre a nossa ação e a nossa competência, a matéria deveria vir aqui não como um decreto, que tem um peso muito forte, mas como um projeto de lei, prefiro até à medida provisória, porque medida provisória também é um cheque em branco na mão do Presidente da República. E não é nenhuma crítica, nenhum juízo de valor sobre o ato da Presidente, mas sobre o instituto da medida provisória. Tiraram o decreto-lei, o famigerado decreto-lei do regime militar, e substituíram pelo quê? Por uma medida provisória, que era um instrumento de regime parlamentarista, que se tornou um sufocador da ação do nosso trabalho legislativo.

“A decretação, pela Presidente Dilma Rousseff, de uma Política Nacional de Participação Social, criando “conselhos populares” sem uma prévia discussão com a sociedade civil e o Congresso, indica uma “democracia eleitoreira”, que restringe a noção de participação somente para os períodos eleitorais, na opinião do constitucionalista e ex-Deputado Federal Marcelo Cerqueira, e aponta para uma tentativa do [Partido do Governo] de organizar os movimentos sociais sobre os quais está perdendo o controle, de acordo com o sociólogo Bernardo Sorj, Professor do Instituto de Ciências Avançadas da Universidade de São Paulo”

É o que está escrito hoje no *O Globo*, na coluna do Merval Pereira. Cito também:

A política de participação social, embora de difícil execução na prática, caso seja efetivamente aplicada, vai transformar o [Brasil] num grande fórum de discussão de políticas governamentais, muitas delas [Presidente Renan Calheiros] confidenciais por sua própria natureza. Trata-se de assembleísmo elevado à potência máxima, que deverá tornar o País muito mais burocrático do que já é.

Como o Ministério da Fazenda ou o Banco Central vão discutir a taxa de câmbio com os movimentos sociais? A criação desses mecanismos de participação social, dependendo de como forem constituídos, completará, na política externa, o processo de esvaziamento do Itamaraty, já sem força para formular plenamente políticas que envolvem os interesses do Brasil em relação a terceiros países.

Quem disse isso não foi a Senadora Ana Amélia, mas o Embaixador, de

reconhecida competência, Rubens Barbosa, em artigo nos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo*, edição de hoje.

Aliás, solicito a V. Ex^a, Sr. Presidente, a transcrição, nos Anais do Senado, do artigo do Merval, do artigo do Embaixador Rubens Barbosa e também do artigo do Ives Gandra Martins, publicado na *Folha de S.Paulo* de hoje, que passo a ler.

“A Política Nacional de Participação Social, tal como descrita no decreto (...), tende a substituir o Congresso Nacional na representação popular...”

Também solicito a transcrição do editorial do jornal *Correio Braziliense* de hoje.

Nova ameaça à democracia

A jovem democracia brasileira não para de correr risco. Não se trata mais dos antiquados e grosseiros golpes armados para derrubar presidentes. Os perigos atuais são mais sofisticados, mais bem urdidos e, não raro, evocam a defesa e a ampliação da democracia com o oculto propósito de golpeá-la. Por exemplo: propor e defender a criação de canais que facilitem a manifestação da vontade popular.

Ninguém é contra isso. Nós queremos é que o Congresso tenha preservada a sua democracia representativa.

A ideia é passar por eles a velha aspiração de políticos brasileiros que sonham com a perpetuação de seu grupo no poder, livre dos riscos de uma eventual derrota em pleitos verdadeiramente democráticos. Por essa via, que seria tida como legítima representante da vontade popular, poderão transitar mudanças perigosas para o regime democrático, que pressupõe a alternância no poder e a submissão incondicional às leis aprovadas pelos representantes eleitos pela maioria da população, (deputados e senadores).

Esse editorial do *Correio Braziliense* de hoje, Senador Renan Calheiros, eu também gostaria que fosse transcrito nos Anais do Senado. Da mesma forma, o artigo do jornalista Gaudêncio Torquato publicado no jornal *O Estado de S. Paulo* do dia 8, o artigo do sociólogo Demétrio Magnoli publicado no sábado, dia 7, o editorial de *O Estado de S. Paulo*, “Ações e Reações”, publicado sexta-feira, dia 6, sobre o mesmo tema, e o editorial do jornal *O Globo* publicado na quarta-feira, dia 4.

Desta forma, eu penso, Senador Renan Calheiros, que, vou repetir, vou dormir mais tranquila hoje com a manifestação de fé de V. Ex^a em relação a que não permitamos que a democracia seja violentada, de nenhuma forma. Todos aqui defendemos a participação popular, todos, mas temos que

preservar as competências e as diferenças e a harmonia dos Poderes. E V. Ex^a está preservando com esse gesto e essa manifestação.

A partir da fala da Senadora Ana Amélia conclui-se que a mesma fundamenta boa parte de seu discurso nas opiniões que circulam nos jornais de maior expressão no país, onde todos os periódicos citados pela senadora possuem o mesmo posicionamento sobre o assunto, no sentido de que a participação, tal como estabelecida pelo decreto, conflita com os papéis e funções do Congresso Nacional.

Assim, pode-se inferir que tal como os oligopólios midiáticos, a senadora tem uma visão um tanto quanto estreita da importância da participação popular, na verdade pode-se afirmar com alguma segurança que ela é contra a participação, pois muito embora tente a todo custo não se comprometer, como ao dizer no trecho “Ninguém é contra isso [vontade popular]. Nós queremos que o Congresso tenha preservada a sua democracia representativa”, todo seu discurso é construído de forma contrária a forma participativa.

Certo é que assumir uma posição definitiva de modo contrário a participação não seria algo bem visto, ainda mais para quem exerce um mandato, assim a posição da senadora se não contrária a vontade popular, parece dizer que a participação tem lá a sua importância, mas o Brasil é uma democracia representativa, onde quem toma a decisão final é o Congresso Nacional, local onde através dos representantes se aglutinam as opiniões que circulam na nação.

Novamente, se no item anterior ficou claro o desequilíbrio que os oligopólios midiáticos criam nos processos de formação das opiniões, elemento tão caro para a democracia representativa, o decreto nº 8243/2014 não ficou imune à críticas, conforme foi visto acima de acordo com a fala da Senadora Ana Amélia em sessão do Senado Federal e, conforme, poderá ser comprovado um pouco mais adiante, após a contribuição da pesquisadora Thamy Pogrebinschi.

De acordo, com a professora e pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, Thamy Pogrebinschi, a Política Nacional de Participação Social não enfraquece o Congresso Nacional brasileiro como há época afirmaram alguns deputados. Nas palavras de Thamy:

Ao contrário de ameaçar a democracia representativa e enfraquecer o Congresso Nacional, como se tem alardeado, o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) tende apenas a revigorar a primeira e a fortalecer o segundo. Essas são duas das principais conclusões de diversas pesquisas que realizei nos últimos anos a respeito do impacto de mecanismos nacionais de participação no Congresso Nacional⁵²

⁵² A matéria publicada na Revista Carta Capital no dia 19 de junho de 2014 continua, conforme, encontra-se mais abaixo. Mas antes, vale dizer que Thamy Progrebinschi destaca a importância dos mecanismos de participação social introduzidos pelo decreto presidencial, assim como menciona a experiência dos Conferências Nacionais apresentando números bastantes expressivos. A partir disso a autora verifica que os mecanismos de participação social não conflitam com a democracia representativa – opinião da Senadora Ana Amélia de acordo como foi verificado anteriormente – mas, contribuem para ampliá-la. “Os dados revelam que representação e participação não competem entre si, porém reforçam-se mutuamente. O Congresso Nacional está mais em sintonia com os mecanismos participativos do que parecem supor os próprios parlamentares que agora buscam sustar a aplicação do Decreto Presidencial 8243/14.

Detenhamo-nos no impacto do maior e mais antigo dos mecanismos de participação social abarcados pelo SNPS, as conferências nacionais. Assim como a maior parte dos mecanismos de participação mencionados no decreto, as conferências nacionais não foram criadas agora. Ao contrário, foram instituídas em 1941, no âmbito da reforma do então Ministério da Educação e Saúde Pública, conduzida pelo então ministro Gustavo Capanema. Com seus objetivos definidos pela Lei 370/37, a conferências nacionais destinam-se, desde então, a “dar a conhecer ao governo federal as necessidades e demandas locais” e “orientar o governo federal na execução de políticas locais”. Como necessidades e demandas locais não são privilégios de técnicos e administradores, as conferências nacionais permitem, já há algumas décadas, que os próprios cidadãos tenham voz no processo de formulação e execução de planos nacionais de políticas.

Quarenta e duas conferências nacionais foram realizadas no Brasil entre 1941 e 2002, antes da chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal. Cerca de metade dessas, 20 conferências, foram realizadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Vê-se que o PSDB agora busca invalidar o decreto presidencial que busca regulamentar um mecanismo participativo que ele próprio resgatou da Era Vargas e ajudou a impulsionar. O PT simplesmente deu continuidade e preocupou-se em regulamentar e institucionalizar um mecanismo que, aliás, também fora usado pelos governos Collor e Itamar.

Tal continuidade reflete-se também nas áreas de políticas públicas debatidas com a sociedade por meio das conferências nacionais. Foi o PSDB, por exemplo, que convocou a primeira conferência nacional de direitos humanos, em 1996, e a realizou sete vezes no total em seus oito anos de mandato, ou seja, quase anualmente. O PNDH-3, que agora com tanto pasmo é lembrado e associado ao decreto 8243/14, foi produto da 11ª edição de uma conferência nacional que o PSDB – e não o PT – criou e institucionalizou.

As conferências nacionais usualmente consistem em um processo que envolve etapas locais inteiramente abertas à população, seguidas de etapas estaduais em todas as unidades federativas, culminando na etapa nacional, na qual estão presentes delegados da sociedade civil e do governo eleitos nas etapas anteriores. Em regra, de cada uma dessas etapas resulta um conjunto de deliberações, que são sistematizadas e rediscutidas, até chegar-se às deliberações finais, as quais fornecem inputs que são absorvidos não apenas pelo Poder Executivo, como também – e bastante – pelo Poder Legislativo. Cruzando-se todos os atos legislativos do Congresso Nacional com as deliberações finais das conferências nacionais no período entre 2003 e 2010, vê-se que as mesmas impactam positivamente de forma não desprezível na agenda do Legislativo. Nada menos do que 1477 projetos de lei, 125 leis ordinárias e complementares e 6 emendas constitucionais aprovadas no período são inteiramente convergentes com as demandas finais das conferências nacionais. Analisando-se esses dados mais profundamente, algumas conclusões fazem-se necessárias.

[...] Terceiro, os mecanismos nacionais de participação, além de não enfraquecerem a representação eleitoral, podem contribuir para reforçá-la. Nas eleições de 2010, apenas 42.709 votos foram necessários para eleger um deputado federal em São Paulo, o maior eleitorado do país. No Rio de Janeiro, segundo maior colégio eleitoral, bastaram 13.016 votos para enviar um representante para o Congresso. Em 2011,

Porém, salta aos olhos que o espaço para uma discussão plural, onde as distintas opiniões pudessem ser ouvidas na sociedade e, sobretudo, nos grandes veículos de comunicação foi praticamente inexistente, com raras exceções. Pelo contrário, asfixiou-se o decreto não se permitindo que as opiniões dissonantes em relação aos grandes oligopólios midiáticos fossem no mínimo consideradas.

A título exemplificativo, a edição do dia 14 de junho de 2014 do jornal O Globo traz o emblemático título em sua coluna de opinião “A busca petista pela hegemonia⁵³” em que chama a atenção para a capacidade de militância do partido dos trabalhadores (PT) e ao final diz

[...]o grupo que detém o controle do PT parece mesmo lutar pela hegemonia, e já trabalha isso desde já. Outro objetivo não tem o Decreto-lei 8243/2014, destinado a subordinar o Estado brasileiro a comissões, fóruns e “mesas” tripuladas por companheiros, rotulados de representantes da “sociedade civil”. Se não vai pelo voto, vai pelo decreto.

dois milhões de pessoas participaram das oito conferências nacionais realizadas no Brasil. Apenas uma delas, a conferência de saúde, contou com etapas locais em 4.375 dos 5.570 municípios brasileiros, reunindo cerca de 600 mil pessoas. Se o Congresso tem mais chances de ver seus projetos de leis aprovados quando os mesmos são convergentes com as deliberações das conferências nacionais (pois, ao que tudo indica, as mesmas convergem com as preferências do eleitor médio), então estas são, no mínimo, uma fonte de informação valiosa para os parlamentares – supondo que eles querem melhor representar e aumentar suas chances de se reeleger. As conferências possibilitam, em particular em suas etapas municipais, que os representantes tenham a chance de ouvir o que os seus eleitores – atuais e potenciais – normalmente apenas podem lhe dizer de quatro em quatro anos. A participação social pode, de diferentes maneiras, fortalecer a representação política.

Quarto, os mecanismos nacionais de participação, ao contrário de criar um sistema político novo, ampliam a democracia representativa. As conferências nacionais diversificam a agenda do Congresso Nacional, impulsionando e alargando a sua atividade legislativa. O número de projetos de leis sobre áreas de políticas novas como, por exemplo, minorias, cidades e segurança alimentar, parece aumentar em consonância com a ocorrência de conferências nacionais que tratam destes temas. Algumas daquelas que são consideradas grandes conquistas dos mecanismos participativos o são justamente por terem logrado converter em lei, votada pelo Legislativo, o que governo e sociedade debateram juntos nas conferências e também nos conselhos nacionais: a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, o Estatuto da Igualdade Racial, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Juventude, entre outros. No que tange à políticas para minorias historicamente sub-representadas no Poder Legislativo (como, por exemplo, mulheres, pessoas com deficiência, jovens, índios e negros), o número de atos legislativos do Congresso convergentes com as deliberações das conferências nacionais destinadas a essas novas áreas de políticas públicas é ainda mais expressivo, alcançando cerca de 25% do total. Mecanismos participativos ajudam as instituições representativas a resolver problemas de exclusão política – os quais, devido a sua própria natureza agregativa, sistemas eleitorais não podem sanar. E não há democracia representativa enquanto expressão do poder da maioria sem que se proteja – e represente – as minorias.

Que o Congresso Nacional não cometa o erro de sustar o Decreto 8243/14, perdendo uma importante oportunidade de fortalecer-se e aprofundar a democracia brasileira.” (POGREBINSCHI, 2004)

⁵³ (BUSCA, 2014)

Com relação ao jornal Folha de São Paulo⁵⁴, esse optou por uma estratégia diferente se comparar-se com a edição do jornal O Globo vista no parágrafo anterior. A Folha na edição de sábado, dia 14 de junho de 2014, traz em sua coluna de debates as opiniões de Gilberto Carvalho, que há época era ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, e de Carlos Velloso, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF). Em síntese, Gilberto Carvalho faz um breve percurso das formas de participação social existentes no Brasil dando ênfase aos conselhos e audiências públicas e, por fim, aborda propriamente o decreto, momento em que afirma que o mesmo amplia as perspectivas de novas formas de participação social incentivando-a como meio de consolidação da representatividade.

Já o ex-presidente do STF⁵⁵ não esconde a relevância de debater esse tema, porém em um primeiro momento destaca os aspectos formais que implicariam na inconstitucionalidade do decreto, defendendo a necessidade de lei para tal. Ao fim de seu artigo, diz que deve-se instituir a democracia possível, que é a representativa, e escreve sobre alguns mecanismos de participação já existentes como o exame de contas municipais e a possibilidade de denunciar irregularidade aos Tribunal de Contas da União. O desfecho do artigo recomenda a leitura de uma outra matéria da Folha de São Paulo sobre o tema editada no mês de março e alerta para os perigos do “famigerado constitucionalismo bolivariano”.

O jornal online Estado de São Paulo, no dia 04 de junho de 2014⁵⁶, também, emitiu a sua opinião sobre o decreto presidencial. Assim, no texto afirma-se que o decreto abriu o caminho da servidão, parafraseando Friedrich Hayek. Em meio as inúmeras críticas que foram feitas algumas chamam atenção entre elas:

[...] O problema está quando seus autores abusam dessa prerrogativa, confiantes na passividade dos ofendidos. O D8243, a pretexto de organizar o funcionamento da administração, avança sem se deter em quaisquer limites, dividindo o Brasil em duas grandes massas de indivíduos, uns destinados a participar da administração e a auxiliar a produzir políticas públicas, outros que devem reger suas atividades segundo as normas baixadas pelos novos órgãos da “democracia participativa direta.

⁵⁴(CARVALHO, 2014)

⁵⁵(VELLOSO, 2014)

⁵⁶(FERREIRA, 2014)

E, também,

A “consulta pública” é, pois, o consolo que se dá aos cidadãos que não pertencem aos “movimentos sociais”- se souberem escrever! Ao contrário dos participantes em debates – que são orais – nos conselhos, comissões, conferências, mesas e no fórum, que não precisam ser alfabetizados ...

Conforme visto no trecho acima, os oligopólios midiáticos não medem esforços para desqualificar os movimentos sociais estabelecendo assim a ideia de que esses compõem uma subclasse de cidadãos levando a crer que em virtude de suas condições de submissão a opressão, que cotidianamente lhes impõem, sejam menos dignos, o que não apenas é lamentável como significa a nítida reprodução do discurso discriminatório das elites.

Fato é que a maioria das distintas opiniões expostas acima não enfrentam o mérito da questão, mas tão somente insistem numa suposta ofensa a democracia representativa e no aparelhamento do estado pela militância de um partido ou pelos movimentos sociais, o que nitidamente criminaliza aqueles que se engajam politicamente.

Incumbe dizer que traçar um comparativo daquilo que foi dito por cada um dos jornais que circulam no país com relação a cada medida tomada pelo governo causariam em um agigantamento do objeto desta monografia. A verdade é que com frequência constata-se que as colunas de opiniões desses distintos jornais são sempre em um mesmo sentido, qual seja o de garantia dos interesses do capitalismo, a qualquer custo, blindando-se ao máximo a ameaça que ainda uma comedida ampliação da participação popular pode representar.

3.3 No golpe - “Reformar é preciso?”- Analisando os fundamentos da suspensão de liminar 1.101 do Rio Grande do Sul⁵⁷

Se os comentários dos dois últimos itens foram insistentes na identificação episódica do quanto a falta de pluralidade na mídia pode ser contra-democrática, talvez, possa ter ocorrido com isso algumas confusões metodológicas entre o conteúdo

⁵⁷ (BRASIL, 2017)

propriamente das manifestações, no primeiro item, e do decreto, no segundo, com o impacto e abordagem que cada um teve na mídia, sobretudo, na imprensa. Propõe-se, já em uma última tentativa, levantar algumas considerações sobre a propaganda (vídeo lançamento) do governo federal chamada de “Minuto da Previdência”⁵⁸.

Na referida propaganda, o governo federal veicula esclarecimentos sobre a Proposta de Emenda Constitucional n. 287/2016, chamada de Reforma da Previdência. Neste sentido, o principal argumento difundido favorável à reforma é o risco de não fazê-la e, conseqüentemente, colocar em perigo a higidez do sistema previdenciário. Evidentemente, o tema da Reforma Previdenciária não é objeto do presente trabalho, razão pela qual não se pretende debatê-lo tecendo argumentos nem a favor nem contra. Cabe aqui afirmar que a temática divide argumentos contundentes para os dois lados, que merecem ser debatidos com alguma profundidade e clareza, como se exige num ambiente democrático. Entretanto, a questão que concerne a esta monografia é exatamente o uso de modo desleal do espaço público para implementação de uma política, que notoriamente cria alarde e, sobretudo, não amplia o debate de ideias, mas tão somente visa garantir a adesão, sob qualquer custo, às políticas de Michel Temer e de seus aliados.

Mediante a tal situação o Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal no Rio Grande do Sul (SINTRAJUFE) e outras entidades sindicais ajuizaram Ação Civil Pública (nº 5012400-56.2017.404.7100/RS) com pedido de urgência para suspender a veiculação da campanha institucional de Reforma da Previdência. Assim o Juízo da Primeira Vara Federal de Porto Alegre, em caráter de liminar, determinou a suspensão da campanha publicitária em todos os meios de comunicação, sob pena de multa diária. Posteriormente, a União entrou com recurso para que a propaganda da reforma fosse restabelecida, entretanto, o mesmo foi indeferido pelo Tribunal Regional da Quarta Região.

Não satisfeita com a manutenção da suspensão da propaganda, a União requereu ao Supremo Tribunal Federal a suspensão da liminar que fora concedida a pretexto de grave lesão à ordem pública administrativa, bem como por obstar informações de interesse público sobre relevantes aspectos da reforma de previdência

⁵⁸ (VÍDEO, 2016)

em tramitação no Congresso Nacional. No mais a União argumentou que na propaganda foram observados os §1º do art. 37 da Constituição da República, o decreto n. 6555/2008 e a Instrução normativa nº 7/2014 da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e que a suspensão implicaria em ofensa aos princípios constitucional da publicidade e ao direito à informação. Finalmente, como último argumento o ente federado afirma não haver na campanha institucional promoção direta ou indireta de governante ou partido política, mas tão somente esclarecimento da sociedade sobre a reforma, razão pela qual não se sustenta a intervenção judicial de suspensão do “Minuto da Previdência”

Por outro lado, o Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal foram acertadamente incisivos ao salientarem que a campanha publicitária não possui caráter educativo, mas tão somente visa criar um clima de alarme, bem como garantir que o Partido Político que ocupa o poder tenha a adesão popular para a implementação de sua “Reforma da Previdência”, já que não há normas aprovadas que devam ser explicadas a população. Além disso, o sindicato salienta que a propaganda está sendo financiada com recurso públicos.

A decisão do juízo de primeira instância foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, uma vez que esse último julgou que o recurso interposto pela União incidiria em juízo de mérito acerca do “caráter educativo, informativo ou de orientação social”, sendo, portanto, incompatível com o procedimento de cognição sumaríssima pleiteado de suspensão de liminar, assim o pedido foi indeferido.

No que tange a decisão do Supremo Tribunal Federal, a mesma ressalta a excepcionalidade das medidas de contracautela à disposição das pessoas jurídicas de direito público devendo-se para tanto comprovar a natureza constitucional da questão controvertida. De acordo com a Ministra Presidente Carmen Lúcia, a natureza constitucional da controvérsia foi comprovada, uma vez que a matéria tem como núcleo o direito de informação e a publicidade dos atos da Administração Pública. Finalmente, a Presidente fundamenta o acolhimento do pleito da União de suspensão da liminar, restabelecendo-se assim a publicidade, sob os seguintes termos:

não houve indicação expressa de que haveria promoção pessoal de autoridade ou mesmo do próprio partido político, a incidir na vedação contida na parte

final do §1º do art. 37 da Constituição da República⁵⁹. Não se extraem do exame superficial destes autos eletrônicos elementos que permitam inferir promoção pessoal ou partidária de quem quer que seja, pelo que respeitado, em tese, o princípio da impessoalidade que deve reger a prática administrativa.

É certo que a propaganda não faz menção a nenhum partido político. Contudo, se levar-se em consideração que a democracia representativa é um processo em que as ideias estão em disputa, será possível verificar que a propaganda é claramente antidemocrática, pois não há espaço para que argumentos contrários à reforma sobre-existam, já que a necessidade de reformar, segundo a publicidade, é algo absolutamente inquestionável e inadiável.

Além disso, chama a atenção o fundamento utilizado pela Ministra Presidente Carmen Lúcia para a concessão da suspensão da liminar, conforme encontra-se abaixo:

Alarde feito sobre o projeto de emenda constitucional pode desestabilizar pessoas causando-lhes insegurança e angustia por perceberem o direito ao benefício previdenciário se afastar de si, mas talvez seja esse o mote que impulsionará os cidadãos a buscar dela conhecer e sobre ela se informar. Assentado o convencimento sobre a questão e fixada a opinião favorável ou desfavorável à medida, poderá o cidadão se organizar e influir no debate democrático que se travará sobre a proposta de reforma e seu alcance.

Conforme visto acima, a magistrada reconhece que a publicidade causa “alarde”, “insegurança” e “angustia”, contudo, ainda assim, a Ministra Carmen Lúcia toma posicionamento favorável à propaganda afirmando que com isso os cidadãos poderão conhecer e se informar melhor sobre a reforma. Tal fundamento em nada fortalece a democracia, mas tão somente causa incredulidade e desconfiança no Supremo Tribunal Federal, uma vez que cria-se, assim, uma situação de insegurança e instabilidade sobre um direito que atinge diferentes segmento da sociedade desde os mais jovens, os que contribuíram por toda a sua vida e estão prestes a se aposentar e , finalmente, aqueles que recebem o benefício previdenciário.

⁵⁹Art. 37, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988)

O argumento de causar alarde para que se discuta uma ideia é absolutamente insustentável em um ambiente democrático e incompatível com a finalidade educativa que a publicidade deveria ter. Diferente seria se houvesse espaço para que os argumentos contrários à reforma tivessem igual difusão, pois, neste caso, os cidadãos teriam informações mínimas para posicionarem-se contra ou a favor. Vale dizer que a propaganda do Governo Federal traz consigo um argumento de autoridade, pois aquele responsável por administrar a previdência nos diz que não há saída salvo reformá-la, o que é bastante perigoso na medida em que induz a população a aceitar a reforma a qualquer custo.

Vale ressaltar outro trecho da decisão da Presidente do Supremo Tribunal Federal:

Não se pode deixar de atentar ao conteúdo das informações transmitidas nas peças publicitárias em discussão, encaminhadas no sentido de convencer a população sobre a necessidade da reforma previdenciária e da ausência de alternativas para corrigir alegadas distorções que estariam produzindo o desequilíbrio atuarial do sistema, tendo sido apresentada a escolha do Governo por uma proposta de caminho a ser trilhado, o que parece melhor que proposta alguma.

No trecho acima, a Ministra Presidente Carmem Lucia admite que a propaganda divulga a informação de que não há alternativa à reforma, o que para ela não é algo problemático. Ao final, a magistrada emite juízo no sentido de que qualquer proposta de reforma é melhor do que nada. Entretanto, com isso a ministra parece confundir a proposta de não reformar a previdência, sob o argumento de ser superavitária, ou de não reformar do modo como o Governo Federal almeja, com a ausência de proposta. Neste viés não há como deixar de argumentar que aqueles que são contrários à reforma não tem um espaço mínimo para influenciar no processo de formação da opinião pública sobre o assunto.

Finalmente, a ministra, tal como a senadora Ana Amélia tem uma visão estreita sobre a democracia representativa, pois segunda ela

... o palco de debates sobre a validade dessa escolha é o Congresso Nacional, no qual o povo é representado e onde a sociedade organizada exercerá sua

influência a favor ou contra a proposta, travando os debates necessárias (sic) e legítimas (sic) sobre tema de tamanha relevância social.

A partir de tal decisão a magistrada assume que participação da sociedade é apenas enquanto coadjuvante. De acordo com aquilo que foi visto no segundo capítulo, não apenas aquilo que é decidido no Congresso Nacional importa, mas, sobretudo, as opiniões, decisões, anseios e discussões daqueles que estão fora dos ambientes institucionalizados, já que estes dois âmbitos são indissociáveis. Deve-se questionar como é possível influenciar e mostrar outros argumentos se não há espaços com igual difusão para que se formem opiniões contrárias.

Deste modo, conclui-se que no âmbito da propaganda da Reforma Previdenciária o desequilíbrio no processo de formação das opiniões é assombroso. Assim como também causa espanto a utilização de recursos público para criar o alarde sobre algo que sequer foi aprovado no Congresso Nacional. Diferente seria se o Governo Federal veicula-se uma publicidade explicando como ficaria a nova previdência depois de sua aprovação. Fato é que não se pode achar que utilização de recurso públicos com a nítida finalidade de se convencer sobre determinadas medidas seja uma prerrogativa daquele que está no poder federal, pois a mesma implica em uma influencia indevida, bem como aparenta exceder a função de administrar. Deve-se assim questionar se é suficientemente impessoal não mencionar o partido político quando se sabe quais os interesses do partido que está no poder. Além disso, certamente é mais democrático e transparente destinar um espaço equivalente para as lideranças políticas que são favoráveis e contrárias à proposta do que escondê-las.

Conclui-se, assim, que a ação civil pública foi no centro daquilo que Nadia Urbinati chama de desfiguração da democracia representativa, na medida em que os ambientes de discussão são dominados por uma única opinião ficando assim adiado o verdadeiro exercício da democracia em espaços mais plurais.

CONCLUSÃO

A construção que aqui foi feita, na qual interpretou-se as jornadas de junho de 2013 e seus reflexos como um problema concernente a opinião pública, só pode ser compreendida enquanto conclusão parcial, uma vez que para o fiel compreensão da atual situação política seria fundamental estudar a relação dos partidos políticos com o eleitorado, com o mercado e, também, o sistema jurídico-eleitoral, razão pela qual trata-se de apenas um ensaio sobre a opinião. Ainda assim, pôde-se concluir que é cada vez mais urgente a necessidade de entender a democracia representativa nos últimos anos como um processo em que a existência de espaços plurais é fundamental para que as mais distintas opiniões de uma sociedade possam ter voz ativa na informação dos cidadãos.

Nos primeiros capítulos questionou-se o conteúdo inerente da representação enquanto sistema de governos de elite, utilizando-se da terminologia elite não com um viés necessariamente relativo a detenção de poder econômico, mas como sinônimo para distinção. Com isso, argumentou-se que a democracia representativa aparenta não perder seu conteúdo elitista, entretanto, esse sistema ganhou um caráter de unanimidade pois além de possibilitar estabilidade política garante diversos direitos, dentre os quais aqui se destacou a liberdade de opinião. Analisando tal aspecto e valendo-se daquilo que foi exposto sobre as jornadas de junho de 2013 no Brasil e suas decorrências, deve-se questionar o argumento da estabilidade, assim como o da relativa abertura para mudanças. Neste sentido, não se deseja expor novos conteúdos sobre essa problemática, contudo ao mesmo tempo parece ser crucial dizer que a democracia representativa - ainda que estável por ter suas regras conhecidas e ser periodicamente legitimada - não está imune nem a governos que são capazes de legislar de forma contrária aos interesses dos cidadãos nem muito menos a golpes onde a mais estreita legalidade é cumprida - pois, afinal, os ritos não foram traídos -. Mediante a isso, as críticas contra a democracia representativa são de fundamental pertinência e aparentemente corretas, na medida em que modelos bem mais participativos tendentes a democracia direta possibilitariam uma maior independência dos diferentes grupos da sociedade na consecução de seus objetivos.

Assiste razão dizer que a análise de Urbinati, minimamente reproduzida e utiliza da como arcabouço teórico, pode ser avaliada como conservadora pois a

mesma não defende o exercício de uma democracia direta e pouco dá ênfase sobre mecanismo de participação, entretanto ainda sim seu estudo guarda pertinência, pois, justamente como pretendeu-se demonstrar, é capaz de ampliar a visão para outras esferas democráticas além daquelas institucionalizadas valorizando, portanto, as opiniões dos cidadãos.

O trajeto percorrido com a presente monografia também permitiu aproveitar as experiências oportunizadas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro no debate acerca do atual momento político do Brasil. Essa iniciativa em muito enriqueceu esse trabalho na medida em que trouxe diferentes perspectiva de um tema bastante atual.

Os diferentes estudos demonstraram que muitas dúvidas ainda pairam acerca de junho de 2013, entretanto, com as exceções de ex-presidente Lula e do professor Wanderley Guilherme dos Santos, que pouco valoriza as manifestações de junho de 2013 aos chamá-las de “micróbios”, a maior parte das interpretações trabalhadas aqui compartilham do entendimento de que junho de 2013, aparentemente, apresentou dois tempos, em um primeiro momento, ainda nas primeiras semanas, o que prevalecia era espontaneidade dos grupos que já há algum tempo promovem uma outra perspectiva para o sistema de transporte público e que através das redes sociais ganharam maior visibilidade e adesão na luta pela tarifa zero, esses, imediatamente, em muito causaram incômodo e passaram a ser chamados de vândalos pelos oligopólios midiáticos. Em um segundo momento, quando as manifestações se agigantam, novas cores e pautas surgem, principalmente relativas à corrupção, desse modo as manifestações passam a ser democráticas, legítimas e contra o governo federal, de acordo com a mídia.

A partir de então há uma notável mudança na conjuntura política brasileira com a expressão de movimentos conservadores que pareciam estar em estado de latência.

A proposta do decreto, que foi discutido nessa monografia como resposta para as manifestações, mostrou-se absolutamente inócua e, desde logo, recebeu o apelido de “bolivariano” pela imprensa e, conseqüentemente, não foi sequer minimamente debatida.

Com o avançar do discurso conservador e autoritário alimentado pelos oligopólios midiáticos, a classe média passou a ganhar um “heroísmo cívico”, conforme diz Jessé Souza, formando um ambiente propício para o golpe parlamentar.

Já no golpe verificou-se, através do estudo da ação civil pública, que a propaganda do Governo Federal sobre a Reforma da Previdência na forma que é conduzida, em que não se destina igual espaço para argumentos contrários à reforma, e que utiliza-se de modo descompromissado de termos taxativos sobre sua urgência são uma maneira de garantir que a população endosse a reforma previdenciária a qualquer custo e, portanto, sem espaço para reflexão através de pensamentos opostos a mesma. Mais do que o apelo de um governo ilegítimo, não será isso uma forma de censura?

Talvez tenha parecido um tanto o quanto artificial o liame que aqui foi estabelecido entre junho de 2013, um decreto e uma propaganda, contudo se o presente ensaio foi capaz de levar à reflexões sobre a importância e o espaço da opinião na democracia, então, a monografia já terá sido de algum proveito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A BUSCA pela hegemonia petista. **O Globo**. Rio de Janeiro, ano n.LXXXIX, n.29.531, 14jun. 2014, p.18. Disponível em:<<http://acervo.oglobo.globo.com/consultaaoacervo/?navegacaoPorData=201020140614>> Acesso em: 16 jun.2017

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

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; 1988.

_____. **Código penal**. Decreto-lei nº 2.248, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del2848.htm> Acesso em 18 nov. 2017.

_____. Congresso. Senado. **Diário oficial do Senado Federal**, Brasília, DF, n ° 85, sessão 10 jun. 2014, pag. 251 -253, 11 jun. (2014b). Disponível em< <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?datDiario=14/06/2014&tipDiario=1>> Acesso em 19 nov. 2017.

_____. Decreto nº 8243, 23 de maio de 2014, cria a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. **Diário Oficial da União** 2014, 26 mai.(2014a). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm > Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Suspensão de liminar n. 1.101 Rio Grande do Sul, 05 abr. 2017. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL.1101DECISaOPRESIDENTESTF.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2017.

CARDOSO, G e DE FATIMA, B. People are the message: social mobilization and social media in Brazil. **International Journal of Communication**, n.10, p.3909-3930, 2016.

CARVALHO, Gilberto. Bendita polêmica ! Tendências/Debates. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano n.94, n.31.118, p.A3. Disponível em:< <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2014/06/14/2/> > Acesso em: 16 jun. 2017.

CARVALHO, Salo de. **Como (não) se faz um trabalho de conclusão**: provocações úteis para orientadores e estudantes de Direito. São Paulo: Saraiva, 2015

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

CAVALCANTI, Flávia; RODRIGUES, Theófilo; MORAES, Wallace; IÓRIO, Vitor. O papel da mídia na crise política. In: **CRISE POLÍTICA EM DEBATE**. 2017. Rio de Janeiro. **Seminário**. Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, 04 jul. 2017

COMUNIDADE jurídica em defesa do Estado Democrático de Direito – com a presença dos ex-Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. **Ato**. Faculdade Nacional de Direito e Centro Acadêmico Cândido Oliveira., Rio de Janeiro 11 ago 2017.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004.

DEPUTADOS derrubam decreto dos conselhos populares. **Câmara dos Deputados**. Notícias, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>> Acesso em: 19 no v. 2017.

FERREIRA, Oliveira. Um decreto abre o caminho da servidão. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 jun. 2014. Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,um-decreto-abre-o-caminho-da-servidao,1505277>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

FRANCO, Bernardo. A volta do João Ferrador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 97, n. 32.274, p.A2, 13 de ago. 2017.

MAIAKÓVSKI, Vladímir. **Maiakóvski – antologia poética**. Tradução: E. Carrera Guerra. São Paulo: Max Limonad, 1997.

MANIFESTANTES queimam ônibus e depredam bancos e lojas em SP –PM detém 20 pessoas durante protesto contra aumento de tarifas. **O Globo**, Rio de Janeiro, p.8, 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020130612>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

MANIN, Bernard. 1997. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press.

MORAES, Wallace dos Santos de. Golpe dentro do golpe: O que está por trás das denúncias da Globo contra Temer – e seus prováveis desdobramentos, **Le monde Diplomatique Brasil**, acervo online, 26 maio 2017 Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/o-que-esta-por-tras-das-denuncias-da-globo-contramichel-temer/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. (Coord). O que vale mais para a grande mídia: a vida de um pobre ou o vidro de um banco? **Observatório do Trabalho na América Latina**. Rio de Janeiro, 19 jul.2013. Disponível em: <<http://www.otal.ifcs.ufrj.br/o-que-vale-mais-para-a-grande-midia-a-vida-de-um-pobre-ou-o-vidro-de-um-banco/>> Acessado em: 15 nov. 2017.

MORO, Sergio. Considerações sobre a operação mani pulite. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, n.26, p.56-62, jul./set.2004. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/artigo-moro-mani-pulite.pdf>> Acesso em 18 nov. 2017.

MOVIMENTO Passe Livre. Disponível em: <<http://tarifazero.org/mpl/>> Acesso em: 01 nov. 2017.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Intervenção, legalidade, legitimidade, e estabilidade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 out.2017, Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,intervencao-legalidade-legitimidade-e-estabilidade,70002027984>> Acesso em: 16 nov. 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. Novo Decreto: Não há representação sem participação. **Carta Capital**, 19 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>. > Acesso em: 16 jun. 2017.

REBELDIA e vandalismo – a marcha da insensatez. . **O Globo**, Rio de Janeiro, capa, 12 jun.2013. Disponível em:<<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020130612>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

SALLOWICZ, Mariana; GRELLET, Fabio. “Vou ganhar e fazer a regulação da imprensa”, diz Lula em evento na UFRJ. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 ago. 2017, Disponível em:< <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,vou-ganhar-e-fazer-a-regulacao-da-imprensa-diz-lula-em-evento-na-ufrj,70001933851>.>Acesso em: 16 nov. 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017

SEN, Amartya. **El valor de la Democracia**. Tradução: Javier Lomelí Ponce. Barcelona:El Viejo Topo, 2006.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

_____. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

URBINATI, Nadia. 2008. **Representative Democracy: Principles and Genealogy**. Chicago. University Press

_____. **Democracy disfigured: opinion, truth, and the people**. Havard University Press, 2014

URGATE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In:COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação; teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo 34, 2004.

VELLOSO, Carlos. Participação sim, mas com base na lei. Tendências/Debates. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano n.94, n.31.118 p.A3. Disponível em:<<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2014/06/14/2/>> Acesso em: 16 jun. 2017

VIDEO-lançamento-campanha reforma da previdência, 27 dez. 2016. Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República. (01min) Disponível em: <www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/video-lancamento-reforma-da-previdencia.> Acesso em: 07/11/2017.

YOUNG, Iris M. Representação política, identidades e minorias. **Lua Nova**. São Paulo, n.67, p. 139-190, 2006.

ANEXO A – DECRETO PRESIDENCIAL Nº 8243/2014. CRIA A POLÍTICA
NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, **caput**, inciso I, e no art. 17 da Lei nº10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de

representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no **caput** elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS.

Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

- I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto;
- IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e
- V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.

Art. 9º Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

§ 1º O CGPS será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que dará o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre seu funcionamento.

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;

II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;
- II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e
- V - publicidade de seus atos.

Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;
- II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;
- IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;
- V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;
- VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;
- VII - publicidade de seus resultados;
- VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e
- IX - indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico, ouvido o CGPS sobre a pertinência de sua realização.

Art. 13. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, **caput**, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Art. 14. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo único. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 15. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 16. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III - sistematização das contribuições recebidas;

IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;

IV - sistematização das contribuições recebidas;

V - publicidade de seus resultados; e

VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;

III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;

IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;

V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 19. Fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no **caput**.

Art. 20. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto neste Decreto, no que couber.

Art. 21. Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do art. 34, **caput**, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
Miriam Belchior
Gilberto Carvalho
Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.5.2014