

# Democracia deliberativa, sociedade civil e reforma política no Brasil \*

## DELIBERATIVE DEMOCRACY, CIVIL SOCIETY AND POLITICAL REFORM IN BRAZIL

\*\* Hécio Ribeiro

**Resumo:** As manifestações de Junho de 2013 aconteceram em um momento em que as políticas sociais avançavam e a Constituição Federal de 1988 completava 25 anos. Este artigo analisa alguns dilemas da democracia brasileira em face dos movimentos sociais que abalaram as estruturas do sistema político brasileiro. Muitos temas foram levantados nas manifestações, mas a reforma política acabou sendo alçada ao centro da discussão pública. Com apoio nos conceitos habermasianos de democracia deliberativa e sociedade civil, o artigo analisa o papel da esfera pública nas mudanças de rumo em algumas decisões do poder público e que envolviam propostas de emenda constitucional e, principalmente, o tema da reforma política.

**Palavras-chave:** Democracia deliberativa. Sociedade civil. Direito como instituição. Reforma política.

**Abstract:** The demonstrations of June of 2013 happened in a moment that social policies advanced and the Brazilian Constitution of 1988 has turned 25 years old. This article analyzes some challenges for Brazilian democracy in the face of social movements that shakes structures of Brazilian political system. Many issues were raised during the demonstrations, but the political reform was the center of the public discussion. With the support of deliberative theory of democracy and the concept of civil society of Jürgen Habermas this article surch to understand the role of civil society in the decision making process, for which the Brazilian law institutions not provide a good response.

**Keywords:** Deliberative democracy. Civil society. Law as institution. Political reform.

\* Este artigo é fruto de uma pesquisa de pós-doutorado realizado no ano acadêmico de 2013/2014, na Universidade de Paris X, Nanterre, com apoio financeiro da Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de São Paulo - Fapesp - e da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

\*\* Pós-doutor pela Universidade de Paris Ouest, Paris X, Nanterre. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Adjunto I de Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: helcioribeiro@uol.com.br.

## INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte de uma pesquisa que trata das relações entre direito, democracia nas sociedades complexas. O ponto de partida é o conceito habermasiano de democracia deliberativa e a mobilização da sociedade civil em torno de temas fundamentais para o processo de reforma das instituições políticas no Brasil. A discussão teórica tem como escopo analisar o papel da sociedade civil nas mudanças constitucionais no Brasil, especialmente durante e após as manifestações populares de junho de 2013. A primeira parte trata dos conceitos de democracia deliberativa, sociedade civil e direito na teoria de Habermas. Na segunda parte analiso o impacto das manifestações de junho no processo político e constitucional do Brasil à luz da teoria do discurso habermasiano. No final elaboro-se uma conclusão.

### 1 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL

A Constituição brasileira de 1988 foi elaborada em um contexto político, social e econômico contraditório. Por um lado, havia um processo de consolidação da globalização neoliberal. Por outro lado o Brasil vivia uma crise econômica sem precedentes na História, mas com intensa mobilização social e política. Durante os anos oitenta do século passado a crise econômica e a luta contra a ditadura militar mobilizou a sociedade civil em torno de um projeto de democratização que propunha a restauração do Estado de Direito, mas que também se comprometia com fortes mudanças sociais tais como reforma agrária, reforma urbana, participação popular na política, distribuição da renda, combate à pobreza e às desigualdades sociais e regionais. O projeto liberal de democratização não era tão extenso e amplo assim. A oposição liberal ao regime militar contemplava somente a restauração das eleições em todos os níveis e das liberdades civis. Devido à intensa mobilização de movimentos sociais, centrais sindicais, Igrejas e partidos de esquerda, no entanto, a Constituição acabou tendo um viés desenvolvimentista, profundamente social e participativo (FARIA, 1989; FERNANDES, 1989; WHITAKER et. al. 1989).

A Constituição estabeleceu em seu artigo primeiro a participação do povo através de seus representantes, mas também os fundamentos da participação direta através do referendo, plebiscito e iniciativa popular, nos termos do artigo 14 da Constituição. Ao longo do texto, a Constituição estabelece

inúmeras outras formas de participação popular na administração pública, mas foi o processo político posterior que se encarregou de expandir o texto da Constituição quando se criou o Orçamento Participativo em várias cidades brasileiras, começando com o já célebre caso de Porto Alegre, bastante estudado no Brasil e no exterior (SANTOS, 2002). Foi também o caso dos conselhos com participação popular, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (VIZEU; BIN, 2008), criado no governo Lula, e conselhos de saúde, educação, meio-ambiente (SHATTAN; NOBRE, 2004) e conselhos tutelares que trabalham com jovens em conflito com a lei. Neste mesmo processo criaram-se inúmeras conferências nacionais de saúde, transporte, reforma urbana e democratização dos meios de comunicação bem como as audiências públicas nos âmbitos dos poderes Legislativo e Judiciário. Todas estas experiências vem se expandindo e se desenvolvendo de forma bastante inovadora em sua forma de combinar ação de movimentos sociais, associações civis e partidos políticos em um ambiente de expansão/retração das sociedades civis locais e nacional.

O sistema eleitoral foi aperfeiçoado, eliminando as fraudes que eram sistemáticas antes da redemocratização e o sistema de votação brasileiro é hoje um dos mais rápidos e seguros do mundo. No entanto, muitos problemas permanecem em solução e até se exacerbaram nas últimas três décadas. O número de partidos políticos aumentou até alcançar o número exorbitante de 32 segundo o site do Tribunal Superior Eleitoral. O sistema de financiamento de campanhas mercantilizou-se, tornou-se altamente custoso, fonte de corrupção, distorção do sistema representativo e um bloqueio à participação do cidadão. Os sucessivos governos pós-ditadura civil-militar ficaram presos a um sistema de barganhas e vetos políticos criados no momento da transição para a democracia que marcam todo o sistema político brasileiro até os dias de hoje e são responsáveis pela incapacidade de aut reformular-se, apesar da insatisfação popular existente hoje no Brasil com o sistema representativo. O *peemedebismo* (NOBRE, 2013b), processo político que tem seu nome inspirado no PMDB mas que terminou por abarcar todo o sistema político brasileiro, aumenta o poder de veto dos atores políticos em relação a qualquer inovação, mas dilui as responsabilidades e o grau de *accountability* das instituições, terminando por isolar todo o sistema político em face da sociedade.

É neste contexto que aconteceram as manifestações de junho de 2013. Iniciaram-se com a mobilização do movimento Passe Livre, que luta por um sistema de transporte público mais barato e eficiente. Protestaram contra o aumento das passagens de transporte coletivo em todo o território nacional.

Embora a competência do transporte público seja dos governos estaduais e municipais, o movimento Passe Livre também exigia do governo federal um projeto nacional de reformulação dos transportes públicos.

Aos poucos as manifestações foram crescendo e incorporando novos movimentos sociais e reivindicações. O movimento de gays e lésbicas se manifestava contra um projeto de lei que tramitava na Câmara dos Deputados, cuja proposta era eliminar a proibição legal para que psicólogos tentem usar terapia para “curar” homossexuais. O projeto ficou conhecido como *cura gay*. Alguns participantes improvisaram um protesto que cresceu através das redes sociais, contra proposta de emenda constitucional que eliminaria o poder de investigação do Ministério Público.

Quando as manifestações começaram a incorporar grupos que protestavam contra a realização da Copa do Mundo no Brasil, a mídia, que até então criticava as manifestações, passou a tentar utilizar as manifestações contra o governo da Presidente Dilma Roussef. Os manifestantes pediam educação e saúde “padrão FIFA” ignorando que a maioria dos investimentos da Copa eram de empresas privadas. O governo investiu apenas em algumas obras de transporte e mobilidade urbana mas a propaganda contra o governo ganhou apoio da classe média tradicional.

Um outro movimento que merece menção é o Black Blocs. Como em todas as manifestações deste movimento pelo mundo, são violentos e protestam contra as forças que simbolizam a ordem capitalista. Atacam a polícia, quebram agências bancárias e carros dos meios de comunicação. Não há qualquer reivindicação clara neste movimento que se caracteriza por não ter liderança centralizada ou hierarquia e organizam manifestações de forma improvisada.

A violência de alguns manifestantes gerou reação ainda mais violenta da polícia, o que acabou por aumentar os protestos. Mas ainda é difícil entender o significado exato de todas estas manifestações que seguiram até o mês de julho de 2013. A dimensão expressiva presente nas metáforas dramáticas do movimento, na organização de *palcos e vitrines*, mostra que muitos dos que alavancaram as manifestações disputaram a interpretação do público em relação aos eventos, um público visto como uma plateia virtual, calculadamente organizados desde muito antes da eclosão das manifestações de junho de 2013 (DOWBOR; SWAKO, 2013). A quantidade de movimentos e reivindicações se misturaram e dificultam a análise de um processo que voltou em menor medida durante a realização da Copa do mundo em junho de 2014. Mas é

possível fazer uma afirmação: trata-se de uma rejeição ao sistema político como um todo (NOBRE, 2013a).

Um dos fatores que contribuíram para o movimento, paradoxalmente, foi a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2002. O PT nasceu no início dos anos oitenta, a partir de movimentos sociais de variados tipos. Movimento dos metalúrgicos do ABC paulista, região altamente industrializada, movimentos urbanos de luta pela educação e saúde pública, feministas, movimento negro, ambientalistas e movimento de trabalhadores rurais, fortemente ligados à Igreja Católica. A mobilização destes movimentos foi fundamental durante o período de elaboração da Constituição de 1988, na queda do Presidente Collor e na oposição ao governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, embora os contextos sejam distintos e as demandas e formas de organização tenham se transformado. Há, porém, um elemento comum e certamente bastante genérico nestes movimentos: a presença de manifestações da sociedade civil e crescente processo de diferenciação da sociedade brasileira a partir do último quarto do século XX.<sup>1</sup>

A ascensão de Lula ao governo Federal foi marcada por um processo extremamente complexo de alianças com o centro político do país que permitisse a governabilidade. Como consequência houve também um certo afastamento em relação aos movimentos sociais. A partir deste momento a sociedade civil passou por um período de certa apatia.

É neste contexto que vemos a retomada dos movimentos que só encontram paralelo nas manifestações contra o regime militar nos anos oitenta e aquelas que levaram à queda do ex-Presidente Collor em 1992. É importante ressaltar que não se tratou, no entanto, de manifestações contra este ou aquele partido, este ou aquele governo. Os protestos foram dirigidos contra todo o sistema político que não mudou sua forma de funcionamento desde o fim do regime militar. O movimento de junho de 2013 mostra o abismo entre sociedade civil e Estado no Brasil, mas, ao mesmo tempo, certa vitalidade da democracia brasileira.

---

<sup>1</sup> O papel da sociedade civil e dos movimentos sociais no desenvolvimento político e social do Brasil nas últimas décadas é bastante conhecido e a literatura sobre o tema é enorme, chegando a mais de mil títulos entre livros e artigos científicos muitos deles disponíveis no [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br), no periódico Capes e no [www.google.com](http://www.google.com). Destacamos aqui os trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa sobre sociedade civil citados neste artigo além do clássico trabalho de Emir Sader (1988) e ainda Ilse Warren Scherer (1996), ambos sobre movimentos sociais. Ver também Celso Campilongo (2012) além de Faria (1989), Fernandes (1989) e Whitaker (1989), pela análise que fazem do impacto dos movimentos da sociedade civil no direito. Sobre o processo de diferenciação da sociedade brasileira e o impacto deste processo sobre o direito ver Orlando Villas-Bôas Filho (2009).

A distância entre as instituições e a sociedade se agravou durante, paradoxalmente, o processo de democratização das últimas décadas. Mudanças sociais e econômicas com certa eficácia e sucesso, não foram, no entanto, acompanhadas de mudanças nas estruturas políticas e jurídicas que dão base à representação, ao sistema eleitoral e partidário. A renovação partidária foi bloqueada pelos mecanismos de governabilidade forjados no processo de transição da ditadura civil-militar para a democracia, e todas as possíveis mudanças no plano político encontraram forte obstáculo no *peemedebismo*. O *peemedebismo* é uma forma de fazer política cristalizada não apenas em torno do papel central do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB – sucessor do MDB, único partido de oposição ao regime civil-militar), que lhe dá nome. Trata-se de uma forma de funcionamento de todo o sistema político brasileiro, responsável pelos contornos centrais da *cultura política* brasileira desde os anos de 1970, cuja regra central é *estar no governo*, moldando um sistema de vetos que permite o desenvolvimento das barganhas políticas mas bloqueia qualquer iniciativa de mudança mais profunda no sistema político que coloque em risco os interesses do grupo afetado pela reforma (NOBRE, 2013b). Nesta perspectiva, todos os partidos que governaram nos últimos 30 anos aderiram a um sistema que os impede de formular mudanças institucionais de maior profundidade e fôlego.

O custo desta acomodação foi o divórcio crescente entre o sistema político brasileiro e a percepção social do mesmo. O papel da sociedade civil não pode, porém, restringir-se a manifestações de massa que ocorrem de tempos em tempos. O impacto da sociedade civil na ampliação da esfera pública, na elaboração e aplicação do direito, depende do amadurecimento de movimentos e organizações permanentes que permitam ultrapassar o conceito elitista-constitucionalista e liberal de democracia que a reduz ao processo eleitoral.<sup>2</sup> Por outro lado, também não se deve exagerar o papel da sociedade civil cuja capacidade de impactar os sistemas político e econômico tem seus limites como reconhece Habermas (1997). Trata-se tão somente de analisar até que ponto a sociedade civil vem demonstrando maior vigor e pode, de alguma maneira, revigorar as instituições para usar um termo habermasiano.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Boaventura Santos (2002) a chama de democracia de baixa intensidade.

<sup>3</sup> Existem inúmeras diferenças entre o contexto das sociedades europeias, nas quais a teoria de Habermas está baseada e as sociedades em desenvolvimento como a brasileira. No entanto a aplicabilidade de sua teoria em nosso contexto decorre do fato de que a sociedade brasileira é moderna e diferenciada, sendo necessário apenas realizar algumas mediações. Este artigo procura fazer exatamente isso ao trabalhar a capacidade da sociedade civil brasileira de modificar, ainda que em parte, o rumo das decisões institucionais. Uma questão central para o diagnóstico presente neste

Na análise deste processo utilizamos o conceito habermasiano (HABERMAS, 1997, p. 99) de sociedade civil:

O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõem-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, as seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

A sociedade civil é responsável por revigorar as instituições, segundo o sociólogo alemão. Em seu livro *Teoria do Agir Comunicativo*, Habermas defende uma posição mais defensiva para a sociedade civil. Ancorada no mundo da vida (*lebenswelt*), a sociedade civil resiste à expansão e colonização oriunda dos sistemas de poder e dinheiro, o sistema político-administrativo e o sistema econômico do mercado. Em *Direito e Democracia* Habermas atribui um papel mais ativo à sociedade civil, considerando-a responsável pelo revigoramento das instituições. Através das pressões dos movimentos sociais e associações civis, os sistemas de poder e dinheiro incorporam os temas e problemas elaborados e tematizados na esfera pública. A vontade política dos parceiros do direito, formada na esfera pública, penetra nos sistemas através do direito positivo a partir de um processo comunicativo e intersubjetivo. Na teoria de Habermas, a diferenciação e complexidade social não permite mais uma concepção de soberania centrada no sujeito. Sua concepção procedimental de soberania procura adequar-se à natureza acêntrica das sociedades complexas e é, também, uma forma de repensar as relações entre democracia e complexidade social. Não

---

artigo é precisamente a ideia de que nossas instituições ganharam excessiva autonomia em função do baixo grau de organização da sociedade civil brasileira, talvez ainda muito incipiente, oscilando entre períodos de grande mobilização e outros de refluxo. Este artigo situa-se na direção oposta do pensamento social brasileiro inspirado na ideia de que nossos males decorrem da origem ibérica das nossas instituições. Esta abordagem se equivoca ao entender o processo de modernização de forma homogênea. Em sentido oposto, o que se verifica é que a modernização tem inúmeras possibilidades e variantes, sendo mais fecunda, para efeito de análise do contexto brasileiro, a ideia de múltiplas modernidades. Ver nesse sentido Schimidt (2011). Sobre a absorção da teoria habermasiana no contexto brasileiro e a necessidade de reverter a influência dos paradigmas personalistas e patrimonialistas na interpretação do Brasil, ver Jessé Souza (2001); no mesmo sentido, e com implicações no direito brasileiro, ver Orlando Villas Bôas Filho (2009).

existindo um centro nas sociedades complexas, não é mais possível pensar no conceito de povo como um macro sujeito, seguindo a teoria tradicional. No plano da teoria da ação comunicativa, Habermas desenvolve a ideia de que o conceito de povo deve ser entendido de forma intersubjetiva (HABERMAS, 1997). Seguindo esta linha de raciocínio, Habermas divide o direito em dois tipos. O direito como *médium*, responsável pela regulação dos sistemas político e econômico. E o direito como *instituição*, que exige justificações oriundas do processo comunicativo e se baseia em um mundo da vida racionalizado. A vontade política, formada a partir do melhor argumento na esfera pública, se transforma em decisões do sistema político através do direito positivo. Desta forma Habermas acredita ser possível pensar a criação de direito legítimo a partir da legalidade ancorada na vontade política da esfera pública. Isso significa recolocar as relações entre legitimidade e legalidade (MELKEVIK, 2012) além do prisma exclusivo do direito positivo e do positivismo jurídico.

Neste sentido, o conceito de soberania procedimental ultrapassa, ao mesmo tempo, os limites das teorias normativas da democracia existentes no liberalismo e no republicanismo. Dito de outra forma, sua teoria pretende ultrapassar os conflitos normativos que resultam da ênfase nos sujeitos privados do liberalismo e da primazia do coletivo inerente ao republicanismo. Sustenta a cooriginariedade da autonomia privada e da autonomia pública. Habermas procura extrair o melhor possível do papel do direito (GUIBENTIF, 2010) como procedimento das sociedades complexas. Esta reconstrução do Estado Democrático de Direito, a partir de uma concepção reflexiva e comunicativa da soberania, concilia autonomia pública e autonomia privada, direitos humanos e soberania popular, com o objetivo de afastar a ideia da contradição inexorável entre Estado liberal e Estado social.

A partir deste balanço provisório, podemos, no entanto, nos apoiar no conceito de sociedade civil e democracia deliberativa de Habermas para entender o processo de mudança social no Brasil e o impacto dos movimentos sociais e da sociedade civil nas mudanças ocorridas no Brasil nas últimas décadas (AVRITZER, 2000; COSTA; AVRITZER, 2004; COSTA, 1997, 1995; CAMPILONGO, 2012; VILLAS-BÔAS FILHO, 2009; FARIA, 1991) assim como nas recentes manifestações ocorridas em junho de 2013 no Brasil.

Como se trata de um processo ainda em curso, é possível afirmar que o impacto destes movimentos no plano político e legislativo são de curto, médio e longo prazo. Os conflitos sociais das últimas décadas se dão em um contexto de rápidas mudanças na sociedade civil brasileira. Crescente modernização e



surgimento de movimentos sociais. A hipótese central deste artigo é de que as instituições criadas nos anos oitenta não foram capazes de enfrentar de forma eficaz estes conflitos, em um contexto de alta complexidade social. Se o sistema representativo está em crise, os conflitos se deslocam para o Poder Judiciário, disposto a utilizar os instrumentos jurídicos estabelecidos na Constituição para ampliar sua intervenção e, quiçá, restaurar sua própria legitimidade. Um processo não isento de riscos e contradições tanto para o Poder Judiciário, quanto para a democracia, uma vez que quanto mais ativo, mais a magistratura coloca em questão o problema da sua legitimidade (SANTOS, 1996). Por outro lado, ao modificar os mecanismos de interpretação do direito em função de novos conflitos, os juízes precisam dar conta de contextos complexos e localizados, “variáveis como a situação política, a agenda eleitoral, o nível de emprego e a fase de implantação dos diversos ‘pacotes econômicos’ condicionaram, tanto quanto as regras do processo civil, não só o conteúdo como também o fluxo decisório, introduzindo no sistema um elevado grau de incerteza jurídica” (FARIA, 1991, p. 143). Na perspectiva da teoria dos sistemas, uma interpretação sociológica pode expandir a capacidade de aprendizagem do sistema jurídico, mas não pode oferecer soluções para a decisão dos casos. Os movimentos sociais são, porém, os mais importantes elementos provocativos em relação ao direito e a interpretação jurídica, sendo esta a operação *mais exposta ao ambiente e ávida por abertura cognitiva* (CAMPILONGO, 2012, p. 172, 176).

A abordagem da teoria da ação comunicativa assinala, no entanto, a ambiguidade do direito moderno, responsável tanto pela integração social – direito como instituição - quanto pela integração sistêmica – direito como *médium* (MELKVIK, 2012). A elaboração das demandas sociais no mundo da vida pelos parceiros do direito podem ser incorporadas pelo direito em uma relação de complementaridade entre direito e moral. É preciso ver como o direito poderá reagir a este novo contexto, sem uma reformulação da doutrina constitucional.

## 2 REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

As consequências políticas e jurídicas do movimento de junho de 2013 no Brasil são tão ambíguas quanto o próprio movimento. O que se pretende neste artigo não é uma análise das propostas de reforma política que tramitam no Congresso Nacional, mas sim demonstrar o *ressurgimento do tema na esfera pública a partir do impulso dado pelas manifestações*. É importante

salientar que a reforma política em si mesma não foi uma reivindicação direta e assumida pelos movimentos sociais. A ideia de que a colocação do tema na discussão política nacional teve como causa as manifestações foi resultado de modo como governo e oposição reagiram, tardiamente, ao movimento e, principalmente, uma interpretação dos especialistas e acadêmicos que se dedicam ao estudo do cenário político nacional. É assim que, já ao final das manifestações, os poderes públicos retomaram a discussão sobre a reforma política. Este fato corrobora a ideia habermasiana de que temas incômodos ao sistema político e administrativo em geral, só entram na pauta de discussão via esfera pública, ampliada pela organização de movimentos sociais que contribuem para resistir ao processo de colonização do mundo da vida pelos sistemas político e econômico. No caso brasileiro, porém, verifica-se uma oscilação na capacidade da sociedade civil em manter-se mobilizada em torno da reforma política e, muitas vezes, diante da inércia dos poderes Executivo e Legislativo, os temas são judicializados podendo trazer consequências ambíguas para o Poder Judiciário.

Antes da retomada da discussão sobre a reforma política, outras medidas foram tomadas em resposta ao movimento. O aumento das tarifas de transportes foi suspensa pelos prefeitos de várias cidades onde o movimento foi forte. A presidenta Dilma Rousseff recebeu os líderes do movimento passe livre em Brasília, comprometendo-se a formular um projeto de reestruturação do transporte público no país. O Congresso Nacional não aprovou a PEC 37 que retiraria poderes de investigação do Ministério Público bem como arquivou o projeto que autorizava psicólogos a tratar homossexuais com o objetivo de “curá-los”, projeto conhecido como cura gay. Estas foram as consequências mais imediatas dos protestos.

O resultado mais importante, no entanto, diz respeito à reforma política. A presidenta Rousseff lançou a ideia de um plebiscito para a realização da reforma política uma vez que o movimento demonstrou forte rejeição ao funcionamento do sistema político brasileiro. A reforma política implica vários pontos e um dos mais importantes é o financiamento de campanhas eleitorais. Nos deteremos um pouco neste ponto pela sua centralidade. No Brasil cada partido político tem direito a um fundo partidário para sua manutenção mas o maior problema está no financiamento das campanhas. Elas são extremamente caras em função das doações milionárias de empresas e bancos. A legislação autoriza uma quantidade limitada de doações em dinheiro por empresa, mas o valor é extremamente alto. Os Tribunais eleitorais fiscalizam o uso do dinheiro mas, mesmo assim, muito dinheiro é desviado para a formação do chamado

“caixa dois”, tornando-se fonte de corrupção e desvirtuando a própria noção de representatividade.

Em março de 2014 o Supremo Tribunal Federal decidiu proibir o financiamento e doações de empresas, permitindo apenas a doação de pessoas físicas. No momento em que este artigo é escrito o processo encontra-se nas mãos do Ministro Gilmar Mendes para vistas há quase dois anos. A mais importante proposta dos partidos de esquerda e do próprio governo do Partido dos Trabalhadores é o estabelecimento do financiamento público de campanha, através do qual toda campanha eleitoral será feita com dinheiro público, dividido proporcionalmente entre partidos e candidatos. Em discursos recentes a presidenta já disse que precisará de apoio da sociedade para que esta e outras propostas da reforma política sejam implementadas. Existe forte resistência no Congresso Nacional, principalmente entre os grandes partidos de direita e centro-direita, em aceitar o financiamento público de campanhas eleitorais pois são os principais beneficiários do atual sistema.

A decisão do Supremo Tribunal Federal de modificar o sistema de financiamento de campanhas se soma a outras medidas tomadas pelos tribunais brasileiros anteriormente, como a questão das coligações partidárias, ação penal 470, vulgo “mensalão”, a investigação em curso sobre a Petrobrás, “operação lava-jato”, envolvendo diretamente políticos e empresários, direcionando as decisões para um processo de judicialização da política que não contribui para a revisão geral do sistema político brasileiro. A judicialização é uma das consequências – e ao mesmo tempo causa - da crise do sistema representativo no mundo todod (PAPADOPOULOS, 2013) e a intervenção do Poder Judiciário em questões como esta pode aprofundar a crise, enfraquecendo ainda mais o Congresso Nacional e trazendo à tona, mais uma vez, o problema da legitimidade do Poder Judiciário.

Uma das razões da crescente presença do Poder Judiciário na política partidária decorre da própria estrutura do constitucionalismo moderno, fortemente inspirado no liberalismo e nas teorias elitistas da democracia. O Poder Judiciário sempre foi considerado um contra-poder, ou uma garantia dos direitos das minorias. No caso do Estado liberal-burguês isso significa a proteção da propriedade privada e do mercado. A separação dos poderes é considerada uma questão técnica de divisão de funções quando, na verdade, trata-se de uma questão política (ALTHUSSER, 1979). Ainda que, hoje em dia, a proteção de índios, negros, mulheres, crianças e idosos venha tendo mais espaço na jurisprudência dos tribunais, as novas democracias e as Constituições

contemporâneas exacerbaram a presença do Poder Judiciário na política e nas relações sociais (VIANA et al., 1999) a ponto de transformar este poder em um superego (MAUS, 2010) da sociedade, com consequências muitas vezes negativas para a democracia.

Esta tendência de redução do espaço público e da soberania popular não é um fato novo. O constitucionalismo institucionaliza a teoria elitista da democracia segundo a qual o cidadão tem apenas o direito – e a capacidade – de escolher seus representantes. De John Locke a Niklas Luhmann, passando por Montesquieu, Tocqueville, Stuart Mill, Jeremy Bentham, Max Weber, Joseph Schumpeter, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori, a teoria elitista reduz o espaço da participação direta no debate e nas decisões que dizem respeito ao interesse público (SCHUMPETER, 1962; LUHMANN, 1992). As sociedades complexas e altamente diferenciadas não permitem altos níveis de participação, dado o caráter técnico das questões a serem decididas. Redução da participação seria, deste modo, um mecanismo essencial para preservar a complexidade social (LUHMANN, 1992, 2009). A teoria elitista parte também do pressuposto de que um debate mais amplo não leva à mudança na preferência dos eleitores. Ou seja, as preferências são dadas e não podem ser modificadas por um processo deliberativo, restando ao cidadão escolher a elite que vai governar e decidir, sendo o processo eleitoral um mecanismo de legitimação das elites (AVRITZER, 2000; PATEMAN, 1992).

Desta forma o constitucionalismo e o atual sistema representativo, inspirados nas teorias elitistas, bloqueiam a participação popular reduzindo a formação da vontade política ao período eleitoral. A teoria habermasiana propõe um conceito procedimental de soberania na qual a vontade política não se forma a partir do povo entendido como macro sujeito mas a partir da deliberação que se desenvolve na esfera pública, de forma intersubjetiva (HABERMAS, 1997, 1992).

As manifestações de junho de 2013 mostram que o poder comunicativo gerado no plano da esfera pública é um elemento importante na reformulação das instituições, como se observou tanto nas mudanças imediatas do poder público em relação a temas como tarifas de transporte, PEC do Ministério Público e PEC da “cura gay”. O efeito mais importante, no entanto, está na capacidade da sociedade civil em demonstrar sua insatisfação em relação ao sistema político brasileiro, obrigando os poderes públicos discutir a questão da reforma política que hoje tramita no Congresso Nacional. A abordagem habermasiana nos permite, simultaneamente, compreender a democracia para

além dos limites do texto constitucional e das instituições representativas, captando as relações – e tensões – existentes entre as instituições e a sociedade civil sua capacidade de revigorar as instituições via esfera pública. No caso brasileiro aqui analisado, verifica-se o paradoxo existente entre a crise do sistema representativo, e o desejo da sociedade civil em modificar sua relação com o Estado. No entanto esta transformação oscila na medida em que a capacidade de organização da sociedade civil entra em períodos de maior intensidade e outros de refluxo. Não se deve, evidentemente, considerar que toda manifestação da sociedade civil deva ter a dimensão das jornadas de junho de 2013, o que só acontece de tempos em tempos. Trata-se, como dissemos acima, de um movimento de massa e uma sociedade ativa e organizada consegue razoavelmente manter-se mobilizada em torno de diversos temas sem que movimentos desta dimensão eclodam. O que chama a atenção, porém, não é só a dimensão das manifestações, mas o fato de que aconteceram em um período em que, apesar da retração econômica, o Brasil ainda demonstrava certo vigor em relação ao crescimento econômico, criação de empregos e avanços nas políticas sociais. Este fato pode ser considerado suficiente para demonstrar que a crise política se limita ao desencontro entre sociedade e Estado no Brasil, alimentado pela inércia do sistema político em realizar uma reforma ampla no seu modo de funcionamento. Mas não necessariamente a uma crise da democracia em si mesma.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As manifestações de junho de 2013 no Brasil demonstram a crise de legitimidade do Estado brasileiro e o divórcio entre o sistema político e a sociedade civil. Os partidos políticos não são canais suficientes para a transmissão da vontade política dos cidadãos ao sistema político. De outro lado, percebe-se que os três poderes do Estado vem reagindo de alguma maneira às pressões sociais, mas de forma não sistemática e mesmo contraditória. A judicialização da política acaba por colocar em cheque as relações entre direito e política.

Em segundo lugar estas mudanças demonstram os limites da ciência jurídica de inspiração positivista para a compreensão e solução dos problemas colocados pela mobilização da sociedade brasileira. Esta abordagem não permite captar adequadamente as transformações que impactam o direito em uma sociedade complexa. A dogmática constitucional presa ao constitucionalismo liberal, não percebendo que a expansão do Poder Judiciário segue uma lógica

que nem sempre está a favor da afirmação dos direitos, mas dos interesses do mercado globalizado, implicando não uma simples “irritação” do sistema jurídico pelo sistema econômico, mas um avanço na ampliação do direito como *médium* em detrimento do direito como instituição fundado na deliberação dos parceiros do direito. A modernização da sociedade brasileira estimula o surgimento de novos conflitos e demandas que não cabem na estrutura do direito forjado a partir das estruturas lógico formais do direito liberal (FARIA, 2011, 1991) nem no sistema tradicional de adjudicação ancorados nos binômios público/privado, culpado/inocente, direito subjetivo/direito objetivo, lícito/ilícito. A fragmentação e o alto grau de complexidade social contemporâneos implodem as hierarquias tradicionais da sociedade e do direito. Mais do que isso, quando movimentos sociais apresentam dimensões expressivas, o processo decisório centrado em um jogo de soma zero perde o sentido.

O estreitamento do espaço público é uma das razões para a dificuldade de superação da crise do sistema representativo, como afirma Habermas em muitos dos seus textos. Quanto mais isolado o sistema político partidário, maior será o espaço para a violência caso a reforma política, uma demanda da sociedade civil e dos movimentos sociais, não seja realizada de forma profunda. Não é fácil, porém, identificar qual é a reforma exigida pelos movimentos, quem serão os interlocutores, quem definirá a pauta e o cronograma. As demandas apresentadas de forma difusa pelos movimentos sociais demonstram que o processo de modernização da sociedade brasileira colocou em cheque todas as estruturas institucionais e tradições. Avanços sociais na inclusão de milhões de pessoas, avanços na luta contra a discriminação racial e de gênero, abriram espaço para o questionamento das velhas hierarquias públicas e privadas.

Ou seja, a crise das instituições políticas decorre tanto da ineficácia do sistema político partidário quanto do impacto das mudanças sociais no plano da família, da empresa, dos movimentos sociais e da globalização econômica. As mudanças ocorridas nas últimas décadas estimulam ações coletivas de massa ou de grupos específicos que deslocam o conflito de classes para um plano secundário. Tratar a reforma política separadamente, em relação às mudanças nos demais planos da vida social, pode ser um risco para o sistema político e para o direito. Mas não pode ser negligenciado pelo analista.

Por fim, é possível afirmar que a sociedade civil brasileira está recompondo sua capacidade de organização, enfraquecida nos últimos dez anos, e poderá ter um papel decisivo nas mudanças legislativas e constitucionais no Brasil atual. Embora as manifestações de junho de 2013 tenham sido manifestações de massa e tenha agregado inúmeras parcelas desorganizadas da sociedade

brasileira, foi um movimento social bastante organizado, o Movimento Passe Livre, que deu início às manifestações, seguido por outros movimentos como o LGBTQTS. Após os movimentos alcançarem algumas conquistas, os movimentos organizados cancelaram as manifestações, esvaziando, pouco a pouco, as ruas. Por outro lado, se a sociedade civil teve papel fundamental em algumas mudanças nas decisões do poder público no plano mais imediato, no médio e longo prazo só ela poderá impulsionar, nos termos habermasianos, o revigoramento das instituições e resistir à colonização pelos sistemas de poder e dinheiro se demonstrar capacidade para manter o tema em discussão e forçando a ampliação da esfera pública. No momento a reforma política caminha no Congresso sem que a sociedade civil acompanhe e participe da discussão. Um eventual novo refluxo da sociedade implica deixar para que o sistema político monopolize o processo. As manifestações de junho de 2013 demonstram não existir uma crise na democracia brasileira mas, ao contrário, um desejo de aprofundamento das conquistas sociais da Constituição de 1988, demonstrando as contradições entre o modelo democrático representativo que se consolidou na transição do regime civil-militar no qual o *peemedebismo* tem papel central e precisa ser enfrentado. Trata-se, talvez, de uma crise do sistema representativo, mas ao mesmo tempo uma prova de resistência democrática que se diferencia das experiências políticas das democracias europeias, cujos delineamentos mais precisos só o tempo poderá mostrar. O constitucionalismo brasileiro e a ciência jurídica estão capacitados para compreender a natureza do processo de mudança em curso na sociedade civil? Tudo indica que, no meio acadêmico do direito, as movimentações da sociedade civil não são consideradas fundamentais e a ciência jurídica continua presa ao modelo liberal-elitista de democracia que a reduz ao processo eleitoral e à sua reforma pelos representantes. Resta saber se a sociedade brasileira se sente representada neste sistema político ou se o distanciamento entre Estado e sociedade se aprofundará nos próximos anos e com quais consequências.

## REFERENCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Montesquieu: la politica e la História**. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública, **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

CAMPILONGO, Celso. **Movimentos Sociais e a Interpretação do Direito**.

Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

COSTA, Sérgio; AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais . **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n.35, 1997 .

\_\_\_\_\_. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.36, p.55-65, 1995.

DOWBOR, Monika ; SZWAKO, José. Respeitável público... Performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 97, p. 43-55, nov. 2013.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito Depois da Crise**. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **Justiça e Conflito**: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Brasil Pós-Constituinte**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição Inacabada**: vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

GUIBENTIF, Pierre. **Foucault, Luhmann, Habermas, Bourdieu**: une génération repense le droit. Paris: L.J.D.J., 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

\_\_\_\_\_. L'espace publique, 30 ans après. **Quaderni**, v. 18, n. 18, p. 161-191, 1992.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes,



2009.

\_\_\_\_\_. **Poder.** Tradução de Martine Creusot de Rezende Martins. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992.

MAUS, Ingborg. **O Judiciário como superego da sociedade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MELKEVIK, Bjarne. **Habermas, Légalité et Légitimité.** Québec: Presses de L'Université de Laval, 2012.

\_\_\_\_\_. **Droit e Agir Communicationnel: penser avec Habermas.** Paris: Buenos Books International, 2012.

NOBRE, Marcos. **Brésil, Juin 2013: Mouvement Social et Refus du «Blindage» de la Démocratie.** Tradução de Olivier Voirol. *Movements*, n. 76, p. 130-135, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013b.

PAPADOPOULOS, Yannis. **Democracy in Crisis: politics, governance and policy.** New York: Palgrave Macmillan, 2013.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SADER, Emir. **Quando novos personagens entraram em cena.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os Tribunais na Sociedade Contemporânea: o caso português.** Porto: Afrontamento, 1996.

SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria**

democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

SCHERER, Ilse Warren. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1996.

SCHIMIDT, Volker H. Modernidade e diversidade: reflexões sobre a controvérsia entre teoria da modernização e a teoria das múltiplas modernidades. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.26, n.2, p.155-183, 2011.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper and Row, 1962.

SOUZA, Jessé. A sociologia dual de Roberto da Matta: descobrindo nossos auto-enganos?, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 47-67. 2001.

VIANA, Luís Werneck et al. **Judicialização da política e das relações sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VILLAS-BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIZEU, Fábio; BIN, Daniel. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública**, v.42, n.1, p.83-108, Fev., 2008.

Submetido em 02/03/2015

Aprovado em 22/06/2015

**Como citar:** RIBEIRO, Hécio. **Democracia deliberativa, sociedade civil e reforma política no Brasil**. *Scientia Iuris*, Londrina, v.19, n.2, p.33-50, dez.2015. DOI: 10.5433/2178-8189.2015v19n2p33. ISSN 2178-8189.