

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER JUDICIÁRIO

CAROLINA ALVES VESTENA

**PARTICIPAÇÃO OU FORMALISMO?
O IMPACTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
BRASILEIRO**

Rio de Janeiro

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

CAROLINA ALVES VESTENA

PARTICIPAÇÃO OU FORMALISMO?

**O IMPACTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
BRASILEIRO**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à Escola de
Direito do Rio de Janeiro – Mestrado Profissional em Poder Judiciário

Área de concentração: Práticas Jurisdicionais de Fim

Orientador: Dr. Guilherme Leite Gonçalves

Rio de Janeiro

2010

CAROLINA ALVES VESTENA

PARTICIPAÇÃO OU FORMALISMO?

**O IMPACTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Função Getúlio Vargas para
obtenção do grau de mestre em Poder Judiciário. Área de concentração: Práticas
Jurisdicionais de Fim

Banca realizada em 22 de dezembro de 2010.

Dr. Guilherme Leite Gonçalves

Escola de Direito-Rio Fundação Getúlio Vargas

Dr. Leandro Molhano Ribeiro

Escola de Direito-Rio Fundação Getúlio Vargas

Dr. Luiz Eduardo Motta

Instituto de Filosofia e Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Dr. Marcelo Baumann Burgos

Departamento de Sociologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Dedico esta dissertação a minha mãe, Rozângela,
exemplo de mulher, de força e de amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Guilherme Leite Gonçalves, por toda a dedicação que demonstrou no período em que tivemos a oportunidade de desenvolver atividades conjuntas, desde as disciplinas ministradas, durante o curso de teoria da justiça marxista e, finalmente, na finalização deste trabalho. Seu incentivo e amizade foram fundamentais para a qualidade da formação acadêmica obtida nesses dois anos.

Agradeço aos meus colegas de mestrado pelos diálogos acerca de suas vivências junto ao poder judiciário. Certamente suas experiências serviram como fontes de reflexão para algumas das análises desenvolvidas nesta dissertação. Agradeço também à equipe do mestrado por sua atenção com as demandas dos alunos e, especialmente ao Rodolfo Noronha, que além de um excelente assistente acadêmico, tornou-se um dos grandes amigos nessa cidade. Agradeço ao professor Leandro Molhano Ribeiro pela quebra de muitos dos paradigmas metodológicos equivocados, frutos da formação jurídica. E ao professor José Ricardo Cunha pela oportunidade de iniciar minha carreira docente na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Agradeço à Deisy Ventura pela ajuda na escolha dos rumos profissionais que me trouxeram ao Rio de Janeiro e à Fundação Getúlio Vargas e, também, por sua amizade e lúcidas ponderações sobre os novos caminhos a traçar.

Agradeço à Rosane por todas as demonstrações de carinho, amizade e companheirismo diante dos desafios desses dois anos de mestrado. À Cecília, por ter garantido muitas das melhores conversas dessa trajetória. Ao George e ao Gustavo por terem me recebido no Rio de Janeiro. E à Mariana por toda a amizade de sempre. Aos amigos, Rosa, Iagê, Marcelo, Rafael, Fábio, Gabriele, Lívia, Bruno e Alexandre agradeço por sua permanente presença apesar de toda a distância que a vida nos impõe.

E o último e principal agradecimento dirige-se a minha mãe, Rozângela. Sem seu apoio, amor, paciência e incentivo, não haveria como ter enfrentado os desafios da mudança de cidade, da distância e da saudade. Nenhuma demonstração de amor é maior do que a sua.

RESUMO

Este trabalho objetiva demonstrar a impossibilidade estrutural de democratização do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir da participação social nas audiências públicas jurisdicionais. Para tanto, o trabalho divide-se em três partes. Na primeira, são abordados dois fenômenos macrossociais, a crise do Estado de bem estar e a globalização econômica, com a finalidade de resgatar as principais interpretações sobre a emergência do Judiciário e identificar os projetos normativos de reforma originados. Dentre eles, destaca-se a perspectiva de Vianna e Burgos (2002), pois seu conteúdo é verificado nos discursos oficiais que interpretam as audiências públicas como instrumentos democratizantes do STF. No segundo capítulo, pretende-se questionar a possibilidade de democratização participativa do STF a partir da teoria política de Poulantzas (2000). Para esta matriz conceitual, o direito, na formação social capitalista, organiza interesses e unifica o consentimento de forma a moldar o corpo social de acordo com as prioridades das classes posicionadas no bloco do poder dominante. Prevê a concessão de direitos e sua retirada conforme os movimentos políticos das classes, que estão em contínua disputa no interior de um Estado de características materiais e permeado por fissuras. Nesse sentido, as audiências públicas, são interpretadas como procedimentos que sofisticam o formalismo tradicional dos tribunais, ocultando o exercício do controle por mecanismos que aparentemente concederiam espaço para participação popular e igualariam as oportunidades de intervenção de agentes de diferentes grupos sociais. Estas características sugerem a impossibilidade de democratização de suas estruturas. Por fim, no terceiro capítulo, o estudo de caso das cinco audiências realizadas evidencia a reprodução da disposição litigiosa do processo jurídico nestes eventos, uma vez que os ministros pouco participam, dispõem os participantes em lados opostos como se estivessem exercendo o contraditório e somente utilizam os pronunciamentos das audiências em seus votos para reforçar argumentos de seu interesse. De acordo com as informações sistematizadas, o presente estudo sugere que as audiências públicas não provocam impactos democratizantes nas estruturas do STF. Ao contrário, sofisticam os procedimentos existentes para reproduzir o tradicional papel de controle dos aparelhos judiciais no interior do capitalismo.

Palavras-chave: Audiências Públicas – Participação – Formalismo

ABSTRACT

The present work intends to demonstrate the structural impossibility of democratization for the Supremo Tribunal Federal (STF) coming from the social participation in the jurisdictional public hearings. In order to do so, this study is divided in three parts. In the first one, two macro social phenomena are approached – the Welfare state crisis and the economic globalization – with the purpose of rescuing the main interpretations about the emergence of the Judiciary and identifying the originated normative projects of reform. It is possible to highlight Burgos and Vianna's perspective (2002), given the fact that its content can be verified in official speeches interpreting the public hearings as democratization tools for the STF. The second chapter questions the possibility of a participative democratization in the STF from Poulantzas' political theory (2000) approach. Under this conceptual matrix's scope, law, in the capitalist social formation, organizes interests and unifies consent in order to shape the social body according to the priorities of the class sitting on the top of the dominant power's block. It foresees the concession and withdrawal of rights according to the political movements of the classes, which are in a continuous state of dispute within a State formed by material characteristics and permeated by fissures. In this sense, public hearings are interpreted as procedures which sophisticate the court's traditional formalism, hiding the exercise of control through mechanisms which would apparently make room for popular participation and make intervention opportunities for agents from different social groups equal. These characteristics suggest the impossibility of democratizing its structures. Finally, in the third chapter, the case study of the five hearings that took place points out the to the reproduction of the litigious disposition as part of the juridical process in these events, given the fact that the Ministers played a minimal role in these procedures, displaying participants in opposite sides as if they were exerting their right to the contradictory while only using the pronouncements from the hearings in their votes to reinforce arguments which are favorable to their already-established points of view. According to the tabulated information, the present work suggests that the public hearings do not provoke democratizing impacts in the STF's structures. What they do is sophisticate existing procedures in order to reproduce the traditional role of controlling the judicial apparatus within capitalism.

Keywords: Public Hearings – Participation – Formalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CONTEXTO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO	12
1.1 Estado, Soberania e Globalização: impactos reestruturantes sobre as instituições judiciais.....	16
1.2 Reforma do Judiciário: diagnósticos e propostas normativas para as instituições judiciais.....	24
1.3 Soberania Complexa e a Justificação Política da Expansão dos Tribunais	32
1.4 Inovação Jurisdicional? O desenho do Supremo Tribunal Federal e as audiências públicas jurisdicionais	41
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: O JUDICIÁRIO COMO PALCO DAS DISPUTAS DE CLASSE?	45
2.1 Uma análise materialista do Estado: os limites da democracia dentro do capitalismo.....	48
2.2 As formas do direito e os aparelhos judiciais no interior do Estado capitalista	59
2.3 Transição para o socialismo democrático: uma aposta?	66
2.4 A impossibilidade da democratização pela via participativa no interior dos tribunais.....	70
3 A DINÂMICA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: INDICADORES DO IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO	74
3.1 O estudo de caso: justificativa metodológica e apresentação dos indicadores	75
3.2 Descrição das audiências públicas jurisdicionais: aspectos institucionais	80
3.2.1 Filtros de Seleção dos Participantes	80
3.2.2 Mecanismos institucionais de divulgação das audiências	87
3.2.3 Presença dos ministros durante os eventos	90
3.2.4 Número de participantes nas audiências	92
3.2.5 Perfil social dos participantes externos presentes	93
3.3 Impacto das audiências sobre a produção dos votos e decisões	95
CONCLUSÃO	102
REFERÊNCIAS	105

INTRODUÇÃO

O processo de expansão do Judiciário nas sociedades contemporâneas vem impulsionando a realização de estudos nos mais diversos âmbitos sobre as causas macrossociais desse processo e seu impacto nas estruturas políticas. Grande parte da literatura atribui este fenômeno a uma causa institucional, que é a consolidação de democracias constitucionais, no interior das quais afirma-se um amplo rol de direitos positivos a serem efetivados. A análise a ser desenvolvida neste trabalho parte de uma leitura diversa. Pretende-se reler as transformações em curso no papel dos tribunais a partir de uma perspectiva macrossociológica, que permita demonstrar a conjunção de dois fatores de caráter econômico e político: a crise do Estado de bem estar social e a emergência da globalização econômica, como causas estruturantes das transformações pelas quais o Estado passou nas últimas décadas. Essas mudanças foram transmitidas e incorporadas pelas instituições de justiça, que tiveram que lidar com um sistema jurídico desintegrado, permeado por fontes alternativas de regulação e em concorrência pelo monopólio decisório. Este quadro foi agravado por fenômenos como a hiperinflação legislativa e a crise de efetividade das prestações do Executivo, que passaram a exigir atuação judicial sobre diferentes esferas sociais.

Em razão do incremento de seu papel social e incontestável importância política, diferentes abordagens teóricas analisam o Judiciário para compreender como manipula o crescente poder recebido. As críticas externas classificam-no como ineficiente, insensível às demandas sociais, moroso e pouco eficaz, qualificações que justificam a necessidade de reformas no sentido de adaptá-lo ao seu papel cada vez mais emergente. Os diferentes diagnósticos de crise produzem um conjunto de propostas normativas com a finalidade de interpretar e legitimar reformas estruturais a serem implementadas com o intuito de solucionar os déficits apresentados.

A implementação da reforma do Judiciário brasileiro foi realizada neste contexto de crescente debate sobre como tornar eficientes e democráticas as estruturas judiciais. Foi seguida de inovações procedimentais no interior dos tribunais, cujo objetivo central seria a inserção de participação social e novas formas de acesso à justiça para democratizar suas estruturas. Exemplos destes mecanismos são as ações coletivas e as audiências públicas jurisdicionais, estas últimas instauradas nos processos de controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (STF).

Desde a promulgação das leis 9868 e 9882 de 1999, que instauram as audiências públicas, cinco audiências ocorreram nas dependências do STF. Os temas tratados, em ordem cronológica de realização, foram: aprovação de pesquisas com células-tronco embrionárias na lei de biossegurança brasileira, a possibilidade de importação de pneus reciclados para o Brasil, a antecipação de parto de fetos anencéfalos, a questão do direito à saúde e o Sistema Único de Saúde (SUS) e, a mais recente, a reserva de vagas nas universidades por ações afirmativas. Tais audiências foram convocadas para que especialistas nos temas em discussão apresentassem razões, informações e relatos de suas experiências a fim de auxiliar no processo decisório protagonizado pelos ministros. Apesar do caráter técnico da norma que instituiu as audiências, um amplo discurso de democratização passou a ser observado nos pronunciamentos dos ministros do STF e de outros agentes sociais a respeito da importância da inserção de participação social para a legitimação coletiva das decisões produzidas pela corte. Sendo assim, tais mecanismos passaram a ser classificados de acordo com seu potencial democratizante das estruturas do tribunal. No entanto, uma vez que as audiências são apresentadas à sociedade como participativas, cabe o seguinte questionamento: elas são efetivamente democráticas? Como os processos concretos de participação social são recebidos no interior do Supremo? A lei que as instaura define somente a convocação de especialistas para pronunciamentos? A manifestação de especialistas significa participação social? Ou isso não passa, na verdade, de mera formalidade que encobre a manutenção do conservadorismo travestido em discurso democrático?

Esse conjunto de perguntas guia o núcleo central do percurso teórico realizado na pesquisa, bem como a formulação da hipótese a ser investigada a partir da observação e coleta de dados sobre as audiências. Se por um lado as audiências públicas são apresentadas e discursivamente defendidas como procedimentos democráticos, por outro há que se questionar se é possível falar em democracia no interior das instituições de justiça no sistema capitalista. Nesse sentido, a hipótese central deste trabalho é a de que as audiências públicas jurisdicionais são mecanismos de sofisticação dos procedimentos formais realizados no âmbito do STF. Reproduzem, sob uma nova roupagem, as tradicionais estruturas formais características dos aparelhos coercitivos e ideológicos jurídico-políticos do Estado, materializadas na prestação de um direito formal, abstrato e universal, que pretensamente iguala indivíduos membros de classes sociais em posições de antagonismo dentro da totalidade social.

Para desenvolver este argumento e submetê-lo aos dados empíricos, este trabalho divide-se em três capítulos. No primeiro, propõe-se a retomada das diferentes propostas

normativas de reforma do Judiciário que predominam nos debates acadêmicos e discussões sobre a implementação de políticas públicas. Esse conjunto de interpretações parte de análises a respeito da ampliação do papel dos tribunais, causada por dois fenômenos de ordem macrossocial anteriormente mencionados: a crise do Estado de bem estar e a globalização econômica. A conjunção desses dois fenômenos produz impacto sobre a função social do Judiciário, uma vez que altera o paradigma do próprio direito enquanto sistema coerente, monista e universal.

Partindo desse contexto, serão abordadas cinco leituras sobre a reforma do Judiciário, com destaque para a de Vianna e Burgos. A análise desses autores sobre uma revolução processual e a constituição de uma democracia progressiva no Brasil a partir da ação do Judiciário sugere que as audiências públicas do Supremo podem ser interpretadas como procedimentos amplamente democratizantes. Para os autores, essas formas de relação da sociedade com o Judiciário tem o potencial de ampliar as formas de sociabilidade política na contemporaneidade, na medida em que a política não se resume mais às formas representativas tradicionais, mas permite a constante complementação da ação coletiva por meio de espaços alternativos, como os de representação funcional e intervenção direta nas instituições.

Essa interpretação será questionada no segundo capítulo do trabalho. A partir de uma concepção materialista de Estado, pretende-se contestar o pressuposto normativo de Vianna e Burgos, uma vez que este não aborda limites estruturais da ação política no interior das instituições estatais na formação social capitalista. Nesse contexto, os aparelhos judiciais são vistos como estruturas conectadas a duas funções: uma de caráter organizativo das frações do poder – classes dominantes, dominadas e suas respectivas ramificações –, e outra que atua para produzir consenso em torno dos movimentos organizados por um Estado de características materiais. Esta abordagem do Estado capitalista foi cunhada por Poulantzas, cientista político da escola marxista, que procurou descrever uma teoria regional da política e do modo de produção capitalista ao observar o papel do Estado na formulação e interferência nos processos de reprodução das lutas entre classes na materialidade econômica e nas estruturas estatais. Neste sentido, o Estado é interpretado como um espaço de condensação de formas relacionais de poder, manipulando concessões de direitos e controle em relação aos grupos dominados no sentido de manter intactas as posições das classes hegemônicas. Tal processo é explicado pelo caráter relativamente autônomo da política em relação à sobredeterminação econômica, ou seja, mesmo que a instância estatal exerça influência sobre

as demais esferas sociais, a determinação, no interior do modo de produção capitalista, será centrada na disseminação de estruturas necessárias à reprodução ampliada do capital.

Nesse aspecto, o direito, como estrutura capaz de igualar, universalizar e controlar os ímpetos sociais serve como espaço de reverberação das condições necessárias para a manutenção deste conjunto de dominação. Olhando as audiências públicas jurisdicionais sob esta perspectiva teórica, reforça-se a hipótese de que elas não consistiriam em nada mais do que um procedimento de caráter formal – como todos no interior do sistema jurídico – e exerceriam o papel de sofisticar novas formas de dominação e controle sob a justificativa da incorporação de demandas democráticas em seu interior. Este exercício pretensamente democrático não passaria de uma superfície falsa que maquiaria o papel concreto desses novos instrumentos para a reprodução dos tradicionais papéis sociais no interior do capitalismo.

Reconstruída teoricamente a hipótese sobre a qual norteia-se a investigação, pretende-se, no terceiro capítulo do trabalho, submetê-la aos dados empíricos coletados em estudo de caso sobre as cinco audiências públicas do STF. As fontes de coleta de dados desta pesquisa concentram-se nos conteúdos oficiais disponibilizados pelo próprio Supremo. Os materiais consultados serão os votos proferidos em processos já julgados; transcrição das audiências; consulta de situação processual; vídeos dos pronunciamentos disponíveis na TVJustiça, no site *youtube*, em comunicados oficiais divulgados pelo STF – convocações e habilitações de participantes, bem como informações de ordem administrativa e operacional –; legislação; resoluções e recomendações proferidas a respeito das audiências regimento interno do Tribunal e informações divulgadas no âmbito de seu departamento de comunicação social. Para completar dados ausentes ou confirmar informações e publicações científicas, também serão consultados artigos e estudos de caso sobre o tema aos quais se fará referência na medida em que forem utilizados.

A pesquisa empírica seguirá duas orientações, que procurarão diagnosticar o nível de impacto das audiências públicas no STF, ou verificar se seus limites estruturais impedem que a participação social insira uma nova lógica em seus procedimentos. Para tanto, a primeira orientação procurará descrever a dinâmica de convocação, organização e realização das audiências públicas. Para essa finalidade, será formulado um conjunto de indicadores que pretendem mensurar como o tribunal se prepara institucionalmente para fomentar a participação em seu interior. A segunda orientação tem por objeto a análise dos votos proferidos em processos no decurso dos quais tenham ocorrido audiências públicas. Esta

análise se justifica, pois se pretende observar se os argumentos proferidos nestes eventos são efetivamente utilizados pelos ministros do STF na finalização de suas decisões. Para isso, um conjunto de parâmetros de observação do impacto decisório também será utilizado.

Em suma, no percurso teórico aqui apresentado espera-se produzir uma análise a respeito das impossibilidades estruturais de as instituições judiciais, no interior do modo de produção capitalista, consolidarem-se como mecanismos de efetiva democratização. A leitura das inovações procedimentais como instrumentos democratizantes é uma interpretação que só se sustenta em curtíssimo prazo. Uma análise mais aprofundada revela que as aparentes concessões e aberturas orquestradas pelas instituições estatais não significam nada mais do que conquistas conjunturais direcionadas à manutenção de posições sociais bastante específicas, nas quais grupos subalternos têm seu lugar definido historicamente. Nesse sentido, este trabalho se sustenta sobre uma crítica estrutural aos limites e impossibilidades de uma democratização pela via participativa no interior dos tribunais.

1. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CONTEXTO E CONSTRUÇÃO DO OBJETO

Muitas das pesquisas atuais têm concentrado sua observação acerca do sistema de justiça. Um amplo conjunto de diagnósticos sobre o funcionamento dos tribunais e sobre a condução de seus procedimentos tem sido manejado para a produção de diferentes discursos sobre as possíveis reformas do Judiciário, seja em caráter mais organizacional ou administrativo, seja aquelas que buscam imprimir mudanças mais substantivas em seu interior. Outro tema que tem provocado bastante atenção diz respeito à ampliação das formas de representação funcional da população por meio das instituições judiciais, resultado que pode ser atribuído à conquista de movimentos históricos por ampliação do acesso à justiça para grupos tradicionalmente deixados à margem da proteção judicial de seus direitos.

Não é por acaso, que uma parcela significativa destes estudos direciona-se à análise do potencial democratizante que a utilização das ações coletivas, também chamadas de *class actions* por influência da literatura norte-americana¹, exerceriam nas estruturas do Estado contemporâneo. Por se tratarem de mecanismos de representação funcional de grupos de interesse, cujos direitos tenham sido lesados ou, ainda, por fornecerem legitimidade jurisdicional para a atuação em prol de determinadas políticas públicas, apresentam-se como alternativa de ação política em relação às formas de representação majoritária tradicionais, concentradas no parlamento. Oferecem meios para a participação popular no interior do Estado. O mesmo movimento analítico tem sido direcionado para o estudo de novos procedimentos participativos no interior da cúpula judicial, como a recepção de *amici curiae* e a realização de audiências públicas para a formulação de decisões em processos de alta complexidade. A sociedade civil, por iniciativa própria, no caso dos memoriais de *amici*, ou mediante convocação para as audiências, pode inserir suas contribuições, informações e experiências durante o processo de formação da decisão judicial. Ao menos formalmente, os espaços para este tipo de prática têm sido incrementados.

¹ Nesse caso, destaca-se, especialmente, a pesquisa conduzida por Vianna e Burgos a respeito da utilização das *class actions* no sistema jurídico brasileiro. Os resultados da pesquisa e suas análises teóricas podem ser encontrados no artigo “Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva”, e serão abordadas ao longo deste capítulo (VIANNA; BURGOS, 2002).

Neste sentido, o poder judiciário, a despeito de sua reatividade característica, passa a ser observado como um sujeito: um ente ativo, protagonista, com papel social bem determinado, cuja tarefa central é a atuação auto-responsabilizada para a realização de direitos sociais e promoção de direitos humanos. Isto significa, em última análise, o preenchimento das funções não satisfatoriamente exercidas pelos demais braços do Estado, seja o Executivo, enquanto agente responsável pelo planejamento e execução de políticas públicas, ou o próprio Legislativo e sua ação na produção normativa. Essa problemática motiva as seguintes questões: por que o Judiciário se transforma em um ator relevante nas democracias contemporâneas? Quais as causas da expansão do alcance da atividade jurisdicional?

Na primeira parte deste capítulo, busca-se identificar o contexto político, econômico e social que permitiu a reconfiguração do papel do Judiciário. Partindo da hipótese de que os dois fatores que desencadearam esse processo foram a crise do Estado de bem estar social e a globalização econômica, tais elementos seriam, portanto, responsáveis pela estabilização do processo de juridificação da vida social. Este é o ponto de partida para um discurso de crise e reforma sobre o Judiciário, cujas perspectivas podem ser agrupadas em cinco grandes tendências que explicitam projetos normativos diferentes sobre a reforma da justiça, objetivo analítico dos itens seguintes deste capítulo. A primeira abordagem, de cunho mais descritivo, avalia os possíveis danos que a atuação judicial fora dos parâmetros da estrita racionalidade formal poderia causar à própria estrutura social (CAMPILONGO, 2000 e 2002; GONÇALVES, 2010). A segunda tem como pressuposto a observação da perda de autonomia da sociedade civil ao deixar-se representar por instituições estatais como o Ministério Público (MP), uma vez que este tomaria para si a prerrogativa de agir e conduzir a atuação destes grupos frente ao Judiciário, tornando a população “cliente” de uma cidadania passiva protegida pelas instituições. A ação política ficaria relegada a um papel subsidiário, praticamente estático, diluído na representação jurídico-funcional (ARANTES, 1999 e 2005). A terceira abordagem possui um viés economicista e enfatiza a necessidade de otimização dos recursos e reestruturação dos procedimentos a fim de imprimir maior eficiência na atuação jurisdicional (PINHEIRO, 2003). A quarta perspectiva compreende a literatura que valoriza um papel ativo do Judiciário, cujo dever, nas democracias constitucionais, seria justamente o de promover direitos quando o Estado não é capaz de fazê-lo (SANTOS, 1995 e 2007). E por fim, a quinta tendência é aquela que vê o processo de expansão dos tribunais como um movimento inevitável e que, portanto, deve ser manejado a fim de promover novas possibilidades de representação política e cidadania social (VIANNA; BURGOS, 2002).

Sendo assim, será abordada parte da literatura que descreve o contexto de crescente complexidade do papel social desempenhado pelo Judiciário nos atuais regimes democráticos², observado aqui, o caso brasileiro. No que diz respeito aos diagnósticos de reforma, serão privilegiadas as três últimas tendências, uma vez que são predominantes no discurso de legitimação dos projetos normativos implementados em nosso sistema judicial. Entre elas, ademais, será enfatizada a quinta, devido a sua repercussão no campo acadêmico e ao juízo positivo que faz acerca do potencial dos processos participativos no interior dos tribunais, objeto da presente dissertação. A interpretação desenvolvida por Vianna e Burgos, além de ter sido amplamente utilizada para a compreensão do processo de judicialização das relações sociais no Brasil, centra-se na análise das formas de democratização procedimental progressiva em curso nos tribunais, paradigma que será questionado no conjunto deste trabalho.

É importante ressaltar que este trabalho não se aprofundará na análise da questão de como o processo de ampliação da atuação dos tribunais vem ocorrendo em diferentes matérias jurídicas, como efetivação de direitos sociais – o que poderia ser desenvolvido em um trabalho específico que estudasse a eficácia de direitos como moradia, saúde ou educação. A proposta deste capítulo é descrever, a partir da teoria macrossocial, o contexto – a crise do Estado de bem estar e a globalização econômica – que gerou a juridificação das relações sociais. Como reação a este processo desenvolveram-se diagnósticos e propostas normativas sobre reformas da justiça. Dentre estas propostas, será analisada aquela que permite justificar e legitimar as formas participativas no interior dos tribunais. As audiências públicas jurisdicionais, portanto, podem ser observadas no interior da teoria de Vianna e Burgos como procedimentos que procuram inserir novos atores no processo de interpretação constitucional, prerrogativa esta que se torna, além de essencial, estratégica diante do crescimento da responsabilidade dos tribunais perante a sociedade. Ao término do capítulo, serão apresentados questionamentos sobre esta tese. Este será o ponto de partida da crítica a ser desenvolvida no capítulo dois.

² É bastante numerosa na academia mundial a análise acerca dos processos de expansão do papel do Judiciário nas democracias contemporâneas. A literatura de ciência política norte-americana tem se destacado ao produzir estudos a respeito do crescente papel das cortes constitucionais na realização de políticas públicas. Tais estudos podem ser visto em: DAHL, 1957; TATE, VALLINDER, 1995; GINSBURG, 2003; HIRSCHL, 2004 e 2005, FERREJOHN, 1999; TSEBELIS, 2009, entre outros. Dentre os autores brasileiros, escolhemos Vianna e Burgos, pois os autores analisam os impactos do processo de globalização sobre o conceito de soberania do Estado frente à ampliação do papel representativo dos tribunais. Procuram descrever, a partir da teoria política, como se fundamentam tais alterações substantivas nas formas de jurisdição e conexão destas instituições com novas formas de participação cidadã.

Por essa perspectiva, é possível sustentar a hipótese de que a crise do Estado de bem estar e a globalização alteraram substancialmente as estruturas estatais contemporâneas, influenciando uma série de transformações no interior das instituições de justiça, especialmente os tribunais. As tentativas de reestruturação dos procedimentos e do papel social dos tribunais são conseqüências desses fenômenos macrossociais, que, por sua vez, produzem modificações como a ampliação das fontes de direito, a sobrecarga legislativa advinda da descentralização das funções estatais e a emergência de novos sujeitos jurídicos legitimados. Pretende-se, portanto, compreender o impacto do contexto sócio-político que levou à formulação das diferentes propostas de Reforma do Judiciário e das ações de inovação jurisdicional, observando com atenção o caso brasileiro. Por um lado, a crise do Estado de bem estar provocou a diminuição da atuação governamental na execução de políticas e prestação de direitos sociais, o que sobrecarrega o Judiciário de novas demandas individuais e coletivas para a garantia destes direitos. Por outro não menos importante, percebe-se o impacto da globalização, que promoveu a inserção de lógicas de conteúdo amplamente economicista e liberalizante nos procedimentos e critérios de avaliação a respeito dos tribunais. Este movimento não foi conduzido, todavia, sem choque e resistência articulados por iniciativas de democratização e humanização de suas estruturas. Sendo assim, a apresentação da discussão da “sociologia dos tribunais”, que produz importantes diagnósticos acerca das transformações do Judiciário brasileiro, tem por objetivo a sistematização das diferentes propostas de reforma e a análise de algumas conseqüências de sua implementação.

Essa conjuntura de reestruturação motivou as crescentes inovações engendradas pelos tribunais, entre as quais se encontram inseridas as audiências públicas jurisdicionais e outras formas de promoção da participação social. Uma prática comum aos poderes executivo e legislativo - a convocação da sociedade para debates acerca de temas candentes ou em fase de tramitação parlamentar - tem sido realizada no interior do STF. De acordo com a quinta tendência de reforma da justiça, essas transformações, que incluem a ampliação da participação no Judiciário tradicionalmente restrito ao trânsito de juristas, são justificadas pela noção de soberania complexa, que possibilita compreender mudanças nas formas de representação política.

Para Vianna e Burgos, a representação política não se restringe mais somente ao plano da política em sentido estrito, mas também se amplia a partir desta posição para outras esferas sociais. Como afirmam os autores, o incremento de formas de participação social, ainda que por meio de representação funcional das entidades legitimadas, tem o potencial de aproximar

os cidadãos de sociabilidades mais ativas, ou seja, é elemento essencial para a consolidação da cidadania (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 254). A recepção de agentes legítimos no interior dos pleitos e debates judiciais significa, segundo eles, o ingresso de participação ativa no interior das instituições do Estado. No caso do Judiciário, poder cuja legitimidade não provém do voto, o movimento de pluralização das formas de participação explicita novos caminhos de sociabilidade política, especialmente nos regimes democráticos e seus desenhos institucionais. Tais procedimentos, no entanto, não estariam sendo aprisionados pelos ritos formais do sistema jurídico? No transcurso deste trabalho, pretende-se avaliar em que medida, o conceito de soberania complexa e as formas de participação no interior dos tribunais constituem-se como mecanismos de surgimento de novas sociabilidades políticas, ou se tais instrumentos seriam absorvidos por interesses e posições de poder pré-determinados. Este problema será abordado à luz do desenho institucional do Supremo Tribunal Federal brasileiro, considerando os potenciais e riscos inerentes ao processo de recepção da participação popular no Judiciário.

1.1. Estado, Soberania e Globalização: impactos reestruturantes sobre as instituições judiciais

No campo da teoria social do direito, estudos têm sido produzidos com o objetivo de identificar as causas estruturais que levaram à imposição sistemática da pauta econômica sobre os processos de Reforma do Judiciário e sobre as inovações procedimentais em seu interior. Esse fenômeno pode ser atribuído a um movimento de características globais, no interior do qual o crescente protagonismo judicial é observado como um efeito da crise do Estado providência, intensificado pelas formas por este assumidas em sua reestruturação decorrente da globalização econômica.

O diagnóstico de Santos é elucidativo a respeito das transformações ocorridas nos tribunais das sociedades contemporâneas. Para tanto, o autor constrói tipos ideais de tribunais em diferentes contextos sócio-políticos, a saber, o liberal, o Estado providência e o dos países

periféricos e semi-periféricos. Em seguida, identifica o incremento da atuação judicial como uma conseqüência da diminuição das prestações tradicionalmente oriundas do poder executivo no modelo de bem estar, processo globalmente disseminado sob a imposição da ideologia neoliberal durante as últimas décadas do século XX. Uma vez que o Executivo tornara-se incapaz de prestar direitos constitucionalmente consagrados, sua efetivação passa a ser exigida por meio do sistema jurídico, por lides individuais e coletivas, ao mesmo tempo em que uma grande porção de novos direitos segue sendo positivado (SANTOS, 1995, p. 08).

No Brasil, o processo de desregulamentação da economia foi perceptível durante os regimes neoliberais, período caracterizado pela rejeição do papel do Estado enquanto agente interventor. Esse ambiente econômico animou as iniciativas empresariais e abriu espaço para a recorrente privatização, total ou parcial, das instituições e serviços públicos (Ibid., p. 08). No âmbito do ordenamento jurídico e das estruturas operativas do Judiciário, efeitos foram sentidos. A descentralização das funções estatais agregou mais um elemento para “a perda de coerência e unidade do sistema jurídico”. A “sobrejuridificação das práticas sociais”, em curso no período anterior – o do Estado de bem estar –, foi agravada pela necessidade de regulamentar a própria desregulamentação. Graças à complexidade dos processos de privatização, de abertura dos mercados e de diminuição do Estado, muitas dessas novas práticas econômicas, para tornarem-se legalmente permitidas, foram precedidas pela produção de “sobrecarga legislativa adicional”. Desta forma, novas fontes normativas, não necessariamente coesas em relação ao conjunto do sistema jurídico, foram criadas para dar abertura às necessidades da economia neoliberal (Ibid., p. 08).

Ao descrever a conjunção destes fatores – diminuição do Estado e impactos sobre os tribunais nas sociedades periféricas e semi-periféricas³ –, Santos afirma que, mesmo em um contexto pró-ativo de positivação de direitos sociais e protagonismo dos juízes, ainda apresenta-se pouco alterado o paradigma formalista característico dos tipos ideais de tribunais do período liberal nestas localidades (Ibid., p. 07). Quando entram em jogo quaisquer lutas para a alteração desse modelo, o que se materializa nas demandas por direitos sociais, percebe-se a franca resistência da maioria dos magistrados. Um dos motivos atribuídos pelo autor para tal comportamento seria o ímpeto individual-conservador da classe, que vê os tribunais como esferas reativas, conectadas à proteção de uma microlitigiosidade social, cujo

³ Santos utiliza tal terminologia para diferenciar os países que foram colônias, portanto, explorados economicamente pelos países do centro do capitalismo. Considera Portugal e Espanha como países semi-periféricos devido à sua posterior dependência das potências européias, como Inglaterra. Ver em SANTOS, 1995.

primado central é a segurança jurídica e a proteção de interesses individuais (SANTOS, 1995, p. 05). Os tribunais nas sociedades latino-americanas e nos demais países da periferia do capitalismo sofreram impactos provindos da instabilidade de seus regimes democráticos. Um dos efeitos perceptíveis é a juventude das instituições características da democracia, uma vez que longos períodos ditatoriais assolaram essas regiões. Na mesma medida, a manutenção de profundas desigualdades socioeconômicas também influencia o funcionamento das instituições judiciais, seja no âmbito de uma consciência cívica débil – em processo de afirmação – ou mesmo no aumento da demanda por direitos sociais não garantidos pelas estruturas executivas do Estado. Diferente da tradicional concepção de uma conquista evolutiva de direitos, setorial e temporalmente observável nas sociedades européias (BOBBIO, 2004), o que se identifica nos países latino-americanos é o chamado “curto-circuito” de direitos (SANTOS, 1995, p. 07). Em seus processos de redemocratização, após períodos de longas e violentas ditaduras, esses países colocaram-se diante da “contingência de consagrar constitucionalmente” e, de forma quase instantânea, uma série de direitos que foram sendo paulatinamente afirmados em outros países, desde os convencionalmente chamados direitos civis, passando pelos políticos e sociais, até os direitos do consumidor, meio-ambiente entre outros (Ibid., p. 07). Isso permite identificar, no processo de consolidação do regime democrático brasileiro, a repetição de certos fatores estruturais que possibilitam o compartilhamento do diagnóstico de que o avanço da pauta neoliberal produziu interferências nas práticas estatais, na política de efetivação de direitos, e conseqüentemente, nas formas de organização, estruturação e avaliação da atividade jurisdicional (Ibid., p. 13).

Se a afirmação das cartas de direitos, a exemplo da Constituição brasileira, criou as condições para um processo crescente de afirmação e efetivação de direitos, a diminuição do Estado e a forte crítica ao peso de suas burocracias, dentre elas o Judiciário, significou a passagem de uma crise que, em sociedades já altamente desiguais, demarcou um bloqueio nos possíveis avanços sociais que se desenhavam. Outro fator importante, considerado contemporâneo ao processo de “crise do Estado de bem estar” foi a emergência de um regime econômico globalizado. A globalização, processo responsável pela diminuição de fronteiras entre mercados e aproximação entre empresas e negociadores do mundo inteiro, logo passou a exigir novas formas de regulação de suas atividades. Tais exigências foram prontamente atendidas pelos regimes jurídicos das nações economicamente dependentes, justamente por sua posição subordinada no plano da economia mundial (SANTOS, 1995, p. 08). É claro que as nações centrais também realizaram adaptações em seus sistemas internos, como a

construção da União Européia e a assinatura de diversos tratados de comércio internacional. Não se pode negar, contudo, a existência de um bloco hegemônico na formação social capitalista que determinou, em grande medida, as posições dos países situados ao sul do centro das decisões das políticas, como aqueles que deveriam se curvar às propostas de alteração socioeconômicas ditadas pelos países economicamente hegemônicos (Ibid., p. 16).

A globalização da economia foi um fator novo e simultâneo na sobrecarga legislativa adicional. Motivada pelos contratos internacionais em um mercado de características globais – a *lex mercatoria* –, acrescenta um novo conjunto de elementos ao “caos normativo”. Surge, por essa via, um novo pluralismo jurídico, mas, desta vez, “de caráter transnacional” (Ibid., p. 09). A emergência de ordens concorrentes com a ordem estatal seria causa e consequência de um processo de erosão da soberania do Estado nacional. Como decorrência deste fenômeno, tornar-se-ia observável, também, a erosão do poder judicial, que perderia o controle estrito da legalidade devido ao caos normativo e à implementação de métodos alternativos de resolução de conflitos⁴ (Ibid., p. 13). Contudo, este processo não ocorre de forma estável, mas de modo não linear: com concessões e retomada de poder por parte do Estado. O movimento de avanços e retrocessos é, portanto, contraditório: aceita em seu interior a presença de procedimentos pretensamente democratizantes no funcionamento de entidades estatais, como, por exemplo, o Judiciário.

Segundo Arnaud, (1999), a conexão causal entre o processo de globalização econômica e a transformação das estruturas judiciais é mediada por um novo comportamento na aplicação do próprio direito, cujo foco desloca-se de um modelo de produção normativa monista, centrado no ordenamento estatal, para um comportamento regulatório que organiza de forma reflexiva uma série de normas, códigos e instruções técnicas de diferentes características e fontes produtivas. Alteridade, complexidade e mundialização são temas centrais da agenda das instituições que manejam o direito, especialmente, o Judiciário (ARNAUD, 1999, p. 134). As tradicionais formas de controle e legislação a partir do direito estatal estrito não são mais consideradas capazes de regular as relações sociais permeadas pelas características acima mencionadas. Nesse sentido, a pergunta principal trazida ao debate

⁴ No Brasil, os meios alternativos de resolução de conflitos – MARC – consistem em uma das principais apostas para a diminuição da sobrecarga sobre o Judiciário. A possibilidade de formulação de acordos entre as partes conecta-se com a necessidade de imprimir celeridade e eficiência à resolução dos litígios de forma independente do Judiciário. A Lei de Arbitragem brasileira reflete bem esse objetivo. Um de seus pressupostos, por exemplo, é a ampla liberdade de escolha sobre o regime legal que deverá guiar a resolução do caso. Sendo assim, as partes podem deliberar sobre a legislação mais favorável ao negócio em questão (Lei 9.307/96). Uma crítica ao uso exclusivamente economicista dos MARC foi redigida em ABRÃO; VESTENA, 2009.

é a seguinte: qual posição ocupa o direito estatal frente às novas formas de regulação jurídica? (Ibid., p. 153).

A abertura da textura do próprio direito e a proeminência da regulação em detrimento da norma estatal imposta são conseqüências de um processo de “perturbação” da própria concepção moderna de soberania estatal. Esta passa a ser comprometida por uma série de fatores que não são suficientes para eliminá-la, mas para torná-la mais complexa. Pode-se citar, por exemplo, a crescente interdependência econômica dos países na economia globalizada, a porosidade entre as fronteiras, ou mesmo a dificuldade de “controlar fluxos transfronteiriços e monetários”, elementos que certamente produzem impactos culturais. Iniciativas, oriundas de movimentos sociais globais, materializam-se na ampliação das demandas nacionais em pautas e reivindicações a respeito dos mais diversos temas, iniciativas e grupos de interesse que, diferentemente da atuação localizada tradicional, passam a exigir prestações de forma “desterritorializada” (Ibid., p. 155).

A erosão da prerrogativa estatal de dizer o direito cria um complexo processo de concorrência com as novas fontes regulatórias. Arnaud (1999) diferenciou três tipos de impacto sobre o direito na era da regulação e classificou-os conforme o papel ocupado pelo Estado frente aos modelos jurídicos emergentes em tempos de globalização. São eles o “direito substituído”, o “direito suprido” e o “direito suplantado”. Não significam, obviamente, posições estáticas, mas servem para descrever o comportamento do fenômeno jurídico diante de inúmeras influências.

De acordo com o primeiro tipo, a *substituição* do direito se dá especialmente pelos acordos regionais – como União Européia e Mercosul –, mas mantém ainda, como unidade referencial, o Estado-nação, que subscreve tais ordens normativas. Nesse âmbito, incluem-se também escalas de regulação intermediária como o pluralismo jurídico das comunidades, as normas, os códigos corporativos e os conjuntos de condutas estabelecidos dentro das empresas privadas, que vinculam seus servidores e funcionários. O segundo tipo – o direito *suprido* – manifesta-se em ações econômicas que concorrem com a regulação jurídica. Tais ações são determinadas por normas técnicas, oriundas de organismos internacionais, cuja recepção legal ou negação pelo sistema de direito estatal, não causa qualquer entrave à sua condução. Contudo, devido ao seu caráter técnico, são vistas como pressuposto para a aplicação de determinadas normas nacionais. Outro exemplo são as ações relativas à segurança global, que se tornaram comuns após atentados de grande escopo ou mesmo no

conjunto da “guerra contra o terror”. Realizam-se incursões nos territórios nacionais com o objetivo de garantir a segurança de todas as nações, o que justifica intervenções internas que não passam necessariamente pela regulação da ordem nacional, apenas suprem uma pretensa necessidade transnacional de segurança frente às ameaças discursiva e politicamente construídas. Por fim, o direito *suplantado* é uma manifestação mais radical do processo de ruptura com um conceito moderno de direito baseado na soberania estatal. Diz respeito a ordens espontâneas, especialmente de origem mercadológica, que organizam formas de regulação completamente à margem do direito. São normalmente geridas por grandes empresas multinacionais, que assumem papel central na globalização. Outro fenômeno de supressão do direito estatal são os métodos alternativos de resolução de conflitos. São elencados pelas companhias e grandes empresas que, diante dos riscos, custos e incertezas da aplicação do direito nacional, optam pela utilização de métodos essencialmente privados, cujas regras e procedimentos são determinados de forma contratual, a exemplo da arbitragem. Ao fazerem tal escolha, abrem mão de qualquer possível proteção que possa ser oferecida pelo Estado, pois consideram suas próprias formas de resolução mais adequadas aos ditames econômicos das atividades que desempenham (ARNAUD, 1999, pp. 160-167).

Os impactos da globalização são sentidos nos diferentes âmbitos do ordenamento jurídico, e provocam reações de ampliação da influência do mercado sobre as formas de regulação. Ao mesmo tempo em que incentivam a ruptura da unidade e do fechamento do sistema exclusivamente estatal de direito, abrem caminho para a inserção das pautas de grupos que realizam o que a literatura tem recorrentemente chamado de “globalização de baixo para cima” (SANTOS, 1997) ou de “democratização global por baixo” (ARNAUD, 1999, p. 170). Os movimentos sociais seriam, nos países em processo de construção de uma tradição de instituições democráticas, os responsáveis por antever a necessidade de ampliação do conceito de democracia, ao “incluir práticas sociais e culturais, que não sejam somente as do Estado”. Desta ação, resultaria uma nova concepção de cidadania (Ibid., p. 170):

Moradia, saúde, educação, direitos dos agricultores sem terra, defesa do meio ambiente, preocupações ecológicas, igualdade de raças e de sexos, livre utilização do corpo e liberação dos comportamentos ligados à sexualidade motivam o aparecimento de grupos de luta pela igualdade de direitos e a instalação de democracias efetivas. As pessoas, a partir da base, reclamam o direito à diferença, de tal forma que a diferença não seja mais uma fonte de desigualdade, e que um Estado não tenha mais qualquer direito a rechaçá-la sob o pretexto de estabelecer uma igualdade como base de um regime democrático (ARNAUD, 1999, p. 171).

Constata-se, portanto, que a despeito da crescente fragmentação e segmentação por que passam diferentes conceitos chave para a compreensão do papel do Estado, do direito e de suas instituições nas democracias globais, é possível observar um processo indiscutivelmente afirmativo de direitos nas sociedades atuais – direitos estes que não significam necessariamente uma formulação a partir do Estado. Campos de regulação autônomos concorrem com a norma positiva, abrindo caminho para uma disputa entre mercado, sujeitos, grupos de interesse e movimentos sociais. Isso significa que a globalização e as iniciativas de caráter econômico não são suficientes para romper com as expectativas por conquistas de direitos, que são primordialmente direcionadas ao Estado nos regimes políticos, ainda que não o sejam de forma exclusiva. Pode-se diagnosticar profundas mudança de significado, de comportamento, de formas de exercício de poder e autoridade, mas seria um equívoco aceitar um discurso de omissão ou de apatia da ação estatal. As formas estatais de produção normativa são mantidas, mas recebem em seu interior influxos de outras fontes (ARNAUD, 1999, p. 173). O Estado é considerado um “agente de peso suscetível” para a proteção de direitos frente à ordem global. Ao fazer isso, ele organiza sua paradoxal perda de poder como uma retomada, uma “expansão segundo novas modalidades” (Ibid., p. 174). Essas novas modalidades são lidas pelas tendências democratizantes da reforma do Judiciário como formas de inclusão da participação popular no interior dos tribunais. Este é o caso das audiências públicas.

Nesse sentido, os diagnósticos de Santos e Arnaud possibilitam identificar a crise do Estado social e a globalização econômica como causas que provocam a transformação do Estado enquanto agente soberano e responsável pelo controle e regulação social, o que irá produzir duas conseqüências, dirigidas às instituições judiciais e às formas de justificação política de sua expansão. A primeira, de cunho institucional, diz respeito à implementação de diferentes projetos de reforma do Judiciário como solução para os problemas de eficiência, otimização e democracia das instituições judiciais frente ao contexto de regulação jurídica plural e de hiperinflação legislativa. Isso provocará alterações nos desenhos institucionais dos tribunais, além de inserir novas lógicas de funcionamento em seu interior. A segunda conseqüência, percebida no âmbito da justificação dos processos em curso, pode ser descrita pelo conceito de “soberania complexa”, de Vianna e Burgos (2002), e aponta para a ampliação do papel dos tribunais nos regimes democráticos. Segundo os autores, a multiplicação de agentes legitimados para a atuação jurisdicional significa a produção de um

novo espaço de construção da cidadania social. Os tribunais passam a ser um novo local de afirmação política.

Os efeitos da reestruturação do Judiciário se materializam em dinâmicas concretas e contraditórias. Ao mesmo tempo em que projetos da reforma da justiça exigem gestão eficiente da máquina judicial, incentivam a participação de diferentes agentes em seus procedimentos, ampliando o tempo processual ou a complexidade de seus trâmites. As audiências públicas, objeto do presente estudo, devem ser analisadas à luz dessas relações contraditórias. Esse alerta permite perceber o quanto tais contradições são ocultadas pelo discurso justificador das audiências públicas e das demais formas de participação nos tribunais, que enfatizam exclusivamente a importância da intervenção social na condução das decisões políticas e a proeminência do Judiciário neste âmbito. Segundo este discurso, caberia aos tribunais responder de forma satisfatória à demanda por abertura e diálogo com a sociedade. Nesse sentido, há uma tentativa de enquadrar as audiências públicas em uma lógica de complexificação da ação jurisdicional dentro do Estado. Mas será que isso é compatível com o cenário de fragmentação do direito? Há participação em um direito suprido, substituído e suplantado? Como solucionar o paradoxo entre um direito forte, mas desintegrado? Qual é a realidade operativa das audiências públicas? Dito de outro modo, quão participativos são os instrumentos destinados à ampliação da participação no interior dos processos jurisdicionais?

Note-se que tanto a abordagem institucional da reforma da justiça quanto a noção de soberania complexa, que justifica o advento da expansão dos tribunais, são fatores explicativos condizentes com a implementação das audiências jurisdicionais. Ao observar o discurso dos ministros na abertura das sessões públicas, percebe-se em suas falas a clara comparação da tribuna judicial com a “casa do povo”, ou mesmo afirmações que transparecem o objetivo de “legitimar coletivamente as decisões tomadas nas cortes” (BRASIL, 2008, p.145 e 599). Tais inovações, todavia, têm o potencial de arquitetar uma real participação social nas estruturas judiciais? Os ministros consideraram os argumentos trazidos para a composição dos votos? Os argumentos da sociedade civil são determinantes para a tomada de decisão? A observância destas questões será ressaltada em todo o curso da discussão.

1.2. Reforma do Judiciário: diagnósticos e propostas normativas para as instituições judiciais

A reforma do Judiciário brasileiro tem sido orquestrada a partir de uma série de projetos legislativos, alterações processuais, instituição de metas e novos procedimentos sobre os tribunais e demais órgãos do sistema de justiça, como Ministério Público e Defensorias. Este conjunto multifacetado de iniciativas parte de múltiplas perspectivas e avaliações sobre os déficits e necessidades de melhoria das instituições judiciais. As análises sobre estes processos também têm produzido diferentes pontos de vista a respeito das conseqüências advindas das iniciativas de reforma. Contudo, sob um aspecto não há divergência. Independente da estratégia de ação defendida, a idéia de que é necessário reformar as instituições judiciais é inquestionável. Destacam-se cinco perspectivas a respeito do processo de expansão do Judiciário e das possíveis reformas da justiça: a perspectiva sistêmico-funcional, a de paternalismo judicial, a liberal-economicista, a democrático-emancipatória, e a participativo-associativista.

A primeira toma por pressuposto a diferenciação funcional da teoria sistêmica para ressaltar os possíveis danos gerados por um processo de ruptura das funções e papéis tradicionalmente desempenhados pelos sistemas sociais, especialmente o jurídico (CAMPILONGO, 1999). A “desdiferenciação funcional” seria atribuída a um movimento macrossocial de corrupção sistêmica – interferência sobre programas, códigos e funções – da política e da economia sobre o direito, alimentados, na atuação concreta dos agentes do sistema jurídico, pela ação política dos magistrados, que produziria como conseqüência a emergência de uma magistratura “eficiente”, centrada nos padrões econômicos de comunicação sistêmica. O maior risco da politização do direito seria, para esta abordagem, a economização do direito (LEITE, 2010). Infere-se desse diagnóstico, que a solução para a crise das instituições de justiça seria dada pelo fortalecimento das estruturas internas do sistema jurídico. A retomada dos parâmetros sistêmicos de funcionamento significa a restrição da atuação dos operadores jurídicos conforme os atributos concernentes à forma do direito estatal.

A segunda perspectiva toma por base a crítica produzida por Arantes ao paternalismo exercido pelo Ministério Público em substituição a uma ação autônoma da sociedade civil. O autor utilizou metodologia de entrevista com os agentes do MP, buscando identificar quais eram suas próprias impressões acerca da atuação institucional deste órgão. Esse modelo de pesquisa permitiu-lhe retirar inferências e hipóteses descritivas sobre as formas de atuação dos agentes. Entretanto, ela tem, a limitação de contar principalmente com as representações que os indivíduos fazem sobre o exercício de sua função, o que pode deixar, em segundo plano, elementos importantes, entre eles, a capacidade de identificar e reconhecer o protagonismo dos agentes e o diálogo realizado pela sociedade civil e movimentos sociais com estas instituições formais. Essa abordagem, preocupada com um possível “paternalismo” das instituições judiciais, assevera que o comportamento protagonista de instituições como o MP usurparia a própria concepção de soberania popular, uma vez que a mobilização social seria pacificada, desmotivada e desencorajada por uma espera passiva de concessões advindas do ativismo judicial, que atuaria de forma inconstante e com ímpeto regulatório (ARANTES, 1999).

As duas perspectivas anteriores são menos relevantes para o objetivo deste trabalho, por duas razões. Por um lado, não abordam diretamente a participação social nas instituições judiciais; e, por outro, não foram determinantes na construção dos projetos oficiais de reforma do Judiciário. Fundamental para o objeto do presente estudo e amplamente difundidas no debate acadêmico e público, são as tendências liberal-economicista, democrático-emancipatória e participativo-associativa, sobre as quais será dedicada uma análise mais detida a respeito de seus pressupostos e conseqüências.

A abordagem liberal-economicista identifica, no protagonismo excessivo dos juízes, uma das causas de aumento da incerteza dos mercados, uma vez que não há respeito aos parâmetros da legalidade para a tomada das decisões judiciais. Esta é a leitura de Pinheiro (2003), cujo argumento é fundamentado em pesquisa realizada com juízes em todo o Brasil, em que são questionados sobre opiniões e atitudes em relação ao ativismo judicial e à promoção de justiça social. A partir das falas dos magistrados, que afirmaram, em maioria, preferir a realização da justiça distributiva em detrimento de uma ação limitada ao formalismo e ao campo estrito das normas jurídicas, o autor defendeu que um comportamento com tais características de arbitrariedade e inconstância é prejudicial às instituições econômicas, e que, por tais motivos, os juízes deveriam ter sua atuação controlada. Propôs, como reação, uma

série de reformas que diminuíssem o papel do Estado e sua intervenção nas formas de regulação social, especialmente das atividades econômicas (PINHEIRO, 2003).

A concepção democrático-emancipatória, formulada por Santos (1995), considera que o processo de avaliação do Judiciário a partir de critérios econômicos seria uma típica reação ao protagonismo e responsabilização judicial dos magistrados pelas condições sociais da população carente frente à crise do Estado de bem estar. A situação “dilemática” vivida pelos tribunais é fruto da percepção mais clara do contraste central de seu papel social. Por um lado, é atribuída aos tribunais a independência corporativa e, por outro, a independência democrática. Independência corporativa relaciona-se com a defesa “dos interesses e privilégios da classe dos magistrados, coexistindo com um desempenho reativo, centrado na microlitigação clássica e politicamente neutralizada”. A independência democrática, por sua vez, está centrada na concepção de que os tribunais devem assumir sua “cota-parte de responsabilidade política no sistema democrático através de um desempenho mais pró-ativo e politicamente controverso” (SANTOS, 1995, p. 10). O dilema está, portanto, na impossibilidade de conciliação destas duas formas de independência, uma vez que uma pressupõe neutralidade e ação meramente reativa e individual e a outra, como elemento base da democratização, exige uma atuação mais propositiva, conectada com o exercício de um papel político engajado dos tribunais por parte dos agentes decisórios. Sendo assim, para a realização de uma “revolução democrática da justiça”, os tribunais deveriam aceitar a responsabilidade sobre a promoção de políticas públicas e a garantia de direitos sociais de forma protagonista; assumindo, quando necessário, o papel do Executivo na realização destas funções (SANTOS, 2007).

Em análise exploratória acerca da crescente influência de uma agenda quantitativa sobre o Judiciário, Fragale (2007) oferece um quadro que permite identificar a posição das duas abordagens anteriores no interior das propostas de reforma da justiça. Conforme sua classificação, a abordagem democrático-emancipatória denomina-se Judiciário democrático e a liberal-economicista, Judiciário Mínimo. A essas duas se soma uma terceira perspectiva, a *corporativo-conservadora*. Esta última sustenta que o problema central da justiça brasileira está na insuficiência dos meios e dificuldades de funcionamento de suas organizações, aspectos meramente internos ao sistema jurídico e aos órgãos executores do Judiciário. Traz como solução a massiva alteração de procedimentos judiciais, especialmente da legislação processual, o que poderia ser realizado sem interferir agressivamente na série de conquistas e prerrogativas atinentes às diferentes classes componentes do Judiciário.

A primeira perspectiva – *Judiciário democrático* – ressalta o profundo distanciamento entre a magistratura e a resolução de problemas políticos e sociais, sem deixar de admitir, contudo, a existência de entraves administrativos e a insuficiência dos serviços. Defende como solução democratizante, a ampliação da autonomia funcional dos juízes, que poderiam participar da tomada de decisões administrativas; além da necessidade de universalizar efetivamente o acesso à justiça para todos os cidadãos. Por fim, a segunda perspectiva – *Judiciário Mínimo* – considera que os déficits judiciais seriam causados por um processo de crescente litigiosidade social, cuja explosão, causa do aumento do congestionamento processual, seria o motivo principal dos problemas de estrutura do sistema de justiça. A solução apresentada seria a otimização das estruturas judiciais a partir de um choque de eficiência gerencial, com o objetivo de reduzir custos e o tempo de duração processual (FRAGALE, 2007). Essa perspectiva poderia ser incluída em um contexto de reforma do Estado, que pressupõe a leitura de necessária diminuição dos aparelhos estatais a favor de maior liberdade individual e deslocamento para a iniciativa privada, lógica do pensamento neoliberal e uma das causas estruturais do reposicionamento do Estado e de suas instituições, conforme discussão apresentada no item anterior.

A sistematização de Fragale permite observar como vêm sendo manejados diferentes projetos de reestruturação das instituições judiciais frente aos impactos promovidos pelas mudanças sócio-políticas das democracias contemporâneas e pela influência da globalização econômica na regulação jurídica. No plano das ações concretas, tais reformas procuram criar novos modelos de ação, controle e otimização das instituições judiciais, seja por meio de procedimentos administrativos, seja através da própria legislação processual, ou, de forma mais ampla, a partir da intervenção nos processos de ensino nas carreiras jurídicas e nas formas de sociabilidade do serviço público, especialmente da magistratura. As perspectivas liberal-economicista e democrático-emancipatória disputam o conteúdo destas ações concretas. A primeira pressupõe a necessária diminuição do Estado e a descentralização da ação judicial (PINHEIRO, 2003); a segunda defende a democratização da atividade judicante (SANTOS, 2007).

É visível o conflito entre as concepções liberal-economicista e democrático-emancipatória sobre quais seriam os atributos ideais para uma transformação das estruturas judiciais. No entanto, cabe perguntar se este conflito efetivamente reflete-se na realidade dos projetos de reforma implementados nos últimos governos. Parece que não. Quando se analisa atentamente o processo de reforma da justiça, a divergência entre as concepções destacadas é

mais aparente do que real. As críticas economicistas a respeito da proeminência política dos tribunais não desconstruem ou desmotivam as expectativas otimistas e visivelmente favoráveis ao processo de expansão do Judiciário sobre diferentes esferas sociais defendido pelos olhares democratizantes. Em certa medida, essa visão positiva fundamenta-se em um conjunto de ações adotadas pelos tribunais, conferindo prestações jurídicas de caráter social relevante, como o caso da demarcação de terras indígenas na Serra Raposa do Sol⁵. Também é possível imputar tal otimismo à instauração de procedimentos participativos no interior das estruturas judiciais, como, por exemplo, as audiências públicas realizadas no STF. A existência de uma abertura procedimental para a participação significa democratização?

Apesar de ser possível identificar, em um determinado período, uma clara separação entre as diferentes propostas de reforma do Judiciário, o que se vê, nas ações políticas concretas, é uma mistura entre a abordagem liberal-economicista e a democrático-emancipatória. É tão ampla a intersecção entre as duas esferas no âmbito das instituições, que as próprias interpretações teóricas sobre a reforma passam a reproduzir uma conexão estratégica entre argumentos das diferentes abordagens. As leituras da reforma judicial que, em um primeiro momento, privilegiavam a defesa da ação política, centrada em uma preocupação de promoção de justiça cidadã (SANTOS, 1995), passam a assumir o discurso da necessidade de uma justiça célere, eficiente e transparente – pressupostos lançados pelo paradigma econômico. Afirmam que tais características também são elementos chave para a garantia de uma justiça democrática. A perspectiva democrático-emancipatória passou a correlacionar as reformas dos órgãos administrativos com o reconhecimento de que um efetivo acesso à justiça significaria a possibilidade de uma justiça célere. A superação de entraves procedimentais deixou de ser vista como uma mera conquista administrativa, mas sim como sinal de justiça “democraticamente eficiente” (SANTOS, 2007, p. 46). À primeira vista, essa interpretação pode ser observada como um processo de reação ao paradigma estritamente econômico; mas parece mais lógico tratá-la como a adoção de uma postura estratégica diante da inevitabilidade da inserção de tais parâmetros de eficiência nas alterações substantivas do sistema de justiça. No discurso de Santos, esta leitura mais “pragmática” dos valores econômicos inseridos nas estruturas jurídico-institucionais é bastante visível quando se comparam seus trabalhos antigos com os atuais (SANTOS, 1995 e 2007).

⁵ O caso Serra Raposa do Sol foi amplamente noticiado pela mídia brasileira, pois seu resultado foi determinante para a garantia dos direitos dos povos indígenas do local. Os ministros do STF decidiram pela demarcação das terras indígenas na região, prevendo a retirada dos arroteiros do local. Historicamente estes grupos viviam em conflito pela ocupação de áreas tradicionais de um conjunto de tribos remanescentes no território. Ver mais em: RAPOSA, 2010.

A abordagem liberal-economicista, apesar de também ter adotado um discurso mais sensível aos problemas sociais, não abandonou o pressuposto de que as instituições judiciais são um entrave ao desenvolvimento econômico. A partir desta chave, o Judiciário segue visto como uma barreira central para a criação de ambientes propícios aos investimentos. As reformas internas seriam, portanto, necessárias para a construção de novos caminhos jurídicos férteis para a economia. De encontro a esta perspectiva, os projetos apresentados como democratizantes são minimizados em favor de reformas que promovam celeridade, eficiência e segurança jurídica. Considerados como o “trio-fantástico”, o ponto principal de todas as ações é pretensamente garantir um ambiente judicial atento ao mercado (ABRÃO, VESTENA, 2009, p. 04).

É necessário observar, portanto, que a construção de projetos de reforma do Judiciário e o diálogo realizado pelos agentes do sistema de justiça são menos independentes e autônomos do que a abordagem democrático-emancipatória acredita. Certamente, magistrados, servidores, defensores, agentes do Ministério Público, bem como movimentos sociais e setores da sociedade civil, exercem algum tipo de papel nos processos de transformação e inovação das estruturas judiciais. Muitas das conquistas alcançadas em matéria de direitos sociais e direitos humanos recebem o impulso de diferentes ações, coletivamente ou individualmente orquestradas, para as quais esses sujeitos se mobilizam e tomam iniciativas. Contudo, não se pode deixar de observar que uma conjuntura propícia, resultado de uma soma de fatores estruturais sócio-econômicos, provocou estas transformações: a promoção de políticas públicas a partir do Judiciário não pode ser vista dissociada do processo de ingovernabilidade e da incapacidade de superação das crises conjunturais da economia pelo poder executivo (FARIA, 2002, p. 15). O discurso democrático-emancipatório alinha-se com a abordagem liberal-economicista porque os interesses e posições de poder da estrutura sócio-econômica determinam as fronteiras da reforma da justiça. O excesso de confiança no direito impede a verificação desses limites reais. Considerá-los é necessário para uma análise crítica do papel democratizante das audiências públicas.

A influência da globalização também é determinante dos processos de reforma do Judiciário. Documentos técnicos, notas oficiais e estudos direcionados de organismos multilaterais têm sido utilizados como fundamento para a construção dos projetos de reforma nos judiciários latino-americanos e dos países do Caribe. O Banco Mundial e outros setores do mercado internacional elaboraram pesquisas a respeito dos entraves que instituições de

justiça ineficientes significam para o desenvolvimento econômico devido ao desestímulo aos investimentos. Candéas (2004) sistematizou estes documentos e procurou compreender de que forma exerciam influência “paranormativa” sobre as instituições judiciais. Ou seja, identificou que, mesmo sem força normativa ou poder vinculante formal, esses estudos foram incorporados de forma explícita aos projetos e iniciativas de transformação do Judiciário e inovações procedimentais implementadas naqueles países (CANDEAS, 2004).

Os documentos dos organismos multilaterais concentram-se sobre os seguintes aspectos: *a.* acesso à justiça; *b.* credibilidade das instituições; *c.* eficiência da prestação jurisdicional; *d.* transparência das decisões e da ação dos magistrados; *e.* independência dos juízes frente aos valores “ideológicos” e partidários; *f.* previsibilidade na fundamentação e cumprimento das decisões judiciais e, por último, mas não menos essencial; *g.* o pressuposto fundamental do papel do Judiciário como protetor do cânone da propriedade privada e garantidor da manutenção dos contratos (CANDEAS, 2004). Estas diretrizes foram recebidas como “valores” inseridos nas razões e motivos de reforma do Judiciário brasileiro. O documento “Judiciário e Economia”, redigido pela então Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, no ano de 2005, reproduziu as diretrizes da nota 319 do Banco Mundial, modulada para as estruturas da justiça brasileira. Esse documento foi gerado no contexto da emenda constitucional 45 de 2004, que previu a “Reforma do Judiciário” e, em seu conteúdo, continha uma série de propostas de alterações procedimentais⁶ para a consecução do “Pacto por um Judiciário mais rápido e republicano”⁷ (FRAGALE, 2004; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004).

A criação do Conselho Nacional de Justiça, a partir da Emenda Constitucional 45, e as diretrizes por ele emanadas em seus primeiros anos de funcionamento têm demonstrado o quanto é impactante o discurso da eficiência e da otimização sobre as instituições judiciais. Um exemplo disso é o estabelecimento crescente de metas quantitativas, que devem ser

⁶ A Secretaria de Reforma do Judiciário propunha as seguintes reformas: alterações no procedimento de execução civil, projeto sobre a contenção de matérias repetitivas nos tribunais, projeto de súmulas impeditivas de recurso, fim do efeito suspensivo da apelação e divórcio extrajudicial (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004). Algumas destas já foram encaminhadas e encontram-se implementadas, como o divórcio extrajudicial em cartório, por exemplo, pela Lei 11.441 de 2007.

⁷ O primeiro “Pacto por um Judiciário mais rápido e republicano” foi estabelecido em 2004, com a participação do Supremo Tribunal Federal, do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Essas três entidades firmaram uma parceria para melhorar as instituições do país. Seu objetivo é consolidar a democracia por meio de um conjunto de iniciativas em prol da modernização do Judiciário. Ver mais em: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Reforma do Judiciário. Pacto Republicano.

Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRNN.htm>>. Acesso em 15 out. 2010.

cumpridas por todos os tribunais, inclusive pelos superiores, determinando quais são as ações prioritárias dentro do planejamento estratégico das instituições de justiça. A famosa “meta 2”⁸ foi amplamente criticada pela magistratura, pois tinha por objetivo a exigência de que todos os processos ingressados antes do ano de 2003 fossem julgados. Aparentemente positiva no que diz respeito ao combate à morosidade judicial, gerou resultados certamente contraditórios, como decisões precipitadas, arquivamento de processos para fins estatísticos e a paralisação de julgamento de processos novos.

Os dados a respeito do impacto dessas metas nas estruturas judiciais ainda são muito incipientes, mas produzem indícios sobre os possíveis resultados danosos da pressão por eficiência nas inovações institucionais. Pense-se, por exemplo, no processo constitucional: mais complexo pela instituição das audiências públicas ou pela intervenção de *amici curiae*, poderá resistir ao paradigma da celeridade? Há tempo para a avaliação da pluralidade de argumentos levantados pela sociedade civil? Diante de pautas assoberbadas de julgamentos e inúmeras metas e atividades administrativas a gerir, os próprios ministros do Supremo têm efetivamente participado e dado relevância a estes eventos de intervenção social? Essas questões oferecem um guia empírico para avaliar como as inovações jurisdicionais implementadas sobre um discurso de democratização podem ou não resistir ao processo de sobreposição de valores como celeridade e eficiência, que prosperaram de forma relevante nas instituições de justiça.

Em resumo, verifica-se que as estruturas e conjunturas socioeconômicas condicionam as possibilidades de reforma do Judiciário. Impõem limites ao discurso de democratização e imprimem sentido às instituições que reproduzem contextos e padrões sociais hegemônicos. Identifica-se, no entanto, uma aposta na consolidação do sistema de justiça como uma arena de lutas e espaço de conquistas políticas para movimentos sociais e sociedade civil. Essa tendência leva à valorização das inovações jurisdicionais e dos instrumentos de participação no interior do processo jurídico. Isso produz discursos legitimadores e esperançosos a respeito do potencial democrático de institutos como a audiência pública. Uma vez que tais questões foram profundamente teorizadas pela quinta tendência anunciada no início deste tópico, a abordagem participativo-associativa, essa será objeto de análise do próximo item.

⁸ A “meta 2”, estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça, consiste em: “2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores)”. Disponível em: <www.enj.jus.br>. Acesso em 16 out. 2010.

1.3. Soberania Complexa e a Justificação Política da Expansão dos Tribunais

A expansão dos tribunais sobre as esferas da vida já é quase um senso comum nas discussões acadêmicas e políticas. Multiplicam-se notícias a respeito da concessão de remédios pelos tribunais, de cirurgias, ou de vagas em escolas e creches. O STF foi incitado a decidir sobre as ações afirmativas nas universidades e também sobre a lei que determina a punição dos torturadores do regime militar brasileiro. Os tribunais desempenham papel essencial sobre a política brasileira e sobre as relações sociais cotidianas, especialmente aquelas que envolvem alguma demanda dos cidadãos perante o Estado. Nesse sentido, a ampliação do papel político do Judiciário é vista por muitos, não como um problema, mas sim como uma oportunidade nova, um caminho alternativo para a disputa por direitos e prestações do Estado, bem como um novo motor para a mobilização social. Essa perspectiva de observação conduz à produção de uma série de fundamentos normativos que justificam e ressaltam as possibilidades de conquistas políticas dentro do sistema de justiça.

As formas de legitimação estatal vêm se reestruturando. Vianna e Burgos⁹ foram pioneiros nas pesquisas sobre essa questão. Os autores procuram redesenhar a teoria da soberania política do Estado a fim de compreender formas de justificação de atividades estatais disseminadas em ramos como o poder judiciário. Esse projeto é realizado por meio de análise teórica e empírica de determinados instrumentos e formas de procedimento judiciais que ampliam as modalidades de representação funcional em seu interior, como as ações civis públicas e seu papel na mobilização política. Os estudos de Vianna e Burgos foram direcionados para a compreensão do potencial democratizante da reforma do Judiciário. Sistematizaram vasta literatura que analisa a expansão dos tribunais nas sociedades modernas, a partir do questionamento acerca de como uma conjunção de fatores, reunidos em determinados desenhos institucionais, poderiam garantir, por meio da revisão e atuação judicial, a afirmação de conquistas sociais positivadas nas cartas constitucionais¹⁰.

⁹ Vianna e Burgos têm, de forma recorrente, realizado estudos sobre os processos políticos nas instituições de justiça e sobre a judicialização das relações sociais no Brasil. Contudo, para os objetivos deste trabalho, a abordagem escolhida foi a de um de seus artigos recentes – Revolução Processual e Democracia Progressiva – acerca da utilização das ações civis públicas no sistema de justiça brasileiro.

¹⁰ A literatura a respeito da expansão do Judiciário nas sociedades modernas é vasta. Seu marco inaugural na literatura norte-americana consiste na obra de Tate e Vallinder (1999), criadores da expressão muito utilizada “judicialização da política”. Esta literatura foi recebida e reformulada a partir da perspectiva pátria. Pode-se

Ao aplicar tais modelos institucionais à realidade da justiça brasileira, ressaltam o aspecto positivo do processo de expansão do Judiciário, como, por exemplo, a possibilidade de ampliação do próprio conceito de soberania popular pela constituição de um novo espaço de representação da vontade do povo, que passaria a atuar, inclusive, no controle das leis (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 340). Em contrapartida, não ignoram o fato de que a expansão sistêmica do direito sobre as esferas da vida pode ser vista como uma patologia, posto que formadora de uma cidadania passiva, em que os cidadãos e movimentos sociais tornar-se-iam meros clientes da atuação administrativa do Estado através do Judiciário (Ibid., p. 341).

Munidos por resultados empíricos sobre a utilização de ações civis públicas no Brasil, contestam a leitura pessimista da representação funcional presente na concepção de Arantes sobre a atuação do Ministério Público (Ibid., p. 482). Afirmam que, durante o processo de constituição de uma sociedade moderna, com instituições democráticas, no Brasil, a existência de regimes conservadores e ditatoriais teria impedido a consolidação de reais condições para a autonomia e liberdade de associação, características essenciais para uma utilização fértil das instituições de representação política (Ibid., p. 483). Nesse ponto, ressaltam a “natureza bifronte” das formas de representação: a política e a funcional. Diante da observação de uma sociedade amplamente complexa, na qual diferentes elementos determinam e influenciam o estabelecimento das relações sociais e daquelas direcionadas a uma prestação do Estado, não se poderia afirmar que um tipo de representação deveria ter predominância sobre a outra. É bastante comum, inclusive, que aquela de caráter político ceda espaço para a de predominância funcional, o que se dá graças à opção do legislador constitucional que, além de admitir a necessidade das duas formas, procurou torná-las complementares. O reconhecimento dos limites da representação política para a promoção de transformação social é pressuposto inquestionável. Vianna e Burgos atribuem essa impossibilidade, entre outros elementos, à “falta de sedimentação de vínculos fortes com a sociedade” por parte dos representantes políticos (Ibid., p. 483). Ao não identificar na política os meios adequados para levar adiante suas reivindicações, os grupos políticos – sindicatos, associações, movimentos sociais – encontram na representação funcional uma forma complementar de manifestação de suas vontades, o que justifica, de forma diferenciada, a própria soberania que legitima o Estado. Os autores classificam esta forma mais plural, ampla e diferenciada de soberania, com a categoria “soberania complexa”. Segundo os autores:

mencionar os trabalhos de Vianna e Burgos, (1999); Arantes (1999), Sadek (1995), dentre uma série de pesquisadores que aprofundou tais debates na academia brasileira.

A soberania complexa, por razões peculiares à formação do Brasil moderno, longe de significar uma prática social em antagonismo com o sistema da representação política, tem, entre nós, recepção constitucional, admitindo oportunidades plurais para o exercício da cidadania (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 483).

A configuração dessa “formatação institucional” posiciona os caminhos procedimentais do sistema jurídico como peças fundamentais de convergência da mobilização política. O incremento da procura do Judiciário, a ampliação das demandas em seu interior e a utilização das formas de representação funcional de forma cada vez mais freqüente, proporcionam as condições para que os tribunais possam tomar decisões de forte impacto macropolítico. Como instituição constitucionalmente legitimada para fazê-lo, o Ministério Público também acresce sua ingerência na mobilização estratégica dos interesses sociais (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 484).

Tratando especificamente das ações coletivas, sua particular importância estaria na capacidade de articular demandas de grupos e de debater novos direitos ainda pouco consolidados e emergentes, seja perante o Estado, seja perante a iniciativa privada. Dessa forma, novas formas de regulação democrática poderiam ser desenvolvidas de forma pontual, mas não necessariamente individualista; ademais “tais arenas, a par de realizarem movimentos defensivos da sociedade em face de abusos de poder do Estado e do mercado, têm servido como lugar de afirmação de novos direitos e de participação na construção da agenda pública” (Ibid., p. 484).

A formação de novos sujeitos de direitos e o contexto estrutural de precarização de sua prestação, advindos respectivamente da globalização e dos processos político-econômicos de descentralização do Estado, intensificam a necessidade de construção de alternativas frente ao processo em curso. O poder judiciário, munido de um desenho institucional que prevê formas de representação funcional para o pleito de diferentes classes, posiciona-se como espaço central de ação política. No entanto, somente a análise crítica sobre limites adstritos a esse processo de intervenção poderá revelar em que medida suas conseqüências serão democráticas, meramente conjunturais, ou ainda capazes de romper com o formalismo característico das estruturas judiciais. Será possível divergir da análise positiva de Vianna e Burgos a respeito do papel democrático assumido pelo Judiciário na sociedade contemporânea? Quais os limites de uma instituição formal, como o Supremo, para a promoção de políticas públicas de caráter emancipatório? O ingresso de agentes com a

prerrogativa de interferir argumentativamente nas decisões dos ministros garante a afirmação de posições críticas ou transformadoras no interior do sistema de justiça?

Vianna e Burgos, a partir de seu ponto de análise, observam crescente protagonismo social em conjunção com os espaços de representação funcional. Dados coletados na pesquisa empírica organizada pelos autores refutam a observação de uma representação funcional paternalista, como a identificada por Arantes (1999). Certamente, a diferença entre seus desenhos de pesquisa produziu resultados diversos. Vianna e Burgos partiram de um banco de dados de ações civis públicas, identificando os temas, áreas de impacto e agentes envolvidos nos processos como réus e autores, o que permitiu produzir um diagnóstico de como esses procedimentos vêm sendo conduzidos e sob quais interesses processuais e materiais (VIANNA; BURGOS, 2002). Arantes, por outro lado, utilizou metodologia de entrevista com os agentes do MP, buscando identificar quais eram suas próprias impressões acerca da atuação institucional deste órgão (ARANTES, 1999). Esse modelo de pesquisa permite retirar hipóteses descritivas sobre as formas de atuação dos agentes, limitando-se, contudo, a afirmações restritas às representações que os indivíduos fazem sobre o exercício de sua função, o que pode relegar elementos importantes. Dentre eles, ressalta-se a capacidade de identificar o protagonismo de diversos agentes que levam suas demandas e experiências sociais para instrumentalizar a ação do órgão por meio dos procuradores. Outro elemento possivelmente deixado para um segundo plano é o diálogo realizado pela sociedade civil e movimentos sociais com estas instituições formais, como já referido anteriormente. Observa-se, portanto, a expansão dos tribunais, a judicialização das relações sociais e a abertura para uma atuação mais protagonista dos órgãos judicialmente investidos como um processo complexo, permeado por uma série de contradições. O que pode ser analisado como um avanço social em determinado período, pode ser observado mais adiante como causa não planejada de danos futuros. Nesse sentido, diferenciam-se análises e perspectivas.

Ao levantar dados sobre a condução das ações judiciais, a pesquisa de Vianna e Burgos possui capacidade descritiva mais concreta sobre o processo de ampliação dos mecanismos de representação funcional na sociedade brasileira. As conclusões finais de seu estudo são as seguintes:

(...) tem-se uma forte indicação de que a sociedade já começa a perceber nessas novas instituições da democracia brasileira a possibilidade de participação na vida pública e de aquisição de direitos. Não são pequenos, contudo, os desafios aí presentes. Um deles está em que aqueles que ocupam posições de comando nas instituições da democracia representativa saibam

compreender os caminhos de convergência e de ação complementar com os atores e instituições da representação funcional, e vice-versa; outro, e não menos importante, está em que as instituições do direito e seus operadores se ergam à altura das responsabilidades que essa modelagem de democracia lhes confere (...) (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 484)

O diálogo entre os componentes das instituições de representação funcional e de representação política, bem como o processo de sensibilização e preparação dos agentes jurídicos para lidar com seu novo e importante papel na democracia são desafios destacados nas conclusões do trabalho desenvolvido. Seu pressuposto – a existência de novas formas de sociabilidade política, a partir da ampliação do Judiciário – serve à compreensão do processo de abertura institucional da suprema corte brasileira para a participação social por meio das audiências públicas jurisdicionais. Essa discussão que fundamenta, no constitucionalismo e no papel da revisão judicial, os propulsores da expansão do Judiciário nas democracias modernas, é essencial para a compreensão de como vêm sendo implementados procedimentos participativos nas estruturas judiciais brasileiras, pois relaciona a intervenção coletiva da sociedade à legitimação do Judiciário como agente central na pauta política.

O primeiro desafio elencado por Vianna e Burgos – a aproximação e ampliação do diálogo entre representantes políticos e representantes funcionais – conecta-se, sob duas perspectivas, com a hipótese em análise neste trabalho. Primeiro, ressalta-se o diagnóstico de negação e substituição da concepção clássica de soberania, cuja base posicionava-se em uma divisão estrita entre os poderes e concentrava, na representação política formal, todo o conteúdo de legitimidade popular do regime democrático. Essa leitura tradicional concebia que todos os avanços de conteúdo democrático deveriam ser forjados e legitimados a partir da ação política majoritária, ou seja, a partir da eleição de representantes capazes de conduzir uma produção legislativa coerente com as demandas sociais e garantir a realização de políticas públicas de interesse geral.

Segundo os autores, esse pressuposto vem perdendo validade na conjuntura dos regimes políticos atuais. A diminuição de expectativas em relação às instituições formais representativas é atribuída à crítica que estas vêm recebendo devido ao seu fechamento, elitismo e incapacidade de ação efetiva. Somando-se a esse elemento, Vianna e Burgos levantam a importância e relevância que assumem os mecanismos de representação funcional constitucionalmente legitimados. No plano do conteúdo das leis, o constitucionalismo moderno, além de conferir desenhos institucionais propícios para o aumento da ação das

cortes, também conferiu o que os autores chamam de “positivação da filosofia”, ou seja, a afirmação de valores políticos fundamentais, como igualdade e liberdade, nos preâmbulos e direitos consagrados nas cartas constitucionais, cujo caráter é de irremovibilidade, ou seja, de imposição de limites à regra da maioria (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 359).

Nesse sentido, observa-se o paradoxo sob o qual é colocado o poder judiciário. De um lado, seus representantes não são eleitos, não possuem submissão alguma ao controle dos eleitores e devem desempenhar suas prerrogativas fundados em um caráter eminentemente técnico. E, por outro, são responsáveis por exercer a representação “dos princípios constitutivos do corpo político, vale dizer, da filosofia positivada nos textos constitucionais” (Ibid., p. 367). Cientes dessa responsabilidade e reconhecendo os limites que restringem a ação política às formas de representação da soberania somente nas instituições majoritárias, Vianna e Burgos ressaltam a necessidade de ampliação das modalidades de exercício da vontade do povo. A soberania complexa serve, nas sociedades atuais, para a compreensão de uma expressiva pluralidade de outras formas de soberania, “como atestam os processos de afirmação da democracia deliberativa, da democracia participativa e das organizações não governamentais”. Ao lado da cidadania política, tais mecanismos formam uma “cidadania social”¹¹, na qual a sociedade civil manifesta sua racionalidade e eticidade (Ibid., p. 370).

Vianna e Burgos vêem este processo como um caminho que não admite retorno. A institucionalização de diferentes formas de representação, dos tipos funcional e procedural, favorece a “auto-instituição do social” pelas vias disponíveis: a democracia representativa e uma série de “equivalentes funcionais de democracia direta”. Essas últimas são exemplificadas nas formas de participação previstas na Constituição brasileira, como a ação do MP e da sociedade civil no controle de constitucionalidade das leis, ou as audiências públicas no interior do STF. Sob este argumento, os autores negam a “migração do lugar da democracia para o da Justiça”, mas afirmam que se trata “da sua ampliação [do lugar da justiça] pela generalização da representação, que pode ser ativada tanto pela cidadania política nas instituições clássicas da soberania quanto pela cidadania social” (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 371). O Judiciário, segundo esta leitura, assume uma posição de “desestatalização”,

¹¹ Cidadania Social, conforme elaborado por Vianna e Burgos, seria a característica de um cidadão que, “na qualidade de homem comum, ao lutar pela incorporação ao mundo dos direitos ou pela realização de suas expectativas de novos direitos, ou, ainda, para encontrar reconhecimento de sua identidade, mobiliza os direitos já declarados, que conformam o constitucionalismo democrático, a fim de se integrar socialmente e de afirmar a dignidade de sua pessoa” [...] “a cidadania social lhe dá acesso à procedimentalização na aplicação da lei por meio de múltiplas formas, individuais ou coletivas, de um simples requerimento a uma ação pública, proporcionando uma outra forma de participação na vida pública” (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 372).

uma vez que pressupõe como elemento fundador de sua soberania a ampliação e garantia da participação livre e igualitária, tornando-se “guardião da composição social”, o que substitui a relevância de um papel regulador (Ibid., p. 375).

A chave explicativa acerca da importância de determinados desenhos institucionais para a formação das condições objetivas à realização das expectativas direcionadas às cortes vem à tona como política pública. A existência de um poder político, legitimado por fazer parte da estrutura do Estado, cuja responsabilidade central é a revisão judicial e controle da ação dos demais poderes é uma característica essencial para a observação do protagonismo judicial. De inspiração norte-americana, a *judicial-review* transfere para o Judiciário boa parte da responsabilidade pelo controle da ação política; garante a inafastabilidade de direitos fundamentais no plano constitucional e, no plano político, permite outras formas de debate e deliberação sobre os melhores modelos de interpretação do ordenamento jurídico, cujas consequências de sua aplicação serão sempre percebidas em um contexto de ampla “judicialização da política” e das relações sociais. A “casa da justiça”, o Supremo Tribunal Federal, além de ser a última instância decisória, é a guardiã das promessas constitucionais, o que aumenta a importância dos debates em seu interior, e justifica a análise acerca das possibilidades de participação social nos processos decisórios. Outro elemento relevante é a própria constituição de desenhos institucionais para a recepção das demandas judiciais, que podem ser mais favoráveis ou não à intervenção social.

Este tema foi tratado por Tate e Vallinder (1995), fundadores da expressão “judicialização da política”. Os autores realizaram extensa pesquisa empírica comparada a fim de levantar quais características institucionais das estruturas políticas seriam necessárias para a expansão dos tribunais, bem como quais destes elementos deveriam ser atribuídos à magistratura para que o fenômeno tivesse vazão. Segundo Tate (1995), uma série de características foi observada¹². Esses requisitos foram classificados como necessários para a expansão dos tribunais nas sociedades contemporâneas. Contudo, seria possível verificar todas essas condições e não observar o fenômeno da judicialização caso não fosse identificada uma perspectiva minimamente ativista dos juízes na promoção de seus próprios valores nas decisões judiciais (TATE, 1995, p. 33). Pode-se concluir que o próprio conceito de

¹² As condições institucionais para a judicialização, conforme sistematizadas por Tate, são: a. configuração de um regime de governo democrático; b. separação de poderes; c. efetiva política de direitos legitimamente garantidos – somada à utilização do Judiciário por grupos de interesse; d. utilização da corte como forma de oposição às estruturas majoritárias de poder, bem como a percepção acerca da ineficiência dessas instituições na produção de políticas públicas e na definição dos consensos políticos majoritários e, por fim, e. delegação da ação destes grupos de interesse para o Judiciário (TATE, 1995, pp. 27-33).

judicialização conteria o ativismo como elemento interno¹³, que permite observar o grau de intensidade do processo de expansão do Judiciário sobre as demais esferas sociais.

A aplicação do modelo desenvolvido pelos autores na realidade brasileira possuiria alguns limites. Seria difícil identificar, por exemplo, quais características permitem classificar a ação da magistratura como resistente às formas de representação política majoritária, uma vez que o regime partidário brasileiro é composto por uma multiplicidade de diferentes ideologias que atuam, na maioria dos casos, em coligações de grande complexidade e que não se replicam nas diferentes instâncias do Estado (União, Estados e Municípios). Contudo, as características de cunho mais objetivo, como a existência de uma política de direitos positivados, a separação dos poderes, a configuração de um regime democrático e a transferência de parte da ação política para os tribunais, são claramente observáveis na realidade brasileira pós-Constituição de 1988. As modalidades de aumento da participação do interior dos tribunais encontram-se em franca expansão, como demonstrado na pesquisa conduzida por Vianna e Burgos (2002). Assim, é possível concluir que, considerando as características presentes no sistema jurídico brasileiro, o processo de expansão do papel dos tribunais e de afirmação de outras formas de soberania em seu interior e a partir dele significam um processo absolutamente independente de qualquer controle que possa ser planejado pela ação política. Cabe compreender como o Judiciário vem se preparando para lidar com este fenômeno.

O segundo elemento desafiador do processo de democracia procedimental progressiva – levantado pelos autores – diz respeito às possibilidades dos agentes e do próprio sistema jurídico de lidarem com o papel que lhes é conferido nos atuais arranjos democráticos. Refere-se à concepção de “direito responsivo”. Cunhada por Nonet e Selznick (2008), e retomada por Vianna e Burgos, tal perspectiva responde às inquietações a respeito do diagnóstico da complexidade que assola os fenômenos atuais a serem observados e resolvidos pelo direito. A crise instalada em torno dos limites do formalismo jurídico é mais um elemento a fortalecer o processo de procedimentalização, uma vez que o direito responsivo caracteriza-se por sua capacidade de abrir-se às demandas externas e recebê-las no interior do sistema jurídico sem comprometer sua integridade. Esta modalidade de regulação deve ser

¹³ A explicação de Tate sobre o fenômeno relaciona a ação individual da magistratura com as possibilidades de variação do processo de expansão, concluindo que uma magistratura cuja ideologia seja mais próxima a dos partidos de oposição tenderia a promover mais judicialização do que a ação de juízes que fossem mais conectados às preferências políticas majoritárias (TATE, 1995, pp. 33).

dotada de capacidade de aprender e modificar-se de acordo com diferentes demandas sociais (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 379).

A existência de uma leitura que demonstra o potencial democratizante da instituição de procedimentos de cunho participativo no interior do Judiciário reforça a necessidade de compreender em que medida as diferentes formas de ampliação da representação funcional vêm produzindo os efeitos normativamente esperados. Significa a necessidade de um olhar mais profundo sobre quais fundamentos seria possível enquadrar o processo de inserção da participação social nas esferas decisórias judiciais como um elemento efetivamente democratizante do Judiciário. Esse olhar não se restringe à cúpula, como bem demonstra a análise das ações civis públicas, mas pode ter nela um local privilegiado de disseminação de práticas participativas para as demais instâncias judiciais. Sob esse fundamento, entende-se que o instituto de inovação procedimental de inserção participativa no STF, as audiências públicas jurisdicionais, a respeito das quais poucos estudos e resultados concretos foram realizados e auferidos, é um campo fértil para a análise das possibilidades ou limites estruturais da democratização interna do Judiciário.

Espera-se que as audiências produzam impactos nas estruturas do Supremo. Contudo, somente a análise concreta destas sessões e de sua repercussão na construção dos votos possibilitará o levantamento de evidências que demonstrem se tais impactos têm sido concretos, ou se as audiências públicas restringem-se ao papel de oferecer substrato discursivo de legitimação do Judiciário, que busca, por meio de uma aparente abertura e reconhecimento da importância dos aportes sociais no processo decisório, justificar-se coletivamente como uma instância política, ainda que não tenha a legitimidade democrática do voto dos cidadãos. Antes da crítica proposta à concepção participativo-associativa defendida por Vianna e Burgos, cabe apresentar como foram institucionalizadas as audiências públicas dentro do desenho institucional do Supremo Tribunal Federal.

1.4. Inovação Jurisdicional? O desenho do Supremo Tribunal Federal e as Audiências Públicas Jurisdicionais

As leis 9868 de novembro de 1999 e 9882 de dezembro do mesmo ano, ao alterarem os procedimentos de controle de constitucionalidade concentrado (Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIn; Ação Declaratória de Constitucionalidade, ADC e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF) no STF, normatizaram o chamado instituto das Audiências Públicas. Conferiu-se, por lei, aos ministros relatores de processos de alta complexidade, a prerrogativa de convocar representantes da sociedade civil, cujo conhecimento e renome na matéria em questão pudesse fornecer subsídios e esclarecimentos necessários ao processo decisório. Desde então, cinco audiências públicas foram realizadas nas dependências do Supremo, tratando de questões de grande impacto político e social, como a realização de experiências científicas com células-tronco embrionárias; a possibilidade de importação de pneus reciclados; a antecipação de parto de fetos anencéfalos; o trato com as inúmeras ações concernentes à gestão das políticas de saúde e a discussão a respeito do sistema de ações afirmativas adotado nas universidades brasileiras¹⁴.

Apesar do claro caráter técnico imprimido pelas leis que as instituíram – sua realização conecta-se com a necessidade de esclarecimentos de caráter extrajurídico aos ministros¹⁵ – um discurso de abertura democrática pelo aumento da participação no interior dos tribunais passou a ser proferido de forma constante pelo Supremo e pela sociedade civil acerca da realização das audiências públicas. Estas passaram a ser atentamente observadas com o objetivo de identificar o nível de abertura do Judiciário para a recepção das intervenções lá realizadas, o que vem motivando estudos sobre seu real potencial democratizante. Na inauguração da primeira audiência pública no STF, que tratou da Lei de Biossegurança, o discurso a respeito da necessidade de abertura do Judiciário deu o tom das falas da maioria dos ministros presentes no evento. Termos como a “casa do povo”, “aproximação do Judiciário da sociedade”, bem como a defesa da necessidade de legitimação

¹⁴ As cinco audiências realizadas no Supremo serão objeto de estudo de caso no terceiro capítulo deste trabalho.

¹⁵ O conteúdo do artigo que prevê as audiências é o seguinte: “*Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria*”. Na lei n. 9882, diz respeito ao parágrafo 1º do artigo 6º; na lei n. 9868, diz respeito ao parágrafo 1º do artigo 9º.

das decisões dos tribunais de forma coletiva puderam ser observadas nas falas proferidas pelos ministros ao votar¹⁶.

Esse comportamento de diálogo entre justiça e sociedade civil assumido pelos detentores de uma das prerrogativas judicantes mais determinantes do país, a interpretação da Constituição, gera expectativas sobre os possíveis impactos que as audiências públicas efetivamente causarão nas estruturas judiciais. Frente ao diagnóstico de crise e o reconhecimento da necessidade de reforma do Judiciário, significam mais um elemento a ser compreendido dentro do paradigma de alteração funcional e representativa das instituições judiciais.

Além do conteúdo das falas dos ministros, outros elementos contribuíram para a proliferação de um discurso afirmativo a respeito das possibilidades democratizantes das audiências públicas jurisdicionais. O próprio ministro Gilmar Mendes, relator das leis que alteraram os procedimentos de controle concentrado de constitucionalidade, afirmou, em produção teórica sobre o tema, que a inclusão de mecanismos participativos no interior da cúpula do STF teria clara inspiração na doutrina constitucional alemã häberliana (MENDES; DO VALE, 2001). Proclamou que as audiências públicas devem ser consideradas uma iniciativa de democratização do Judiciário, no contexto de uma reforma que busca a apreciação mais atenta da pluralidade social e de sua complexidade para a formulação das decisões constitucionais (Ibid., p. 04). As audiências públicas, no entanto, não significam uma aplicação direta do modelo häberliano no desenho institucional brasileiro. Isso porque não se poderia falar de um modelo häberliano de Corte constitucional, mas sim de uma concepção dogmática de como deve ser conduzido o processo de interpretação da Constituição, cujo objetivo é a observação da pluralidade social como elemento de afirmação dos direitos fundamentais. Contudo, alguns aspectos desta teoria, ainda que não de forma rigorosa e academicamente referenciada, foram inseridos nos discursos sobre o potencial democrático vislumbrado nas audiências públicas. Um exemplo é a idéia de construção de “novos compromissos constitucionais” (HÄBERLE, 1997, p. 51) que se daria a partir da mediação dos conflitos no processo comunicativo, proceduralmente plural – a partir da inserção de novos agentes legitimados –, que seria conduzido no interior dos tribunais por meio das audiências públicas.

¹⁶ Os trechos dos votos e manifestações dos ministros com estes conteúdos serão transcritos e analisados no capítulo 3 deste trabalho.

A inserção de inovações jurisdicionais, como as audiências públicas no STF, veio acompanhada de um processo de crítica ao Judiciário como instituição tradicionalmente modulada a simplificar, por meio do primado da igualdade formal, todo um rol de complexidade social e diferenças reais substantivas presentes na sociedade, o que se constitui como barreira estrutural às expectativas de que venha decidir sobre questões sociais fundamentais de forma transformadora. Como já referido, nas leituras sobre os processos de reforma do Judiciário, o mote da democratização passa pela afirmação de novas formas de acesso à justiça (SANTOS, 2007, p. 17), o que pode ser materializado com a ampliação de agentes legitimados a manifestarem suas razões dentro do processo, escopo das audiências. A própria concepção de acesso à justiça torna-se passível de extensão, ao considerar que o Judiciário assume o papel ativo no processamento de intervenções cidadãs oriundas da mobilização política gerida pela representação funcional. Fenômeno analisado por Vianna e Burgos como uma característica legítima das novas formas de construção da soberania estatal a partir das instituições judiciais (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 370).

Considerando o atual estágio do constitucionalismo, não se pode ignorar que o Judiciário detém a clara prerrogativa de decidir materialmente acerca da concessão de direitos individuais e coletivos, ou, em outra abordagem, de determinar prioridades de políticas públicas a serem executadas pelos poderes administrativos por seu dever de fazer cumprir a Constituição. Junto a este processo intenso de afirmação de direitos, ampliaram-se, nas sociedades contemporâneas, as instituições de representação funcional, como Ministério Público, entidades reconhecidas pela sociedade civil como atuantes na consolidação de uma “cidadania social” (Ibid., p. 357).

O discurso de democratização dos procedimentos de controle de constitucionalidade proferido por alguns dos ministros quando da ocorrência das audiências pode ser lido a partir do contexto sócio-político descrito neste capítulo. Observam-se fenômenos de caráter macrossocial que reposicionam o papel das estruturas judiciais frente à necessidade de atuação na produção de decisões de caráter prestativo, na mesma medida em que múltiplas fontes normativas tornam mais complexa a atividade judicante, posto que exigem a mediação reflexiva de interesses conflitantes e muitas vezes determinados pelos impactos mercadológicos transnacionais. Como consequência, projetos de reforma têm sido implementados na tentativa de corrigir déficits estruturais das instituições de justiça. Tais projetos procuram recepcionar satisfatoriamente a ampliação das iniciativas da sociedade civil

autônoma ou ainda, aquelas orquestradas pelas entidades de representação funcional constitucionalmente criadas.

A avaliação do Judiciário como entidade democrática exige mais do que a observação sobre o conteúdo de suas reformas e inovações. Exige uma reflexão mais profunda sobre como suas características estruturais podem ser manejadas de forma a produzir participação social efetiva, ação política autônoma e resistência aos processos de imposição de uma agenda exclusivamente econômica em seu interior. Ao avaliar externamente procedimentos discursivamente apresentados como conquistas sociais, como as audiências públicas jurisdicionais, deve-se manter o alerta a respeito dos limites e mesmo dos possíveis danos que venham a ser produzidos com sua ocorrência. Nesse aspecto cabe perguntar: quão estratégico é interferir no processo constitucional? É possível produzir algum impacto na decisão judicial a partir de pronunciamentos técnicos sobre temas de alta complexidade? O discurso de representantes dos movimentos sociais é bem recebido pelos ministros do Supremo? É sequer levado em consideração?

A partir destas perguntas, pretende-se oferecer uma perspectiva crítica a respeito da concepção de Vianna e Burgos sobre as formas de socialibilidade política alcançadas por meio da representação funcional e da participação no interior dos tribunais. Como já demonstrado neste capítulo, independentemente de voluntarismo da magistratura, determinadas condições estruturais referentes a processos macrossociais identificados – globalização e política econômica neoliberal – são determinantes nas formas de condução da ação do Judiciário concretizada nas decisões tomadas por seus agentes. No mesmo sentido, há que se questionar se a relação entre participação e democracia é efetivamente impactante para romper com as formas características das instituições judiciais frente aos processos determinantes da estrutura econômica. A leitura de Poulantzas permitirá uma abordagem crítica a respeito das audiências públicas jurisdicionais no contexto do Estado capitalista, argumento que será desenvolvido no próximo capítulo.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: O JUDICIÁRIO COMO PALCO DAS DISPUTAS DE CLASSE?

Os tribunais têm tido sua relevância acrescida diante das mudanças pelas quais vêm passando as formas de representação política tradicionais. Como demonstrado no capítulo anterior, as causas desse fenômeno podem ser imputadas ao atual contexto sócio-político no qual se inserem as instituições democráticas. Estas se transformam na medida em que fenômenos como a globalização e a alteração das políticas sócio-econômicas passam a exigir novas formas de regulação social e controle do Estado, o que encontra caminho na postura ativa adotada pelas instituições do sistema de justiça, entre elas o próprio Judiciário e o Ministério Público. Como consequência desse fenômeno, um conjunto de alterações tem sido promovido na dinâmica interna dessas instituições, o que se materializa em reformas no âmbito da legislação processual e gestão dos tribunais. As ações civis públicas e, especialmente, as audiências públicas jurisdicionais no Supremo incrementariam o escopo de atuação e representação política no interior das instituições de justiça a partir da inserção de participação social, o que ofereceria bases ao discurso de democratização que as legitima. Conforme debatido na sessão anterior deste trabalho, este é um breve resumo da perspectiva que observa um potencial democratizante na realização de determinadas inovações procedimentais no interior do Judiciário.

A abordagem, neste segundo capítulo, será frontalmente contrária. Pretende-se explicitar os limites estruturais de uma pretensa democratização pela via participativa no interior dos tribunais. Identificada a emergência do papel do Judiciário frente à política, torna-se necessário compreender como as instituições judiciais se posicionam em determinado contexto social, cujas instâncias políticas e econômicas desempenham fundamental influência nas formas de atuação do Estado e de seus órgãos. Deve-se perguntar: qual o conteúdo democrático concreto que podem assumir as instituições políticas no atual sistema sócio-econômico e político? Os tribunais, no interior do Estado, também podem ser configurados como instâncias democráticas? De que forma as estruturas sociais determinam o papel desempenhado pelos tribunais dentro do modelo econômico capitalista? É possível pensar em participação democrática como mecanismo efetivamente impactante e transformador das instituições formais postas, especialmente o Judiciário?

Para responder a essas questões, será apresentada perspectiva teórica que permite observar criticamente as possibilidades de democratização pela via participativa no interior dos tribunais. A partir do pensamento político de Poulantzas¹⁷, serão ressaltados dois aspectos analíticos a respeito dos limites intrínsecos à participação social no Judiciário.

O primeiro apresenta uma crítica estrutural ao papel do direito na sociedade capitalista, o que permite inferir limites determinantes ao recebimento de procedimentos participativos no interior dos tribunais. O atual Estado capitalista é composto por contradições advindas das classes sociais e das formas de produção, que forjam uma complexa teia de relações de concessão e repressão congregadas a serviço da manutenção dos papéis sociais de dominação e subalternidade no interior de seus aparelhos, o que se consolida por meio das leis. Isso significa que a estrutura jurídico-política do Estado atua para a organização e unificação dos interesses políticos dos ocupantes do bloco de poder¹⁸, restando aos seus aparelhos “assegurar o consentimento das massas populares” (JESSOP, 2009, p. 132). No que diz respeito à atuação das esferas judiciais, essas características motivam a reprodução de uma cultura jurídica centrada na proteção de direitos individuais, como concessões esporádicas, em um processo de equalização formal entre sujeitos de diferentes grupos e classes sociais. Tal paradigma vem se alterando com a complexificação dos processos judiciais, a coletivização das demandas e a inserção de participação social no interior dos processos decisórios. Contudo, as modificações mencionadas não significam a observação de uma transformação efetiva no interior dos aparelhos jurídicos do Estado capitalista, uma vez que tal propósito é estruturalmente impossível na medida em que as tais práticas não significam a ruptura com os modelos hegemônicos de controle social. Ainda que o Estado [e os tribunais em seu interior] possa ser visto como um “*locus* estratégico” de disputas ideológicas entre setores divergentes na sociedade (MOTTA, 2010, p. 390), seu papel encontra-se relativamente limitado pelas condições sobredeterminantes da economia, o que significa, em última instância, sua atuação para a manutenção das posições de poder em privilégio de classes dominantes ou de suas frações hegemônicas. Tal papel, disseminado nos aparelhos judiciais, restringe a possibilidade

¹⁷Poulantzas foi um dos principais teóricos marxistas da década de 70. Escreveu sobre a possibilidade de reconstrução do pensamento marxista para a identificação de uma teoria regional da política e da política em geral dentro da totalidade do modo de produção capitalista. Segundo Martin, “ele desenvolveu análise seminal do estado e das classes sociais, e, durante os anos da crise do capitalismo pós-guerra, contribuiu de forma única para a extensão teórica de uma análise política radical” (2008, p. 01). [Tradução do autor]

¹⁸ Segundo Jessop, Poulantzas retoma o conceito gramsciano de bloco de poder. Afirma que “dada essa matriz institucional e os sujeitos políticos individualizados, a dominação política depende da capacidade da classe dominante de promover um projeto hegemônico que vincule os interesses individuais ao interesse nacional-popular, que também serve aos interesses de longo prazo da classe capitalista e dos seus aliados do bloco no poder” (JESSOP, 2009, p.132).

de alterações efetivamente substantivas em seu interior a partir da inserção de dinâmicas procedimentais participativas.

O segundo elemento analítico a ser destacado, diz respeito à análise poulantziana sobre determinados regimes de governo conduzidos por políticas consideradas autoritárias ou totalitárias. Nestes contextos, a participação é defendida como elemento de controle social dos modelos estatais autoritários, devendo ser, portanto, incentivada e ressaltada no interior de todas as instâncias sociais, de forma autônoma e não necessariamente institucionalizada. A atuação participativa dos sujeitos seria necessária para a garantia da mediação de liberdades individuais em um projeto de transição do regime “capitalista” para uma nova formação de “socialismo democrático” (POULANTZAS, 2000, p. 266). Somente a intervenção coletiva, a inserção de práticas de democracia direta e a organização da auto-gestão seriam capazes de manter “específicas liberdades democráticas” e de construir barreiras à burocratização e ao autoritarismo (Ibid., p. 259), como será retomado no item 3.3.

A partir do ponto de vista do objeto da presente dissertação, o substrato de análise apresentado pela abordagem materialista impõe uma série de questionamentos a respeito de um pretense potencial democrático conferido pela participação social no interior dos tribunais. Ainda que fundamentadas em um discurso de democratização e ampla legitimação social, poderão as audiências públicas superar os limites estruturais das formas jurídicas características do direito do Estado capitalista? Os pronunciamentos realizados irão efetivamente inserir argumentos diferentes daqueles pré-concebidos pelos agentes julgadores e partes dos processos constitucionais? A inserção desses elementos significará intervenção qualitativa nas decisões ou mera incorporação pragmática dos pontos interessantes ao conjunto dos votos em questão? A aceitação de argumentos provindos dos aportes sociais significa uma efetiva entrada de subsídios críticos ao conteúdo dos processos em trâmite? Irão alterar as posições dos diferentes grupos como “partes” equivalentes a um processo judicial comum?

A hipótese que se levanta com esta análise, a ser explorada empiricamente no capítulo 3, leva a crer que as audiências públicas jurisdicionais do Supremo, a despeito do discurso democratizante elaborado em seu entorno, não seriam mais do que uma sofisticação de procedimentos formais do aparelho judicial. Reestruturam sua atuação no sentido de garantir uma contenção pretensamente dialética das demandas sociais que, uma vez inseridas em seu interior, são limitadas a um debate formal cujo impacto participativo é irrelevante para a tomada de decisão dos ministros ou para alteração das formas jurídicas tradicionais aos

tribunais. Neste capítulo analisa-se, portanto, uma perspectiva política material do Estado que questiona as pretensões democratizantes das inovações inseridas nos aparelhos judiciais. Identifica uma chave explicativa central para a compreensão acerca da impossibilidade de consolidação de impactos participativos, conforme aqui operacionalizados, no interior dos tribunais, uma vez a democratização participativa deve ser realizada por meio de processos autônomos, desempenhados pela sociedade de forma independente em relação às instituições.

Os elementos da teoria poulantizana destacados serão apresentados em passos. Primeiramente, será abordada sua concepção de Estado, demonstrando como esta se tornou mais complexa no conjunto de sua obra¹⁹. O segundo passo se concentrará na apresentação analítica do direito no interior do Estado, ressaltando as características materializadas nos aparelhos judiciais. Por fim, o terceiro passo consistirá na abordagem da participação, conforme operacionalizada pelo autor, para demonstrar em que medida pode ser considerada atributo essencial para a compreensão de um projeto de socialismo democrático. Seu conceito transborda os limites das instituições, portanto, supera a idéia de participação como elemento de impacto democratizante no interior dos aparelhos estatais.

2.1. Uma análise materialista do Estado: os limites da democracia dentro do capitalismo

A abordagem aqui adotada tem procurado demonstrar os limites intrínsecos à efetivação de um projeto de democratização pela via participativa no interior dos tribunais. Os

¹⁹ Não se pretende um estudo exaustivo e conclusivo da teoria do Estado poulantizana. Esta empreitada encontraria limites intransponíveis ao escopo deste trabalho, uma vez que sua própria teorização do Estado capitalista possui um certo inacabamento conceitual, o que é atribuído por muitos de seus comentadores à sua morte prematura, que impediu que muitos caminhos teóricos de seus escritos fossem devidamente desenvolvidos (MARTIN, 2008, p. 03; JESSOP, 2009, p. 131). Seu diálogo intelectual foi referenciado especialmente na academia francesa, sendo possível identificar forte influência althusseriana em suas principais obras, que depois foram tomadas por debate crítico com a escola foucauldiana, cujos reflexos foram relevantes no interior de seu pensamento. Costuma-se dividir a obra de Poulantzas em três fases, a sartreana, althusseriana e foucauldiana. (MOTTA, 2010). Para fins deste trabalho, a principal fonte da obra poulantizana será sua última obra, “*O Estado, o Poder e o Socialismo*”, de 1978. Esta escolha se justifica, pois neste livro o autor constrói uma teoria complexa e material da região da política no Estado capitalista, que serve como guia fértil para o estudo do fenômeno contemporâneo da expansão dos tribunais. Outras obras do autor serão utilizadas para esclarecer conceitos disseminados no conjunto de seu pensamento. Quando citados, serão devidamente referidos.

tribunais, objeto deste trabalho, são observados no interior de uma construção macrossocial do Estado, que permite analisá-los enquanto aparelhos manejados no interior de um contexto social, político e econômico específico. Neste sentido, as características que descrevem a ossatura do Estado capitalista conforme a teoria poulantziana lançam luz às possibilidades de análise crítica sobre os processos de pretensa democratização no interior das instâncias estatais, dentre elas o aparelho judicial.

A teoria regional da política no modo de produção capitalista de Poulantzas (2000) percorre caminhos já desenhados por Marx, quando afirmava a necessidade de retirar o “véu místico”²⁰ que o pensamento liberal dispunha sobre os objetos concretos e as categorias abstratas de pensamento. Comprometido com esta forma de abordagem, Poulantzas empreitou profunda análise das obras marxistas e de autores contemporâneos para reconstruir a teoria política a partir de uma compreensão materialista da sociedade. Uma das conclusões mais relevantes de suas pesquisas foi a observação da complexidade da organização estatal, ao demonstrar que no interior desta instância reproduzem-se as mesmas contradições entre classes presentes nas relações de produção econômicas. Segundo o autor, o Estado capitalista seria dotado de uma “ossatura própria”²¹, permeada por disputas e conflitos, avanços e retrocessos, que influenciariam as formas de atuação do próprio Estado e das demais instâncias, inclusive a material (POULANTZAS, 2000, p. 21). Nesse ponto, afastou-se da ortodoxia marxista, cujas concepções excessivamente economicistas identificavam as estruturas políticas e seus aparelhos ideológicos e repressivos como meros reflexos da materialidade econômica (SILVEIRA, 1984, p. 13).

Para Poulantzas, essa interpretação ortodoxa dos textos marxistas, que historicamente restringia o papel do Estado como agente não determinante dos processos sociais, servia para

²⁰Segundo Poulantzas, “um dos méritos do marxismo é justamente o de ter afastado, neste caso como em outros, os grandes devaneios da filosofia política, as vagas e nebulosas teorizações gerais e abstratas que pretendem revelar os grandes segredos da História, do Político, do Estado e do Poder. Fato este que deve ser hoje mais do que nunca observado num momento em que, em face das premências políticas na Europa e particularmente na França, vê-se mais uma vez que esta dissimulação típica do ressurgimento das grandes sistematizações Filosóficas Primeiras e Derradeiras do Poder, as quais só fazem, na maioria das vezes, ruminar as proposições gastas da mais tradicional metafísica espiritualista” (POULANTZAS, 2000, p. 20).

²¹ Para desenvolver uma teoria própria do Estado capitalista, Poulantzas procura demonstrar uma série de razões que evidenciem as especificidades desta forma política em relação a dominação da classe burguesa. Segundo o autor, “uma evidência fundamental de que este modelo de Estado não é mero instrumento de manipulação pela classe dominante é o de que ele, caso houvesse ruptura política com a conjunção atual de classes, não poderia ser mantido para atender os interesses da então classe dominada, uma vez no poder. Não poderia ser “utilizado de outra maneira mediante uma mudança de poder do Estado, pela classe operária numa transição para o socialismo”. Sua estrutura material é responsável pela conexão do Estado e as formas de reprodução da divisão social do trabalho, que no modo de produção capitalista é “concentrada na separação capitalista entre produtores, detentores e não detentores dos meios de produção” (POULANTZAS, 2000, p. 132).

aprofundar o processo de ocultação da ocorrência das disputas políticas no interior das próprias relações de produção. Na medida em que essa perspectiva considerava a limitação do desenvolvimento do campo econômico aos rumos traçados por sua pretensa auto-reprodução, por meio dos diferentes modos de produção²², impedia qualquer potencialidade de embate no plano político. Esse processo de restrição – de auto-reprodução da instância econômica – impediria a observação dos processos políticos reais que, uma vez tirados de uma posição oculta, possibilitariam desvelar as formas de dominação e contradições no interior da totalidade social.

Identificam-se dois equívocos comuns a partir das teóricas economicistas que produziram efeitos restritivos na construção teórica sobre o papel do Estado na teoria marxista. O primeiro consistiu na aceitação inquestionável da topologia infraestrutura e superestrutura, posicionando o Estado como um corolário completamente dependente dos movimentos da economia. Essa concepção impossibilitou o destaque do Estado como objeto científico próprio. O segundo equívoco, consagrado em grande parte do pensamento marxista, foi a avaliação das diferentes instâncias do modo de produção capitalista (MPC) enquanto esferas autônomas. Tal formulação fez com que as formações sociais ao longo da história fossem observadas como simples modificações da combinação entre tais instâncias, o que geraria diferentes modos de produção. Como consequência, todo o esforço teórico teria sido deslocado para a teoria geral da economia, que, segundo estas interpretações, fornecia elementos suficientes para desenvolver os propósitos explicativos de tais variações a partir das relações de produção, relegando a necessidade de uma teoria da superestrutura e, especialmente, do Estado (POULANTZAS, 1969, p. 15).

Afastando os dois equívocos, Poulantzas (2000) afirma que o espaço e o lugar da economia – centrada nas relações de produção – jamais constituíram, nem nos modos de produção pré-capitalistas, nem no capitalismo, “um nível hermético e enclausurado, auto-reproduzível e depositário de suas próprias leis de funcionamento” (Ibid., p. 15). Identificou importância constitutiva dos elementos políticos do Estado para as relações de produção (Ibid., p. 16). O pressuposto fundamental de sua teoria, a observação de um caráter material no interior do Estado, fez com que o autor reconfigurasse a posição desta instância, de seus aparelhos e, por consequência, redesenhasse suas características dentro da totalidade social. A

²² Para Poulantzas, modo de produção consiste na “unidade de conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, que delimita as fronteiras desses espaços e delinea seus campos, define seus respectivos elementos: é primeiramente seu relacionamento e articulação que os forma” (POULANTZAS, 2000, p. 16).

influência foucauldiana fez com que seu materialismo recebesse uma série de pressupostos relacionais, que tornaram profundamente mais complexa sua análise sobre as formas de poder e atuação das classes dominantes no interior do capitalismo. Em *O Estado, o Poder e o Socialismo (EPS)*, última obra do autor antes de seu falecimento, ele demonstra um conjunto de atributos característicos deste Estado materialmente determinante, ainda que relativamente independente, classificando-o como uma instância permeada por contradições e fissuras, fruto das disputas em seu interior.

A perspectiva do Estado desenvolvida pelo autor serve à observação do objeto do presente trabalho. Ao construir uma teoria política, Poulantzas deteve-se à observação das funções exercidas pelos seus aparelhos, dentre eles os judiciais, no interior do Estado capitalista; além de ter direcionado profunda atenção ao direito enquanto elemento organizador e unificador dos interesses políticos do bloco de poder (MOTTA, 2010, p. 393). Nesse sentido, cabe compreender as principais características do Estado capitalista a fim de demonstrar como suas estruturas moldam determinadas formas de controle social – seja pela repressão, seja pelo consentimento – para a reprodução de posições sociais de dominação e subalternidade entre classes sociais e suas frações.

Tomando tal pressuposto, questiona-se: é possível democratizar as instituições jurídicas com a inserção de participação? Existe democracia dentro do capitalismo? Quais são suas características? É possível construir um desenho democrático no interior desta sociedade que sirva para romper com as posições tradicionais de dominação? Os aparelhos do Estado podem ser suportes para tal empreitada? Como atuam as instituições judiciais no interior do Estado para um projeto político democrático? Como as inovações inseridas pela reforma do Judiciário podem ser interpretadas no conjunto desta teoria? Não seriam as audiências públicas mais um procedimento de contenção social por meio dos aparelhos judiciais?

A fim de responder às questões, o primeiro passo será compreender como se configura o papel do Estado dentro do capitalismo conforme a construção materialista do autor. A análise será concentrada em *EPS*, mas alguns atributos remanescentes de escritos anteriores – como o conceito de autonomia relativa das instâncias políticas – devem ser apresentados a fim de dar coerência ao argumento e às análises do direito que daí se desenvolvem. Em sua primeira obra de grande repercussão – *Poder Político e Classes Sociais (PPCS)* – é possível identificar uma teoria sistemática para o tratamento científico do modo de produção capitalista, que é desenvolvida a partir da articulação e da combinação das instâncias que o

especificam. Poulantzas (1969) afirma que a tradição teórica marxista dedicou-se e, em grande medida restringiu-se à observação da região econômica deste modo de produção. Isso não significou, contudo, que as demais instâncias não tivessem importância na teoria marxista, ou que ocupassem um papel secundário para o próprio Marx, fato que, por si só, já justificaria a observação de uma teoria da política no interior deste Estado. Ao desenvolvê-la, Poulantzas destacou que, no modo de produção capitalista, todas as instâncias – econômica, política, ideológica, etc. – exercem um papel específico, caracterizado por autonomia relativa. A concepção de autonomia limitada – sobredeterminada pela instância material – permaneceu no conjunto de sua obra, significando que, mesmo que se observe certo nível de independência das demais esferas em suas relações, interferências e ações, a materialidade econômica tem, em última instância, a determinação predominante sobre as demais (POULANTZAS, 1969, p. 14).

Poulantzas atribui um papel especial ao Estado no modo de produção capitalista; vê o conceito de autonomia relativa como um elemento concreto²³, presente nas mediações produzidas entre as diferentes instâncias sociais. Considerando este atributo específico do capitalismo, criticou as outras correntes marxistas que viam o Estado e as demais instâncias não econômicas como absolutamente determinadas, como meros reflexos das condições materiais de produção. Segundo Jessop (2009), Poulantzas adota tal leitura porque procura responder as perguntas analíticas inicialmente deixadas por Pashukanis, que dizem respeito à problematização acerca de por quais razões, “para assegurar sua dominação política a burguesia dispõe de um aparato tão específico como o Estado capitalista – o moderno estado representativo, o Estado-nacional popular de classe” (JESSOP, 2009, p. 132).

²³ A “autonomia relativa do Estado”, apresentada como uma característica das instâncias do modo de produção capitalista, foi amplamente analisada pelos comentadores da obra poulantziana. Estes buscavam compreender em que medida esta concepção se sustentava frente a teoria marxista e como se diferenciava da concepção epistemológica de cunho althusseriano, linha de influência central no debate travado à época. Saes compreende que o tratamento da autonomia relativa como um conceito da obra poulantziana fora um erro, posto que “não mereceria mais que um tratamento temático”, servindo como base para a exploração de múltiplos registros na obra do autor; para destacar problemas nas leituras marxistas do Estado (SAES, 1996, p. 52). Contudo, mesmo que comentadores como Saes diminuam a importância do termo, e vejam tal polissemia de sentidos, observa-se que para o pensamento do autor esta concepção era central. Considerava como pressuposto para a compreensão dos diferentes modos de produção a verificação de uma autonomia real das instâncias políticas na prática social total. Já a corrente althusseriana, da qual Poulantzas divergiu neste ponto, confere um estatuto basicamente epistemológico, e não propriamente teórico, à suposição acerca da autonomia relativa das instâncias do modo de produção. Isso significa que, no processo de construção do conceito de totalidade social, o pesquisador deve proceder como se as estruturas que a compõem possuísem uma autonomia relativa (mesmo que no processo histórico concreto a relação entre elas seja de natureza diferente). Caso não o faça, ele não poderá fixá-las como objetos teóricos independentes nem construir os conceitos referentes às mesmas (SAES, 1996, p. 55).

Já em *PPCS*, portanto, identificava um papel autônomo na atuação do Estado. Contudo, não deixou de observá-lo dentro da totalidade específica do modelo de produção capitalista, no qual a materialidade das relações de produção, ainda que influenciadas por sua ação, fundam-se no interior dos processos econômicos. Em última instância, o Estado teria o papel de garantir a dominação de classe, porém, sua importância não se restringiria a tal tarefa.

Em *O Estado, o Poder e o Socialismo*, Poulantzas consolida a concepção de que o Estado possui uma “ossatura própria que não é reduzível às relações de dominação política” (POULANTZAS, 2000, p. 11). Sendo assim, o problema do Estado consiste em um problema real e, portanto, a compreensão acerca de suas características específicas diz respeito às possibilidades de projeção de análises e propostas para a transição rumo ao regime de socialismo democrático (Ibid., p. 12) – ainda que este seja um longo caminho a ser trilhado, sobre o qual, nem o próprio autor produziu análises conclusivas. De toda forma, dentro desse contexto de diagnóstico e crítica ao modelo político capitalista, Poulantzas afirma que o poder do Estado não está monopolizado pelas classes dominantes, portanto, nem todas as suas ações reduzem-se à dominação política, ainda que possam ser constitutivamente marcadas por essas características (Ibid., p. 12). O Estado reproduz, de forma particular, o fundamento das relações de produção e a divisão social do trabalho em seu interior (Ibid., p.13).

O reconhecimento das possíveis intersecções entre o Estado e as diferentes instâncias do modo de produção capitalista, e mesmo um processo de determinação recíproca advindo do Estado na atual formação social²⁴ somente se tornam possíveis a partir da adoção de um pressuposto crítico em relação às interpretações que vêem a economia como sendo “composta de elementos invariantes através dos diferentes modos de produção – de natureza e de essência quase aristotélicas, e como sendo auto-reproduzível e auto-regulável por uma espécie de combinatória interna”. Nesse sentido, mais uma vez se demonstra a forte separação do pensamento poulantziano em relação à perspectiva economicista-formalista (Ibid., p. 13).

A configuração material do Estado pressupõe que qualquer alteração de força entre as classes produzirá efeitos no interior das instâncias políticas, uma vez que elas próprias estão contidas no Estado. Contudo, a expressão dessa mudança não ocorre de forma direta. Ela é

²⁴ Para Poulantzas, o conceito de “formação social” serve para demonstrar que, em uma determinada conjuntura sócio-econômica – momento histórico –, articulam-se diferentes elementos de variados modos de produção. Nesse sentido, haverá aquelas características dominantes, que determinarão o centro político das relações de poder, seu sentido prioritário. Contudo, as demais permanecem e articulam-se na complexidade de um Estado materialmente fissurado e preenchido por contradições (POULANTZAS, 2000, p. 24).

percebida de forma “refratada e diferencial segundo seus aparelhos” (Ibid., p. 133). Ou seja, cada âmbito da ossatura material do Estado apresenta uma série de contradições internas, a partir de diferentes frações do bloco do poder que estão presentes em seu interior. Portanto, sua imagem de uniformidade e homogeneidade, asseverada pelo discurso jurídico-formal, é inteiramente falsa, ainda que sirva à reprodução de certas formas de poder, como será demonstrado mais adiante (Ibid., p. 135).

O Estado maneja a política a partir de uma série de ações e omissões, de procedimentos contraditórios entre si, no plano concreto das práticas políticas. Realiza uma “seletividade estrutural das informações” conforme a materialidade própria de cada aparelho, garantindo a representação específica de determinados interesses em seu interior. Tais interesses dizem respeito ao papel dominante que uma específica fração das classes sociais ocupe em certo período conjuntural (Ibid., p. 136). Suas ações representam prioridades e “contraprioridades” respectivas a cada aparelho, rede, setor ou patamar de suas estruturas, segundo a conjunção de forças no interior de cada um. A esta característica soma-se a possibilidade do estabelecimento de contradições entre diferentes parcelas no interior de cada uma das esferas mencionadas. Diante de tal complexidade de interesses, motivações, ações e grupos em seu interior, o Estado exerce uma “filtragem escalonada” para determinar a congruência ou as divergências entre decisões e medidas tomadas em cada aparelho e ramo específico. Esse processo de absorção, reflexão e avaliação seletiva, serve para a tomada de medidas pontuais, conflituais e compensatórias, em face dos problemas mais emergentes no momento, o que materializa a atuação do Estado no jogo de disputas entre os grupos sociais (Ibid., p. 136).

Poulantzas (2000) conclui que “a política do Estado” se estabelece assim: por meio de um conjunto de atitudes tomadas de forma contraditória, que demonstram, em curto prazo, um forte elemento de incoerência e caos (POULANTZAS, 2000, p. 137). Contudo, esse caos é parte da complexidade de sua constituição plural, na qual concorrem “feudos, clãs, diferentes facções, em suma, uma multidão de micropolíticas diversificadas”. Essas contradições permeiam seu interior, explicitando clivagens complexas que são comuns aos mais diversos aparelhos. Há projetos coerentes por parte dos representantes políticos, mas a coerência é uma parte superficial que oculta a complexidade de seu substrato (Ibid., p. 138). Em resumo:

Entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e

apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. [...] Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente (Ibid., p. 139).

A estrutura de poder se difunde a partir de redes e hierarquias entre diferentes aparelhos do estado. Ocorre um processo de sobredeterminações e resistências entre tais aparelhos, o que produz uma diferenciação importante entre “poder real e poder formal”. Determinados aparelhos exercem poder real sobre as determinações econômicas e políticas; já outros apenas manejam estruturas formais em torno da manutenção dos interesses do capital. Sendo assim, a ação do Estado depende, em grande medida, de seu posicionamento frente às classes dominadas; “os aparelhos do Estado consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas” (Ibid., p. 140). O controle imposto pelo Estado sobre as classes subalternas não é externo às suas estruturas. Faz parte de sua ossatura interna.

Além disso, as lutas populares atravessam-no por meio de um encadeamento complexo, que une suas estruturas e o conjunto de dispositivos de poder social, cujo objetivo final é a manutenção do binômio “dominação-subordinação” (Ibid., p.144). Com essa leitura, Poulantzas inova ao identificar a presença das classes populares no interior do Estado, em nichos específicos. Contudo, sua presença no Estado não altera sua posição de classe dominada, e sua ação não significa transformação das estruturas estatais, apesar de ser condição necessária em qualquer processo de ruptura e transição de regime para o socialismo (Ibid., p. 146).

O poder do Estado, manifestado entre as classes, é, portanto uma forma de poder relacional. Os interesses designam-se a partir do “horizonte de ação de uma em relação às ações da outra”. O local de poder de uma classe é delimitado pelo espaço ocupado pela outra, sendo assim, o poder não é uma qualidade ontológica de determinada classe: depende dos locais materiais e políticos por ela ocupados. O poder de uma classe significa “seu lugar objetivo nas relações econômicas, políticas e ideológicas. Lugar que recobre relações desiguais de dominação/subordinação das classes estabelecidas na divisão social do trabalho, o que significa, então, relações de poder” (POULANTZAS, 2000, p. 149).

As classes populares tradicionalmente não ocupam determinados espaços de poder institucional, ainda que manifestem lutas em seu interior. Poulantzas identifica, contudo, um

processo em transformação em relação a estas posições, uma vez que alguns aparelhos, por suas características específicas nas sociedades atuais, abririam mais espaço para a entrada e manifestação de lutas populares. Dentre estes, destaca a polícia, a magistratura e a administração do Estado (Ibid., p. 155).

Conforme Poulantzas, o Estado não se limita à repressão realizada pelos aparelhos. Tem papel específico na organização das relações ideológicas e na reprodução da ideologia dominante²⁵. É possível afirmar que atua de forma positiva em certas oportunidades, uma vez que as formas ideológicas são essenciais para a organização das relações de produção, materializadas, por exemplo, na propriedade, posse e divisão social do trabalho. Sendo assim, a ideologia é uma forma sofisticada de dominação do Estado, que não pode controlar sempre utilizando a repressão, a força. A ideologia serve, então, como elemento que contribui para a formação de consensos em torno dos interesses de certas classes, sendo essencial para a classe dominante (Ibid., p. 27).

Segundo Poulantzas, ao se observar o Estado a partir de uma estrita lógica que reproduz a dicotomia repressão-ideologia, é comum a ocorrência de três equívocos. O primeiro é ocultar o papel específico que o aparelho do Estado exerce sobre os rumos da economia, seja de forma repressiva, seja de forma ideológica. O segundo equívoco consiste em ignorar a complexidade que abarca a classificação dos aparelhos enquanto ideológicos ou repressivos. Uma separação bifronte retira o atributo “variável e mutável que um ou outro possa assumir e alternar conforme o processo político”. Por fim, o terceiro equívoco compreende o caráter errôneo dessa diferenciação no plano epistemológico, uma vez que considera real – concreta – uma separação de cunho absolutamente descritivo (Ibid., p. 32).

Os aparelhos de Estado passam a ser permeados pelos ditames da ideologia dominante, o que significa o exercício de influência sobre a divisão social do trabalho, da disposição das classes sociais e de seu domínio sobre as demais instâncias do modo de produção (POULANTZAS, 2000, p. 28). O Estado introduz-se nas instâncias materiais do modo de produção capitalista, diretamente na produção do capital, agindo de forma específica para o cumprimento deste papel. Atua na produção de consensos, não no que se refere a um uso simples do termo, mas sim sob a concepção de que trabalha para a hegemonia de classe,

²⁵ Segundo o autor, a ideologia não consiste somente num sistema de idéias e representações. Compreende uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. (POULANTZAS, 2000, p. 27).

garantindo o equilíbrio instável “do compromisso entre classes dominantes e dominadas”. O Estado torna-se ator de uma série de “medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas”²⁶ (Ibid., p. 29). Esta leitura parte do pressuposto de que mesmo entre as classes dominantes há disputas e divergências internas, que são manejadas e dirigidas, em grande medida, pela capacidade de controle repressivo-ideológico do Estado (Ibid., p. 31). Os aparelhos do Estado têm, portanto, a função de materializar as formas hegemônicas de exercício do poder. Sendo assim, mesmo em seu interior, assim como no do Estado ampliado, ocorrem disputas e manipulações entre poderes de classes (MOTTA, 2010, p. 388). Contudo, é possível identificar um papel específico na atuação do aparelho judicial, que como se demonstrará a seguir, possui a função de materializar determinadas características essenciais à organização e unificação das disputas relacionais de poder entre as classes dominantes e suas facções, e as classes dominadas (Ibid., p. 386).

A partir do diagnóstico poulantziano sobre a complexificação das formas de poder e legitimação do Estado capitalista, pode-se observar o processo de expansão do Judiciário como mais um movimento de ampliação das contradições já presentes em seu interior. Na medida em que a inserção de formas participativas promete alterar a lógica procedimental dos tribunais, seria possível afirmar que instrumentos como as audiências públicas jurisdicionais serviriam para potencializar a abertura de espaços às classes dominadas para levarem seus pleitos para o interior dos tribunais de forma direta. Essa possibilidade, ainda que motivada por outros fundamentos ideológicos, encontra-se subjacente ao discurso dos ministros do Supremo quando atribuem um papel democratizante à instauração de tais procedimentos. A retórica da defesa da democratização e da ampliação da legitimação popular impedem a observação concreta sobre os reais sentidos imprimidos em uma ação de pretensa abertura dos aparelhos judiciais. É necessário, portanto, questionar como se materializa esse potencial democrático embutido no conteúdo discursivo proferido a respeito das audiências públicas no STF. Sabe-se, que os aparelhos estatais têm a função de organizar as disputas entre as classes – função repressiva – e de garantir o consentimento ideológico para a manutenção de um equilíbrio entre formas relacionais de poder. Sendo assim, por mais que se imprima participação social no interior de instâncias tradicionalmente conservadoras, e que, com isso

²⁶ Segundo Poulantzas, o Estado também atua de forma prestativa para controlar as massas. Dá exemplos de políticas sociais durante o regime fascista, que procuravam ocultar o aumento da exploração das classes dominadas. Neste sentido, afirma que é necessário identificar as práticas materiais do Estado, a fim de perceber que este não produz repressão somente pela violência ou pela imposição ideológica, mas também interfere na produção de ações materiais para a reprodução da dominação (POULANTZAS, 2000, p. 30).

espere-se resultados transformadores, as expectativas devem ser mínimas. Os aparelhos judiciais manejam a lei que, no Estado capitalista, serve para moldar a materialidade do corpo social sobre o qual age a dominação (MOTTA, 2010, p. 393).

Considerando os conteúdos internos ao Estado capitalista e os tribunais como espaços de litígio e clara diferenciação de partes e interesses, seria possível falar em deliberação participativa em seus procedimentos? Essa deliberação significaria a tomada de poder real, ainda que temporária, de grupos específicos para a determinação de conteúdos decisórios? É possível haver consenso nos tribunais diante da manifestação de amplas contradições? Os participantes das audiências públicas jurisdicionais assumem a possibilidade de diálogo e debate deliberativo, ou apenas manifestam suas razões sem considerar as dos demais? As audiências rompem com o caráter formal de disputa no interior dos pleitos jurídicos? Os pronunciamentos por si só significam participação? Esse atributo é suficiente para falarmos em uma “democracia nos tribunais”?

Essa série de questionamentos é reforçada na medida em que se observa a conjunção de um Estado materialmente permeado por contradições e a sobredeterminação econômica estrutural do modelo econômico capitalista sobre as diversas instâncias sociais, especialmente aquelas referentes à política e seus aparelhos, dentre eles o Judiciário. Mesmo que se perceba um discurso de democratização no entorno das instituições de justiça, deve-se questionar as possibilidades de uma configuração democrática em seu interior. No interior da ciência política, a maioria das abordagens teóricas sobre a democracia restringem suas análises a formulações de características institucionais e desenhos políticos que suportem a concessão de um rol delimitado de direitos civis e garantias de participação política eleitoral. Para fins deste estudo, se propõe uma empreitada de outra ordem. Ela consiste na tentativa de observação de qual poderia ser um conteúdo democrático dentro das esferas judiciais que coloque em cheque suas estruturas, materializadas no tradicional formalismo procedimental, dentro do contexto sócio-político do capitalismo. A participação em processos decisórios pode cumprir um papel democrático no interior destas instituições? Não significa mais um mero aporte que será recepcionado pelas estruturas sobredeterminadas pelo bloco do poder que manipularão tais influências no sentido de manter suas posições incólumes? A análise do direito conforme a teoria poulantziana concorrerá para trazer novos questionamentos e parâmetros analíticos para o aprofundamento da análise do objeto em questão.

2.2. As formas do direito e os aparelhos judiciais no interior do Estado capitalista

A segmentação da obra de Poulantzas produziu diferentes concepções sobre o papel do direito, das leis e as formas de legitimação legal no interior do Estado capitalista. Seus intérpretes ressaltam a variação teórica pela qual passou seu pensamento sobre o direito entre as denominadas fases althusseriana e foucauldiana. Na fase althusseriana, Poulantzas descreve o direito moderno como agente capaz de mediar interesses entre as diferentes classes em conflito. Uma vez que o Estado assume sua forma secularizada, passa a depender de uma “codificação normativa abstrata das relações entre indivíduos e vontades comprometidos nas trocas e na competência” (MOTTA, 2010, p. 379). O direito passa a exercer um papel objetivo e prático, garantindo a coesão entre indivíduos destacados e comprometidos com o exercício de direitos e liberdades específicas, além de garantir um espaço propício para o estabelecimento de relações competitivas em uma sociedade civil de características fragmentadas.

O direito atribui caráter “universal e impessoal” ao Estado, o que se materializa em sua lógica interna, baseada na abstração, generalidade, formalismo e regulamentação (Ibid., p. 378). Com o objetivo de organizar a sociedade civil, oculta as diferenças presentes em seu interior sob o discurso da legitimidade do interesse geral. Nesse contexto, a autonomia relativa do Estado fica evidente, posto que tal construção significa a utilização do direito para a reprodução do controle das classes dominadas e mesmo das frações menos proeminentes das classes dominantes. Esse controle, como será aprofundado mais adiante, pode ser feito por concessões às classes dominadas, que, a longo prazo, demonstrem que são interessantes às classes dominantes (MOTTA, 2010, p. 382). Os indivíduos, no interior da sociedade capitalista, são vistos como formalmente livres e iguais, concepção que se reproduz nas teorias liberais da representação política. Esse conjunto de indivíduos desconectados é absorvido pelo discurso unificante do Estado-nação, constructo da ideologia jurídico-política que condensa as diferentes classes sob a idéia de uma comunidade nacional, que é dirigida,

representada e controlada pelas classes dominantes, ou mesmo por aquelas mais proeminentes no bloco que dirige e detém o poder do Estado²⁷ (Ibid., p. 383). Como destaca Motta,

O impacto dessa região sobre as outras regiões do ideológico e, além disso, o papel político da ideologia burguesa dominante consiste, assim, não somente em justificar os interesses econômicos diretos das classes dominantes, mas principalmente em pressupor, compor, ou impor a representação de uma “igualdade” entre “indivíduos privados”, “idênticos”, “diferentes” e “isolados”, unificados na universalidade política do Estado-nação (2010, p. 384)

Essa configuração do Estado, baseada em uma normatividade jurídico-formal bem determinada, impede a oposição dos indivíduos às determinações estatais. A divisão de poderes no âmbito político consiste em uma formalidade, manejada conforme os interesses conjunturais, que não altera a condição de isolamento entre os indivíduos, mantida pelos primados da igualdade e da liberdade. Muito pelo contrário, serve para que o Estado direcione sua atuação conforme os interesses do bloco de poder (Ibid., p. 385). Assim, o Estado é observado no interior da totalidade do modo de produção. Por tal fato, reconhece-se que todos os níveis, inclusive o político, se auto-implicam, de forma relativamente autônoma à economia, que, em última instância, determina as demais formas de relação e produção em diferentes esferas (Ibid., p. 385). O direito é observado no interior deste modelo como mecanismo formal de estruturação destas contradições. Serve como mediador de poder entre classes dominantes e dominadas, assegura a permanência das primeiras nos espaços externos ao poder, sob a produção de uma impressão ilusória de que as classes mais baixas poderiam acender a estes espaços, que teriam as mesmas oportunidades para tanto. O direito também organiza a repressão física, que será manejada conforme as regras específicas e materializada pela atuação dos aparelhos, conforme descrito no item anterior (Ibid., p. 386). Já nesta fase althusseriana, Poulantzas discorre sobre a importância dos aparelhos como atuantes nas formas de discriminação repressiva e ideológica das contradições sociais. Na fase seguinte, essa noção será bastante determinante para as análises do papel da lei, da repressão e da ideologia no interior do Estado, ainda que a política seja condicionada pela “condensação de forças entre classes e grupos sociais” e, não como somatório dos aparelhos do Estado (Ibid., p. 390).

²⁷ Diferenciação entre Classe detentora do aparelho do estado (aquela que dirige) e classe hegemônica, aquela que tem o poder do Estado.

Nesse sentido, mais uma vez, as análises sobre o papel do direito se enquadram no interior da observação sobre as características do exercício do poder dominante no interior do Estado capitalista. O direito serve para a organização e unificação dos interesses políticos no interior do Estado. Direciona a atuação de seus aparelhos no sentido de promoção desse objetivo como a tarefa a ser realizada da forma mais consensual possível. Assim, o caráter ideológico de sua atuação adquire posição privilegiada, posto que o poder se dá prioritariamente de forma relacional, e menos de forma repressiva – ainda que este segundo elemento esteja permanentemente subjacente no interior da atuação política. Portanto, o poder não se reduz ao Estado no marxismo poulantiziano. Ele se traduz no sistema das relações entre as classes²⁸, pois as relações de produção também se conectam às ligações políticas e ideológicas (POULANTZAS, 2000, p. 34). O poder, no atual Estado capitalista, está em todas as esferas sociais, sejam públicas ou privadas. Os aparelhos ideológicos e repressivos – burocracia, administração, polícia, Judiciário, escolas, igrejas – materializam a ideologia dominante que se traduz no poder. Realizam tal papel sem ignorar, no entanto, a ocorrência de um processo de disputa entre diferentes sessões das classes dominantes e um jogo permanente de concessões e controle que é exercido em conjunto e sobre as classes dominadas. Nesse aspecto, a lei também exercerá papel fundamental para a legitimação, controle e exposição das ações do Estado.

O Estado capitalista foi forjado para contrapor a noção de poder ilimitado. A principal implicação desse movimento foi a implementação do binômio lei-terror, ou seja, por meio da legalidade o Estado seria responsável por controlar seus próprios excessos e proteger os cidadãos dos possíveis abusos de poder (Ibid., p. 74), na medida em que representa legitimação formal conferida pelo discurso da vontade geral e da proteção equânime de todos os cidadãos. Contudo, essa concepção não se aplica quando se analisam as formulações reais para além do caráter formal do Estado. Poulantzas identifica que todas as formas estatais, mesmo aquelas mais repressoras e autoritárias, utilizaram o primado da lei e a organização jurídica para o exercício de sua prerrogativa de monopólio da violência. Nesse sentido, a “oposição entre a boa vontade do príncipe para o cumprimento da lei e o arbítrio e os abusos é falsa. A cisão entre lei e violência, conforme defende a escola da filosofia política em sua concepção jurídico-legalista do estado, é falsa” (Ibid., p. 75).

²⁸ No caso da luta de classes, o poder diz respeito a lugares objetivos, ligados à divisão social do trabalho. Liga-se à capacidade de cada classe realizar seus interesses, isto é, aos interesses econômicos. Tais relações de poder, de conteúdo político-ideológico e material, materializam-se em instituições específicas, locais de extração da mais-valia e de exercício destes poderes (POULANTZAS, 2000, p. 36).

Poulantzas vai adiante ao observar as formas de detenção do monopólio da violência por parte do Estado. A lei legitima a violência direta por meio de imposições e censuras, mas também a exerce de forma simbólica, por meio de “poder-interdito”, manipulando formas de violência ideológico-simbólicas, emanadas de seus diferentes aparelhos e internalizadas pelos indivíduos (Ibid., p. 76). Nesse sentido, as formas de controle ocorrem como se o Estado não necessitasse do uso da força na medida em que é inquestionável que detém seu monopólio legítimo. Assim, o Estado molda a materialidade do corpo social sobre o qual age seu domínio, sem exercer diretamente a violência, uma vez que é sustentado por técnicas de poder e mecanismos de pretensão consentimento (Ibid., p. 79). O consentimento é um processo de “inculcação ideológica”, que permite dominar sem exercer a violência diretamente, o que não significa que ela não exista (Ibid., p. 80). E também não significa que não haja resistência e desacordo.

A lei, no Estado capitalista, age de forma paralela; atua para a repressão e organização do consentimento das classes dominadas. Segundo o autor, as classes dominadas vêm nas leis dois aspectos que gerem sua ação frente aos aparelhos e ao Estado: atuam para sua exclusão enquanto grupo dominado, mas, também são a forma jurídico-política que designa o lugar onde se inserem na rede político-social. A lei cria deveres e obrigações, cujas conseqüências são reais para os agentes, e também direitos, “lugar cuja posse originária tem conseqüências reais” sobre estes sujeitos, cidadãos (Ibid., p. 82). Esse papel serve à justificação de determinadas concessões oriundas do bloco de poder, que contribuem para o incremento do consentimento e organização das classes dominadas em torno de uma contenção pacífica exercida pelo Estado de forma difusa sobre suas pretensões.

A partir dessa análise, é possível observar determinados procedimentos que passam a inferir a participação social no interior de instâncias formais do Estado, como os tribunais. A reprodução de consensos é fundamental para a manutenção de uma aparente igualdade formal e universal entre indivíduos fragmentados de acordo com sua posição de classe. Para tanto, não é suficiente a concessão de direitos aos sujeitos, é necessária a complexificação das formas políticas e, por que não, com a expansão dos tribunais, a necessária transformação de determinados aparelhos, entre eles os judiciais, para o manejo de diferentes interesses em seu interior, o que pode ser observado a partir de procedimentos inovadores. Essa “contra-leitura” a respeito do potencial democratizante das práticas participativas no interior do Judiciário serve para demonstrar a viabilidade da hipótese lançada no interior deste capítulo, a de que as audiências públicas jurisdicionais serviriam como procedimentos que sofisticariam as formas

de interpretação da Constituição, sem significar uma alteração substancial no papel já tradicionalmente desempenhado pelo sistema de justiça no interior do modo de produção capitalista.

A ação do Estado para a inserção da influência do bloco do poder sobre as diferentes instâncias da totalidade social se dá pelo uso do que se convencionou chamar de “lei moderna”. Como desenvolvido em outras interpretações jurídicas a partir do marxismo²⁹, o direito capitalista é classificado como “sistema axiomatizado”, dotado de regras abstratas, gerais, formais e estritamente regulamentadas, encobrindo o monopólio da violência institucionalizada, prerrogativa do Estado (Ibid., p. 84). Sendo assim, o sistema jurídico exerce o papel fundamental de promover coesão em uma sociedade na qual os indivíduos estão completamente despojados dos meios de produção (SILVEIRA, 1997, p. 14).

Dessa forma, a lei acaba por “encarnar” o espaço-tempo do processo de trabalho: espaço-tempo serial, cumulativo, contínuo e homogêneo. Transforma os sujeitos em pessoas jurídicas, produzindo unidade a partir da idéia de povo-nação, pertencente a uma comunidade-território. Isso permite que as diferenças entre os indivíduos, especialmente aquelas que dizem respeito ao espaço ocupado no sistema de produção, sejam mantidas sem prejudicar a formação político-social. Todos os indivíduos são considerados livres e iguais perante a lei, “o que já quer dizer, no discurso da lei (e, não escondido nele), que são realmente diferentes (como sujeitos indivíduos), de forma que essa diferença pode se inscrever num quadro de homogeneidade” (POULANTZAS, 2000, p. 85).

O quadro de homogeneidade é organizado pela lei a partir de uma série de caminhos. Ela oculta, ao mesmo tempo em que instaura e sanciona, a diferença entre indivíduos e classes. Assim, dá seguimento ao processo de individualização, característica fundamental das sociedades modernas, que, de forma crescente vão suplantando as ideologias religiosas. A lei torna-se um “signo na representação imaginária da sociedade”, servindo para o controle dos indivíduos que são retirados de seus meios naturais de trabalho e produção (Ibid., pp. 85-86).

Essa especificidade da lei e do sistema jurídico está inscrita na ossatura institucional própria do estado capitalista. O arcabouço centralizador-burocrático-hierárquico do estado só é possível em si porque se calca num sistema de normas gerais, abstratas, formais e axiomatizadas, sistema este que organiza e regula as relações entre os escalões e aparelhos impessoais de exercício do poder. Organiza as formas administrativas do estado. Dá legitimidade ao seu discurso dogmático interno, uma lógica jurídico-

²⁹ Ver: Pashukanis, 1989.

dedutiva, que não passa de uma ordem de dominação-subordinação do estado (Ibid., p. 87).

A disseminação da lei abstrata, formal, universal como uma ideologia entre os sujeitos faz parte do processo de emergência de um corpo de juristas especializados, que posiciona os homens do Estado como “homens da lei”. Estes passam a ser vistos como aqueles que dominam o conhecimento jurídico, habilidade que, em última instância, é o saber que atua a serviço da manutenção do capital, instaurando a diferença entre público e privado e entre as classes. (Ibid., p. 88). Nesse contexto, todos são obrigados a conhecer e dominar o conteúdo legal, ainda que sua produção e interpretação sejam mantidas afastadas e sob o monopólio do Estado e de “seus guardiões, aplicadores e fazedores”. A massa da população ignora a lei, ignorância causada pelo próprio hermetismo da linguagem jurídica e possivelmente pelo fechamento dos espaços nos quais se produzem as decisões.

O capitalismo, portanto, possui uma forte identidade com a legalidade. Por ser um sistema que exige reprodução ampliada, faz necessário que sejam bem determinadas e explícitas quais regras irão reger o jogo, para que se produza um mínimo de segurança e estabilidade para os cálculos estratégicos de partes do capital. Assim, suas próprias modificações são reguladas e controladas pelo sistema. A lei exerce a regulação sobre as variações de poder entre a própria burguesia, variações que ocorrem no interior do Estado sem gerar crises excessivas que possam prejudicar a boa circulação e produção de capital. Por essa perspectiva, a lei confere autonomia do Estado em relação aos grupos de poder, ou seja, é uma espécie de barreira que impede a dominação restrita de determinados grupos sobre os aparelhos e estruturas estatais. Isso se deve ao fato da relativa autonomia entre Estado e relações de produção, ou seja, “ao fato de que os agentes da classe economicamente dominante (a burguesia) não se confundam diretamente com os mantenedores e agentes do Estado” (Ibid., p. 90).

A análise acerca dos procedimentos de participação no interior do Judiciário, uma vez realizada a partir dos pressupostos metodológicos e conteúdos da abordagem materialista de Poulantzas, permite um olhar crítico que explicita o sentido concreto de tais institutos para além do discurso normativo que os circunda. Isso significa que a abordagem sobre o contexto macrossocial em que se inserem os aparelhos judiciais na atual formação social capitalista sugere a hipótese acerca da impossibilidade de qualquer tipo de democratização por meio das vias judiciais a partir da inserção de participação social em seu interior. Isto se deve ao papel

estrutural ocupado pelo direito nestas sociedades, qual seja, seu pressuposto de organizar os interesses contrários entre as classes e produzir consentimento entre os sujeitos jurídico-políticos.

O direito, como parte da política, reproduz no interior de seus aparelhos os conflitos entre as classes, que se materializam no Estado. Contudo, o papel deste conflito é limitado, e em última análise, em resposta a ele, não se pode oferecer mais do que um conjunto de concessões esporádicas, não permanentes e restritas à avaliação de conjuntura das classes dominantes. Portanto, a democratização participativa para Poulantzas tem conteúdo intrinsecamente conectado com o desenvolvimento de movimentos coletivos auto-gestionados que posicionem, sobre estas práticas, um processo de crítica radical e transformadora ao próprio espaço no qual se participa.

O modelo participativo de Poulantzas infere a participação no interior da democracia, especialmente como barreira ao que chamou de estatismo e burocratização, mas o faz como passo dentro de um escopo maior de dissolução das próprias formas de representação formal e das instituições do Estado capitalista conforme se constituem. Esse argumento será desenvolvido com mais profundidade no item que segue, para que se possam tecer hipóteses conclusivas que serão abordadas no estudo de caso a ser desenvolvido na terceira parte de trabalho.

2.3. Transição para o socialismo democrático: uma aposta?

Observadas as características da materialidade do Estado capitalista e a contribuição das formas jurídicas para a organização das relações de poder e consentimento em seu interior, deve-se seguir para o último passo da argumentação proposta para esta sessão. Como demonstrado anteriormente, a leitura de Poulantzas sobre a democracia passa por uma avaliação crítica a respeito de experiências políticas concretas nas quais foram reveladas características autoritárias e estatistas em regimes europeus. Iniciou tais estudos em *Fascismo e Ditadura*, desenvolvendo uma extensa análise sobre os problemas observados nestes

regimes em *EPS*, sua derradeira obra. Uma das alternativas que propõe, ao final de sua análise, seria a inserção de um conjunto de procedimentos participativos diretos, que teriam o propósito de controlar as características nocivas presentes no desenvolvimento de regimes políticos, a fim de produzir uma transição democrática rumo ao “socialismo” (POULANTZAS, 2000, p. 268). Entretanto, como já afirmado, nem o próprio autor aprofundou o estudo sobre quais características políticas poderiam classificar e descrever tal projeto político de “socialismo democrático”, o que impede que, no interior deste trabalho, seja possível discriminar essa categoria como um fim. De toda forma, sua ácida abordagem sobre as características do Estado capitalista servem à análise crítica das formas políticas tradicionais e mesmo daquelas em ascensão, como as práticas pretensamente democráticas no interior dos tribunais.

Segundo Motta (2010), Poulantzas vê baixo potencial, no âmbito do direito, para o exercício do controle em relação à materialização de regimes políticos baseados no autoritarismo estatal. Afirma que justamente por meio da legitimidade da lei, os Estados modernos puderam exercer suas políticas repressivas de forma tão precisa e eficaz. A concepção liberal de direito – universal, abstrato, coerente, regulador e dotado de princípios como igualdade e liberdade – serviu ao controle social devido ao seu “efeito ilusório”, disseminado pelo discurso jurídico político. Sendo assim, “toda forma estatal – mesmo a mais totalitária, como o nazismo, e mesmo o estalinismo – edificou-se por intermédio da lei e da racionalidade jurídica” (MOTTA, 2010, p. 392).

Como descrito no item anterior, a lei possui duas tarefas essenciais no interior do Estado capitalista: organizar os interesses no interior do bloco de poder – entre classes dominantes e dominadas e no interior das fissuras das primeiras – e garantir o consentimento das classes dominadas a respeito das políticas prioritárias. Realiza tal empreitada por meio da repressão, mas também prevê em seu interior uma série de permissões e concessões que reforçam seu papel de “inculcação ideológica” em torno do consentimento e, principalmente, no entorno das disputas entre posições de poder formal e poder real. Essa última diferenciação torna-se fundamental na medida em que se pretende compreender como se daria um processo de ascensão das classes populares ao poder, considerando um avanço político rumo ao socialismo, como diz Poulantzas. A transição para um regime de outro teor parte da construção de uma nova formação social e pressupõe a tomada do Estado. Portanto, a articulação entre poder real e poder formal acaba por significar que a ocupação do poder por

um determinado grupo, ainda que com os propósitos mais democráticos e transformadores, não significa um real controle sobre todas as estruturas do Estado.

Nas experiências observadas historicamente, a entrada de governos de esquerda no poder não significou a retirada completa da burguesia do interior de seus aparelhos, muito pelo contrário, foi alcançada mediante articulações e permutas de poder que a mantiveram com certa influência. Isso ocorre porque a “unidade centralizada do Estado não reside numa pirâmide na qual bastaria ocupar o cume para garantir seu controle” (POULANTZAS, 2000, p. 141). A burguesia dominante funciona por “deslocamentos e substituições sucessivas” que lhe permitem alterar suas posições entre diferentes aparelhos. Tais mutações demandam processos longos, que abrem brechas para atuação tanto das classes dominadas quanto das dominantes, fazendo com que determinados aparelhos institucionais assumam posição central ante posições tradicionalmente secundárias. (Ibid., p. 142).

Na tentativa de romper com tais processos políticos, a aposta de Poulantzas é a de que as classes populares devem organizar sua atuação frente ao Estado, mas devem fazê-lo de forma autônoma. Devem manter redes e focos de atuação distantes dos aparelhos do Estado, nos quais possam concentrar movimentos de democracia direta de base e autogestão (Ibid., p. 156). Esse movimento de bases coletivas é apresentado por Poulantzas como essencial para que se evitem processos de intervenção excessiva do burocratismo e do controle estatal na definição de suas ações e estratégias, uma vez que estas classes posicionam-se também no interior do Estado. As diferenças de classe se materializam especialmente entre a classe trabalhadora do próprio Estado, ou seja, entre suas altas esferas e escalões subalternos (Ibid., p. 157). As lutas populares, portanto, acabam afetando as classes mais subalternas. O Estado procura ocultar essas diferenças por meio de mecanismos ideológicos:

A ideologia dominante que o estado reproduz e inculca tem igualmente por função constituir o cimento interno dos aparelhos de Estado e da unidade de seu pessoal. Essa ideologia é precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e do interesse gerais, árbitro entre as classes em luta: “a administração ou a justiça acima das classes, o exército pilar da nação, a polícia garantia da ordem republicana e das liberdades dos cidadãos, a administração motor da eficiência e do bem-estar geral” (Ibid., p. 158).

A leitura de Poulantzas insere a conjuntura da luta de classes no interior do Estado. A defesa de formas de sensibilização e aproximação entre as classes populares e dominantes significa impossibilitar um questionamento substancial sobre as formas estruturais de sua

organização, que reproduzem as formas de dominação e a hegemonia do bloco no poder. Nesse sentido, para o autor, a preocupação fundamental da teoria política deve passar pela construção de uma teoria do Estado capitalista que permita percorrer um caminho consequente de transição para um socialismo democrático. Com esse objetivo, critica as leituras que tomam o estatismo e a profunda desconfiança em relação às iniciativas das massas populares por alternativa. Também critica o sentido leninista de diluição do Estado burguês, que consiste na eliminação das formas de democracia representativa, estabelecendo uma ditadura da burguesia (Ibid., p. 255). Neste ponto, retoma as leituras de Rosa Luxemburgo, que defende a importância fundamental das liberdades políticas, uma vez que a falta de debate e de liberdade seriam os primeiros passos para a burocratização e para o estatismo autoritário (Ibid., p. 259).

Além disso, Poulantzas identifica o elitismo das teorias políticas liberais. Para ele, a democracia representativa desconfia das iniciativas de democracia direta e de iniciativas populares. A leitura burguesa da democracia localiza as classes populares fora do Estado, o qual é visto como um Estado-objeto, cuja racionalidade intrínseca serve para corporificação das práticas políticas da elite por meio dos mecanismos de democracia representativa. Poulantzas afirma, contudo, que a alternativa ao modelo liberal-representativo não seria aquela promulgada pela concepção de Estado estalinista. Para essa abordagem, um corpo de burocratas teria o papel de ocupar os cargos dentro do Estado, tornando-se o único responsável por levar o socialismo às massas de cima para baixo, sem autonomia e conscientização prévia das classes populares (Ibid., p. 260). Nesse ponto, ressalta-se a crítica que o autor faz aos modelos autoritários e totalitários de Estado, atribuindo aos mecanismos de participação social autônoma o potencial de controlar a burocratização e a emergência do chamado estatismo. Da crítica ao modelo político liberal e ao estalinismo, é possível extrair a chave analítica central da crítica poulantiziana aos regimes políticos atuais – autoritários ou não.

Essa chave sugere a seguinte questão: como compreender “uma transformação radical do Estado” que articule ampliação e aprofundamento das instituições da democracia representativa e das liberdades? Que seja capaz de desenvolver formas de democracia direta na base? Que prolifere focos de auto-gestão? A noção de ditadura do proletariado de Marx foi uma noção estratégica, um indicativo dos possíveis caminhos a traçar, mas ocultou o problema fundamental, qual seja, a articulação de uma democracia representativa transformada e da democracia direta na base. Um dos indicativos de Poulantzas para a solução

deste problema, que não chega a desenvolver de forma cristalina, é que a “via democrática para o socialismo é um longo processo no qual a luta das massas populares não visam à criação de um duplo poder efetivo, paralelo e exterior ao Estado, mas aplica-se às contradições internas do Estado” (Ibid., p. 262).

A partir do diagnóstico da crise do Estado, que não significa seu desmoronamento, deve-se procurar a alteração das relações de forças em seu interior, modificando, por consequência, seus aparelhos e dispositivos. Assim, seria possível movimentar as relações de força a favor das massas populares, no campo estratégico de lutas do Estado (Ibid., p. 264). De forma complementar, as classes populares devem intensificar o desenvolvimento de modelos de democracia direta e espaços de auto-gestão. Segundo Poulantzas,

Numa via democrática para o socialismo, essas duas formas de luta devem ser combinadas. Integrar-se ou não nos aparelhos de Estado, fazer ou não o jogo do poder, não se reduz à escolha entre uma luta externa e uma luta interna. Essa integração não é, aliás, a consequência necessária de uma estratégia em busca de modificações no terreno do Estado, como se uma luta política pudesse jamais situar-se absolutamente de fora em relação ao Estado (Ibid., p. 266).

Fica claro que toda a mudança no Estado depende da materialização das mudanças no interior de seus aparelhos. Uma transformação radical do Estado para um socialismo democrático pressupõe a garantia de liberdades políticas a diferentes grupos ideológicos e trata da permanência e continuidade das instituições da democracia representativa. Contudo, a idéia de continuidade tem um conteúdo de ruptura, significa “continuidade não no sentido de uma lamentável sobrevivência que se suporta apenas por não se poder fazer diferente, mas de uma condição necessária para o socialismo democrático”. A articulação destes dois processos – intervenção e participação interna no Estado, bem como promoção de formas democráticas diretas em seu exterior – é pressuposto para uma “perspectiva global de desaparecimento do Estado” (Ibid., p. 268). Também é fundamental para o controle das possibilidades de reação das classes conservadoras.

Como se pode concluir, a leitura da democracia do modelo Poulantziano é bem mais elaborada do que a simplicidade de uma análise institucional e seus conceitos formais acerca dos atributos políticos de um desenho democrático. A interdependência de formas representativas e diretas naquele modelo significa um processo de construção de condições para a dissolução do Estado capitalista tal como se dispõe. Ainda que reconheça um Estado

com autonomia relativa, contradições internas, disputa de classes e muito mais complexidade do que um mero reflexo das relações de produção, o modelo de Poulantzas considera o Estado como eminente reproduzidor das relações de dominação. Portanto, um caminho para uma democracia participativa a partir do materialismo teria, como pré-requisito, o compromisso crítico em relação ao reconhecimento dos limites intrínsecos às estruturas de um modo de produção que tem por base a exploração e a diferenciação seletiva entre trabalhadores e detentores dos meios de produção. Feito esse alerta, segue-se o item final deste capítulo, que procura relacionar o papel do direito frente a totalidade do modo de produção capitalista e a atuação procedimental a partir de seus aparelhos. Este percurso teórico é necessário para a compreensão dos limites estruturais da democratização participativa no interior das instituições de justiça, especialmente no caso da institucionalização de audiências públicas jurisdicionais no Supremo Tribunal Federal.

2.4. A impossibilidade da democratização pela via participativa no interior dos tribunais

Até o presente momento procurou-se demonstrar um complexo conjunto teórico para a análise crítica das possibilidades de democratização no interior dos tribunais. A hipótese subjacente a esta opção metodológica tem duas motivações. A primeira é o pressuposto de que as esferas políticas e econômicas do modo de produção capitalista, de acordo com a reprodução dos interesses hegemônicos do bloco de poder, produzem influências e controles sobre os movimentos e ações exercidas pelo Estado e pelos aparelhos em seu interior. Nesse sentido, uma abordagem materialista a respeito deste campo específico – a política – serviu à análise do objeto em questão de modo a tornar visível a sobredeterminação existente da esfera econômica sobre as demais. A segunda motivação para essa análise está em sua capacidade de contrapor as perspectivas dominantes no discurso justificador a respeito da implementação das reformas e inovações procedimentais no Judiciário brasileiro. Dentre estes, destaca-se a proposta normativa de Vianna e Burgos, que observa amplo potencial democratizante na inserção de procedimentos participativos no interior dos tribunais. Os autores têm o mérito de

sistematizar o processo de expansão dos tribunais e de complexificação das relações políticas nas sociedades contemporâneas, mas é possível discordar de certos pressupostos normativos subjacentes a sua análise – como a afirmação da democratização processual progressiva – que interpreta as transformações em curso no interior do Judiciário desconsiderando seu papel como reprodutor de processos de dominação e controle das classes populares a partir da recepção pela forma jurídica.

Não há como não reconhecer a importância de disputar o resultado da decisão judicial, bem como o crescimento das expectativas em torno da idéia de “democratizar”, “transformar”, “tornar emancipatório” o poder Judiciário. Nesse contexto de esperanças, muitas abordagens de cunho democratizante, como as abordadas no primeiro capítulo, depositam, na inserção da participação direta ou representativa de agentes externos no interior das instituições de justiça, a possibilidade de que os mais diversos interesses, independentemente do grupo social do qual se originem, sejam considerados na produção de decisões, o que, em última instância, diria respeito à interpretação e conteúdo dos direitos constitucionais e à produção de políticas públicas.

O diagnóstico materialista de Poulantzas permite criticar a leitura otimista a respeito das audiências públicas no Supremo. As análises poulantzianas sobre a materialidade do Estado e sua autonomia relativa recaem sobre as estruturas judiciais, sendo necessário reconhecer que, também em seu interior, manifestam-se os diferentes interesses e contradições comuns as classes sociais (POULANTZAS, 2000, p. 14). Diferentes grupos, dominantes e dominados, disputam poder dentro do aparelho judicial. Contudo, as características dos aparelhos judiciais reproduzem o conjunto de elementos intrínsecos ao direito moderno: abstração, universalidade, individualismo, formalismo (Ibid., p. 78). Nesse contexto, divergências se manifestam em seu interior, podendo obter sucessos provisórios – concessões estratégicas das classes dominantes – o que não significa que tenham algum potencial democratizante. Ao contrário: a atuação dos aparelhos judiciais para a reprodução das posições de poder interessantes ao bloco hegemônico continua sendo mais freqüente.

Em suma, Poulantzas defende que a autonomia relativa do Estado frente à economia é um dado concreto, mesmo reconhecendo no Estado uma ossatura permeada de conflitos, e de características materiais que influenciam e são influenciadas pelas diversas instâncias do modo de produção capitalista. Isso significa afirmar que sempre será conferida influência preponderante aos desígnios da reprodução dos interesses do capital, ou seja, do que emana da

infraestrutura e reflete nos demais âmbitos da totalidade social, ainda que se percebam avanços na esfera política, e observem os processos sociais de conflito e contradição como elementos inerentes e não externos ao Estado, como sugerem as leituras ortodoxas do marxismo.

Portanto, pensar sob uma perspectiva crítica os procedimentos que inserem participação no Judiciário significa abandonar a ilusão de que tais institutos possam significar um processo efetivamente transformador das instituições judiciais. Os próprios limites institucionais já evidenciam esse fato, como por exemplo, a discricionariedade dos ministros para decidir sobre a convocação das audiências e utilizar ou não os argumentos lá explanados. Não há superação do formalismo tradicional intrínseco a estas instituições. Não há compromisso com transformação do Judiciário, apenas inserção formal de espaço para pronunciamentos advindos da sociedade. Em grande parte, esse contexto reflete outro argumento trazido por Poulantzas: a diferenciação entre “poder-real” e “poder-formal”. Na medida em que as audiências públicas significam uma concessão de poder de intervenção por meio da fala técnica ou representativa de interesses coletivos, elas dão aos grupos envolvidos e à sociedade que toma conhecimento de sua realização, a falsa noção de que são agentes efetivamente interventores no processo decisório. Contudo, o poder-real de tomada de decisão não se transfere em parcela alguma a estes grupos. Essa possibilidade não é sequer aventada pelos agentes decisores ou pela legislação que institui tais procedimentos.

A conclusão desta análise consiste na verificação de que, dentro das condições estruturais da atual formação social capitalista, quaisquer iniciativas de inserção de participação e transformação social a partir das instituições do Estado apresentam riscos permanentes de formalização em detrimento de mudanças reais. A autonomia relativa das instâncias políticas significa um limite inerente às formas de representação política – ou funcional, ou participativa –, que possam ser concebidas dentro desta estrutura. Nesse sentido, uma efetiva democratização, não do Judiciário, mas da totalidade social, passa por caminhos diferentes dos formalmente concedidos pelas estruturas políticas. Este trabalho, com todos os limites de uma análise focada em um objeto específico dentro de um emaranhado de aparelhos, instituições e formas representativas que constituem o Estado capitalista, pretende atentar justamente para tais limites.

Um discurso de expectativas democratizantes em relação aos compromissos de atuação dos tribunais superiores, materializado na simples convocação e oitiva da sociedade

civil, não significa uma efetiva ruptura com o formalismo intrínseco às estruturas dos tribunais. Pelo contrário, torna-se necessário compreender os tribunais como aparelhos inseridos em uma formação social, na qual determinadas características econômicas e políticas exercem influência totalizante sobre os movimentos forjados em seu interior, o que, por si só, já significa uma limitação estrutural importante para a democratização do Judiciário.

Propõe-se, portanto, que o próprio pressuposto de possibilidade de democratização do Judiciário deva ser questionado. Isso porque os diferentes modelos teóricos oferecidos pela ciência política e pela sociologia para descrever o conteúdo democrático das instituições permitem observar nuances e limites aos conceitos de democracia e representação formal. Lançando olhar sobre as formas de democracia representativa, é indiscutível que a presença direta de cidadãos nos debates judiciais significa uma mudança procedimental do Judiciário. Todavia, considerando que o próprio conceito de democracia adquire diversos sentidos em diferentes contextos políticos e sociais, cumpre entender que, observadas atentamente as audiências públicas, não se pode falar em mais do que uma mera sofisticação procedimental cujos efeitos são bastante limitados no que diz respeito a produção de impactos democratizantes no interior das estruturas dos tribunais. Portanto, cabe retomar a hipótese apresentada no início do capítulo: a de que as audiências públicas servem apenas para reestruturação da atuação do Supremo no sentido de garantir uma contenção pretensamente dialética das demandas sociais que, uma vez inseridas em seu interior, são limitadas a um debate formal, cujo impacto participativo é irrelevante para a tomada de decisão dos ministros ou para alteração das formas jurídicas tradicionais aos tribunais. A partir de uma série de indicadores descritivos e analíticos sobre a participação e seus impactos, será conduzido estudo de caso sobre as cinco audiências públicas realizadas no interior do STF, com o objetivo de submeter a hipótese aqui desenvolvida aos dados empíricos coletados.

3. A DINÂMICA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: INDICADORES DO IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO

A observação crítica a respeito da impossibilidade de ruptura com a lógica interna das posições de poder social no interior do sistema capitalista, especialmente no que diz respeito às estruturas jurídico-políticas tradicionais, serve para a construção de uma contra-leitura acerca dos discursos de “democratização do Judiciário” tão recorrentes na literatura e nas falas dos agentes do sistema de justiça. As audiências públicas, objeto deste trabalho, também são incluídas no interior dos diagnósticos “democratizantes” do Judiciário como procedimentos que democratizariam pela via participativa o Supremo Tribunal Federal. Contudo, a hipótese, que se pretende testar neste capítulo, é questionadora da veracidade deste “potencial-democratizante-participativo” presente nas análises sobre as audiências públicas do STF. Considerando a crítica estrutural de Poulantzas, estes mecanismos processuais pretensamente participativos podem ser interpretados como mais um procedimento formal, que apenas sofisticaria e reestruturaria a atuação do supremo, no sentido de consolidar uma imagem democrática diante da necessidade de legitimação e consentimento social. A sofisticação dos procedimentos formais do Judiciário segue o curso das alterações processuais correntes – ampliação de agentes legitimados para ingressar com ações, permissão de demandas coletivas, por exemplo – mas controla, sob o a contenção do formalismo e da baixa efetividade, os possíveis efeitos transformadores que a representação ampliada no interior do sistema de justiça poderia adquirir. Essa linha argumentativa, no entanto, necessita de evidências empíricas que possam reforçar os pressupostos teóricos aqui apresentados. Para dar seguimento a tal empreitada, este capítulo será dedicado a um estudo de caso a respeito das cinco audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal brasileiro, desde a implementação da norma que as instaurou para o processamento de ações de controle de constitucionalidade concentrado.

Esse estudo será conduzido por meio de indicadores que demonstrem como ocorre o processo de ingresso, participação e interferência nos votos dos ministros no contexto de realização das audiências públicas. A partir desses atributos, será possível retirar inferências a respeito dos possíveis impactos que os procedimentos produzem no interior do Supremo. Esses indicadores são fundamentais para questionar se as audiências públicas podem romper

com o formalismo intrínseco aos tribunais no interior do sistema capitalista, ou reforçar a hipótese de que apenas servem à sofisticação das formas jurídico-políticas de manipulação social realizadas no interior dos aparelhos do Estado.

3.1. O estudo de caso: justificativa metodológica e apresentação dos indicadores

A metodologia que melhor serve aos objetivos empíricos deste trabalho é o estudo de caso. A fim de justificar essa opção metodológica, serão apresentados alguns dados preliminares sobre as audiências, pois servem de base para a construção do desenho de pesquisa proposto. Desde a implementação das leis 9868 e 9882 de 1999 que instituíram o procedimento das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal para o processamento de processos de controle de constitucionalidade concentrado, somente cinco audiências foram convocadas e realizadas. A primeira audiência tratou da constitucionalidade de um dos dispositivos da Lei de Biossegurança, que versava sobre a possibilidade de realização de pesquisas com células-tronco embrionárias. As demais audiências, assim como a primeira, abordaram problemas de grande relevância social e complexidade. Foram debatidos os seguintes temas, em ordem de ocorrência: a possibilidade de importação de pneus reciclados; a antecipação de parto de fetos anencéfalos; a prestação do direito social a saúde e a política de ações afirmativas nas universidades. A promulgação do novo regimento interno do STF, em 2009, ampliou a possibilidade de realização de audiências públicas para os processos de controle difuso de constitucionalidade, uma vez que dispôs para esclarecimentos a prerrogativa de convocação de agentes externos em quaisquer casos nos quais o relator identifique complexidade fática ou insuficiência de elementos para a formulação dos julgamentos. A audiência que tratou sobre a questão da saúde, por exemplo, ocorreu em torno de um conjunto de liminares, em processos de controle difuso, que tramitavam sob a relatoria do presidente do tribunal à época. O quadro abaixo demonstra os temas, processos em julgamento, datas de realização e relatores das cinco audiências:

Quadro 1: Audiências Públicas Jurisdicionais - Supremo Tribunal Federal				
	Tema	Processos	Datas	Relator (a)
1	Biossegurança	ADI 3510/DF	20 de abril de 2007	Carlos Ayres Britto
2	Importação de Pneus Reciclados	ADPF 101	27 de junho de 2008	Carmen Lúcia
3	Antecipação de Parto de Fetos Anencéfalos	ADPF 54	26 a 28 de agosto e 4 a 6 de setembro de 2008	Marco Aurélio
4	Saúde	AR nº47 e 64; SAT nº 36, 185, 211 e 278; SS nº 2361, 2944, 3345, 3355.	27 a 29 de abril e 4, 6 e 7 de maio de 2009	Gilmar Mendes
5	Ações Afirmativas	ADPF 186 e RE 597285/RS	3 a 5 de maio de 2010	Ricardo Lewandowski

Fonte: www.stf.jus.br, 2010.

O procedimento das audiências públicas demorou a ser utilizado. O primeiro evento ocorreu após quase dez anos da promulgação da lei que conferiu essa prerrogativa aos ministros relatores e ao presidente do Tribunal. A partir de 2007, a situação se alterou; no ano de 2008, foram realizadas duas audiências e, desde então, em 2009 e 2010, ocorreu pelo menos uma por ano. Devido a diversos fatores e principalmente ao longo período de processamento das ações, duas dessas audiências não podem ter o resultado de seus julgamentos avaliados, posto que ainda não há decisões sobre os processos que ensejaram sua convocação: são as audiências que trataram da possibilidade de antecipação de parto de fetos anencéfalos e sobre a constitucionalidade do sistema de ações afirmativas. O quadro seguinte discrimina os temas das audiências e a situação dos julgamentos:

Quadro 2: Situação do Julgamento dos Processos					
Audiência	Biossegurança	Importação de Pneus Reciclados	Antecipação de Parto de Fetos Anencéfalos	Saúde	Ações Afirmativas
Situação do Julgamento	Julgado em 29/05/2008	Julgado em 24/06/2009	Aguarda Julgamento	Julgado em 17/03/2010	Aguarda Julgamento

Fonte: www.stf.jus.br, 2010.

As informações apresentadas são importantes para demonstrar a situação dos julgamentos e para justificar a seleção dos casos que serão observados. Poderia se considerar o estudo de apenas uma audiência, centrando a análise empírica na descrição de um conjunto de informações pertinentes ao processo e tema escolhido. Contudo, tal estratégia de análise não é a mais aconselhável para a investigação da hipótese levantada ao longo do trabalho, pois as inferências a serem retiradas da observação de um só fenômeno seriam facilmente rechaçadas, uma vez que não poderiam ser estendidas aos demais casos devido às suas qualidades inerentes e específicas. Os dados extraídos teriam alto caráter conjuntural.

Ainda que haja restrições, para observar impacto relevante das audiências públicas como mecanismo processual no interior do STF, é necessário identificar a composição de um tipo de padrão ou conjunto de evidências práticas que possam ser avaliadas como atributos participativos ao longo do breve histórico de aplicação deste mecanismo no interior do tribunal. O presente estudo é, portanto, consciente de que o número de audiências públicas jurisdicionais é baixo e, por conseguinte, qualquer conclusão dessa investigação não pode afirmar hipóteses causais e generalizantes. Assim, embora a baixa ocorrência seja um fato, o que por si só já é uma informação relevante, o estudo de caso das cinco audiências até então realizadas é mais consistente do que a escolha de uma única ocorrência. A partir das evidências reunidas, hipóteses serão levantadas sobre a impossibilidade estrutural da atribuição de características democratizantes aos tribunais. Conclusões desse teor tornam-se possíveis pois, ao avaliar o conjunto das audiências, diminui-se o risco de que as análises sofram algum tipo de viés a respeito do tema da audiência em questão ou de que algum padrão identificado nas cinco audiências realizadas seja perdido no processo de especificação de apenas um caso.

A metodologia adotada tem por objetivo descrever aspectos qualitativos dos casos analisados. É possível observar as audiências públicas a partir de duas orientações. A primeira consiste na descrição da dinâmica de organização e realização das audiências públicas no STF. Agentes participantes, número de audiências realizadas, formas de convocação, local de realização, mecanismos de transparência e publicidade, entre outros dados, são informações que ainda carecem de ampla sistematização e divulgação para debate. Esse conjunto de dados será observado para avaliar se as audiências são efetivamente participativas no que diz respeito à garantia de abertura para o ingresso de agentes de diferentes grupos sociais para pronunciamentos sobre temáticas de seu interesse. No decorrer deste capítulo, será apresentado um conjunto de indicadores que guiará a mensuração e avaliação do grau de abertura institucional do STF para a participação, bem como a eficácia na utilização dos argumentos pronunciados.

A segunda orientação do método de estudo de caso refere-se à observação qualitativa dos votos dos ministros proferidos nos processos em que ocorreram audiências públicas. A partir dessa forma de investigação, trechos argumentativos importantes podem ser destacados do conteúdo dos votos para a compreensão dos processos sociais em curso que contextualizam a investigação, pois fornecem dados sobre a frequência da utilização dos argumentos dos agentes externos participantes das audiências na elaboração das decisões finais. Além disso, serão apresentados dados de caráter quantitativo para fortalecer as análises qualitativas. Esse conjunto de informações produzirá evidências empíricas para a investigação acerca da produção de impactos democratizantes destes procedimentos no interior do Supremo.

Por fim, cabe mencionar que a restrição do âmbito da pesquisa às informações prestadas oficialmente pelo tribunal se justifica na medida em que a disponibilização dos dados divulgados já serve como demonstração do grau de publicidade e transparência dado à realização de tais procedimentos. Ademais, é visível o incremento de formas de comunicação social a partir do Supremo, que ampliou suas ferramentas de consulta processual e de divulgação das sessões abertas na TVJustiça (canal de televisão e vídeos no site *youtube*), além de outras ferramentas de consulta que são chanceladas pelo tribunal, como redes sociais e o microblog *twitter*. A respeito das audiências públicas, é possível encontrar uma página específica para coleta de informações na sessão de consulta processual no site do STF.

Tomando por base uma agenda de pesquisa sobre participação social nas instituições desenvolvida por Rowe e Frewer (2004)³⁰, pretende-se averiguar a ocorrência da participação sob dois aspectos. O primeiro diz respeito à garantia de estrutura institucional para participação, ou seja, a descrição sobre como as instituições se organizam, normativa e administrativamente, para possibilitar o ingresso de participantes externos no interior de seus procedimentos decisórios. O segundo ponto relaciona-se ao impacto da participação. Ainda que existam condições formais direcionadas à abertura institucional para o incremento de participação social, se seus aportes não forem considerados pelos agentes decisórios ou produtores de políticas públicas, essa participação será considerada ineficaz. Em outras palavras, ela consistirá em um teatro formal, sem impacto algum nos objetivos que levam os agentes a intervirem em processos de caráter supra-individual. A efetiva participação irá depender, obviamente, da conjunção destes dois âmbitos.

Sendo assim, a análise das audiências será desenvolvida por meio de indicadores de caráter qualitativo, dispostos em duas chaves. A primeira vertente da pesquisa compreende a descrição de como vêm sendo organizadas e realizadas as audiências públicas jurisdicionais no Supremo, observando características institucionais – legislação, regimentos, formas de convocação e participação dos ministros do Supremo –, características organizacionais e a qualificação dos agentes externos. Os indicadores selecionados são os seguintes: a. *filtros de seleção dos participantes*, que serão divididos entre normativos e administrativos; b. *mecanismos de divulgação das audiências*, c. *presença dos ministros durante os eventos*; d. *número de participantes nas audiências*; e. *perfil social dos participantes externos presentes*. A partir dessas informações pretende-se avaliar como o supremo recebe os agentes nas audiências, além de identificar quem são estes grupos, indivíduos ou *experts* que intervêm.

A segunda linha do estudo se concentra na análise qualitativa das atas e vídeos contendo pronunciamentos das audiências para a obtenção de dados sobre o conteúdo dessas intervenções. Em seguida, será realizado o cruzamento dessas informações com as decisões proferidas pelo tribunal para a observação do grau de influência da argumentação produzida na decisão final. Nesse âmbito, a pesquisa se limita ao estudo de três das audiências, pois os processos referentes à possibilidade de antecipação de parto de fetos anencéfalos (ADPF 54),

³⁰ Os autores propõem uma agenda de pesquisa que possa avaliar a participação popular a partir de critérios objetivos. Ressaltam a necessidade de superação das correntes que fundamentam muitas das leituras sobre os processos institucionais sob percepções subjetivas. Sua base de análise é um conjunto de procedimentos participativos instaurados em entes do Executivo e Legislativo no Reino Unido. A partir desta observação qualitativa, em resumo defendem que a participação deve ser observada por meio de duas abordagens: uma que revele a abertura institucional para a participação e outra que reflita os impactos efetivos que as intervenções sociais produziram nos resultados dos processos participativos (ROWE; FREWER, 2004).

bem como a última audiência a respeito da constitucionalidade das ações afirmativas ainda aguardam decisão do STF. A análise dos votos procurará identificar o impacto dos argumentos nas decisões, o que será inferido a partir de sua utilização ou não nos votos dos ministros. Assim, os indicadores de influência do debate público na decisão final serão observados da seguinte forma: *a.* utilização dos argumentos trazidos na decisão de forma central, na justificativa do voto “vencedor”; *b.* utilização de argumentos trazidos no voto minoritário; ou *c.* não utilização de argumentos das audiências na produção dos votos.

3.2. Descrição das audiências públicas jurisdicionais: aspectos institucionais

Nesta sessão, serão descritas as formas de organização e realização das audiências públicas com o objetivo de avaliar a abertura institucional para a participação. A apresentação das informações será dividida em itens conforme os indicadores explicitados na sessão anterior.

3.2.1 Filtros de Seleção dos Participantes

Ao observar as formas de seleção dos participantes das audiências públicas, foi identificado um conjunto de filtros de ordem normativa e administrativa. Os primeiros dizem respeito a limites impostos na legislação que prevê a realização destes procedimentos, bem como às disposições no regimento interno do STF que regulamentam a execução das audiências. Os segundos são de caráter protocolar. Demonstrem alguns aspectos restritivos que a procedimentalização da participação pública causa a possibilidade de intervenção.

Filtros Normativos

O conteúdo das leis 9868 e 9882 de 1999, que instauraram as audiências para o controle de constitucionalidade concentrado, é bastante explícito ao conferir a prerrogativa de convocação de “pessoas com experiência e autoridade na matéria” para proferir informações a respeito de temas de grande complexidade. A prioridade de participação é conferida a sujeitos que possuam conhecimento técnico reconhecido na sociedade, aqueles considerados *experts* no tema em julgamento, especialmente as “autoridades” no âmbito científico. As audiências públicas, que até então não tinham seu procedimento interno regulado, foram tratadas na nova versão do regimento interno do Supremo, reformulada em 2009, que incorporou incisos e artigos da emenda regimental nº 29 do mesmo ano. O título IV do documento passou a prever os seguintes requisitos de convocação e processamento das audiências:

- I** – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;
- II** – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião;
- III** – caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;
- IV** – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;
- V** – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça;
- VI** – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;
- VII** – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência. (BRASIL. STF. Regimento Interno, art. 154)

Desde a criação do procedimento acima, os ministros passaram a seguir suas regras para a convocação e organização das audiências. As primeiras audiências, contudo, não contavam com esses dispositivos regulamentares, portanto sua forma de convocação dependia da forma escolhida pelo ministro relator do processo ou pelo presidente do Supremo. Ao observar as cinco audiências realizadas, somente as duas últimas, referentes ao sistema de saúde e à constitucionalidade das ações afirmativas nas universidades, seguiram o trâmite disposto pelo regulamento interno: despacho de convocação, inscrição de interessados e habilitação formal a partir da seleção realizada pelo ministro relator. As demais foram

organizadas conforme a convocação discricionária dos ministros que, em momento algum, explicitaram critérios para a justificação das entidades e profissionais convidados. O quadro abaixo resume as formas de seleção de participantes das audiências:

Quadro 3: Formas de Seleção de Participantes					
Audiência	Biossegurança	Importação de Pneus Reciclados	Antecipação de Parto de Fetos Anencéfalos	Saúde	Ações Afirmativas
Forma de Seleção	Convite para especialistas	Convite para especialistas	Convite para especialistas	Convocação e habilitação de interessados	Convocação e habilitação de interessados

Fonte: www.stf.jus.br, 2010.

É bastante provável que, a partir das audiências sobre o sistema de saúde e sobre as ações afirmativas, as formas de seleção de participantes continuem seguindo o procedimento formal estabelecido pelo regulamento, isso porque, havendo norma no regimento interno, esta vincula os ministros ao seu cumprimento. De toda forma, o grau de discricionariedade na convocação dos participantes permanece alto. Nas primeiras audiências, a convocação ocorria sem explicitação a respeito dos motivos que levavam determinados agentes a serem considerados como *experts* nos temas em análise e também não discriminava a representatividade das entidades selecionadas.

A seleção de participantes na audiência da lei de biossegurança é bastante elucidativa quanto a esse ponto. Os participantes convidados foram, primeiramente, aqueles que impetraram pedidos de manifestação no processo como *amici curiae*. Os pedidos foram negados pelo ministro relator, que substituiu sua manifestação em memoriais de *amici* pela realização da audiência. Nessa oportunidade, permitiu que outras entidades convocassem agentes do seu interesse, o que ampliou quantitativamente a participação na audiência, mas não tornou a forma de seleção republicana ou transparente. Na audiência a respeito da importação de pneus reciclados, optou-se pela convocação de quatro entidades consideradas interessadas para “cada lado” do litígio em questão. Os participantes foram restritos a associações empresariais envolvidas nos negócios em torno do mercado de importação desses artigos e representantes estatais considerados especializados em temas de ordem ambiental.

As audiências a respeito do parto de fetos anencéfalos e a que tratou das ações afirmativas, ainda que tenham procedido formas de seleção diferentes – a primeira convocação e a segunda publicação de edital para posterior habilitação – reproduziram a mesma divisão em “partes” entre os agentes externos. As entidades da sociedade civil, *experts* e outros sujeitos participantes foram separados conforme o conteúdo de suas teses, ou seja, sua posição favorável ou contrária ao tema em discussão. A audiência que discutiu a questão da saúde destacou-se pelo seu caráter diferenciado quanto à forma de condução dos trabalhos. A seleção não foi restrita à convocação pelo então ministro do Supremo, Gilmar Mendes, que seguiu os procedimentos do regimento interno do tribunal. Contudo, a divisão dos agentes convidados foi realizada conforme um conjunto de temáticas³¹ que deveriam ser debatidas para elucidar questões atinentes ao tema do direito social à saúde. A audiência transformou-se em um grande evento de pronunciamentos de caráter científico, jurídico e político a respeito do tema conduzidos na forma de palestras, sem referência específica aos processos que motivaram sua convocação. Sendo assim, o fato de o único parâmetro para seleção ser a inquestionável autoridade e experiência sobre o tema em questão significa, em última instância, a inexistência de critérios para a seleção dos participantes, ainda que se tenha estabelecido um procedimento para tanto. Dessa forma, as audiências foram organizadas sem padrão algum em relação às características determinantes para a seleção.

Outro ponto relevante que demonstra a falta de critérios para a realização das audiências é a própria abertura da norma que confere tal prerrogativa aos ministros. Os parâmetros “necessidade de esclarecimentos” e “notória insuficiência das informações existentes nos autos” conferem ao relator a discricionariedade total para decidir sobre a pertinência da chamada da audiência, sem que tenha de justificar suas razões. Esta prerrogativa exclusiva se torna mais passível de crítica quando se observam dois casos em que entidades da sociedade civil requereram a realização de audiência para temas de relevância social indiscutível e não foram atendidas. Foram os casos do pedido de audiência para debater os direitos dos povos remanescentes de quilombos (ADin 3239) e da ação que a Ordem dos Advogados do Brasil promoveu pedindo a revisão da Lei de Anistia brasileira (ADPF 153).

³¹ Os temas tratados na audiência pública sobre o sistema de saúde foram: “O acesso às prestações de saúde no Brasil – desafios ao poder judiciário”, “Responsabilidade dos entes da federação e financiamento do SUS”, “Gestão do SUS – legislação do SUS e universalidade do sistema”, “Registro na ANVISA e protocolos e diretrizes terapêuticas do SUS”, “Políticas públicas de saúde – integralidade do sistema” e “Assistência farmacêutica do SUS”.

Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude&pagina=Cronograma>

Acesso em 22 ago. 2010.

Ambos os pedidos foram negados, ao passo que, em relação ao último, o ministro Eros Grau, relator do processo, justificou sua negativa sob o argumento de que realização de audiência para este tema “redundaria em inútil demora no julgamento de feito”³².

A partir dos dados dispostos acima, pode ser produzido um conjunto de análises considerando os entraves que o próprio conjunto normativo das audiências oferece. A primeira avaliação é a de que não há ampla participação nas audiências. O critério genérico de “pessoas com autoridade e experiência no tema” produz um filtro que restringe quais indivíduos poderão se pronunciar, uma vez que limita a participação especialmente à comunidade científica em torno dos temas. A participação de movimentos populares ou da própria sociedade civil torna-se secundária. Este aspecto será melhor avaliado quando forem demonstradas as características dos agentes habilitados. Uma segunda questão diz respeito à falta de clareza e transparência sobre os critérios que levam os ministros a selecionar um grupo de agentes para pronunciamentos. A impossibilidade de conhecer os requisitos para seleção impede que grupos possivelmente interessados no tema se organizem para conquistar o direito de intervenção nesses processos. Dessa conclusão, pode ser retirada uma terceira hipótese: devido a obscuridade dos critérios de seleção, a participação nas audiências é um privilégio conferido a uma elite de agentes sociais que pode se fazer reconhecida pelos ministros e ensejar sua convocação quando forem tratados temas pertinentes a sua atuação, o que não ocorreu no caso do tema dos povos quilombolas e das entidades que debatiam a necessidade de punição dos prepetradores de violência estatal durante o regime militar brasileiro.

O último ponto a destacar neste item centra-se no cenário de litigância formal reproduzido nas audiências. Um procedimento pretensamente participativo e plural que, por tais propósitos deveria promover um amplo debate sobre diferentes linhas argumentativas concernentes aos temas em julgamento, acaba sendo resumido à tradicional divisão entre partes colocadas em posição de adversárias, como se estivessem disputando o resultado de um processo judicial comum. Esse tipo de segmentação entre os agentes convocados já era reproduzida antes mesmo da promulgação do regulamento interno do STF, que dispõe sobre a necessidade de assegurar a participação de defensores e opositores da matéria em discussão. Como demonstrou a descrição do cenário das audiências e da seleção dos participantes, as práticas observadas em seu interior não alteram, portanto, as posições clássicas de litigância

³² EROS Grau negou pedido de realização de audiência pública para discutir Lei da Anistia. Notícias STF. Brasília, 28 abr. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

no interior do processo, ao contrário, reproduzem uma disputa de teses, ainda que embasadas em argumentos científicos e não jurídicos, no interior de pleitos judiciais que são, ao menos em tese, apresentados como mais democráticos que os demais.

Um fato elucidativo acerca da disposição dos participantes como agentes assemelhados a partes de um processo judicial foi o pedido feito pelo partido Democratas (DEM) quando da seleção de participantes para a audiência pública de ações afirmativas. Como autores da ação que questiona a constitucionalidade do sistema, apresentaram petição ao relator, ministro Ricardo Lewandowski, afirmando que este não teria observado uma correta divisão dos participantes entre favoráveis e contrários à política de ações afirmativas no momento em que dispôs o cronograma da audiência. Sendo assim, pediam a reconsideração do tempo limite para as falas, de modo a conferir um período maior de manifestação para os representantes contrários, uma vez que estes estariam representados em um número menor que os favoráveis na sessão. O ministro negou o pedido e afirmou que havia garantido a “isonomia” entre as diferentes perspectivas do debate a serem tratadas na audiência³³. A exigência processual por paridade na participação demonstra que, a partir do regimento interno, as partes dos processos em trâmite podem exigir sempre a equalização entre os grupos que irão se pronunciar. Contudo, a classificação de um determinado agente habilitado como defensor de uma tese ou outra permanece realizada pelo ministro relator, sem justificção expressa dos critérios adotados para isso.

Sob outro aspecto, essa divisão reforça uma posição de bilateralidade entre os agentes participantes, impedindo quaisquer resquícios de deliberação possível nestes eventos – as partes são colocadas em claro caráter de disputa. As próprias teses defendidas no momento das audiências têm sua complexidade mitigada, pois são direcionadas como concernentes a uma determinada finalidade ou linha de posicionamento na discussão. Sendo assim, a primeira conclusão que se extrai é a de que o pretenso pluralismo democrático que é atribuído aos debates está muito mais presente no discurso dos ministros do que nas práticas observadas.

A semelhança de condução dos procedimentos “ditos” participativos com o trâmite de um processo como qualquer outro, também pode ser identificada a partir de um conjunto de

³³ MINISTRO garante isonomia entre debatedores e convida presidentes das CCJs da Câmara e Senado para audiência pública sobre cotas. Notícias STF. Brasília, 2 mar. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

entraves à participação impostos por questões de ordem administrativa e protocolar do Tribunal.

Filtros Administrativos

O ingresso nas dependências físicas do Supremo exige o cumprimento de um conjunto de exigências de cunho formal quanto às vestimentas, identificação e comportamentos permitidos em seu interior. A entrada para a participação em audiências públicas segue os mesmos parâmetros. Para a realização da audiência de ações afirmativas, o departamento de comunicação social do Supremo divulgou uma série de informações sobre os trajes que deveriam ser utilizados para a entrada no Tribunal – trajes sociais, proibição de quaisquer peças com tecido jeans, saias abaixo dos joelhos para mulheres, entre outros³⁴. Tais regras servem para todas as sessões do Supremo, mas passaram a ser divulgadas por seu departamento de comunicação social na medida em que procedimentos que pressupõem o ingresso de agentes externos passaram a ser realizados conforme procedimentos de convocação e habilitação pública. Isto demonstra a preocupação com a manutenção do protocolo do Tribunal e do caráter austero e formal que deve conduzir as intervenções em seu interior. No dia seguinte à abertura da audiência, na página do Supremo, foi divulgada notícia ressaltando a importância de respeito às regras do Tribunal quanto aos trajes adequados para ingresso em suas dependências. Noticiou-se que pessoas, inclusive profissionais da imprensa, foram impedidas de assistir ao evento por não estarem corretamente vestidas para tanto³⁵.

Outro limite de caráter organizacional é a capacidade de assentos que as salas de sessão do Supremo comportam. Os eventos são abertos ao público, e os interessados ingressam por ordem de chegada, mas a permanência nas salas fica limitada à quantidade de assentos disponíveis. Com o objetivo de atender às pessoas que não conseguem assento na sala do evento, o tribunal disponibiliza telão de divulgação das sessões na sala da turma onde não está ocorrendo a audiência para transmissão em tempo real. Aqueles que ingressam como ouvintes no recinto das audiências não podem manifestar-se sob hipótese de retirada do local. Aos participantes convocados, reserva-se o tempo de quinze minutos de fala, regra extraída do

³⁴ STF realiza audiência pública sobre adoção de critérios raciais para a reserva de vagas no ensino superior. Notícias STF. Brasília, 26 fev. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 14 nov. 2010.

³⁵ STF retoma nesta quinta (4) audiência pública sobre reserva de vagas nas universidades públicas. Notícias STF. Brasília, 3 mar. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 14 nov. 2010.

regimento interno do Tribunal, a partir do parâmetro do tempo de sustentação oral dos advogados.

Uma única exceção ocorreu na audiência sobre as ações afirmativas e foi protagonizada pelo ministro Ricardo Lewandowski, relator do processo. No final da última parte da sessão, o ministro conferiu o direito de pronunciamento a dois estudantes que assistiam ao julgamento como ouvintes. Manifestaram-se o estudante de direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, David Curianuzio e o estudante da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Moacir Carlos da Silva. O primeiro pronunciou-se contrário ao sistema de cotas, e o segundo favorável. O departamento de comunicação social do Supremo noticiou a iniciativa do ministro como “uma demonstração de abertura democrática, já que as participações não estavam previstas no cronograma da audiência pública”³⁶. Isso não significa, todavia, abertura à sociedade. Na figura dos dois alunos, o relator reproduziu a lógica do contraditório entre as partes em disputa no processo judicial. De um lado, a UERJ, por seu pioneirismo na política de cotas; de outro, os alunos da UFRGS que, desde 2007, ingressam com ações contrárias. Ainda que nesse caso o protocolo tenha sido quebrado, trata-se de uma exceção em relação às demais audiências.

Dessas características triviais e organizacionais das audiências é possível concluir, como no ponto anterior, uma excessiva preocupação com o formalismo procedimental mesmo em momentos nos quais espera-se abertura para a manifestação, debates plurais e menores restrições a respeito do ingresso e assistência dos procedimentos. Portanto, o que se observa, mais uma vez, é a reprodução das mesmas estruturas procedimentais tradicionais para processamento de ações.

3.2.2 Mecanismos institucionais de divulgação das audiências

Como foi afirmado, o Supremo Tribunal Federal tem incrementado significativamente as ações de comunicação social de suas atividades administrativas e jurisdicionais. No que diz respeito às audiências públicas, todas foram transmitidas pela TVJustiça, canal oficial do

³⁶ MINISTRO Lewandowski quebra protocolo e dá palavra a dois estudantes antes de encerrar audiência pública. Notícias STF. Brasília, 5 mar. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 14 nov. 2010.

Supremo, em tempo real. Os vídeos das sessões de pronunciamento foram disponibilizados na “central de downloads” do sítio da emissora na internet³⁷ e também em sua página no portal de vídeos *youtube*³⁸. Segundo informações do próprio Supremo, o STF brasileiro é a primeira corte constitucional no mundo a disponibilizar um sítio no popular *youtube*. Na mesma reportagem, informam que seus conteúdos contavam com mais de um milhão de exibições até o mês de abril deste ano, sendo que o oitavo vídeo mais assistido até este período era a reprodução da audiência pública que tratou da constitucionalidade do sistema de ações afirmativas³⁹. Ainda em relação às mídias disponibilizadas pelo Tribunal, há a “Rádio Justiça”, que também realizou a transmissão ao vivo das audiências.

No site do Supremo, foi divulgado um conjunto de informações relevantes antes e posteriormente à realização das audiências. Uma busca simples de notícias revela uma grande quantidade de reportagens sobre as audiências públicas e temas conexos. Ao pesquisar o termo “audiência pública”, são resgatadas 481 ocorrências de notícias. Considerando que os termos “audiência” e “pública” possuem, por seu conteúdo, uma frequência alta, a pesquisa foi realizada também com chaves referentes aos temas das audiências. Com o termo “biossegurança” foram encontradas 139 ocorrências; com “pneus reciclados”, 143; com “anencefalos”, 77 e “ações afirmativas”, 62. O termo “saúde” foi acompanhado do termo “audiência pública” devido ao seu caráter também genérico. Foram encontradas 12 ocorrências com esta chave. O número de reportagens identificadas é significativo, o que sugere um esforço institucional para divulgação das audiências.

Outras chaves de busca, com os termos “democracia” e “participação”, levaram a reportagens que reproduziam manifestações institucionais sobre a importância das audiências públicas para a democratização do Supremo. Com a chave “democracia”, foram 25 ocorrências, e com “participação”, foram 88. Algumas das reportagens foram selecionadas para análise sobre seus conteúdos. daquelas que não mencionavam nenhum termo específico à temática de uma das audiências, foi possível extrair alguns aspectos concernentes ao discurso institucional proferido pelos ministros sobre as audiências. Reproduzo duas passagens abaixo:

Reunidos pelo ministro Ayres Britto, 17 especialistas – entre médicos, pesquisadores, biólogos, professores universitários, religiosos e

³⁷ Sítio: <<http://videos.tvjustica.jus.br/#>>, buscar em “central de downloads”, chave: “audiencia publica”. Acesso em 10 set. 2010.

³⁸ Site: <<http://www.youtube.com/stf>>. Acesso em 10 set. 2010.

³⁹ VÍDEOS postados no canal do STF no YouTube somam mais de um milhão de exibições. Notícias STF. Brasília, 6 abr. 2010. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 18 out. 2010.

representantes da sociedade civil – debateram com profundidade todos os aspectos que envolviam a liberação das pesquisas em células-tronco extraídas de embriões humanos. Na opinião do ministro, a audiência pública subsidiou o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3510 contra partes da Lei de Biossegurança, além de ter aberto o Supremo para maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional. **“Esse aporte em informações científicas contribuirá para o melhor conhecimento da causa e incorpora à nossa decisão um teor de legitimidade, uma vez que a sociedade - pelos seus setores cientificamente organizados - está nos subsidiando para uma tomada de decisão mais consciente”**, afirmou o ministro na época.⁴⁰ (grifo do autor)

Democracia

A procuradora-geral da República, Deborah Duprat, reiterou a necessidade de **participação da sociedade no trabalho** da Justiça brasileira por meio de iniciativas como as audiências públicas [...] ⁴¹ (grifo do autor)

Os trechos das reportagens selecionados explicitam o conteúdo democratizante atribuído pelo discurso dos ministros e de outros agentes do sistema de justiça à realização das audiências públicas. Em entrevista institucional, também publicada no canal virtual da TVJustiça, o juiz auxiliar do Supremo, Jairo Gilberto Schäfer, responde questões à entrevistadora sobre o caráter democrático das audiências. Segundo o entrevistado, o elemento democratizante das audiências se configuraria na “possibilidade de a sociedade participar ativamente do processo de decisão”⁴².

O Supremo também disponibiliza materiais técnicos e informativos, bem como os memoriais enviados por participantes não habilitados dentre os inscritos em seu site. Além disso, outro dado relevante sobre os mecanismos de divulgação das audiências pela instituição é a publicação de livros e DVDs que, dentre os outros temas em discussão no Supremo, fornecem subsídios de consulta e pesquisa sobre as audiências públicas realizadas. Tais publicações são comercializadas pela livraria virtual no Supremo, podendo ser utilizadas para fins acadêmicos e técnicos.

A opção por concentrar a pesquisa sobre as formas de divulgação das audiências nos próprios mecanismos de comunicação do Supremo tem por objetivo identificar como a instituição administra a imagem externa e a mensagem que deseja transmitir à sociedade a

⁴⁰ AUDIÊNCIAS públicas abrem os microfones do Supremo à sociedade. Notícias STF. Brasília, 19 abr. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

⁴¹ SUPREMO encerra semestre com balanço de atividades. Notícias STF. Brasília, 1º jul. 2009. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

⁴² Transcrição de trecho da entrevista com o juiz auxiliar do STF, Jairo Gilberto Schäfer. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=XIWbAN1ldrA>>. Acesso em 26 out. 2010.

respeito da realização das audiências. Detalhes sobre entidades participantes, tempo de duração das sessões e comentários sobre o grau de democratização constituído por este ambiente em suas dependências são o mote do discurso institucional proferido, tanto pelos departamentos de comunicação, como pelos próprios agentes do STF quando chamados a dar declarações. Certamente, a divulgação das audiências procura transmitir uma imagem de tribunal democrático do STF. Contudo, a ampla disponibilização dos vídeos das audiências, bem como das transcrições dos debates, permite observar o quão formais têm sido estes procedimentos. Portanto, ainda que se “venda” nos meios de comunicação oficiais uma imagem de ampla democratização, uma observação mais aprofundada certamente coloca em cheque este pretense potencial.

3.2.3 Presença dos ministros durante os eventos

O indicador de presença dos ministros nas audiências é elucidativo do caráter não prioritário que tais debates tomam nas agendas de julgamento e de atividades dos principais agentes decisórios envolvidos. Considerando que as ações de controle de constitucionalidade são julgadas no plenário, e que o procedimento da audiência pública foi realizado somente cinco vezes, seria razoável esperar que todos os ministros reservassem tempo para assistir aos pronunciamentos nessas ocasiões, nas quais teriam a oportunidade de formular perguntas aos especialistas convocados e conduzir um processo de debate efetivamente plural.

Ainda que se possa considerar que existem outros meios de acesso aos dados oferecidos pelos participantes nas audiências – notas taquigráficas e vídeos dos eventos – a presença física dos ministros nas audiências conferiria a tais procedimentos um caráter simbólico de reconhecimento de sua relevância por parte dos agentes julgadores. Contudo, o que se observa é exatamente o contrário. Poucos ministros comparecem às audiências, e um número menor ainda permanece durante toda sua realização. A tabela seguinte discrimina quantos ministros e quais deles assistiram às respectivas audiências:

Tabela 1: Ministros Participantes por Audiência					
Audiência	Biossegurança	Importação de Pneus Reciclados	Antecipação de Parto de Fetos Anencéfalos	Saúde	Ações Afirmativas
Ministros Participantes por Audiência	Min. Ellen Gracie, Min. Carlos Ayres Britto, Min. Joaquim Barbosa e Min. Gilmar Mendes	Min. Carmén Lúcia, Min. Ricardo Lewandowski e Min. Carlos Ayres Britto	Min. Marco Aurélio, Min. Gilmar Mendes e Min. Menezes Direito	Min. Gilmar Mendes, Min. Menezes Direito e Min. Cezar Peluso	Min. Ricardo Lewandowski e Min. Joaquim Barbosa
Número de Ministros	4	3	3	3	2

Fonte: www.stf.jus.br, 2010.

Da observação desse indicador, é possível concluir ainda que os ministros Eros Grau e Celso de Mello não participaram de nenhuma das audiências realizadas, ao passo que o ministro Gilmar Mendes provou ser o mais participativo, ao comparecer em três das cinco audiências realizadas. A baixa frequência dos ministros nos eventos permite levantar a hipótese de que a utilização dos argumentos proferidos nas audiências também é baixa. Esta afirmação será testada na próxima sessão do presente capítulo, quando será analisado o conteúdo das decisões judiciais.

3.2.4 Número de participantes nas audiências

A partir deste indicador, inicia-se a análise a respeito dos participantes selecionados e convocados nas audiências. De pronto, a tabela abaixo demonstra o número de participantes por audiência:

Tabela 2: Número de Participantes por Audiência					
Audiência	Biossegurança	Importação de Pneus Reciclados	Antecipação de Parto de Fetos Anencéfalos	Saúde	Ações Afirmativas
Número de Participantes por Audiência	22	8	25	50	38

Fonte: www.stf.jus.br, 2010.

Conforme as leis que instauram as audiências e a regulamentação interna do Supremo, não há limites sobre a quantidade de agentes que poderão ser habilitados, como também não há parâmetros sobre a representatividade numérica que uma audiência deveria ter para ser considerada participativa ou plural. Ao comparar as cinco audiências, verifica-se a variação entre o número de agentes convocados. A audiência sobre a importação de pneus reciclados foi a de menor participação conforme o aspecto quantitativo. A partir da audiência sobre fetos anencéfalos, percebe-se um incremento do número de participantes, ainda que não seja contínuo, pois a última audiência demonstrou um número menor que a penúltima. Estes dados, somados à falta de clareza sobre os critérios de seleção dos participantes, impedem uma projeção sobre as possibilidades de incremento ou diminuição de participação nas audiências futuras. Contudo, um questionamento central pode ser feito. Qual seria a representatividade participativa pretensamente democrática de um procedimento, cujas consequências decisórias vinculam toda a sociedade, e da qual participam, no máximo, 50 especialistas e agentes internos ao campo jurídico? Isto produz democracia participativa?

3.2.5 Perfil social dos participantes externos presentes

Neste ponto pretende-se traçar um perfil dos participantes das audiências. Adotou-se como critério os atributos profissionais, acadêmicos, associativos ou representativos, pois esta foi a forma pela qual o Supremo qualificou todos os agentes convocados para intervirem durante as audiências. Note-se que, de acordo com as normas que regulamentam tais procedimentos, os participantes devem ser considerados pelos ministros *experts* ou autoridades na matéria em julgamento. Na presente pesquisa, todos os participantes das cinco

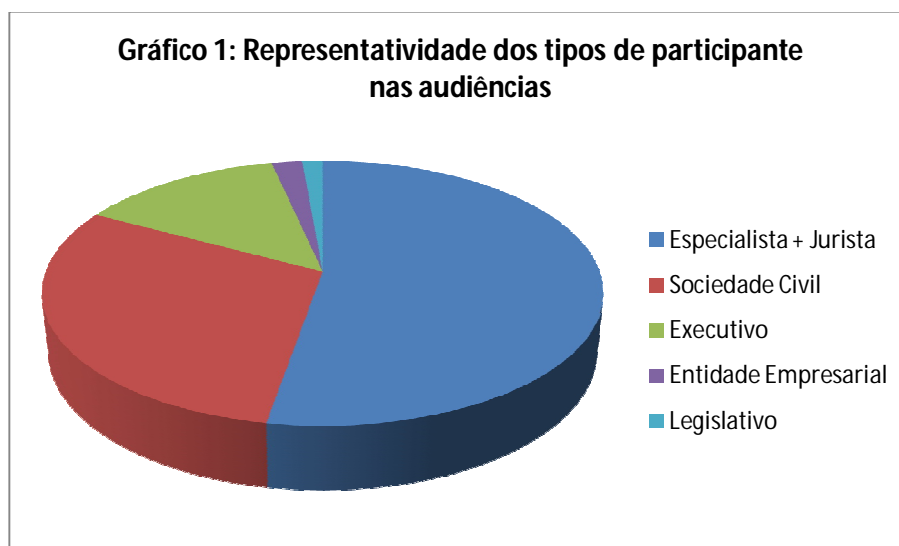
audiências (total de 146 entradas) foram classificados conforme a atuação profissional principal, critério adotado pelo Supremo. As informações oficiais serão o ponto de partida para a alocação dos atores em categorias definidas para fins deste estudo: especialista, sociedade civil, jurista, entidade empresarial, executivo e legislativo. Assim, quando houver repetição de algum participante em uma audiência, como é o caso de Débora Diniz, Oscar Vilhena e José Gomes Temporão, será utilizada como referência a forma pela qual o supremo identificou o participante.

As categorias são: Especialista, Sociedade Civil, Executivo, Jurista, Legislativo e Entidade Empresarial. Na categoria *especialista*, foram reunidos pesquisadores, professores e técnicos especializados no tema. Como representantes da *sociedade civil* foram agrupados aqueles que eram representantes de associações de classe, de organizações não governamentais e membros de movimentos sociais. A inserção de membros de movimentos sociais na categoria *sociedade civil* se explica pela baixa ocorrência de agentes oriundos destes grupos; o que não justificaria a criação de uma categoria específica para estes atores. Na categoria *executivo*, reúnem-se os membros de entes da União, Estados e Municípios, além de representantes de agência reguladoras. Na categoria *jurista* encontram-se especialistas técnicos em questões do próprio direito. Nesse grupo foram incluídos advogados, defensores, promotores e procuradores. Na categoria *legislativo* encontram-se os membros do parlamento. Por fim, membros de associações empresariais, como representantes da indústria e do comércio foram classificados como *entidade privada*. A partir dessas categorias, foi formulada a seguinte tabela que demonstra a frequência e o percentual de cada tipo de agente participante no conjunto das cinco audiências realizadas:

Tabela 3: Tipos de Participante nas Audiências		
Tipo	Número	Percentual
Especialista	62	43%
Sociedade Civil	44	30%
Executivo	20	14%
Jurista	15	10%
Entidade Empresarial	3	2%
Legislativo	2	1%
Total	146	100%

Fonte: www.stf.jus.br, 2010.

Os chamados “especialistas” são os principais participantes das audiências públicas no STF. Ao somar a estes a categoria dos “juristas”, agentes técnicos especializados em temas jurídicos, a representatividade chega a mais de 50%. Para melhor visualização da representatividade das duas categorias somadas, segue o gráfico abaixo:



Pode-se constatar que a principal característica associada à origem social dos participantes é justamente sua representatividade técnica, oriunda de especialização profissional, autoridade ou experiência no tema em debate. A sociedade civil, aqui em um conceito ampliado para fins metodológicos, é a segunda em grau de representação (30% das ocorrências), seguida, de forma menos relevante, pelos membros do executivo, legislativo e de entidades empresariais (17% das ocorrências somadas).

Confirma-se, portanto, a proposição das leis e dos regulamentos que instauram as audiências. A condição para a participação é o caráter técnico das intervenções, ou seja, o potencial de oferecer informações de caráter extra-jurídico (ou ainda complementar informações jurídicas, no caso dos juristas) aos ministros para fundamentar suas decisões. Além desse levantamento, uma avaliação qualitativa sobre as informações biográficas e curriculares dos agentes participantes das audiências sugere que a importância da categoria “especialista” é a mais relevante. Todos os agentes convocados para participação nas audiências são listados nas informações oficiais do Supremo conforme suas características profissionais e grau de especialização técnica. Todos os participantes são, em última instância,

especialistas, autoridades, ainda que se destaque algum tipo de ativismo social ou ocupação política que pratiquem cotidianamente a partir de sua formação acadêmica.

Nesse sentido, cabe questionar sobre qual tipo de ampliação de participação os ministros falam ao pronunciarem um desejado grau de democratização conferido às audiências públicas. O quadro que se observa é bastante diferente. A entrada de agentes para intervir na formulação das decisões do processo constitucional é fundada em parâmetros técnicos, cuja origem pode ser atribuída ao reconhecimento de um determinado agente como “autoridade científica”. Falar em ampliação da participação de “autoridades” nos procedimentos é bastante diverso do que afirmar a inclusão da “participação da sociedade”, ou as ocorrências de condições para a “legitimação coletiva” das decisões. A origem social dos participantes aqui diagnosticada leva a concluir que a hipótese apresentada, acerca da impossibilidade de ruptura com o formalismo do Supremo e a manutenção de suas estruturas conservadoras de decisão, é bastante consistente. As intervenções realizadas conectam-se, no máximo, à configuração de aportes sociais subsidiários na formulação das decisões, o que também só irá ocorrer se os argumentos apresentados nas audiências forem considerados para a produção dos votos. Para dar seguimento ao estudo de caso, será desenvolvida a segunda vertente da pesquisa, que diz respeito à análise do impacto que os argumentos proferidos nas audiências representam na formulação dos votos e decisões finais.

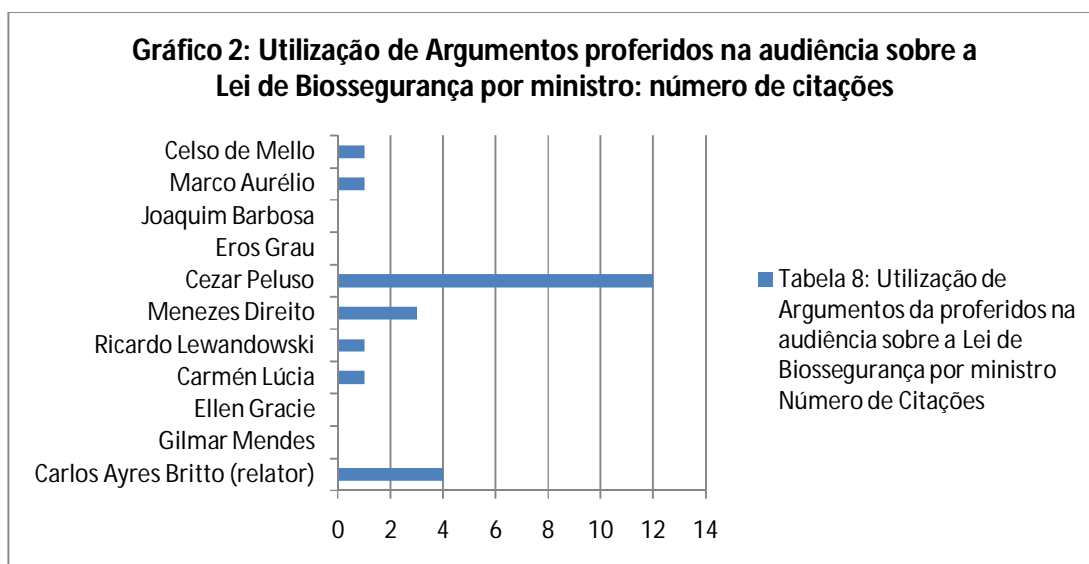
3.3. Impacto das audiências sobre a produção dos votos e decisões

A segunda parte do presente estudo de caso concentra-se na análise dos pronunciamentos realizados nas audiências e sua recepção no interior dos votos. Para essa empreitada, foram consideradas somente as audiências que já tiveram julgamento dos seus respectivos processos, como é o caso da lei de biossegurança, da importação de pneus reciclados e a das ações sobre o sistema de saúde. Um dos elementos essenciais para o diagnóstico acerca do impacto da participação dos agentes externos no interior do tribunal consiste na mensuração sobre a efetividade da intervenção realizada. Nesse sentido, não basta avaliar as condições institucionais de abertura criadas se o impacto desses procedimentos na

dinâmica decisória do tribunal não for considerado. Apresentadas estas considerações, procurou-se identificar sob quais formas os ministros referem a realização das audiências, e questionar se consideram efetivamente, na produção dos votos, os pronunciamentos dos especialistas, membros da sociedade civil, dentre outros agentes. Realizada essa primeira visada de caráter genérico, foram analisados os acórdãos a fim de explicitar o impacto dos argumentos nos votos majoritários e minoritários do julgamento. Para isso, foram construídos três parâmetros de observação: *a.* utilização dos argumentos trazidos na decisão de forma central, ou seja, na justificativa do voto “vencedor”; *b.* utilização de argumentos trazidos no voto minoritário; ou *c.* não utilização de argumentos das audiências na produção dos votos.

Esses parâmetros não puderam ser utilizados para análise das três decisões, pois somente o acórdão sobre a constitucionalidade da lei de biossegurança contou com debates e divulgação dos votos de todos os ministros do tribunal na época. Tanto o julgamento da ADPF 101, que tratou da importação de pneus, como o voto referente aos processos sobre o tema da saúde, foram proferidos por seus respectivos relatores e seguidos pelos demais ministros sem disposição das razões e argumentos. A análise quantitativa sobre a utilização dos argumentos ficou restrita, portanto, ao acórdão do processo referente à lei de biossegurança. Sobre as demais, a única opção metodológica possível foi a seleção de trechos relevantes no interior das decisões para demonstrar como os pronunciamentos foram recebidos.

O gráfico abaixo demonstra no acórdão a utilização dos argumentos proferidos na audiência pública de biossegurança conforme o voto de cada ministro e suas declarações nos debates:



Ao analisar o conteúdo do acórdão, pode-se observar que um número relevante de ministros não utilizou argumentos proferidos na audiência para a confecção de seus votos. Entre eles estão os ministros Gilmar Mendes, Ellen Gracie, e Joaquim Barbosa, que compuseram o voto majoritário no sentido da improcedência da ação, conferindo constitucionalidade à pesquisa com células-tronco embrionárias. Dentre os ministros que compuseram o voto majoritário, Carmén Lúcia, Carlos Ayres Britto (relator do processo), Marco Aurélio e Celso de Mello mencionaram argumentos da audiência pública pelo menos uma vez. Destaca-se ainda, neste conjunto, o ministro Cezar Peluso, que reproduziu no teor de seu voto o resumo dos debates da audiência, utilizando os argumentos nela pronunciados de forma recorrente (ao todo 12 menções) para a fundamentação de sua decisão. Dentre os contrários à pesquisa com células-tronco embrionárias, posicionaram-se os ministros Eros Grau, que não utilizou argumentos da audiência, e os ministros Menezes Direito (3 menções) e Ricardo Lewandowski (1 menção).

O diagnóstico da baixa utilização dos argumentos da audiência pode ser avaliado sob duas hipóteses explicativas. A primeira diz respeito ao fato de a audiência de biossegurança ter sido a primeira a ocorrer na história do Supremo, portanto seus agentes não estariam familiarizados com os procedimentos. Isso os levaria a desconsiderar a importância de incorporar os aportes sociais em suas decisões. Essa explicação parece bastante frágil, por um conjunto de razões. A primeira é a baixa utilização dos argumentos pelo próprio ministro relator, responsável por convocar a audiência a partir da avaliação acerca da necessidade de receber novas informações e subsídios para decidir a partir das falas dos especialistas e outros agentes. Segundo, ao conectar a baixa utilização dos argumentos com a baixa presença dos ministros nas sessões, pode-se concluir que estes procedimentos são muito menos relevantes para a configuração decisória do tribunal do que as manifestações discursivas de muitos agentes sugerem.

Sendo assim, uma segunda hipótese parece explicar de forma mais satisfatória a baixa presença de argumentos nos votos, e até mesmo a exceção de sua alta observância no voto do ministro Cezar Peluso. Essa explicação provém de uma análise qualitativa dos votos e da observação sobre como as falas dos agentes internos são incorporadas. Tanto nos votos majoritários quanto nos minoritários, a utilização dos argumentos proferidos nas audiências serve para reforçar a tendência decisória escolhida pelo ministro. Ou seja, os argumentos dos especialistas somente aparecem para corroborar, reforçar ou explicar as decisões já tomadas pelos ministros, que floream seus votos com argumentos técnicos e verdadeiras odes ao

caráter participativo-democrático que as audiências pressupõem com a intervenção de uma pluralidade de agentes legitimados. Nesse sentido, a causa da baixa utilização se daria pela própria irrelevância decisória à qual é acometida a participação popular ou técnica nas audiências. Dois dos trechos do voto da ministra Carmén Lúcia são bastante elucidativos desta interpretação:

Afinal, a pesquisa científica diz com a vida, com a dignidade da vida, com a saúde, com a liberdade de pesquisar, de se informar, de ser informado, de consentir, ou não, com os procedimentos a partir dos resultados obtidos com as pesquisas. Logo, **diz respeito diretamente a todos e todos têm o legítimo e democrático interesse e direito de se manifestar.**

[...]

Entretanto, as manifestações, dotadas – repito – de profunda, legítima e compreensível emoção a envolver o tema e suas conseqüências sociais, **não alteram, não desviam – nem poderiam – o compromisso do juiz do seu dever de se ater à ordem constitucional vigente e de atuar no sentido de fazê-la prevalecer.** (BRASIL. STF, 2008: 193, Voto da Ministra Carmén Lúcia, grifo do autor)

Ainda que a ministra reconheça a importância da participação, ressalta que o fundamento decisório principal é o direito, que deve prevalecer. Os ministros Gilmar Mendes e Carlos Ayres Britto também posicionam-se sobre a importância da realização das audiências públicas. São suas inclusive algumas das mais recorrentes afirmações sobre o potencial democratizante que teriam estes procedimentos no interior do STF. Como se observa nas passagens abaixo:

O Supremo tribunal federal demonstra, com este julgamento, que pode, sim, ser uma Casa do povo, tal qual o parlamento. Um lugar onde diversos anseios sociais e o pluralismo político, ético e religioso encontram guarida nos debates procedimental e argumentativamente organizados em normas previamente estabelecidas. As audiências públicas, nas quais são ouvidos expertos sobre a matéria em debate, a intervenção dos *amici curiae*, com suas contribuições jurídica e socialmente relevantes, assim como a intervenção do Ministério Público, como representante de toda a sociedade perante o Tribunal, e das advocacias pública e privada, na defesa de seus interesses, fazem desta **Corte também um espaço democrático.** Um espaço aberto à reflexão e à argumentação jurídica e moral, **com ampla repercussão na coletividade e nas instituições democráticas.** (BRASIL. STF, 2008, p. 599. Voto do Ministro Gilmar Mendes, grifo do autor)

[...]

Convencido de que a matéria centralmente versada nesta ação direta de inconstitucionalidade é de **tal relevância social que passa a dizer respeito a toda a humanidade, determinei a realização de audiência pública, esse**

notável mecanismo constitucional de democracia direta ou participativa.
(BRASIL. STF, 2008, p. 145. Voto do Ministro Carlos Ayres Britto, grifo do autor)

No entanto, esse discurso não se confirma ao observar a utilização de argumentos das audiências em seus votos. Na manifestação do primeiro, ela é inexistente. No voto do ministro Ayres Britto, será tão baixa quanto nos dos demais ministros e utilizada para reforçar a tese por ele adotada. Esse parâmetro de utilização dos votos conforme a necessidade de reforçar ou reiterar a linha defendida foi observada nos votos analisados a respeito da ação sobre a importação de pneus reciclados e na decisão do ministro Gilmar Mendes sobre da concessão de prestações de saúde no sistema SUS.

Ao iniciar o relatório do voto da ADPF 101, a ministra Carmén Lúcia menciona a realização da audiência pública no dia 27 de junho de 2008. Em seguida, dedica um dos tópicos explicativos de seu voto para ressaltar a importância da manifestação de especialistas sobre o tema. Nesse momento, resalta uma das características já demonstradas na descrição das audiências no item anterior: a posição dos agentes externos conforme o interesse das partes no interior dos processos e retoma a importância de garantir a formalidade do contraditório. Segue o trecho:

A especificidade e a repercussão que abrangem o tema, somadas à necessidade de um exame mais acurado das razões e dos fundamentos veiculados na presente ação e melhor compreensão das questões aqui envolvidas, foram determinantes para a **realização de audiência pública**, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei n. 9.882/99, a qual ocorreu em 27.6.2008, ocasião em que especialistas manifestaram-se sobre suas teses, de forma a **clarear ambas as proposições: contrária e favorável à importação dos pneus usados e remoldados**. (BRASIL. STF, 2008: 33, Voto da Ministra Carmén Lúcia, grifo do autor)

A tese é contrária à importação de pneus reciclados pelo Brasil, posição que foi majoritária. De forma coincidente, a única vez que a relatora utiliza um argumento proferido na audiência pública que tratou da temática, é justamente um dos quais corrobora sua posição, reforçando o conteúdo argumentativo de seu voto:

Os Interessados insistem em que o que os leva a demandar a permissão para continuar a importação de pneus usados é a má qualidade das rodovias brasileiras, que deterioram bastante os pneus a serem remoldados. **Na audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal, especialistas informaram que os pneus usados importados não são previamente**

classificados antes da importação, havendo resíduo da ordem de 30% a 40% nos contêineres, que são simplesmente passivo ambiental, inservível para remoldagem. Isso apenas reforça a conclusão de afronta aos preceitos fundamentais relativos à saúde e ao meio ambiente. (BRASIL. STF, 2008: 136, Voto da Ministra Carmén Lúcia, grifo do autor)

O voto-vista do ministro Eros Grau não menciona em ocasião alguma a ocorrência da audiência ou qualquer argumento proferido no evento, como também não o faz o voto divergente do ministro Celso de Mello. No caso da audiência sobre saúde, resta analisar somente o voto do ministro Gilmar Mendes. Na construção de sua manifestação, o ministro é mais sofisticado nas referências que faz ao evento da audiência pública de saúde. Menciona a importância desse instrumento como procedimento democrático, porém não foge da utilização pragmática dos argumentos da audiência para reforçar sua proposta argumentativa. Atribui um caráter consensual aos argumentos trazidos, como se fossem fruto do entendimento de todas as partes participantes da audiência somadas às convicções dos ministros componentes do Tribunal. Esta é uma ferramenta retórica – pretensa atribuição de um consenso entre as partes –, pois durante a audiência pública sobre o tema da saúde, nenhum momento de deliberação coletiva foi protagonizado, nem mesmo procurou-se obter um documento oficial, referendado por todos os agentes e que fosse capaz de resumir as intervenções.

Foram selecionadas cinco ocorrências de utilização de argumentos proferidos na audiência pública no conteúdo do voto do ministro Gilmar Mendes. A primeira, que esboça uma conclusão geral sobre a questão da saúde e do fornecimento de suas prestações, é referida como fruto da conclusão geral dos participantes. As demais citações são argumentos que reforçam o ponto enfatizado pelo relator do processo, que cita somente o pronunciamento de um médico e os demais da categoria executivo para reforçar a tese defendida. Por fim, uma observação curiosa, é a de que o ministro cita sua própria manifestação na audiência pública, reproduzindo trechos de seu pronunciamento para justificar o tema da responsabilidade solidária entre entes da federação na concessão de prestações de saúde.

Essa breve análise dos votos, que procurou articular evidências quantitativas com observações de conteúdo qualitativas, reforçou alguns dos aspectos já levantados na primeira orientação do estudo de caso. A hipótese de que a abertura institucional é muito mais formal do que efetivamente garante a participação fica explícita quando se verifica que, também no interior dos votos, a utilização dos argumentos é residual e serve para corroborar a interpretação já defendida pelos ministros. A construção dos votos permanece recheada de

citações de constitucionalistas estrangeiros, filósofos, repetição de jurisprudência interna, mas dá pouco espaço para um diálogo com as manifestações trazidas pelos agentes participantes das audiências.

O caráter absolutamente secundário da participação social – tanto no que diz respeito às garantias estruturais e administrativas para participação, quanto em relação à interferência argumentativa – levam a considerar que o impacto produzido por estes procedimentos no sentido de uma “democratização” das práticas no interior do Supremo é irrelevante. As audiências são realizadas no interior de uma lógica de reprodução do formalismo intrínseco às instituições judiciais e promovem uma cena ilusória que leva à crença de que todos indivíduos e grupos interessados poderiam intervir paritariamente na interpretação da Constituição. Dessa forma, oferecem a possibilidade de um discurso pretensamente democrático, justamente por sua sofisticada forma de ocultar a conservação das estruturas formais intactas. O discurso de democratização esconde o próprio objetivo técnico da lei que institui estes procedimentos; oculta que o objetivo principal é a chamada de especialistas, autoridades, agentes que forneçam os subsídios direcionados ao interesse argumentativo dos ministros, como reiteradamente se observou. Impede também que se perceba que esses argumentos técnicos são utilizados apenas residualmente.

Nesse sentido, o estudo de caso sugere que a crescente procedimentalização de formas participativas no interior do Judiciário, como aqui se traduzem as audiências públicas jurisdicionais, não é suficiente para romper com o formalismo inerente aos tribunais no interior do sistema capitalista. Ao contrário, essas inovações significam manutenção do formalismo e atualizam as formas de reprodução do direito como mecanismo de controle, ao garantir sua reprodução sob novas roupagens. Assim, o supostamente novo sistema de justiça, fruto de reformas democratizantes, serve para ocultar os limites das formas de democracia formal, que depositam as esperanças de transformação social, inclusão e conquista de direitos. nas instituições representativas, ainda que complexamente ampliadas para as esferas judiciais de forma funcional. Esses desejos e expectativas, ao restringirem seus caminhos ao formalismo das instituições, são constantemente frustrados por não alcançarem no campo da política e da materialidade econômica uma efetiva disputa estrutural para a mudança das posições sociais.

CONCLUSÃO

No primeiro capítulo deste trabalho, apresentou-se análise macrossocial sobre o processo de expansão dos tribunais, com o objetivo de relacionar a crise do estado de bem estar social e a emergência da globalização econômica como causas determinantes para a ocorrência desse fenômeno. Considerado tal contexto sócio-político, foram apresentadas cinco linhas interpretativas sobre o problema, a partir das quais puderam ser inferidas diferentes propostas de reforma da justiça. Entre as concepções apresentadas, três são consideradas centrais: a *liberal-economicista* e as duas linhas democratizantes, a *democrático-emancipatória* e a *participativo-associativa*. A priorização dessas abordagens justifica-se, pelo fato de serem majoritárias entre os discursos dos agentes do sistema de justiça e gestores da administração pública, e de constituírem-se como base para a implementação das reformas em curso nas instituições da justiça brasileira.

A perspectiva *participativo-associativa* teve uma repercussão mais ampla sobre as pesquisas acerca do Judiciário e suas transformações frente às instituições políticas. Um de seus resultados dessas pesquisas foi a descrição das transformações do próprio conceito de soberania do Estado, categoria que se tornaria “complexa” diante da emergência de novas formas de representação política, verificadas no interior de instituições não tradicionalmente voltadas para essa função, como o poder judiciário. Vianna e Burgos procuraram explicar, a partir dessa perspectiva, a importância de processos participativos no interior do sistema de justiça para a afirmação da cidadania social ativa e democratização das próprias instituições, que seriam vistas como mais uma arena de lutas políticas entre grupos de diferentes posições sociais. A partir dessa concepção, as audiências públicas jurisdicionais passaram a ser justificadas e amplamente divulgadas como procedimentos democráticos no interior do STF, o que pode ser observado nos discursos de ministros e demais agentes do poder Judiciário. O caráter democrático das audiências seria atribuído ao aspecto participativo, uma vez que elas se tornariam um espaço de deliberação e debate da sociedade no interior do Supremo, local onde a sociedade civil protagonizaria a intervenção no processo de interpretação constitucional.

Considerado esse estado da arte sobre as leituras “otimistas” da reforma, no segundo capítulo foi apresentada perspectiva questionadora a respeito dos dados e discursos

hegemônicos que ressaltam o suposto potencial democratizante das transformações em curso no Judiciário, entre elas, as audiências públicas. Tomando por base uma leitura materialista do Estado teorizada por Poulantzas, foram identificados limites estruturais aos processos de democratização pela via participativa no interior dos aparelhos judiciais. Essa limitação se configura no próprio papel que o direito exerce no interior da sociedade capitalista. Segundo o autor, as estruturas jurídicas organizam os interesses das classes e suas frações dominantes, conferindo ao corpo social homogeneidade formal e ampliando o consentimento dos grupos dominados a respeito das políticas de controle e repressão. Nesse sentido, os pressupostos da lei abstrata, universal e coerente, somados aos princípios da liberdade e igualdade, têm a função de equalizar os sujeitos, independente da posição que ocupem no interior das relações de produção e, como diria Poulantzas, também no interior da instância estatal.

Essa leitura material do Estado – caracterizado por fissuras e contradições de classe – permite observar, em seu interior, um processo de concessões e retiradas de direitos, que serve para a manutenção das posições de poder no sentido dos interesses hegemônicos. A explicitação dessa lógica induz a uma observação crítica sobre procedimentos que são interpretados como conquistas no plano imediato, como a pluralização da interpretação constitucional a partir das audiências públicas jurisdicionais. Ao analisá-las no contexto de um processo de controle a longo prazo, para o qual o Estado atua utilizando seus aparelhos – dentre eles, o Judiciário –, ficam claros os limites intrínsecos a tais propostas de democratização.

Sendo assim, fica evidente a impossibilidade estrutural de que procedimentos de caráter formal, internos à cúpula do Judiciário, possam romper a lógica de reprodução das posições de poder no interior da formação social capitalista. Mesmo que sejam discursivamente defendidas como democráticas, as audiências públicas judiciais não ultrapassam a barreira da reprodução do formalismo intrínseco à atuação dos tribunais; pelo contrário, reproduzem-no com uma roupagem mais sofisticada. Com esses mecanismos, fica assegurada a manutenção das formas de controle e reprodução ampliada do capitalismo, que alcançam altos níveis de legitimidade por meio de práticas que pretensamente democratizam as instituições através da participação. Nesse contexto, a contra-leitura da democratização aqui desenvolvida explicita as reais relações de poder que moldam o corpo social, sob formação de falsos consensos e de participação em seu interior.

A hipótese da impossibilidade estrutural da democratização das estruturas do aparelho judicial na sociedade capitalista foi submetida a estudo de caso sobre as cinco audiências

públicas do STF no terceiro capítulo do trabalho. A metodologia adotada partiu de duas orientações de pesquisa. Na primeira, foram descritos os procedimentos e características da realização desses eventos, com o objetivo de observar o grau de abertura institucional do supremo para a participação social. Os dados coletados demonstraram uma ampla procedimentalização das intervenções, bem como baixa representatividade de agentes sociais. A presença mais marcante foi a dos sujeitos classificados como especialistas, o que reforça o caráter técnico das audiências em detrimento de uma suposta democratização. A segunda orientação de pesquisa foi direcionada para a avaliação do impacto dos pronunciamentos realizados na confecção dos votos. Da observação de seus conteúdos, foi constatado que os ministros apenas utilizam os argumentos proferidos nas audiências quando pretendem reforçar algum ponto específico já selecionado para sua própria argumentação. Nesse sentido, os argumentos inseridos teriam caráter residual na formulação das razões de decidir, o que reforça a hipótese que tais procedimentos possuem caráter formal e pouco efetivo na configuração das decisões finais.

Esse conjunto de resultados reforça a conclusão de que as audiências públicas jurisdicionais não significam democratização das estruturas do STF. As intervenções recebidas nesses eventos são absolutamente formais e, na maioria dos casos, desprezadas pelos ministros, que tampouco participam das audiências. Observado este diagnóstico, há que se ressaltar o quão prejudiciais podem ser as leituras que ignoram a recepção formal da participação social no interior dos tribunais e defendem a possibilidade de democratização por essa via na atual sociedade capitalista. Tais interpretações não observam a impossibilidade de emancipação por meio de um direito que organiza e unifica o corpo social para mantê-lo em conformidade com a reprodução das posições de poder tradicionais. Ao reverberarem o discurso da democratização, elas somente reforçam a possibilidade de conquistas conjunturais que, se não observadas a partir de uma perspectiva crítica, continuarão servindo de véu a encobrir os conflitos sociais inerentes ao modelo de produção capitalista.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, R. Z. B; VESTENA, C. A. A problemática do local e do global na mediação: a perspectiva emancipatória e a agenda do Banco Mundial para as reformas dos judiciários periféricos. In: **Anais do IX Congresso Nacional de Sociología Jurídica**. Córdoba, 2009.

ARANTES, Rogério Bastos. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIDER, Rachel; SCHOJOLDEN, Line; ANGELL, Allan. **The Judicialization of Politics in Latin America**. PalgraveMacmillan, 2005. pp. 231-262.

_____. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 29, 1999. pp. 83-102.

ARNAUD, André-Jean. **O direito entre a modernidade e a globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. 2010 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=legislacaoRegimentoInterno>> Acesso em 10 nov. 2010.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad: 2000.

_____. **Política, sistema jurídico e decisão judicial: uma redescrição a partir da teoria dos sistemas**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. Os valores recomendados pelo Banco Mundial para os judiciários nacionais. In: Cidadania e Justiça. Brasília, 2004, ano 7, n. 13. Disponível em: <HTTP://www.amb.com.br/docs/publicacoes/outros/revista_cj_n7.pdf>, Acesso em 10 mar. 2009.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. (org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FEREJOHN, John. Independent Judges. Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence. In: **Southern California Review**, 1999, v. 72, pp. 353-372.

FRAGALE FILHO, Roberto. Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lênio Luiz (orgs.). **Estudos Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies: constitutional courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GONÇALVES, Guilherme Leite. Entre politização e judicialização: limites estruturais do direito e da política. In: MOTTA, Luiz Eduardo; MOTA, Maurício (orgs.). **O Estado Democrático de Direito em Questão: teorias críticas da judicialização da política**. São Paulo: Elsevier, 2011, pp. 76-93 (no prelo).

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional - A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HIRSCHL, Ran. Constitutionalism, Judicial Review, and progressive change: a rejoinder to McClain and Fleming. In: **Texas Law Review**, 2005.

JESSOP, Bob. O Estado, o Poder, o Socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. In: **Revista Brasileira de Sociologia Política**. Curitiba: Universidade Federal de Paraná, 2009. v. 17, n. 33, pp. 221-228.

MARTIN, James. **The Poulantzas Reader**. Marxism, law and the state. Londres: Verso, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira, DO VALE, André Rufino. O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: **Observatório da Jurisdição Constitucional**, a. 2, 2008/2009.

Disponível em: <<http://ojs.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/view/205/173>>. Acesso em 03 abr. 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Judiciário e Economia**. 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={597BC4FE-7844-402D-BC4B-06C93AF009F0}>>. Acesso em 12 mar. 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Reforma do Judiciário. **Pacto Republicano**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRNN.htm>>. Acesso em 15 out. 2010.

MOTTA, Luiz Eduardo. Poulantzas e o direito. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2010, v. 53, n. 2, p. 367 a 403.

NONET, P.; SELZNICK, P. **Law and Society in transition**. Toward responsive law. New Brunswick: Transaction Publishers, 2008.

PASHUKANIS, Evgeni. **Teoria Geral do Direito e o Marxismo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PINHEIRO, Armando Castelar. Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados. In: _____ (org.). **Reforma do Judiciário: Planos, Propostas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink Publicações, 2003.

POULANTZAS, Nicos. **Clases sociales y poder político en el estado capitalista**. México: Siglo Veinteuno Editores, 1969.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, 4. ed.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Evaluating public-participation exercises: a research agenda. In: **Science, Technology and Human Values**, 2004, v. 29, n. 4, pp. 512-557.

SAES, Décio. A questão da autonomia relativa em Poulantzas. In: **Crítica Marxista**. São Paulo: Xamã Editora, 1998, n.7, pp. 46-66.

SADEK, M. T.. A crise do judiciário vista pelos juízes: resultados da pesquisa quantitativa. In M. T. Sadek (org.). **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. São Paulo: Editora Sumaré, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa; et. alii. Os Tribunais nas sociedades contemporâneas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1996 n. 30, a. 11. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_07.htm>. Acesso em 19 mar. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 48, 1997. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/85_Concepcao%20multicultural%20direitos%20humanos_RCCS48.pdf>. Acesso em 15 ago. 2009.

_____. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVEIRA, P.. **Poulantzas e o marxismo**. In: FERNANDES, F. (org.). Col. "Grandes cientistas sociais", v. 47. São Paulo: Ática, 1984.

TATE, C. N.; e VALLINDER, T. (ores.), **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TSBELIS, George. **Atores com Poder de Veto**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Acórdãos e votos

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510 – Distrito Federal. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 29 mai. 2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 10 jun. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto Ministra Carmén Lúcia na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101-3 - Distrito Federal. Relatora: Min. Carmén Lúcia. Brasília, 24 jun. 2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 10 jun. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Suspensão de Tutela Antecipada 175. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 mar. 2010. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 20 jun. 2010.

Notícias do Sítio do STF

SUPREMO encerra semestre com balanço de atividades. Notícias STF. Brasília, 1º jul. 2009. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

RAPOSA Serra do Sol: reveja os votos de sete ministros no julgamento do STF sobre desocupação da terra indígena. Notícias STF. Brasília. 05 jan. 2010. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 18 out. 2010.

STF realiza audiência pública sobre adoção de critérios raciais para a reserva de vagas no ensino superior. Notícias STF. Brasília, 26 fev. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 14 nov. 2010.

MINISTRO garante isonomia entre debatedores e convida presidentes das CCJs da Câmara e Senado para audiência pública sobre cotas. Notícias STF. Brasília, 2 mar. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

STF retoma nesta quinta (4) audiência pública sobre reserva de vagas nas universidades públicas. Notícias STF. Brasília, 3 mar. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 14 nov. 2010.

MINISTRO Lewandowski quebra protocolo e dá palavra a dois estudantes antes de encerrar audiência pública. Notícias STF. Brasília, 5 mar. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 14 nov. 2010.

VÍDEOS postados no canal do STF no YouTube somam mais de um milhão de exibições. Notícias STF. Brasília, 6 abr. 2010. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 18 out. 2010.

AUDIÊNCIAS públicas abrem os microfones do Supremo à sociedade. Notícias STF. Brasília, 19 abr. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

EROS Grau negou pedido de realização de audiência pública para discutir Lei da Anistia. Notícias STF. Brasília, 28 abr. 2010. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 12 nov. 2010.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)