

O direito à reunião como direito fundamental: o movimento passe livre e seu impacto na agenda política

The right of assembly as a fundamental right: the Free Ticket Movement and its impacts in the political agenda

*Adriana Duarte de Souza Carvalho*¹

Resumo: O objetivo desta pesquisa é, em primeiro lugar, compreender o direito de reunião como um direito fundamental, que é, portanto, pressuposto para a consolidação da democracia no Brasil. Em segundo lugar, esta pesquisa empreenderá uma análise do chamado Movimento Passe Livre, de grande repercussão nacional, especialmente no mês de junho de 2013. Mostraremos, inicialmente, como os manifestantes concretizaram seu direito fundamental à reunião. Nosso propósito é, ainda, aprofundar essa discussão, avaliando como o exercício deste direito impacta a democracia. Para isso, vamos analisar como as reivindicações feitas pelo Movimento Passe Livre ingressaram na agenda política nacional, modificando o *status quo* legislativo. Do ponto de vista metodológico, este será um trabalho de caráter bibliográfico, que também se valerá de pesquisas em textos jornalísticos. Além disso, documentos publicados *online* pelo Movimento Passe Livre também serão utilizados.

Palavras-chave: Democracia. Direito à Reunião. Movimento Passe Livre. Agenda Política.

Abstract: The purpose of this research is, at first, to understand the right of assembly as a fundamental right. Afterwards, it will undertake an analysis of the so called Movimento Passe Livre, of great national repercussion, especially in June of 2013. We will show, at first, how the protesters accomplished the fundamental right of assembly. This research also aims at deepening this discussion, evaluating how the exercise of this right impacts on democracy. To do so, we will analyse how the

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Professora de graduação e pós-graduação do Centro Universitário Claretiano. Endereço Eletrônico: adriana.dsc@hotmail.com.

demands proposed by Movimento Passe Livre entered the national political agenda, changing the legislative *status quo*. From the methodological point of view, this will be a bibliographical study, that will also be based on journalistic material. We will also use *online* published documents of Movimento Passe Livre.

Keywords: Democracy. Right of Assembly. Movimento Passe Livre. Political Agenda.

Introdução

A democracia no Brasil foi reinaugurada pela Constituição Federal de 1988, que institucionalizou um novo pacto político-jurídico para o país. A nova Constituição, por sua vez, apresenta um modelo de democracia que tem como pressuposto a igualdade no acesso aos bens de cidadania. É o que promete o artigo 6º² e o artigo 7º, inciso IV³. Desde então, durante essas décadas que sucederam à promulgação da Constituição de 1988, o aparelho de Estado brasileiro enfrenta uma crise, que indica a impossibilidade de custear o acesso universal e integral a esses bens de cidadania.

A tradição toquevilliana na Ciência Política tem apresentado a democracia, em seu âmbito axiológico, como tendo dois pressupostos principais: a igualdade e a liberdade (Quirino, 2006). Mas como promover a igualdade quando esta supõe que os bens que tutelam a cidadania sejam universais e integrais? Como dispor de tantos recursos públicos?

Bobbio (2000) já respondeu a essa pergunta dizendo que as democracias modernas de fato não são capazes de assegurar todas as demandas da sociedade civil por cidadania e pelos serviços públicos aos quais a cidadania implica. O autor afirma que a sociedade civil se emancipou nas últimas décadas e é capaz de definir

² Constituição de 1988, Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³ Art. 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

com coerência seus múltiplos interesses, com grandes consequências para o aparelho de Estado, que são, conforme Bobbio (2000, p. 48):

Tal processo de emancipação fez com que a sociedade civil se tornasse cada vez mais uma inesgotável fonte de demandas dirigidas ao governo, ficando este, para bem desenvolver sua função, obrigado a dar respostas adequadas. Mas como pode o governo responder se as demandas que provêm de uma sociedade livre e emancipada são sempre mais numerosas, sempre mais urgentes, sempre mais onerosas?

Talvez essa seja a grande questão, a grande problemática, de qualquer democracia que se pretende social, que busca promover o ideal da igualdade plena. Os movimentos de cunho político-social que ocorreram em junho de 2013, no Brasil, refletem esse cenário da democracia que não consegue cumprir suas promessas.

O primeiro objetivo deste trabalho é apresentar o direito de reunião na história constitucional brasileira a partir do período republicano. O segundo objetivo é apresentar uma discussão, no âmbito do Direito Constitucional, sobre o significado do direito de reunião como um direito fundamental. Mostraremos os movimentos de junho do ponto de vista dos princípios constitucionais, especificamente do inciso XVI do artigo 5º, apontando como os movimentos efetivam claramente o princípio democrático da liberdade, enquanto, paradoxalmente, exigem a igualdade prometida no artigo 6º e no artigo 7º, inciso IV. Ou seja, trata-se de uma democracia que alcançou apenas uma de suas bases axiológicas, que é a liberdade, mas que falha em tutelar a igualdade. Além disso, temos como terceiro objetivo analisar o Movimento Passe Livre e suas principais reivindicações, a partir do paradigma institucionalista, especialmente aquele de North (1993) e de Tsebelis (2003; 2009). A partir desta perspectiva teórica, teremos condições de verificar o impacto do movimento para o sistema político. Finalmente, mostraremos em que medida o MPL transformou-se em uma instituição política capaz de alterar o *status quo* legislativo.

Este trabalho será de pesquisa bibliográfica e terá como suporte teórico a doutrina jurídica (Canotilho, 2003; Moraes, 2007; Lenza, 2011) e a teoria dos atores com poder de veto (Tsebelis, 2009), no âmbito da Ciência Política. Faremos também uma pesquisa documental, de perspectiva histórico-comparativa, nos

textos constitucionais republicanos brasileiros. E, finalmente, apresentaremos a análise de textos de caráter jornalístico, publicados *online*, no que dizem respeito aos objetivos dessa pesquisa e de alguns textos publicados do movimento estudado. A metodologia utilizada para esta análise será a denominada Análise do Discurso Político (Orlandi, 2008; Albuquerque, 1993). Como a temática desta pesquisa é obviamente recente, o recurso aos textos jornalísticos se faz imprescindível, pois são as fontes sobre o assunto produzidas até o momento.

1. Perspectiva histórico-constitucional: o direito de reunião como princípio republicano

Sendo a liberdade um dos pressupostos axiológicos da democracia, o direito à reunião pacífica certamente é um de seus pilares de sustentação. O direito à reunião classifica-se como um direito civil. Carvalho (2011) explica que os direitos civis são aqueles que asseguram especialmente a liberdade e a propriedade privada e um dos desdobramentos da liberdade é justamente o direito à reunião.

A República brasileira inaugura-se sem que seu texto constitucional sequer mencionasse o direito à reunião. Carvalho (2011) pontua que, de fato, os direitos civis foram comprometidos na Constituição de 1891, devido à nossa herança colonial. O autor complementa dizendo que a liberdade individual era defendida com pouca ênfase, devido à cultura ibérica que resistia no país. Nem sempre, durante a Primeira República, os direitos civis foram entendidos como direitos inalienáveis, afirma Carvalho (2011).

Nossa segunda Constituição republicana, de 1934, que é também o primeiro texto de caráter social no Brasil, já apresenta este direito assegurado, como podemos ver a seguir (BRASIL, 1934):

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 11) A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustre.

Essa importante mudança institucional veio responder aos eventos desse momento histórico. Carvalho (2011) enfatiza a grande agitação política do período, marcado pelas mobilizações que traziam operários urbanos, militares de baixa patente, novas oligarquias, líderes sindicais etc, às ruas.

A Constituição do Estado Novo, de caráter nitidamente autoritário, também traz o direito à reunião. Assim (BRASIL, 1937):

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 10) todos têm direito de reunir-se pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditas em caso de perigo imediato para a segurança pública;

A Constituição de 1946, de caráter liberal-democrático, também apresenta o direito de reunião, nos seguintes termos (BRASIL, 1946):

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 11 - Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.

É evidente que salta aos olhos a palavra polícia, que aparece duas vezes no dispositivo legal. Na Constituição de 1934 fala-se em autoridade, não polícia. É fundamental, contudo, enfatizar que as constituições são resultados concretos do momento histórico que a originou. A Constituição de 1946 foi elaborada posteriormente à Intentona Comunista e em meio a um profundo debate sobre a legalidade do Partido Comunista Brasileiro. Assim, considerado o momento histórico, a palavra *polícia* fica contextualizada. Não há dúvidas que ela indica o medo de que o direito à reunião fosse exercido a favor dos comunistas, tão temidos naquele momento.

Carvalho (2011) esclarece que o período ditatorial representou um retrocesso no que diz respeito aos direitos civis, já que estes foram coibidos pela violência. A Constituição da ditadura militar, de 1967, contudo, parece retomar os

termos de 1934, mantendo ao menos formalmente o direito à reunião, como podemos ver a seguir (BRASIL, 1967):

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 27 - Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião.

É fundamental notar que no *caput* de todos os artigos mencionados o direito à reunião aparece relacionado ao direito à liberdade, princípio fundamental da democracia, que, como mostramos, caracteriza todo o período republicano no Brasil.

No próximo tópico trataremos exclusivamente do direito de reunião na Constituição de 1988.

2. Direito à reunião como direito fundamental no constitucionalismo brasileiro

Os princípios fundamentais são caros à doutrina democrática. Do ponto de vista do Estado brasileiro, que tem como pressuposto tanto o neoliberalismo, quando a socialdemocracia, os princípios fundamentais tutelam interesses de ambos. Protegem a liberdade de mercado e a propriedade, que são pressupostos do neoliberalismo e protegem a igualdade formal e material, que são pressuposto da socialdemocracia. A Constituição de 1988 traz, no artigo 5º, um longo conjunto de direitos fundamentais, dentre os quais o direito de reunião. A inclusão desse imenso conjunto de direitos fundamentais no texto constitucional de 1988 apresenta uma nova concepção de Direito, mais alinhado à democracia e à participação política.

Canotilho (2003, p. 377) afirma que os direitos fundamentais são “direitos jurídico-positivamente vigentes numa ordem constitucional”. Essa positivação, explica o autor, ocorre necessariamente na Constituição e tem como pressuposto o fato de tais direitos serem inalienáveis. Canotilho (2003) apresenta quatro funções

dos direitos fundamentais: função de defesa, função de prestação social, função de proteção perante terceiros e função de não discriminação.

A função de defesa diz respeito à relação entre indivíduo e os poderes do Estado, conforme explica Canotilho (2003). Eles impedem determinadas ações dos poderes públicos que poderiam constranger a liberdade individual. No que diz respeito ao direito de reunião, essa primeira função garante que as autoridades impeçam os indivíduos de se reunir.

Mendes (2002) complementa dizendo que os direitos fundamentais apresentam conteúdos que definem uma prerrogativa negativa do Estado, que obrigam os poderes públicos a não intervir naquilo que a Constituição assegura como direito à liberdade. Assim, conforme os pressupostos do autor, o direito à reunião tutela o âmbito de liberdade do indivíduo, criando obstáculos à ingerência não legítima do Estado. Mendes (2002, p. 3) sustenta: “Esta concepção, sobretudo, objetiva a limitação do poder estatal a fim de assegurar ao indivíduo uma esfera de liberdade”.

A segunda função, que é a de prestação social, implica que o indivíduo possa obter algo do Estado, especialmente no que diz respeito aos direitos de cidadania que, no Brasil, estão tutelados no artigo 6º. Não se aplica, portanto, ao direito de reunião.

A função de proteção perante terceiros implica que cabe ao Estado proteger o titular de um direito fundamental de outros indivíduos que queiram impedir seu exercício. Aplica-se ao direito de reunião, que, se frustrado por terceiros, cabe ao Estado protegê-lo.

Finalmente, a função de não discriminação, diz respeito à busca da igualdade como princípio democrático. Ou seja, o Estado deve tratar de forma isonômica seus cidadãos. O Estado não pode, portanto, assegurar o exercício do direito de reunião de determinado grupo social em detrimento de outro.

Lenza (2011) discute o direito de reunião como direito fundamental na Constituição de 1988. Segundo o autor, o direito é garantido para reuniões pacíficas em locais abertos. Não é admitido o uso de armas. Para realizar a reunião não é necessária a autorização de nenhum órgão estatal, mas não pode impedir que outra reunião, já anteriormente determinada, seja impedida de ocorrer.

Portanto, para não ocorrer essa confusão, é necessário avisar previamente a autoridade competente.⁴ Morais (2007) acrescenta que a Constituição não admite que a autoridade pública julgue a relevância do conteúdo das reuniões, desde que lícitas e passivas. Isso implica que não cabe ao poder público verificar se as reuniões podem trazer constrangimentos políticos.

Morais (2007) afirma, ainda, que o direito de reunião é um direito público subjetivo e, portanto, exigível. A tutela jurídica desse direito deve ser obtida por meio do mandado de segurança.

Assim, o que desejamos ressaltar nessa pesquisa é justamente o caráter profundamente democrático desse direito fundamental, que, ao ser exercido como forma de pressão ao poder público, pode atingir as agendas políticas e transformar-se em canal de reforma política e de exercício da cidadania. Sobre isso, Nogueira (2001, p 83), afirma: “O mundo moderno nasceu colado à ideia de cidadania. Constituiu-se e adquiriu suas variadas formas com base numa sucessão de esforços ininterruptos em favor da afirmação de direitos associados à liberdade, à participação política e à igualdade.”

3. Análise do Discurso dos Textos do Movimento Passe Livre

As manifestações que ocorreram por todo o Brasil em junho de 2013, especificamente aquelas denominadas de Movimento Passe Livre, organizaram-se como um movimento social criando, inclusive, um endereço *online*. O movimento elaborou uma Carta de Princípios do Movimento Passe Livre, no qual o próprio movimento se define. A partir da leitura do documento, extraíram-se seus principais pressupostos (Movimento Passe Livre, 2013⁵):

1. O MPL não tem filiação partidária, embora não seja contra o pluralismo democrático. Ele é independente de partidos políticos.

⁴ Constituição de 1988, artigo 5º, XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.

⁵ As informações foram obtidas no endereço eletrônico: <http://www.mpl.org.br/?q=node/2>, em 11.09.2013.

2. Não há interesse dos manifestantes em ingressar na vida política parlamentar. O movimento é de caráter urbano e se constrói nas ruas.
3. O MPL não se atribui finalidade, mas se constitui como instrumento de transformação da realidade.
4. No que diz respeito ao direito de reunião, afirma a Carta de Princípios do Movimento Passe Livre (2013): “O MPL deve lutar pela defesa da liberdade de manifestação, contra a repressão e criminalização dos movimentos sociais. Nesse sentido, lutar contra a própria repressão e criminalização de que tem sido alvo.⁶” .

A análise dos documentos do movimento será realizada utilizando-se a metodologia intitulada Análise do Discurso Político, que, segundo Albuquerque (1993 p. 71):

[...] procura compreender os mecanismos através dos quais o pensamento produz efeitos de conhecimento e de convicção, e isto não apenas o receptor, como também no emissor do discurso. Conforme aponta o autor, a Análise do Discurso Político define quem são os atores discursivos e que ideias representam no discurso. É o que faremos aqui.

Antes disso, contudo, é importante enfatizar que, conforme Moraes (2003), a Análise do Discurso tem como fundamento a compreensão do texto discursivo e assim, portanto, não tem como objetivo construir hipóteses, nem testá-las. Assim, ao aplicar a metodologia de Análise de Discurso nos textos do MPL, estamos buscando a compreensão dos mesmos.

O MPL, cujo lema é “por uma vida sem catracas”, organizou-se, primeiramente, para criticar o preço das passagens de ônibus⁷. Os atores discursivos envolvidos são indivíduos unidos pela insatisfação com o modo de intervenção do Estado na sociedade. São grupos que reivindicam a maior presença do Estado em assegurar bens sociais. O *slogan* escolhido claramente define a visão

⁶ Disponível em: <http://www.mpl.org.br/?q=node/2>, acesso em 11.09.2013.

⁷ Essa informação foi obtida por meio do endereço eletrônico do MPL – São Paulo, disponível em <http://saopaulo.mpl.org.br/>, acesso em 13.09.2013.

de Estado, governo e política defendida pelo movimento. Ou seja, um Estado que ofereça um bem social que os indivíduos não podem obter no mercado de trabalho: o pagamento da passagem de ônibus.

Pela análise da Carta de Princípios do Movimento Passe Livre (2013), verifica-se, contudo, a ampliação desse objetivo, como podemos observar:

Assim, deve-se construir o MPL com reivindicações que ultrapassem os limites do capitalismo, vindo a se somar a movimentos revolucionários que contestam a ordem vigente. Portanto, deve-se participar de espaços que possibilitem a articulação com outros movimentos, sempre analisando o que é possível fazer de acordo com a conjuntura local. (...) O MPL se coloca contra todo tipo de preconceito (racial, sexual, gênero etc.)⁸.

Albuquerque (1993) explica que o discurso é sempre ideológico – nunca é ou pode ser neutro. Além disso, o discurso localiza-se entre sujeito e realidade e transforma-se em um instrumento para compreender como os indivíduos percebem essa realidade. Assim, ao questionar a “ordem vigente”, os manifestantes, no calor dos movimentos, pediam reforma política e melhora nos serviços públicos, refletindo uma forma específica de entender a realidade social brasileira, que é aquela que solicita a intervenção direta do Estado na sociedade.

O autor explica ainda que o discurso é representação do sujeito. Dessa forma, os manifestantes levantaram bandeiras a favor de educação de qualidade, melhor desempenho na saúde pública, segurança pública mais confiável, diminuição da carga tributária, etc. Estavam plenamente exercendo sua liberdade democrática e apresentando a ideologia defendida.

Albuquerque (1993) mostra que a Análise do Discurso Política demanda o reconhecimento dos atores e a identificação do objeto do discurso. Enquanto ator social e político, o Movimento Passe Livre (MPL) afirma-se como instituição política não partidária, mas democrática e tem como objeto do discurso a defesa de um Estado interventor, ativo em agir quando a lógica do capital privado falha.

Orlandi (2008) explica que a materialidade de um discurso é sempre histórica e que ele é formulado a partir de uma memória coletivamente constituída. Os discursos do MPL são o resultado de um processo de consolidação

⁸ Disponível em: <http://www.mpl.org.br/?q=node/2>, acesso em: 13.09.2013.

democrática e, especificamente, de uma democracia que privilegia a liberdade individual e, que, portanto, permite a reunião, mesmo que esta suscite críticas à ordem política.

A autora afirma que a Análise do Discurso permite captar os sentidos e os sujeitos do discurso. É possível, assim, captar sentidos nos discursos do MPL. Note-se que ao exigir maior disponibilidade de serviços públicos, prestados com qualidade, encontra-se a ideologia de uma democracia que promova a igualdade social.

Bobbio (2000) afirma que um dos maiores problemas das democracias contemporâneas é o baixo rendimento: a incapacidade do Estado em arcar com os custos da igualdade. Esse entendimento está claro nos textos do MPL.

Moraes (2003, p. 193), ao definir procedimentos de Análise de Discurso, afirma: “Os textos são assumidos como significantes em relação aos quais é possível exprimir sentidos simbólicos”. Nos textos discursivos do MPL, podemos perceber um sentido simbólico importante: que a sociedade civil está emancipada (BOBBIO, 200), que ela já se apoderou de seus direitos civis, inclusive o de reunião, e exige que o pressuposto axiológico democrático da igualdade seja concretizado.

No texto a seguir, o MPL (2013) manifesta-se sobre as eleições e o sobre o voto, como podemos verificar:

Acreditamos em uma nova forma de se fazer política e não nos organizamos para eleições. Pressionamos o governo por políticas públicas, mas defendemos na nossa prática cotidiana que *existe política além do voto*. No entanto, é preciso deixar claro que ser “apartidário” não significa ser “anti-partidário”. Assim como os apartidários, militantes de partidos políticos são totalmente bem vindos para colaborar na luta por passe livre⁹.

Para empreender a análise do discurso deste trecho, vamos utilizar um conceito caro aos analistas do discurso, nomeado como interdiscurso. Orlandi (2008, p.59) define interdiscurso como:

[...] conjunto de dizeres já ditos e esquecidos que determinam o que dizemos, sustentando a possibilidade mesma do dizer. Para que nossas palavras tenham sentido é preciso que já tenham sentido. Esse efeito e

⁹ Informações obtidas por meio do endereço eletrônico <http://tarifazero.org/mpl/>, acesso em 27.12.2013.

produzido pela relação com o interdiscurso, a memória discursiva: algo fala antes, em outro lugar, independentemente.

Escolhemos a utilização do conceito de interdiscurso tendo em vista as inúmeras contradições que permeiam esse texto especificamente. É importante notar no trecho em análise um interdiscurso que diz respeito ao próprio funcionamento da democracia. Não seria possível falar em eleições, políticas públicas, voto e partidarismo sem a memória discursiva da democracia. É justamente a democracia que está sendo invocada aqui.

Mas a contradição está em se buscar a implementação de políticas públicas – tão caras à democracia social – prescindindo do que é mais elementar na democracia e que a faz funcionar de forma representativa, que é justamente as eleições. Assim, a memória da democracia que é interdiscurso no texto se apresenta de forma distorcida, em uma defesa de políticas públicas sem eleições.

O discurso fica mais coerente no segundo parágrafo, no qual há novamente um interdiscurso. Quando o MPL afirma que “existe política além do voto”, temos o interdiscurso da participação social na política. O MPL faz política além do voto quando vai às ruas demandar direitos sociais.

Orlandi (2008, p.59) destaca que os sentidos do interdiscurso devem ser buscados por “filiação a redes de memória”. Notemos como no discurso a seguir novamente a memória discursiva da democracia é evocada: “Não existe hierarquia neste movimento. Não existe uma direção centralizada onde poucos decidem por muitos. Todos têm igual poder de participação.” (Mpl, 2013)¹⁰.

O sentido que podemos compreender neste texto discursivo é novamente a busca pelo interdiscurso da democracia representativa, justamente para se opor aos seus pressupostos. A democracia representativa tem como fundamento o fato de poucos decidirem por muitos. O MPL, em sua organização interna, busca inverter essa lógica e, ao fazê-lo, apresenta uma crítica ao sistema democrático representativo.

¹⁰ Informações obtidas por meio do endereço eletrônico <http://tarifazero.org/mpl/>, acesso em 27.12.2013.

4. O Movimento Passe Livre como Instituição Política com Poder de Veto

O Movimento Passe Livre (MPL), ao exercitar o direito fundamental de reunião, transformou-se em uma importante instituição política no Brasil, uma vez que algumas de suas demandas entraram nas agendas políticas em todos os entes federativos.

Arantes e Couto (2009) explicam que no Brasil no pós-constituição de 1988 ocorreu uma ampliação nas instituições que possuem pontos de veto e que, portanto, são capazes de produzir ou limitar transformações políticas. Tradicionalmente, as instituições que podem desencadear mudanças legislativas são os três poderes e os entes federativos, como pontuam os autores. Atualmente, contudo, novos atores surgem e empoderam-se, como os partidos políticos e os movimentos sociais. O MPL é um exemplo disso, como mostraremos a seguir.

Analisaremos as ações do MPL a partir do institucionalismo da escolha racional, que, conforme explica Melo (2008) foca-se no estudo das regras formais que determinam incentivos para as decisões tomadas pelos atores políticos. A teoria da escolha racional tem como pressuposto que as instituições são variáveis fundamentais para entender os sistemas políticos e a forma pela qual se comportam os atores políticos.

Tsebelis (2003) é um dos expoentes da aplicação do paradigma da escolha racional na Ciência Política. O fundamento básico de seu pensamento é o que a ação humana é instrumental e de que tanto os atores políticos quanto as instituições políticas maximizam estratégias para terem seus interesses concretizados. Tsebelis (2003, p. 21) denomina essa situação de “pressuposto da racionalidade”. Desta maneira, ao buscar mudanças institucionais, o MPL planeja conscientemente estratégias racionais para alcançá-las.

Tsebelis (2009) também desenvolveu a teoria dos atores políticos com poder de veto. Vamos analisar o MPL à luz dessa teoria. O pressuposto inicial dessa teoria é que, para mudar o *status quo* legislativo, faz-se necessário que atores políticos individuais ou coletivos desejem realizar tais mudanças. Tsebelis (2009) denomina os atores políticos que são capazes de mudar o *status quo* legislativo de atores com poder de veto. Assim, Tsebelis (2009, p.17) explica:

Chamo tais atores com poder de veto de estabelecadores ou definidores da agenda. Aqueles que estabelecem a agenda precisam fazer propostas aceitáveis aos outros atores com poder de veto (caso contrário, as propostas serão rejeitáveis e o *status quo* reservado).

Na teoria de Tsebelis (2009) há dois tipos de atores com poder de veto: aqueles que são definidos constitucionalmente e aqueles estabelecidos pelo sistema político. No Brasil, os atores com poder de veto constitucionais são, por exemplo, o Congresso Nacional e o Executivo. Os atores políticos com poder de veto definidos pelo sistema político são os partidos políticos. Não há, nessa teoria, a suposição de que movimentos sociais poderiam ter caráter de atores políticos com poder de veto.

Nossa hipótese se configura, contudo, justamente para mostrar que sim, movimentos sociais podem se tornar atores políticos com poder de veto quando suas reivindicações adentram o jogo político por meio da agenda pública.

Nosso propósito é mostrar que o MPL, em âmbito nacional, foi um ator temporário com poder de veto, pois foi capaz de incluir itens de suas reivindicações na agenda política federal e foi capaz de mudar o *status quo* legislativo.

Há inúmeras atuações políticas que provam esse argumento. Analisaremos uma de grande impacto na mídia, na esfera federal: os cinco pactos e o plebiscito para constituinte da reforma política. No dia 24 de junho de 2013 o portal G1¹¹, em sua plataforma *online* de política, anuncia:

A presidente Dilma Rousseff propôs na tarde desta segunda-feira (24) aos 27 governadores e aos 26 prefeitos de capitais convidados por ela para reunião no Palácio do Planalto a adoção de cinco pactos nacionais (por responsabilidade fiscal, reforma política, saúde, transporte, e educação). Em relação ao segundo pacto, a presidente apresentou a proposta de convocação de um plebiscito para que o eleitorado decida sobre a convocação de um processo constituinte específico destinado a fazer a reforma política. Quero neste momento propor um debate sobre a convocação de um plebiscito popular que autorize o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política que o país tanto necessita. O Brasil está maduro para avançar e já deixou claro que não quer ficar parado onde está", declarou a presidente.

¹¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>, acesso em: 16.09.2013.

Muito embora o plebiscito não tenha ocorrido, a proposta é fundamental para verificar como as reivindicações entraram na agenda política federal. O anúncio da Presidente também é revelador do caráter democrático do direito de reunião. A democracia brasileira, assim como a de todos os países democráticos existentes na atualidade, foi institucionalizada no seu viés representativo. Mas percebe-se claramente como o direito de reunião, quando exercido pelo MPL configurou-se como um pequeno canal de democracia participativa, justamente porque se institucionalizou e tornou-se ator político relevante para a agenda pública. Nogueira (2001) afirma que a ampliação da cidadania se dá com o fortalecimento da participação da sociedade civil, que reconhece que o poder pode ser limitado. É isso que aponta o discurso da Presidente Dilma.

O desdobramento da proposta do Executivo pode ser verificado a seguir (G1¹², 2013):

As bancadas de PT, PC do B, PDT e PSB na Câmara dos Deputados protocolaram nesta quarta-feira (28) na secretaria-geral da Casa projeto de decreto legislativo que propõe a realização de um plebiscito sobre a reforma política. O requerimento que pede a tramitação do projeto foi assinado por 188 deputados – o mínimo exigido para que um projeto desse tipo seja apresentado é 171. O projeto de decreto legislativo é uma proposição de competência exclusiva do Congresso e, depois de aprovado, não é submetido a sanção ou veto da Presidência da República.

Esses são dois exemplos, de inúmeros, que provam que as manifestações de junho adentraram a esfera pública e a agenda política brasileira. As discussões do plebiscito e da constituinte apenas anunciam uma mudança na agenda política, mas há inúmeros exemplos que mostram que transformações propostas pelo MPL de fato mudaram o *status quo* legislativo, como veremos no próximo tópico.

5. O Movimento Passe Livre e a Mudança do *Status Quo* Legislativo.

Bobbio (1992) mostrou que todo direito gera uma obrigação para o Estado ou terceiros. Os direitos à liberdade - do quais faz parte o direito à reunião -

¹² Disponível em: <http://noticias.orm.com.br/noticia.asp?id=669008&partidos+protocolam+projeto+de+plebiscito+para+a+reforma+pol%C3%ADtica#.Ujcu5D8kp>

demandam obrigações negativas, ou seja, que o Estado ou terceiros se abstenham de ações que impeçam seu exercício. No que diz respeito ao direito de reunião, o Estado não pode impedi-lo, desde que pacífico.

Holmes e Sunstein (2000) apontam que, embora os direitos individuais - como é o direito de reunião - tenham como foco a manutenção de liberdades individuais, eles são exercidos coletivamente e assegurados para garantir que interesses coletivos sejam concretizados. Justamente como fez o MPL. Os autores apontam que os direitos individuais são protegidos por instituição de caráter coletivo, especialmente pelo poder Legislativo e pelo Poder Judiciário - neste último, por meio do direito de ação.

Os direitos sociais, por sua vez, exigem do Estado obrigações positivas, que os efetivem. Ou seja, o direito à educação gera a obrigação de abrir escolas, o direito à saúde cria a obrigação de se contratar médicos, etc. Quando os manifestantes do MPL foram às ruas pedir direitos sociais, estavam exigindo estas prestações positivas do Estado, que, para se concretizar, exigiam a mudança do *status quo* legislativo.

Tsebelis (2009) afirma que os sistemas políticos são instrumentos de tomada de decisão, que criam legislação, políticas públicas, serviços públicos, etc. As decisões refletem os interesses e preferências dos atores políticos representativos. É possível afirmar, ao menos teoricamente, que os eleitores se preocupam com o resultado dos processos decisórios, já que os afetam diretamente. Assim, o Movimento Passe Livre foi às ruas para expressar suas preferências políticas esperando que, de maneira representativa, elas ingressassem na agenda política e modificassem o *status quo* legislativo.

É possível considerar que, ao modificar o *status quo* legislativo, o MPL tenha se transformado em uma importante instituição política, ainda que em caráter temporário. North (1993, p 35) afirma que as instituições determine the choices that individuals make. “Assim, à medida que o MPL proporcionou mudanças legislativas, ele também se constrói como instituição política. Analisando o movimento conforme a teoria de North (1993) é possível afirmar que ele se

apresentou como uma instituição que impõe constrangimentos informais para atores políticos formais.

Complementando essa discussão, é possível trazer à tona a definição mínima de democracia de Bobbio (2000), que afirma que a democracia é um conjunto de regras que define quem tem legitimidade para tomar decisões políticas e quais são os procedimentos para tomá-las. No Brasil, os legitimados para tomar decisões políticas, bem como os procedimentos, são constitucionalmente definidos.

Mas, ao ir às ruas, os manifestantes também agiram com a legitimidade constitucionalmente garantida pela soberania popular e pelo direito de reunião e acabaram por influenciar o processo de decisão política mencionado por Bobbio (2000).

A reivindicação que iniciou às movimentações do MPL diz respeito ao acesso universal ao transporte público gratuito. A Carta de Princípios do Movimento Passe Livre (2013) discute isso: “O MPL deve ter como perspectiva a mobilização dos jovens e trabalhadores pela expropriação do transporte coletivo, retirando-o da iniciativa privada, sem indenização, colocando-o sob o controle dos trabalhadores e da população¹³”.

Embora o transporte gratuito ainda seja uma impossibilidade no Brasil, verificamos que inúmeras cidades do Brasil de fato diminuíram o preço do passe de ônibus por todo o país. Observemos, por exemplo, a seguinte notícia (G1, 2013)¹⁴: “Usuários de ônibus de São José dos Campos vão pagar R\$ 0,10 a menos pela passagem de ônibus a partir do dia 15 de junho - com isso o valor da tarifa passará a ser de R\$ 3,20.” Embora minimamente, foi mudado o *status quo* legislativo. E no Acre (G1, 2013)¹⁵:

O líder do prefeito na Câmara de Vereadores do Acre, o vereador Gabriel Forneck (PT-AC), apresentou na manhã desta quarta-feira (18), um projeto de lei que deve 'congelar' a tarifa de ônibus na capital em R\$

¹³ Disponível em: <http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta-de-principios/>, acesso em 16.09.2013.

¹⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2013/06/preco-de-passagem-de-onibus-em-sao-jose-caira-para-r-320-em-junho.html>, acesso em 16.09.2013.

¹⁵ Disponível em: <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2013/09/prefeitura-encaminha-proposta-de-congelamento-da-tarifa-de-onibus.html>, acesso em: 20.09.2013.

2,40, até dezembro de 2014. A proposta prevê também um investimento de R\$ 7 milhões destinados à melhorias no transporte coletivo por parte das empresas que prestam o serviço.

Mas talvez um dos temas mais controversos das manifestações fosse a temática generalizada dos serviços públicos, especialmente a educação e a saúde. Brudeki (2007) afirma que os serviços públicos podem ser avaliados a partir de duas variáveis: performance e disponibilidade. Mas como garantir performance de qualidade e disponibilidade universal e integral da saúde e educação no Brasil? Diante das reivindicações, ambos os problemas sociais entraram na agenda política federal a partir da questão dos *royalties* do petróleo¹⁶. A Câmara dos Deputados aprovou no dia 19 de agosto o Projeto de Lei 323/07, que destina 75% dos recursos dos *royalties* do petróleo para serviços públicos em educação e 25% para serviços públicos em saúde. No dia 9 de setembro a lei foi sancionada pela presidência da república e publicada no dia seguinte.

As duas situações mostradas mostram que o MPL atingiu não apenas a agenda, mas também foi capaz de modificar o *status quo* legislativo. Os próximos três exemplos que vamos analisar são o que Tsebelis (2009) chamou de sobrestamento legislativo, que ocorre quando um ator político com poder de veto, individual ou coletivo, consegue suspender a legislação.

O primeiro exemplo é o da Proposta de Emenda Constitucional 37. Nesse caso a reivindicação do MPL que modificou o *status quo* legislativo foi o debate da Proposta de Emenda Constitucional 37. Essa PEC tinha como objetivo retirar do Ministério Público o poder de investigação criminal. Os manifestantes reivindicaram o arquivamento desta PEC, em virtude de seu caráter antidemocrático. A Proposta de Emenda Constitucional 37 foi realmente arquivada e, portanto, mantido o poder de investigação do Ministério Público.

O projeto de lei que autorizava os psicólogos a “curar” a homossexualidade de seus pacientes também foi tema de reivindicação pelo MPL. Esse projeto de lei atingiria diretamente o Conselho Federal de Psicologia, que

¹⁶ Constituição Federal de 1988, artigo 20, § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

proibia tratamentos terapêuticos para “reverter” a homossexualidade. O objetivo seria extinguir essa proibição do CFP. Com as manifestações do MPL, o projeto de lei foi retirado de tramitação, modificando o *status quo* legislativo.

A temática da corrupção também foi recorrente nas manifestações. Como resultado, no dia 26.06.2013 o Senado Federal aprovou um projeto de lei que torna a corrupção um crime hediondo. A aprovação mostra que a ampliação da sanção para a corrupção entrou na agenda política. No entanto, o projeto de lei ainda não foi aprovado na Câmara dos Deputados.

Esses foram alguns exemplos, dentre muitos, que mostram como as reivindicações entraram na agenda política federal a partir do MPL. Algumas delas já modificaram o *status quo* legislativo, outras apenas ingressaram na agenda política. As mudanças institucionais trazem custos de transação que nem sempre os atores políticos representativos têm interesses em arcar, mas, de qualquer forma, as mudanças concretizadas mostram como direito de reunião pode ampliar a democracia no Brasil.

Independentemente do sucesso das reivindicações do movimento é importante lembrar, conforme mostra Benevides (2003) que a participação popular pode funcionar como um remédio contra nossa tradição política oligárquica e patrimonialista. Benevides (2003, p. 194) aponta que a participação popular pode implicar em uma mudança cultural, que signifique avanços na democracia, avanços esses que possam romper com “uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio” .

Conclusão

O direito de reunião, previsto constitucionalmente como direito fundamental, foi exercido pelo Movimento Passe Livre, como forma de transformar a realidade com propostas de reformas políticas. Foi um exercício democrático importante no Brasil.

Mostramos que o MPL, por meio de suas manifestações públicas, transformou-se em um ator político com capacidade de alterar o *status quo*

legislativo. Isso ocorreu porque as reivindicações entraram na agenda política e provocaram algumas mudanças institucionais.

Quirino (2006) aponta que Tocqueville estudou como a igualdade e a liberdade impacta o desenvolvimento sociopolítico de um povo. Isso não é diferente no Brasil. De fato, o MPL exerceu o pressuposto axiológico democrático da liberdade para exigir o pressuposto axiológico democrático da igualdade, prometida constitucionalmente no artigo 6º e no artigo 7º, inciso IV.

Sabe-se que as mudanças institucionais são lentas e nem sempre são provocadoras de grandes rupturas. Mas sem dúvidas algumas ocorreram, principalmente no que diz respeito à ampliação da soberania popular por meio das ruas.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, J.A. G. (1993). “Pressupostos Teóricos e Metodológicos da Análise de Discurso”. In CHALA, V. et al (org.). *Análise do Discurso Político*. São Paulo: Educ.

ARANTES, R.B. e COUTO, C.G. (2009). “Uma Constituição Incomum”. In CARVALHO, M.A.R. de. e SIMÕES, C.A.J.A. *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec.

BENEVIDES, M. V. M (2003). *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.(1967)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm, acesso em 02.09.2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.(1967)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm, acesso em 02.09.2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.(1967)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm, acesso em 03.09.2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.(1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em 16.09.2013.

- BOBBIO, N.(2000). *O Futuro da Democracia*. 6^a. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOBBIO, N.(1992). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevir.
- BRUDEKI, N. M.(2007). *Gestão de serviços públicos municipais*. Curitiba: Ibplex.
- CANOTILHO. J. J. G.(2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- CARVALHO, J. M de (2011). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HOLMES, S. e SUNSTEIN, C. (2000) *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton.
- LENZA, P.(2011). *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva.
- MELO, M. A. (2002). *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan.
- MENDES, G. F.(2002). “Os Direitos Fundamentais e seus Múltiplos Significados na Ordem Constitucional”. *Revista Diálogo Jurídico*. Vol 2, n. 10, p-p ?.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE. (2013). – *Por uma vida sem catracas*. Disponível em: <http://www.mpl.org.br/>, acesso em: 16.09.2013.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE – SÃO PAULO. (2013). *Carta de Princípios*. Disponível em: <http://saopaulo.mpl.org.br/>, acesso em: 16.09.2013.
- MORAES, A de.(2007). *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas.
- MORAES, R.(2003). “Uma Tempestade de Luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva”. *Ciência e Educação*, v.9, n.2, p.191-211.
- NOGUEIRA, M. A. (2001). *Em Defesa da Política*. São Paulo: SENAC.
- NORTH, D. C. (1993) “Institutional Change: a framework of analysis”. In. Sjostrand, S.E (Ed.). *Institutional Change*. New York: Armonk.
- ORLANDI, E. P.(2008). *Discurso e Texto: formulação e circulação dos sentidos*. Campinas: Pontes.
- PORTAL G1. (2013). *Partidos protocolam projeto de plebiscito para a reforma política (2013)*. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/partidos-apresentam-projeto-de-plebiscito-para-reforma-politica.html>, acesso em: 11.09.2013.

PORTAL G1. (2013). *Partidos protocolam projeto de plebiscito para a reforma política (2013)*. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/partidos-apresentam-projeto-de-plebiscito-para-reforma-politica.html>, acesso em: 13.09.2013.

QUIRINO, C. G.(2006). “Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade”. In. WEFFORT, F. (org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática.

TSEBELIS, G.(2003). *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Martins Fontes.

TSEBELIS, G.(2009). *Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV.