

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

SELMAR JOSÉ MAIA

**DIREITO, SOCIEDADE E REPRESENTAÇÃO:
uma análise sistêmica acerca das audiências públicas sobre meio ambiente e a
complexidade de participação social na Suprema Corte brasileira**

**São Leopoldo – RS
2017**

SELMAR JOSÉ MAIA

DIREITO, SOCIEDADE E REPRESENTAÇÃO:

uma análise sistêmica acerca das audiências públicas sobre meio ambiente e a complexidade de participação social na Suprema Corte brasileira

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Leonel Severo Rocha

São Leopoldo – RS

2017

M217d

Maia, Selmar José.

Direito, sociedade e representação: uma análise sistêmica acerca das audiências públicas sobre meio ambiente e a complexidade de participação social na suprema corte brasileira / Selmar José Maia. – 2017.

142 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2017.

"Orientador: Prof. Dr. Leonel Severo Rocha."

1. Participação política. 2. Movimentos sociais. 3. Teoria dos sistemas. 4. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 5. Audiências públicas. I. Título.

CDU 34

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: "**DIREITO, SOCIEDADE E REPRESENTAÇÃO: uma análise sistêmica acerca das audiências públicas sobre meio ambiente e a complexidade de participação social na Suprema Corte brasileira**" elaborada pelo mestrando **Selmar José Maia**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 28 de março de 2018.


Prof. Dr. **Leonel Severo Rocha**

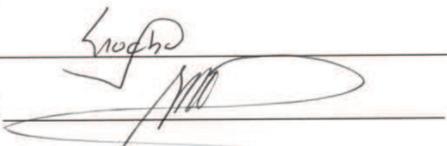
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Leonel Severo Rocha

Membro: Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira

Membro: Dr. Paulo Afonso Brum Vaz


(Participação por Webconfência)

Dedico este trabalho aos meus familiares, sobretudo, ao meu irmão, Valdir Antônio Maia, e minha cunhada, Claudiana Storchi, pelos incentivos e ajuda durante o Mestrado. A vocês dois, minha eterna gratidão!

AGRADECIMENTOS

Quando ingressei no Mestrado da UNISINOS, em janeiro de 2016, vivia-se o auge da crise econômica no país e, eu, assim como milhões de brasileiros, estava desempregado. À margem do sistema econômico, portanto. Por isso, os agradecimentos neste trabalho, serão longos e justos.

Primeiramente, ao meu irmão e minha cunhada, Valdir Antônio Maia e Claudiana Storchi – que apesar de já ter reservado espaço na dedicatória –, foram fulcrais para que esta dissertação se concretizasse. Os resultados desta pesquisa também são de vocês dois!

Ao meu pai, Alcides Francisco Maia, pelo ensinamento e exemplo de determinação, principalmente na busca incessante de nossos sonhos, bem como pelas palavras de incentivo quando julgou necessário. Esta conquista certamente é resultado de seu apoio durante os longos anos de Graduação e Mestrado.

À Alessandro Barbosa, Cristina da Silva e, meu afilhado, Lucas Felipe, pelos longos anos de amizade, apoio e estímulo durante esse período de estudo e indagação.

Aos amigos, Dionísio Biron, Gilberto Guimarães Azambuja, Paulo Roberto Siqueira, Élem Wedig, Cassio Raimann e Samuel Fernandes, cuja amizade perdura desde a época da Graduação em Direito. Obrigado pelo apoio! Vocês, certamente, tornaram essa caminhada mais afável.

Ao amigo que tive o prazer de conhecer durante o Mestrado, Carlos Eduardo Alban (Kadu, como gosta de ser chamado!). Foram dois anos de muito estudo e divergências acadêmicas, resultando na produção de artigos, capítulos de livros, Congressos e ávidos debates sobre os projetos e dissertações finais. Ainda, meu agradecimento especial pelas inúmeras vezes que fiquei hospedado em seu apartamento durante essa fase do curso.

A minha grande amiga desde os primeiros anos de graduação, Andressa Fante. Agradeço imensamente pela ajuda nesta caminhada que não foi fácil, tampouco tranquila. Obrigado pelo apoio, compreensão e pelas palavras de estímulo quando eu mesmo já não dispunha de energia para continuar as leituras e escrita desta dissertação.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Leonel Severo Rocha, cujo brilhantismo intelectual, amor e dedicação à pesquisa é respeitado e admirado por todos.

Sempre me lembrarei daquela “carta de recomendação não escrita” juntamente com o endosso da Professora Sandra Regina Martini e do Professor Germano Schwartz, assegurando boas referências de minha pessoa. Esse pequeno/grande gesto foi essencial para garantir a seleção e posterior vaga de advogado no primeiro ano do Mestrado em Porto Alegre - RS e, por conseguinte, fulcral para a concretização deste sonho.

Igualmente, meu agradecimento pela orientação nos Grupos de Pesquisa Autopoiese Contratual em Caxias do Sul - RS e Teoria do Direito, em São Leopoldo – RS, Trabalho de Conclusão de Curso e Dissertação.

Ademais, sempre admirei seu estímulo ao conhecimento desacompanhado de formalismo acadêmico e imposição de autoridade, que, infelizmente, costuma rondar às pesquisas acadêmicas; tanto na Graduação quanto na Pós-Graduação.

Por fim, destaco que os exemplos de paradoxo serão sempre lembrados com muito carinho, principalmente, “que os unicórnios se apaixonam em março!” Obrigado pelos longos anos de orientação, Professor Leonel!

À Prof.^a Dr.^a Sandra Regina Martini, pela orientação, confiança e incentivo durante o primeiro ano do Mestrado.

Meu especial agradecimento ao Prof. Dr. Paulo Afonso Brum Vaz, pelo aceite em participar desta pesquisa. É uma honra imensurável ter um profissional de tamanha envergadura nesta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira por ter aceitado, gentilmente, o convite de participar desta conquista, acrescentando seu conhecimento e inquietações acadêmicas a esta dissertação.

Por fim, à CAPES pela disponibilização da Bolsa de Estudos, possibilitando esse sonho possível, e, à Secretaria de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, em especial na pessoa de Vera, Ronaldo e Vanessa, sempre dispostos a ajudar.

Temos o direito de suspender a autoridade legitimadora e todas as suas normas de leitura, e isso nas leituras mais finas, mais eficazes, mais pertinentes, que evidentemente se explicam por vezes com o ilegível, para fundar uma nova ordem de leitura, um outro Estado, por vezes sem o fazer ou para não o fazer.

Jacques Derrida

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Audiências Públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal.....	68
Quadro 02 – Participantes na audiência pública sobre importação de pneus usados.....	77
Quadro 03 – Participantes na audiência pública sobre proibição ao uso do amianto.....	81
Quadro 04 – Participantes na audiência pública sobre proibição de queimadas de canaviais.....	84
Quadro 05 – Participantes na audiência pública sobre o novo Código Florestal.....	97
Quadro 06 – Percentual de todos os participantes sobre o tema meio ambiente no Supremo Tribunal Federal.....	101

LISTA DE SIGLAS

AATR-BH – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia
ABCE – Associação Brasileira de Companhia Elétrica
ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente
ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio
ABCE – Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica
ABCO – Associação Brasileira de Ciência Ecológica e Conservação
ABCLA – Associação Brasileira de Crisotila
ABLIMNO – Associação Brasileira de Limnologia
ABIP – Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados
ABR – Associação Brasileira do Segmento de Reformas de Pneus
ABIDPF – Associação Brasileira de Indústria e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento
ABEA – Associação Brasileira de Expostos ao Amianto
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCL – Associação de Defesa da Concorrência Legal e dos Consumidores Brasileiros
ADC – Ação Direta de Constitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU – Advocacia Geral da União
ANPT – Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANA – Agência Nacional da Águas
ANIP – Associação Nacional da Indústria Pneumático
AMDA – Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente
APPs – Área de Preservação Permanentes
APINE – Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica
APROMAC – Associação de Proteção do Meio Ambiente de CIANORTE
CAR – Cadastro Rural
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNMTRT – Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

CEDEX – Departamento de Operações de Comércio Exterior

CITAAL – Confederação Internacional dos Trabalhadores do Amianto na América Latina

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONNECTAS – Conectas Direitos Humanos

CNSF – Confederação Nacional do Sistema Financeiro

CETRAF – Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

DIGNITATIS – Assessoria Jurídica Popular

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESALQ – Escola Superior da Agricultura Luiz de Queiroz

EESP/FGV – Centro de Estudos do Agronegócio da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FGVCES – Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola da Administração da Escola da Fundação Getúlio Vargas

INGÁ – Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais

INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

ISUB – Instituto Socioambiental ligado à Universidade de Brasília

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

ISA – Instituto Socioambiental

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

JB – Justiça Global

MERCOSUL – Mercado do Sul

MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MT – Ministério do Trabalho

MPF – Ministério Público Federal

ONGs – Organizações não governamentais

OCB – Organização das cooperativas brasileiras

PFFA – Partido da Frente Parlamentar Ambientalista

PPCDAm – Plano de Ação para Preservação e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal

PICP – Pneuback Indústria e Comércio de Pneus LTDA

RMA – Rede de Organizações não Governamentais da Mata Atlântica

STF – Supremo Tribunal Federal

SECEX – Secretaria do Comércio Exterior

Via Campesina – *International Peasant's Movement*

RESUMO

A presente pesquisa centra holofote na importância da Democracia participativa brasileira e na denúncia comunicacional dos movimentos sociais por meio das audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal em casos de grande interesse público e de notória repercussão geral. Do mesmo modo, destaca a importância dos movimentos sociais para a Democracia como irritação sistêmica ao poder Judiciário. Com efeito, frisa-se que o presente trabalho propõe uma análise a partir da matriz *pragmático-sistêmica*, evidenciando, sobretudo, a complexidade dos temas tratados e a importância de se observar quem são os *experts* que tiveram acesso aos procedimentos jurisdicionais na Suprema Corte brasileira. Por fim, como estudo de caso, propõe-se uma análise comparativa direcionada às audiências públicas acerca da temática meio ambiente, mais especificamente relativo aos temas que versam sobre: importação de pneus usados, queimadas de canaviais, proibição ao uso de amianto e Novo Código Florestal, ao passo que se aborda quem foram os participantes destes eventos e quais foram os principais argumentos invocados na Suprema Corte Brasileira para legitimação ou revogação do direito vigente.

Palavras-chave: Democracia participativa. Movimentos sociais. Teoria dos Sistemas. Supremo Tribunal Federal. Audiência Pública.

ABSTRACT

The following research focuses on the importance of Brazilian participatory Democracy and on the communicative denunciation of social movements through the public hearings held in the Federal Supreme Court in cases of great public interest and of notable general repercussion. Furthermore, it highlights the importance of social movements for Democracy as a systemic irritation of the Judiciary power. It should be noted that the present work proposes an analysis based on the pragmatic-systemic matrix, evidencing, above all, the complexity of the subjects treated and the importance of observing who are the experts that have access to the legal procedures in the Brazilian Supreme Court. Finally, as a case study, a comparative analysis is proposed on the public hearings regarding Environmental Law, more specifically on the subjects related to: import of used tires, burning of sugarcane, prohibition on the use of asbestos and Brazilian New Forest Code, addressing who were the participants of these events and what forms the main arguments invoked in the Brazilian Supreme Court to legitimize or repeal the current law.

Keywords: Participative Democracy. Social movements. System Theory. Brazilian Federal Court of Justice. Public Hearing.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. OBSERVANDO A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PELA ÓTICA PRAGMÁTICO-SISTÊMICA: PONTO DE PARTIDA	21
2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS, TEORIA DOS SISTEMAS E DEMOCRACIA.....	23
2.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E ACOPLAMENTO.....	33
2.3 COMUNICAÇÃO SOCIAL E COMPLEXIDADE	36
2.5 MOVIMENTOS SOCIAIS E ABERTURA COGNITIVA NOS TRIBUNAIS	39
3. OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	44
3.1 PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS POSSÍVEIS?	45
3.2 ENTRE RUÍDOS SISTÊMICOS, REDUNDÂNCIA E DECISÃO.....	47
3.3. INSERÇÃO E CONFLITO	52
3.4 EFETIVIDADE <i>VERSUS</i> EFICÁCIA: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA ACERCA DA DENÚNCIA E MOBILIZAÇÃO DO DIREITO	55
3.5 A POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO DIREITO BRASILEIRO	60
3.6 A POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO DOS <i>AMICI CURIAE</i> NO DIREITO BRASILEIRO.....	63
4. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEUS IMPACTOS NA SUPREMA CORTE BRASILEIRA	67
4.1 REDUZINDO A COMPLEXIDADE: ESCOLHA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESTUDO DE CASO	74
4.2 IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS	75
4.3 PROIBIÇÃO AO USO DE AMIANTO	78
4.4 QUEIMADA DE CANAVIAIS	82
4.5 NOVO CÓDIGO FLORESTAL	85
4.6 PONTO DE CHAGADA: PARA ALÉM DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E <i>AMICI CURIAE</i> : ENTRE RUÍDOS SISTÊMICOS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	98
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
6. REFERÊNCIAS	115

1. INTRODUÇÃO

Primeiramente a fim de facilitar a compreensão do tema, destaca-se que a presente dissertação está dividida em duas partes: num primeiro momento, tem-se a questão teórica como pressuposto metodológico e legitimador da pesquisa. Já na última parte, realiza-se uma *análise empírica comunicacional observável* acerca das audiências públicas sobre importação de pneus usados, vedação ao uso do amianto, proibição ao uso das queimadas em canaviais e a (in)constitucionalidade do Novo Código Florestal, bem como uma análise de sua relação com os movimentos sociais e a/ou denúncia para regulação e/ou implementação de direito na Suprema Corte brasileira.

Aliás, a despeito disto, a pesquisa também justifica-se, visto que, de certa maneira, estudiosos mais conservadores dos movimentos sociais costumam ter uma concepção pessimista acerca do Direito, os quais, em casos mais extremos, denunciam o sistema jurídico como um mecanismo institucional de reprodução e legitimação das injustiças sociais e a serviço da política. De lado diametralmente oposto, encontram-se autores que defendem uma possibilidade de ampliação democrática do Direito para a efetivação de direitos, pois, como destaca Niklas Luhmann, a legislação não é uma invenção da modernidade, vez que a fixação de direitos através da legislação vem sendo aplicada desde os tempos mais remotos.

Portanto, o objetivo cerne desta pesquisa é tecer uma abordagem sistêmica dos movimentos sociais e sua relação com a busca e/ou denúncia de direitos na sociedade *policontextural* e a importância desses eventos para a democracia brasileira. Em outras palavras, o momento presente parece exigir que se analise e compreenda a força e a natureza dessas “arenas de combate”, bem como aponta para a necessidade de uma reflexão nos regimes democráticos acerca da posição de que pode e/ou deve ocupar as organizações para a participação de uma democracia mais concreta e direta.

De igual sorte, importa esclarecer que o assunto ganha relevância, já que a sociedade pós-constituente vem denunciando a falta de implementação de direitos e garantias assegurados pelo Direito, cujo marco teórico é a Magna Carta de 1988, a qual se tornou referência importante para a luta dos movimentos sociais brasileiros .

Por outro lado, é necessário mencionar que a pesquisa não visa a conceituar o significado dos movimentos sociais e/ou de protesto, do Direito ou da Democracia levando em consideração o aspecto histórico, até porque esses conceitos há muito já foram temas de grandes filósofos e juristas. Destarte, centra-se a observação nas reivindicações e a sua relação com a denúncia para implementação e efetivação dos direitos na sociedade *policontextural* brasileira, por meio da *matriz pragmático-sistêmica*.

Até porque, atualmente, a dicotomia entre a busca pela concretização de direitos, decisões minimamente democráticas e novas ferramentas sociais têm ganhado destaque, podendo resultar, portanto, numa evolução, ampliação e participação social mais ampla. Nesse sentido, observa-se que os movimentos sociais são importantes tanto para os Estados Democráticos quanto para o aperfeiçoamento da própria democracia. Demais, esses eventos podem ser observados tanto do ponto de vista interno (perfil dos protestos, estratégias de recrutamento, conflitos internos e inimigos em potencial), como também do ponto de vista externo (relações com a sociedade, com os Estados, com os grupos civis e religiosos, ONGs e associações).

Nesse sentido, verifica-se que os movimentos não só decodificam, mas também codificam os problemas e conflitos a partir de comunicações em torno dos quais estão articulados. Ao possibilitar uma comunicação de múltiplos protagonistas, desenvolvem relações de intersubjetividade e constroem processos comunicacionais discursivos que poderão desencadear novos repertórios e novos direitos. Assim, conforme será possível perceber ao longo da pesquisa em apreço, os movimentos nascem e são parte da própria Democracia, complementam o arcabouço político-institucional, podendo irritar, denunciar e apontar mazelas sociais e seus efeitos, como também apontar e requerer soluções das próprias organizações sociais.

Por outro lado, em que pese as várias pesquisas no campo *sóciojurídico* tenham explorado ações judiciais e expectativas normativas de justiça social ancoradas em direitos, muitos trabalhos basearam suas observações tão somente em estudos jurídicos, a despeito da jurisprudência e dos posicionamentos dos tribunais. Nesse sentido, essa visão mais genérica pode acabar distanciando-se da realidade social, posto que tanto as variantes interpretativas dos tribunais quanto as participações democráticas são importante para as análises acerca do Direito, irritações e expectativas sociais.

De mais a mais, a decisão jurídica abre ou fecha possibilidades que não poderiam ser cogitadas anteriormente. Assim, apesar da alta possibilidade de frustração das expectativas, o Direito oportuniza a manutenção e pode viabilizar a concretização de direitos. A sentença, portanto, está relacionada com um julgamento possível, que consiste em no mínimo duas outras decisões, que por sua vez, podem possibilitar em várias outras possibilidades.

De qualquer maneira, os julgamentos são o processo de distinção fundante das organizações. Assim, os tribunais atentam para as consequências de suas decisões e tratam de legitimá-las por meio da valorização das próprias consequências. Ou seja, os tribunais precisam tomar uma posição e pressupor que essa mesma deliberação possa valer também como programas válidos e aceitáveis em casos análogos no futuro. Esse excesso de possibilidade é proporcional à contingência de elementos de seu interior e as relações entre esses elementos fazem crescer o número de possibilidades.

Portanto, essa contingência, quando analisada por meio das associações, ONGs e movimentos sociais, com atenção especial para o último caso nesta pesquisa, observa-se que estes incorporam uma comunicação e resistência importante, posto que participam ativamente da criação ou denúncia de temas ainda divergentes na seara social e jurídica, conforme será possível perceber no caso da audiência pública sobre proibição ao uso do amianto, por exemplo.

Apesar das inúmeras teorias acerca dos movimentos sociais, percebe-se que esses eventos ainda restam pouco explorados pela Teoria dos Sistemas, o que legitima, portanto, a necessidade de um olhar mais sofisticado acerca do tema e seus efeitos.

De toda sorte, de certa maneira, há um certo consenso em praticamente todas as teorias: os movimentos sociais precisam de adeptos, de comunicação e visibilidade. Ademais, os movimentos sociais atuais trazem temas variados nem sempre relevantes. Protestam analisando a sociedade com base nas consequências dos problemas sociais, ainda que os movimentos não possam ser entendidos como sistema de organização e tampouco de interação. Ou seja, não são sistemas de organização porque não podem decidir, mesmo que trabalhem com os motivos e objetivos da própria decisão.

Por outro lado, em casos complexos e altamente controvertidos - como nos que se propõem analisar as audiências públicas, por exemplo – as buscas de legitimidade dos tribunais para suas decisões podem abrir oportunidades para ouvir os clamores da sociedade através de suas organizações. Nesses casos, os tribunais podem ter interesse em ouvir os argumentos positivos e negativos dos agentes, com intuito de se assentar a decisão em diferentes posicionamentos valorativos. A expectativa é de que a decisão resulte por alcançar o apoio da sociedade, garantindo, de igual forma, maior legitimidade e poder institucional.

Nesse sentido, os tribunais podem ter interesse em ampliar as oportunidades jurídicas para ouvir os clamores sociais em seus processos de decisão, conforme será possível perceber através da análise empírica acerca dos participantes e seus discursos no Supremo Tribunal Federal brasileiro. De mais a mais, a pesquisa, ao explorar esses feitos no STF, tem o propósito de averiguar se a decisão proferida a partir dessas audiências públicas corresponde aos anseios e realidades sociais, bem como às expectativas dos atores sociais envolvidos.

Nessa mesma perspectiva, a presente pesquisa centra holofote em desvelar quem são os participantes e quais são seus discursos, já que, na opinião dos próprios ministros do Supremo Tribunal brasileiro, as audiências públicas e os *amici curiae* são uma forma positiva de ouvir a sociedade em temas complexos e de interesse social. De toda sorte, resta questionarmos: quem são e quem esses atores sociais representaram na Suprema Corte brasileira acerca do tema meio ambiente?

Com efeito, será possível verificar ao longo deste trabalho que, desde a realização da primeira audiência pública sobre judicialização da saúde no ano de 2009, o Supremo Tribunal Federal encarou as audiências públicas como um instrumento cognitivo de comunicação para a participação social, permitindo que pessoas e instituições se somem à análise dos casos sob julgamento. De qualquer maneira, no que concerne primordialmente a realização desses eventos como abertura democrática e maior interação com o povo, instituições públicas e privadas, resta indagarmos: as audiências públicas influenciam(ram) nas decisões dos ministros do Supremo Tribunal Federal? Ou ainda, a partir de quais elementos é possível dizer que a participação nesses eventos foi democrática?

Nesse ínterim, será possível notar que em algumas audiências existe a presença de movimentos sociais, da sociedade civil, de pesquisadores e

representantes estatais vinculados às questões ambientais, bem como grupos adversários, a exemplo daqueles mais para voltados o agronegócio e a indústria brasileira.

Aliás, segundo o Conselho Nacional do Meio Ambiente, os casos analisados desempenham forte impacto na economia brasileira, legitimando a premência de encontrar uma solução razoável entre sistema econômico, sociedade e meio ambiente, sem deixar de atentar para os dispositivos assegurados pela Constituição, principalmente no que concerne à saúde pública e proteção diante de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No mesmo sentido, será possível perceber que a audiência pública sobre a proibição ao uso do amianto contemplou vários pesquisadores e industriários acerca do tema, ao alertar a Suprema Corte que é preciso atentar para o fato da globalização e seus efeitos, vez que a exportação do produto para outros países também precisa ser levada em consideração pelo STF, sobretudo, porque há interesses econômicos indo de encontro com a proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores, conforme destacou a Organização Mundial do Trabalho (OIT) naquela oportunidade.

Como as decisões têm impacto para o momento presente, mas também para o futuro, verificar-se-á que o Supremo Tribunal Federal tem buscado acolher ambos os lados interessados sobre os casos em apreço, procurando ouvir opiniões antagônicas, como no caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade que questionam e divergem quanto ao regime jurídico de proteção ambiental abarcado pelo Novo Código Florestal.

Na opinião de alguns ministros, as audiências públicas têm sido um instrumento democrático para a formação e conhecimento dos próprios juízes que, via de regra, conhecem o Direito, mas não a fundo quando se trata de assuntos que abarcam noções interdisciplinares. Daí a importância desse acoplamento da Suprema Corte com outras organizações da sociedade brasileira interessadas e conhecedoras do assunto. Portanto, é possível notar que há uma dupla função das audiências públicas. Isto é, o órgão público presta informações e esclarecimentos ao público e vice-versa.

Ademais, quando se trata de temáticas ambientais, vê-se que a questão ganha ainda mais repercussão, pois o art. 225 da CF determina seu caráter

abrangente e protetivo, legitimando como “guardiões ecológicos” tanto o Poder Público quanto a coletividade. Consequentemente, será possível examinar que o grande desafio brasileiro em compatibilizar crescimento econômico com a proteção ambiental tem sido um ponto bastante questionado na Suprema Corte, principalmente ao se considerar o vasto acervo jurídico sobre o tema.

Por conseguinte, verificar-se-á que esse contrassenso de que a quantidade de leis são proporcionais à proteção oferecida acabou por gerar inúmeros conflitos normativos, que, a despeito de falarem a mesma língua (proteção) acabaram por entrar em conflito. Ao mesmo tempo, será possível aferir que a denúncia quanto ao excesso de rigorosidade das leis ambientais, assim como o número elevado de multas pelos órgãos de fiscalização ambiental levaram ao paradoxo da desproteção ambiental, posto que, atualmente há uma celeuma de leis federais, estaduais e municipais que, muitas vezes, dificulta suas implementações de custódia jurídica.

Por outro lado, a pressão social quanto à necessidade de proteção ambiental e pela inconstitucionalidade do Novo Código Florestal brasileiro resultou na audiência pública que, segundo o Ministro Luiz Fux, pode ser considerada uma das mais democráticas sobre a matéria, à medida que procurou ouvir todos os envolvidos sobre o assunto, justamente em razão da complexidade do assunto e devido à importância do tema para as presentes e futuras gerações.

2. OBSERVANDO A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PELA ÓTICA PRAGMÁTICO-SISTÊMICA: PONTO DE PARTIDA

Antes de se adentrar ao tema proposto – apenas por via de esclarecimento – é preciso destacar e reconhecer que a questão da democracia é tema conhecido no mundo acadêmico, tendo em vista as inúmeras análises tratando sobre a importância do assunto para os Estados Democráticos de Direito. Entretanto, com o advento da globalização, a qual assegura mecanismos para a evolução desta ferramenta (democracia), a questão do resgate de seu fundamento ganhou novamente seu espaço de debate, perpassando praticamente todas as camadas da sociedade brasileira¹ e adentrando no questionamento sobre a posição que podem e/ou devem ocupar os cidadãos na tomada de decisão.

Nesse sentido, pode-se dizer que a Democracia nasce como experiência na qual o povo será colocado como soberano, entretanto, a sua identidade estará sempre submetida a constantes discussões. Ou seja, a Democracia é uma forma política eminentemente histórica devido ao questionamento que implica a necessidade do consenso social para sua legitimação, o que pressupõe, nesse regime político, a participação da sociedade².

Destarte, resta indagarmos: a democracia já não dá lugar ao poder de decisão e voto ao povo e às instituições? Nesse sentido, é importante destacarmos que a Carta Constitucional inovou ao trazer a possibilidade de apresentação de emendas populares que possibilitem o exercício da democracia de maneira direta, como é o caso do artigo quatorze da Constituição brasileira, que prevê os mecanismos específicos da iniciativa popular, da ação popular, do plebiscito e do referendo. Do mesmo modo, conta com a ação civil pública para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, por meio de instituições jurídicas a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública.

De toda sorte, uma análise mais sofisticada a respeito dos movimentos sociais, das audiências públicas e *amici curiae* como um acoplamento estrutural

¹ À vista disso, frisa-se que a presente pesquisa sociojurídica pode contribuir fortemente para a sociedade e Judiciário, visto que, não são raras às vezes em que direitos são reivindicados por mobilizações populares e, posteriormente, encontram guarida por meio de lei.

² ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia Jurídica e Democracia**. 2ª ed. São Leopoldo:Ed. UNISINOS, 2003. pp. 120-121.

democrático no Supremo Tribunal Federal torna-se importante para a efetivação, concretização e evolução da própria Democracia brasileira.

Todavia, interessa-nos as análises das mobilizações brasileiras da atualidade³, à medida que se arrisca dizer que a sociedade *policontextural* padece de pouca participação do cidadão nas deliberações nas quais ela mesma está inserida, mormente nos quesitos de cidadania, tomadas de decisões políticas, econômicas e jurídicas. Nada obstante, em que pese não ser um problema estritamente local, mas global, observa-se que esse fenômeno tem levado o cidadão brasileiro a unir-se à ONGs (Organizações não governamentais) e movimentos de protesto⁴ justamente para reivindicar a concretização, representação, irritação e materialização de direitos, conforme verificar-se-á nos casos empíricos analisados.

No mesmo sentido, é preciso salientar que os movimentos sociais surgem como um meio de combater a toda e qualquer forma de repressão e inequidade social. Para Manuel Castells, os movimentos possuem as suas raízes na injustiça de todas as sociedades, modificando apenas a causa de reivindicação. Quer dizer, os movimentos sociais são a fonte e o estopim da mudança social e, portanto, a construção e a modificação dos valores da própria sociedade⁵.

Ademais, as mobilizações⁶ recentes trouxeram novas indagações quanto aos direitos adquiridos até o presente momento e, por conseguinte, questionam-se os objetivos dos movimentos sociais na atualidade. Ou seja, não foi somente a pobreza, a falta de efetividade democrática ou a crise econômica que ocasionaram a rebelião multifacetada. Para o pesquisador, é evidente que todas essas pautas estão presentes no bojo das mobilizações, até porque elas eram heterogêneas. Contudo, tais mobilizações foram desencadeadas, basicamente, pela humilhação de quem

³ Como marco temporal para análise para reivindicação de direitos, o pesquisador tomará as audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal, a partir do ano de 2009, conforme será possível perceber no decorrer da pesquisa.

⁴ O presente pesquisador destaca que não desconhece as obras de outros autores clássicos que também trabalham a importância dos movimentos sociais para sociedade mundial, como Alain Touraine, Doug McAdam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, dentre outros autores de renome. Todavia, a fim de evitar divergências de ideias e matrizes teóricas, optou-se pela escolha de autores que se comunicam, ainda que numa pequena parte - ou que pelo menos não divergem teoricamente -, com a Teoria dos Sistemas Sociais.

⁵ CASTELL, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. pp. 15-18.

⁶ À guisa de exemplificação, cita-se os anos de 2013 e 2017 como mobilizações nacionais de grande vulto, todavia, destaca-se que nos anos de 2014, 2015 e 2016 também aconteceram vários eventos de protesto no país, a saber: ocupações de escolas por estudantes do Ensino Médio, ocupação de imóveis urbanos pelo Movimento dos Trabalhadores sem Teto, a Primavera Feminista e ocupações de imóveis rurais por movimentos ligados à via campesina.

está no poder para com as camadas subalternas, notadamente, nas decisões econômicas⁷.

De outro lado, Leonel Severo Rocha alerta que, no contexto contemporâneo, são colocados, diante da Teoria do Direito, inúmeros desafios, os quais muitas vezes não são adequadamente enfrentados pela dogmática jurídica tradicional⁸, legitimando, portanto, a premência de um novo olhar sobre o direito e suas imbricações para toda a sociedade. Além do mais, atualmente, observa-se que os novos movimentos sociais – justamente por não confiarem nas instituições –, envolvem-se em um caminho incerto e inseguro – na tentativa de criar novas maneiras de convivência urbana. Logo, procuram ser protagonistas de sua própria história. Daí a importância de os movimentos sociais *irritarem* os sistemas funcionais, sobretudo, o político e o jurídico.

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS, TEORIA DOS SISTEMAS E DEMOCRACIA

Tratar sobre os movimentos de protesto, reivindicação de direitos e Democracia não é algo fácil, sobretudo, com o vasto acervo teórico que disserta sobre o assunto. De qualquer maneira, a pesquisa se faz necessária, justamente pela importância do tema na sociedade complexa⁹. Ainda, como bem pontua Celso Fernandes Campilongo:

Da perspectiva dos estudos jurídicos, esta talvez seja a principal vantagem comparativa da utilização da teoria dos sistemas: poucos cientistas sociais conectaram ou trabalharam com dois campos. Luhmann é um deles. Apesar da indiscutível relevância dos movimentos sociais como exuberante manifestação da modernidade e da avalanche de estudos de sociólogos e

⁷ CASTELL, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p.8.

⁸ ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Paradoxos da auto-observação**: percursos da teoria jurídica contemporânea. 2ª ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013. p.329.

⁹ Nessa quadra da história, é necessário que façamos um conte temporal – justamente para definir os velhos e os novos movimentos sociais – considerando que, na era clássica (1930-1960), os antigos movimentos sociais eram marcados pela luta por direitos civis, questões de gênero, estilo de vida, dentre outras pautas que visavam à inclusão de direitos. Na atualidade, ou melhor, na complexidade, os chamados *novos* movimentos sociais (a partir do final dos anos 1970), *grosso modo*, questionam e mantêm forte relação com a luta de identidades culturais historicamente negadas. Portanto, procuram alterar as práticas cotidianas (relações diretas/ reuniões e assembleias), à proporção que os seus membros se articulam em rede e aliam forças com ONGs (organizações não governamentais) para tentativas de cumprimento de direitos assegurados pós-88. In: GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil**: correntes e contracorrentes na atualidade/ Maria da Glória Gohn. São Paulo: Cortez, 2017, pp.23-24.

de cientistas políticos sobre a matéria, o direito recebe apenas tratamento incidental nessa reprodução. Aliás, o mesmo pode ser dito a respeito dos próprios trabalhos de Luhmann acerca dos movimentos sociais. A diferença é que Luhmann construiu uma sofisticada teoria da sociedade, no interior dessa teoria reservou extensas análises ao direito – possivelmente, a mais completa e refinada teoria do século XX - e tratou, separadamente, também dos movimentos sociais¹⁰.

Conforme se pode observar, os movimentos sociais são importantes tanto para os Estados Democráticos quanto para o aperfeiçoamento da Democracia e, portanto, podem ser estudados ou observados tanto do ponto de vista interno - perfil dos protestos, estratégias de recrutamento, conflitos internos e inimigos em potencial - como também do ponto de vista externo – relações com a sociedade, com os Estados, com os grupos civis e religiosos, ONGs e associações.

De outra banda, verifica-se que os movimentos não só decodificam, mas também codificam os problemas e conflitos a partir de comunicações em torno dos quais estão articulados¹¹. Assim, ao possibilitar uma comunicação de múltiplos protagonistas, os movimentos sociais desenvolvem processos de intersubjetividade e constroem discursos comunicativos que poderão desencadear novos repertórios tendo o potencial para que sejam, inclusive, assumidos ou rechaçados pela própria sociedade.

Os movimentos nascem e representam parte da própria Democracia, bem como complementam o arcabouço político-institucional, o que permite irritar, denunciar e apontar para a necessidade de evolução da própria Democracia e das próprias instituições democráticas¹². Assim, no momento em que protestam ou denunciam, têm relação direta com a política e a Democracia. “O contraste entre a promessa luminosa da democracia, de um lado, e a crua realidade da política, de outro – a excitação da potencial inclusão e a realidade da exclusão permanente”¹³ de outro é um assunto que pode gerar protesto.

De igual sorte, a cobrança e a responsabilização é outro aspecto importante da Democracia, posto que os sistemas democráticos modernos reforçam nossas

¹⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. pp.61-62.

¹¹ GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade**/ Maria da Glória Gohn. São Paulo: Cortez, 2017, p.24.

¹² *Ibidem*, p.25.

¹³ JASPER, James M. **Protesto: uma introdução aos movimentos sociais**/James M. Jasper; tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 10.

expectativas sobre o modo como os governos devem se comportar e decidir¹⁴. Mas então resta questionarmos: como a Teoria dos Sistemas observa os movimentos sociais? Luhmann é irônico ao chamar os movimentos sociais de cavalos selvagens; alternativa sem alternativa; negação da negação, mas não para defini-los como anêmicos ou patológicos. Aliás, de maneira oposta, o autor incorporara a noção de que os movimentos sociais são porta-bandeiras de pautas relevantes nas sociedades complexas, à medida que abarcam conflitos, desequilíbrios, desigualdades, poderes e riscos para execução de direitos¹⁵.

Em outras palavras, os movimentos sociais são necessários porque, numa sociedade complexa, o consenso não é uma condição democrática. Ao contrário disto, o dissenso sim, já que resulta em mais complexidade. Acentuar diferenças torna-se pressuposto de regimes democráticos e, por conseguinte, do próprio sistema jurídico¹⁶. Portanto, de uma maneira mais simples: os movimentos podem ser definidos como um *vírus comunicacional necessário* para denunciar e reivindicar problemas sociais, apontar mudanças e requerer decisões minimamente democráticas.

Assim, categoricamente, Campilongo destaca que:

Afinal, a teoria dos sistemas, ambiciosa ao ponto de falar sobre tudo, não teria algo a dizer sobre os movimentos sociais? Claro que sim. Se o que ele diz é útil ou correto, evidentemente, está em discussão. Primeiramente, Luhmann reconhece a necessidade de se aplicar a teoria dos sistemas aos movimentos sociais. Depois, afirma também existir aparato conceitual disponível para que se trate dos movimentos sociais como sistema autopoéticos. [...] O desafio, portanto, reside em estabelecer vínculos entre os três âmbitos – teoria da sociedade, teoria do sistema jurídico e teoria sistêmica dos movimentos sociais.

Mas como estabelecer vínculos entre essas três esferas? Para o pesquisador, tanto a sociedade quanto o sistema jurídico e os movimentos sociais podem ser definidos como sistemas de comunicação, aos quais operam em critérios

¹⁴ JASPER, James M. **Protesto**: uma introdução aos movimentos sociais/James M. Jasper; tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 10.

¹⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 42.

¹⁶ SCHWARTZ, Germano. Reduzindo a complexidade: direito e democracia na obra de Leonel Severo Rocha. In: BARRETTO, Vicente de Paulo. **Direito e Sociedade Policontextural**. / Vicente de Paulo Barretto, Francisco Carlos Duarte, Germano Schwartz. Curitiba: Appris, 2013, p. 44.

seletivos internos, bem como em situações de grande contingência e complexidade¹⁷, conforme será possível perceber no tópico 2.5 desta pesquisa.

De igual sorte, verifica-se que os movimentos são grupos reativos aos rumos do desenvolvimento socioeconômico, que buscam reapropriação de tempo, espaço e relações cotidianas. Em outras palavras: são contestações “pós-materialistas”, com motivações de ordem simbólica e voltadas para a construção e reconhecimento de identidades coletivas¹⁸ visto que, a globalização desencadeou um alargamento das fronteiras, resultando novamente na temática da efetividade de direitos e evolução dos órgãos sociais.

Ademais, essa conquista histórica fez com que a questão do resgate de seu fundamento ganhasse novamente seu espaço de debate, no momento em que perpassa praticamente todas as camadas da sociedade brasileira. Com efeito, cumpre ressaltar que esse aperfeiçoamento democrático proposto na presente pesquisa através dos movimentos sociais coaduna-se ao pensamento de Claude Lefort, ao afirmar que a democracia não se resume às instituições, mas corresponde à própria sociedade¹⁹. Já nas observações de Rocha, “a democracia é a possibilidade da tomada de decisões sempre diferentes, inserindo a sociedade no paradoxo comunicativo da invenção”²⁰.

Para Lefort, “a Democracia institui-se e se mantém pela dissolução dos marcos de referência da certeza, ao inaugurar uma história na qual os homens estão à prova de uma indeterminação última quanto ao fundamento do Poder, da Lei e do Saber, e quanto ao fundamento da relação de um com o outro, sob todos os registros da vida social”²¹. Dessa maneira, arrisca-se dizer que a Democracia nasce como uma experiência na qual o povo será colocado como soberano; entretanto, sua identidade estará sempre em constante discussão²².

Na mesma senda, Vicente de Paulo Barretto enfatiza que a importância de se reproduzir esse tipo de reflexão no Direito brasileiro pode ser justificada tendo em

¹⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 62.

¹⁸ ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *In: Lua Nova*. São Paulo, 76:49-86, 2009. p. 64.

¹⁹ LEFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Tradução Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

²⁰ ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia Jurídica e Democracia**. 2ª ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003, p. 105.

²¹ LEFORT, Claude. *Op. cit.*, p. 34.

²² *Ibidem.*, p. 35.

vista que as grandes transformações não se concretizam simplesmente com o surgimento de novos textos constitucionais, ainda que elas sejam *constituições revolucionárias*²³. Assim, embora a Constituinte brasileira represente uma conquista para o Estado Democrático de Direito - e, depois dela, nada de tão significativo tenha acontecido no campo jurídico que possa ser análogo a esse feito - suas promessas não se efetivam pelo simples fato de encontrar respaldo em seu próprio bojo constitucional.

Em outros termos, a participação popular, seja por meio dos movimentos de protesto e ONGs, seja através de seus representantes políticos, tem o dever de reivindicar a concretização dos direitos prometidos pela Carta Maior. Até porque não é exagero destacar que, desde a promulgação da Constituinte até os dias atuais, os brasileiros lutam pelo significado e efetivação de direitos por ela assegurados, sobretudo, por intermédio do Judiciário²⁴.

Logo, é perceptível a necessidade de uma Democracia de *expressão e interação*, que possibilite uma ligação direta e dinâmica entre instituições e sociedade²⁵. Até porque, como bem pontua Pierre Rosanvallon, não é exagero destacar que, em todas as latitudes, existe uma descrença nos órgãos públicos, já que os cidadãos se sentem traídos após o voto²⁶. Em outras palavras, as expressões “Democracia” e “Cidadania” existem *atomizadas* no cotidiano da vida social, como um anseio a ser resgatada pelas organizações cada vez mais burocratizadas²⁷.

²³ BARRETTO, Vicente de Paulo. Fundamentos morais do Estado Democrático de Direito. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado.V10: Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo:UNISINOS, 2013. p. 277.

²⁴ RODRIGUEZ, José Rodrigo. Luta por direitos, rebeliões e democracia no século XXI: algumas tarefas para pesquisa em direito. In: ENGELMANN, Wilson; ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz (Orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado, n° 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

²⁵ ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. / Pierre Rosanvallon; traducción de: Horacio Pons. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial, 2015. p. 254.

²⁶ Leonel Severo Rocha, ao tratar sobre o livro *Le parlement des invisibles* de Pierre Rosanvallon, destaca que, numa democracia, as pessoas querem ser vistas e ouvidas. Todavia, as questões do cotidiano - divórcio, emprego, apenas para citar esses dois casos como exemplo - não são analisadas pela política. Ou seja, não aparecem no parlamento. Entretanto, de alguma maneira, as pessoas querem ser representadas²⁶. Maia, Selmar José; Rocha, Leonel Severo. Movimentos sociais, direito e democracia: uma abordagem sistêmica sociojurídica das mobilizações de massa nas sociedades policontexturais brasileiras na era da internet. In: MELO, Milena Petters; ROCHA, Leonel Severo (organizadores). **Políticas Constitucionais e Sociedade**. Jurisdição e democracia II. Santa Catarina, Editora Prismas, 2017. pp.19-20.

²⁷ *Ibidem.*, p. 254.

Assim, para Rosanvallón:

Los ciudadanos se sienten cada vez menos escuchados y representados por aquellos a quienes han elegido. La palabra que han hecho oír en las urnas se disuelve a continuación en los recintos parlamentarios, en tanto que los gobernantes parecen afectados de sordera. La expresión ciudadana común y corriente, por su lado, ya solo existe atomizada en las redes sociales, sutilmente manipulada por los intereses de los grupos de presión organizados o limitada en una palabra de protesta difusa²⁸.

Por outro lado, pesquisadores como Maria da Glória Gohn e Breno Bingle chamam a atenção para a escolha das lentes analíticas, com enfoque para os recortes de pesquisa e os interesses acadêmicos como elementos que podem acabar obscurecendo o papel dos movimentos sociais. Para eles, os movimentos importam e podem ser bastante úteis como atores sociais centrais, tanto nos processos dinâmicos de luta por mudança social²⁹, quanto como agentes capazes de estabelecer uma comunicação organizacional potencialmente eficaz.

Por sua vez, Castells destaca que é preciso apontar para a adaptação dos movimentos sociais às novas demandas das sociedades democráticas globalizadas, considerando que os movimentos sociais vêm tentando estabelecer uma comunicação de redundância e impacto quanto à necessidade de resgatar a Democracia sequestrada pelas instituições políticas e pelas camadas mais abastadas³⁰.

Essa descrença às instituições resulta numa negação aos meios tradicionais de representação no mundo social e virtual por parte do cidadão, aspirando a novos meios de legitimação e participação. Desse modo, constata-se que os movimentos sociais - seja através da internet, seja pelo modo tradicional de ocupações - possuem um descontentamento em comum e, por conseguinte, tais insatisfações se expressam por meio do protesto, procurando combater uma estrutura que impera historicamente na sociedade gerando exclusão³¹.

²⁸ ROSANVALLÓN, Pierre. **El buen gobierno**. / Pierre Rosanvallón; traducción de: Horacio Pons. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial, 2015. p. 255.

²⁹ GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 11.

³⁰ CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 15.

³¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 50.

Outrossim, conforme enfatiza com muita propriedade Pierre Rosanvallon, a primeira grande revolução democrática organizou-se em torno da conquista do sufrágio universal, de maneira que, nessa quadra da história, é necessário corrigir e modificar as falhas e as perversões que alimentaram historicamente esse modelo de Democracia. É chegado o momento de aprimorar e evoluir os meios representativos tradicionais, bem como ampliar a representatividade dos eleitos, introduzindo elementos de democracia direta e participativa mais concreta, mas principalmente, mais eficaz³².

Para Rosanvallon:

Hoy hemos llegado al final del ciclo de esta exploración. Modificación de los modos electorales, mejora de la representación de los elegidos, implementación del principio de paridad, limitación de la acumulación de mandatos, participación de los ciudadanos en la elección de los candidatos, introducción de elementos de democracia directa o participativa: lista de correctivos y paliativos está establecida desde hace tiempo. Estos tuvieron efectos positivos cuando se los llevó a la práctica. Y todavía queda mucho por hacer en este terreno para luchar contra las formas persistentes de confiscación de la expresión ciudadana [...], y el agravamiento del hecho de la mala representación³³.

Nesse sentido, construir um forte movimento social pró-democracia é uma tarefa necessária para toda sociedade que se depara com um ambiente político opressivo. Ainda, verifica-se que os movimentos sociais questionam o *status quo* do Direito, perseguem o objetivo de mudar o Direito e, em casos extremos mudar também todo o grande sistema social (sociedade)³⁴.

Não obstante, é preciso atentar para o fato de que as ações dos novos movimentos sociais não estão dirigidas exclusivamente contra o Estado e, portanto, não podem ser identificadas como uma ação política pela conquista de poder, mas, sobretudo, porque, ao contrário de uma ação exclusiva de luta de classes, as reivindicações são direcionadas a qualquer adversário potencialmente ofensivo³⁵. Se

³² ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. / Pierre Rosanvallon; traducción de: Horacio Pons. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial, 2015. p. 347.

³³ *Ibidem*.

³⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 158.

³⁵ SANTAELLA, Lucia. Movimentos sociais não são mais os mesmos. In: FILHO, Willis Santiago Guerra (Coord.). **Alternativas poético-políticas ao Direito**: a propósito das manifestações populares em junho de 2013 no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 02.

no passado existiam movimentos sociais definidos para pautas específicas, na atualidade, essas demandas se ampliaram³⁶.

Nas palavras de Niklas Luhmann:

Es irrefutable que los movimientos de protesta de nuestros días no pueden compararse ni con los movimientos religiosos de reforma ni con los disturbios y rebeliones económicos del viejo mundo. Se percibe, también, claramente una diversión temática sobre todo en la segunda mitad de nuestro siglo. Los así llamados “movimientos sociales” no encajan ya en los modelos de protesta del socialismo. No se refieren únicamente a las consecuencias de la industrialización y ya no tienen como objetivo único una mejor distribución del bienestar. Sus motivos y temas se han vuelto mucho más heterogéneos³⁷.

Partindo dessa premissa, Luhmann é categórico ao apontar que os novos movimentos de protesto são oriundos da sociedade e, portanto, voltados para modificações de *déficits* da própria sociedade, ao passo que vão muito além de um discurso de classe, podendo, inclusive, ser um protesto comunicacional na busca de atrair adeptos às questões ambientais, denúncia sobre violações de direitos ou, até mesmo, sobre a necessidade de não serem ignorados (*invisíveis*) pelos sistemas funcionais. São movimentos que denunciam ou negam a própria negação social, no sentido de *la sociedad contra la sociedad*³⁸.

Entretanto, para a Teoria dos Sistemas, haveria alguma diferença entre os termos movimentos sociais e movimentos de protesto? Na visão de Celso Fernandes Campilongo, os movimentos sociais podem ser divididos em pelo menos dois grandes grupos. Um deles que a Teoria dos Sistemas designa “movimento de protesto” busca distância da sociedade. Esses movimentos centram holofote num tema central aliado à orientação e direcionamento ao protesto, o que delimita e distingue o conjunto de comunicações pertencentes – ou não – ao sistema que possam agregar valor comunicacional³⁹.

³⁶ MAIA, Selmar José. Novos movimentos sociais, direito e democracia: uma análise sobre a (im)possibilidade de efetivação de direitos na sociedade conectada em rede. In: MARTINI, Sandra Regina; MAIA, Selmar José (Org.). **O movimento entre os saberes: a transdisciplinaridade e o direito**. V. II. Porto Alegre: Evangraf, 2016 pp. 173-183.

³⁷ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Tradução de Javier Torres Nafarrete. México: Herder, 2006. p. 673.

³⁸ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. / Niklas Luhmann; tradução de Javier Torres Nafarrete. México: Herder, 2006, p. 672.

³⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 63.

No segundo caso, os movimentos sociais são mais abrangentes e ainda restam pouco explorados pela Teoria dos Sistemas. Em que pese apresentem características bastante similares aos movimentos de protesto, também apresentam pontos divergentes os quais não podem passar despercebidos. São denominados de “movimentos de desintegração”, que também objetivam a denúncia contra os sistemas de função, destacando limites e possibilidades. Eles apontam para a denúncia de corrupções e ampliação da Democracia, bem como o reforço de assimetrias que geram ou podem gerar exclusões e inclusões deficitárias⁴⁰.

São movimentos mais amplos e com pautas de longo prazo, como os movimentos ligados às questões ambientais, por exemplo. No Brasil, há vários exemplos desses movimentos que podem ser facilmente identificados, como o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, o Movimentos dos Trabalhadores sem Terra – MST, o Movimentos dos Pequenos Agricultores – MPA, o Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST, o Movimentos Latino Americano – La via Campesina, os Movimento ligados à Pastorais religiosas, Movimentos feministas, Movimentos pela Igualdade Racial, dentre tantos outros.

Por outro lado, para o também sistêmico Giancarlo Corsi, a terminologia entre movimento de protesto e movimento social é fruto de tradução, pois não faz sentido falarmos em movimento social na Itália, mas sim, em movimento de protesto. Já na Alemanha, o termo movimentos sociais parece ser mais adequado para definir e abordar esses eventos⁴¹. Demais, é possível perceber que Luhmann usa ambas as expressões para definir esses atores sociais. Portanto, considerando a escolha da *matriz pragmático-sistêmica*, usaremos o termo movimentos de protesto e movimentos sociais como sinônimos, ainda que a própria definição não seja uniforme dentro da Teoria Geral dos Sistemas Sociais e tampouco em outras matrizes teóricas.

De toda sorte, de certa maneira, há algum consenso em praticamente todas as teorias: os movimentos sociais precisam de adeptos, de comunicação e

⁴⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 63.

⁴¹ Para intento de exemplificação, em palestra ministrada via Skype no dia 3 outubro de 2016, em reunião do Grupo de Pesquisa “Educação, Transformações Sociais e Transdisciplinaridade”, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS -, o pesquisador destacou que a própria terminologia diverge em várias matrizes teóricas. De qualquer maneira, para o pesquisador, os termos são frutos de tradução e podem ser naturalmente intercambiáveis.

visualização. Assim, observa-se que dentro do próprio protesto, há os movimentos com causas mais concretas e de longo prazo, com alianças sólidas e potencialmente influenciáveis e, por outro lado, movimentos que questionam o próprio sentido do protesto⁴².

Na visão de Rocha e Martini, os movimentos sociais atuais falam em temas variados nem sempre relevantes. De qualquer maneira, protestam analisando a sociedade com base nas consequências dos problemas sociais. O protesto vive dessa seleção de temas e adeptos. Os movimentos sociais não podem ser entendidos como sistema de organização e tampouco de interação. Por conseguinte, não são sistemas de organização porque não podem decidir, ainda que trabalhem com os motivos e objetivos da decisão⁴³.

A despeito dessa necessidade de visualização e adeptos, nota-se que os movimentos sociais atuais contêm uma celeuma de pautas anêmicas de observação por parte da sociedade (questões ambientais, migração/imigração, violação de direitos, dentre outros) que raramente aparecem no parlamento e tampouco na seara econômica.

Para Giancarlo Corsi, a temática sobre a efetivação dos direitos humanos num sentido mais amplo tem sido uma bandeira notória dos novos movimentos de protesto em todo o mundo⁴⁴. Não se olvida da árdua missão para a execução de todos esses reclamos, entretanto a própria reivindicação aos órgãos mundiais incorpora uma *comunicação de denúncia social* de grande poder e relevância, já que - apesar de conectados mundialmente - esses assuntos não costumam ser apontados como prioridade pelo grande sistema social⁴⁵.

Por outro enfoque, fundamental observar que esse discurso de aversão e/ou rejeição não se incorpora *a priori*, ao passo que necessita de uma mensagem

⁴² ROCHA, Leonel Severo; MARTINI, Sandra Regina. **Teoria e prática dos sistemas sociais e direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 35.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ CORSI, Giancarlo. Movimentos de protesto sob a perspectiva Luhmaniana. **Palestra concedida via Skype pelo professor Giancarlo Corsi da Università de Módena e Reggio Emilio - Itália**, ao Grupo de Pesquisa Direito, Transdisciplinaridade e Transformações Sociais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Unisinos, sobre a intermediação da professora Sandra Regina Martini, em 03 de outubro de 2016.

⁴⁵ *Ibidem*.

impactante que, simultaneamente, recruta seus seguidores e impressiona seus adversários⁴⁶. Luhmann destaca que:

Los nuevos movimientos de protesta no determinan sus metas partiendo de una crítica social que se especifica en el objeto, sino utilizan su tema para encontrar qué es lo que se podría criticar en la sociedad. Sólo en un sentido muy rudimentario se desarrolla una semántica propia que trata de cuidar y de imponer un uso distinto del idioma, por ejemplo, la semántica de la neonaturaleza del movimiento ecológico. Con esto la brecha entre el uso del idioma de los sistemas funcionales, y la semántica más cercana a la vida cotidiana de los movimientos de protesta, se agudiza de tal manera que la comunicación se debe orientar por temas que se ubican en un ámbito más concreto. Con toda razón los movimientos de protesta llegan a depender de los temas autoseleccionados. Pero estos temas tienen una dinámica propia que no forzosamente cumple con este requisito⁴⁷.

Seja como for, fato é que, ao longo da história, se verifica que os movimentos foram – e ainda continuam sendo – os promotores da transformação das sociedades⁴⁸. A comunicação social objetiva a própria integração e a desintegração social, pois as inclusões contêm relação direta com as exclusões. Em outras palavras, no momento em que uns são incluídos no grande sistema social e também no sistema jurídico, não significa que todos terão seus direitos reconhecidos⁴⁹. Portanto, analisar sua força de mudança bem como o processo de transformação tornou-se importante em todos os níveis da sociedade diferenciada.

2.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E ACOPLAMENTO

Na atualidade, os movimentos sociais “alcançaram” as redes tecnológicas. Mesmo que isso não represente o fim da repressão aos atos de protesto - e, tampouco, dos próprios movimentos sociais - tem-se a possibilidade de denúncia ao redor do mundo em questões de minutos⁵⁰. Ademais, observa-se que os movimentos se apropriam das redes como forma de acoplamento estrutural na tentativa de *irritar*

⁴⁶ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Tradução de Javier Torres Nafarrete. México: Herder, 2006. p. 678.

⁴⁷ LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesco*. Tradução Javier Torres Nafarrate (Coord). México : Iberoamericana, 1992.p. 100.

⁴⁸ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 157.

⁴⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Interpretação do direito e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 51.

⁵⁰ GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (orgs.). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 25.

o sistema, produzir redundância e divergência, preencher as lacunas e combater as injustiças produzidas muitas vezes pela própria complexidade do sistema social. Assim, fazem a crítica da sociedade, ao passo que seus alvos são as lacunas, as inconsistências, as perversões, o mau funcionamento e os efeitos do próprio funcionamento dos sistemas de função⁵¹.

Além disso, com os meios tecnológicos de comunicação, é possível a reivindicação de direitos nacionais e internacionais. Nesse sentido, os movimentos sociais ganharam agilidade, força e incremento ao tirarem proveito das redes digitais móveis, ao passo que, noutros tempos, esses acontecimentos dependiam estritamente da ocupação dos prédios e das praças públicas, bloqueios de estradas e avenidas⁵².

Importante destacar também que as ocupações dos espaços públicos são uma maneira de pressionar o Estado a intervir na efetivação de direitos, de fazer cumprir o que já está garantido pela constituinte, mas nem sempre efetivado⁵³. Assim, se para a Teoria dos Sistemas, no Estado Democrático de Direito a Constituição seria um acoplamento estrutural⁵⁴ e, portanto, o elo principal da modernidade para a operacionalização/observação entre o Direito e a Política⁵⁵. Arrisca-se dizer que a internet seria uma possibilidade de acoplamento estrutural – mesmo que, obviamente, não a única – dos movimentos sociais para facilitar a irritação e denúncia das lacunas da própria Constituição.

Em outras palavras, um acoplamento que facilitou e aprimorou a possibilidade de irritação de outro acoplamento. São movimentos que surgem com a falta de concretização de direitos e pela indignação social, resultando numa denúncia social.

⁵¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 63.

⁵² SANTAELLA, Lucia. Movimentos sociais não são mais os mesmos. In: FILHO, Willis Santiago Guerra (Coord.). **Alternativas poético-políticas ao Direito: a propósito das manifestações populares em junho de 2013 no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 02.

⁵³ CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 181.

⁵⁴ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. / Marcelo Neves; tradução do autor. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 95.

⁵⁵ ROCHA, Leonel Severo. **A construção sociojurídica do tempo**. / Leonel Severo Rocha, Francisco Carlos Duarte (coords.). / Curitiba: Juruá, 2012, p. 15.

Para Luhmann, os protestos reconhecem temas que nenhum outro sistema funcional (Política, Economia, Religião, Educação, Ciência, Direito) reconhece como seus⁵⁶.

Assim, verifica-se que a transformação social resulta da comunicação que envolve “a conexão entre redes neurais dos cérebros humanos estimuladas por sinais de um ambiente comunicacional formado por redes de comunicação. A tecnologia e a morfologia dessas redes (de comunicação) dão forma ao processo de mobilização e, assim, de mudança social”⁵⁷. É de se notar, todavia, que as redes tecnológicas, na atualidade, estão amplamente difundidas, o que possibilita uma contingência maior de adeptos e, noutro sentido, também de críticos sobre as pautas e atitudes adotadas pelos movimentos de protesto.

Desse modo, as redes sociais digitais, por meio da internet, podem oferecer uma possibilidade de fiscalização, organização e participação amplamente desimpedida, possibilitando uma maior interação da sociedade nas decisões que influenciam diretamente a própria comunidade. No cerne da sociedade conectada em rede, os novos movimentos sociais se comunicam, denunciam, incrementam e ampliam suas pautas, aumentando também a complexidade social⁵⁸.

Para Castells:

os movimentos são virais, seguindo a lógica das redes da Internet. Isso se dá apenas pelo caráter viral da difusão das mensagens em si, particularmente das imagens de mobilização, mas em função do efeito demonstração de movimento que brotam de toda parte. Temos observado essa capacidade viral de um país para o outro, de uma cidade para outra, de uma instituição para outra. Ver e ouvir protestos em algum outro lugar, mesmo que em contextos distantes e culturas diferentes, inspira a mobilização, porque desencadeia a esperança da possibilidade de mudança⁵⁹.

Ao agir dessa forma *viral* e se *alimentar* da esperança de mudança, os movimentos brasileiros ganham destaque e força para pressionar seus representantes políticos na obtenção e aprovação de projetos de grande porte, como foi, por exemplo, a “Lei da Ficha Limpa”, conforme poderá ser observado mais adiante. Surgem com a indignação das plataformas digitais e ganham as ruas,

⁵⁶ LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesco**. Tradução Javier Torres Nafarrate (Coord). México : Iberoamericana, 1992.p. 100.

⁵⁷ CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. pp. 157-158.

⁵⁸ SANTAELLA, Lucia. Movimentos sociais não são mais os mesmos. In: FILHO, Willis Santiago Guerra (Coord.). **Alternativas poético-políticas ao Direito: a propósito das manifestações populares em junho de 2013 no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. pp. 02,03.

⁵⁹ CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 162.

entretanto, precisam abrir um novo espaço público que não se limite à internet, mas se torne visível em meio aos lugares da vida social.

Portanto, é preciso considerar que as ocupações dos espaços urbanos e os prédios públicos simbólicos⁶⁰ apresentam-se como forma de pressionar e dar maior visibilidade aos protestos. Nesse sentido, os espaços ocupados têm desempenhado papel importante na história da mudança social, assim como na prática contemporânea. Uma forma mais direta de pressionar as organizações que não se limita tão somente à eleição de representantes por meio do voto.

2.3 COMUNICAÇÃO SOCIAL E COMPLEXIDADE

A comunicação entre movimentos de protesto e Judiciário é perfeitamente possível, já que ambos são formados – e existem – *através e pela* comunicação, algo que desemboca, por conseguinte, numa expectativa normativa sobre as expectativas⁶¹ da decisão. Em outras palavras, são sistemas de comunicação constituídos e atuantes por meio de mensagens comunicacionais⁶². Ademais, como pontua Luhmann, quem deseja ter uma comunicação jurídica válida deve comprovar que tais pressupostos estão em consonância com o código direito e não direito (lícito/ilícito) do próprio Direito⁶³.

Assim, enfatiza Niklas Luhmann:

⁶⁰ CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. pp. 162-163.

⁶¹ Para Niklas Luhmann, em um mundo altamente complexo e contingente, exige-se a realização de reduções que possibilitam expectativas comportamentais recíprocas e que sejam orientadas a partir das expectativas na dimensão temporal. Assim, essas estruturas de expectativas podem ser estabelecidas contra frustrações através da normatização [...]. Portanto, no caso de esperar-se uma secretária, por exemplo, a situação contém comportamentos de expectativas cognitivas e também normativas. Que ela seja jovem, bonita, loura, só se pode esperar, quando muito, ao nível cognitivo. Nesse caso, é necessária a adaptação no evento de desapontamentos, não fazendo questão de cabelo louro, exigindo que os cabelos sejam tingidos, etc. Por outro lado, espera-se normativamente que ela apresente determinadas capacidades para o trabalho, [...]. Dessa forma, as expectativas cognitivas são características por uma nem sempre consciente disposição de assimilação em termos de aprendizado e as expectativas normativas, ao contrário, caracterizam-se pela determinação em não assimilar os desapontamentos. LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I.** / Niklas Luhmann; tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. p. 56.

⁶² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 73.

⁶³ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016.

Os meios de comunicação simbolicamente generalizados possuem, no que também são compatíveis à linguagem, uma referência sistêmica necessária: a sociedade. Eles se referem a problemas de relevância para a totalidade da sociedade, regulam constelações possíveis a todo momento e em toda parte na sociedade.⁶⁴

Por sua vez, no que tange aos movimentos sociais, verifica-se que o processo de comunicação acontece primeiramente em alguém (movimento) a partir do momento em que este seleciona uma comunicação entre diversas outras possíveis (contingência da escolha)⁶⁵, insiste, persiste, acredita e comunica à sociedade quanto à importância do protesto, muitas vezes incrementado e difundido pelo próprio *médium* de comunicação, à medida que constituem elementos livres capazes de construir conteúdos comunicacionais maiores⁶⁶.

Ademais, é necessário verificarmos que os movimentos sociais são autopoéticos, no sentido de que recrutam seus próprios adeptos através de “*comunicaciones que se dirigen a outros y que reclaman la responsabilidad de éstos*”⁶⁷. Isso possibilita que os movimentos busquem novos temas, outros discursos e simpatizantes ou, ainda, conectem-se a outros movimentos, resultando numa *autopoiese* dos movimentos sociais, de sua comunicação e do próprio protesto⁶⁸. Nesse sentido, a sociedade se alimenta e se auto-reproduz por intermédio da comunicação, de tal sorte que esta depende da linguagem, das funções, da diferenciação, dos códigos de linguagem e das estruturas⁶⁹. Ou seja, a comunicação é a unidade elementar de toda a sociedade⁷⁰.

Assim, os pesquisadores Leonel Severo Rocha e Sandra Regina Martini destacam que a sociedade como um grande sistema social é composta por sistemas parciais; é constituída por comunicação, ou seja, a própria sociedade é uma malha

⁶⁴ LUHMANN, Niklas. **Poder**. Tradução de Martine Creusot de Resende Martins, 2ª ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1992, p.75.

⁶⁵ LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I.** / Niklas Luhmann; tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. pp. 54 e 56.

⁶⁶ LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação.** / Niklas Luhmann; tradução de Ciro Marcondes Filho. – São Paulo: Paulus, 2015, p. 9.

⁶⁷ LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesco.** Tradução Javier Torres Nafarrate (Coord). México : Iberoamericana, 1992.p. 99.

⁶⁸ LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesco.** Tradução Javier Torres Nafarrate (Coord). México : Iberoamericana, 1992.p. 105.

⁶⁹ ROCHA, Leonel Severo. **Introdução à teoria do sistema autopoético do Direito/** Leonel Severo Rocha, Germano Schwartz, Jean Clam. 2ª ed., revisada e ampl. Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 34.

⁷⁰ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas.** / Marcelo Neves; tradução do autor. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 6.

de comunicações. Assim sendo, sem comunicação não é possível fazer nenhuma seleção; escolha. Portanto, esta necessidade de optar decorre justamente do fato de o sistema não conseguir dar conta dessa gama de possibilidades; da complexidade interna.

Esse excesso de casualidade é proporcional à contingência de elementos de seu interior e as relações entre esses elementos fazem crescer o número de possibilidades e é exatamente por esse crescente número de expectativas que torna a sociedade altamente complexa, de risco e em permanente evolução comunicacional⁷¹. Portanto, no que tange a essa contingência de probabilidade, quando analisada por meio dos movimentos sociais, observa-se que estes incorporam uma comunicação e resistência que nenhum sistema reconhece como seu, já que participam ativamente da criação de temas ainda não percebidos ou tidos como relevantes, ou seja, *“la protesta se considera a sí misma la buena sociedad”*⁷².

Para Luhmann:

*Los movimientos de protesta participan en la creación de temas, sobre todo en sus subunidades activistas como, por ejemplo, Greenpeace que sale al mar en pequeños buques para hacer la guerra a barcos grandes y que por el solo hecho del complejo de David contra Goliat, llama la atención y a la compasión. También las grandes manifestaciones, por ser fotogénicas, cumplen con un criterio de selección muy importante de los medios*⁷³.

Em síntese, por meio do protesto, verifica-se que os movimentos sociais procuram questionar e causar divergência, ao passo que também manifestam desejo por mais informação sobre os riscos e probabilidades do futuro. De modo análogo, observa-se uma reivindicação participativa democrática mais abrangente, principalmente a envolver promessas e expectativas sociais. Assim, para Luhmann:

En la forma de protesta se comunica también que hay interesados y afectados de quienes se puede esperar respaldo. Entonces (como se ha dicho muchas veces) los movimientos de protesta sirven además para movilizar recursos y para fijar nuevos vínculos. Sólo cuando tales movilizaciones se dirigen hacia metas, puede hablarse de un sistema

⁷¹ ROCHA, Leonel Severo; MARTINI, Sandra Regina. **Teoria e prática dos sistemas sociais e direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, pp. 67-68.

⁷² LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. / Niklas Luhmann; tradução de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2006, p. 676.

⁷³ LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Tradução Javier Torres Nafarrate (Coord). México : Iberoamericana, 1992.p.109.

*autopoético que reproduce a si mesmo. Por eso también se llega a acciones de protesta de gran escala (como es el caso de Green Peace) que no llevan a la formación de movimientos sociales, pero sí a la reproducción de un clima de protesto.*⁷⁴

Do mesmo modo, apontam para a necessidade de mais comunicação, interação e acordos através do próprio protesto⁷⁵. Logo, arrisca-se dizer que os movimentos se envolvem numa busca entre *progresso e história*⁷⁶ (protesto/não protesto). O presente está ancorado pelo passado e o desvio é tido como algo estranho à sociedade⁷⁷. Todavia, ainda que *autopoiéticos*, os movimentos não conseguem viver tão somente do protesto comunicacional, das promessas e expectativas, necessitando ampliar suas demandas, sob pena de oferecer uma comunicação limitada e sem poder de irritação.

2.5 MOVIMENTOS SOCIAIS E ABERTURA COGNITIVA NOS TRIBUNAIS

O debate acerca da possibilidade das organizações e/ou ONGs de promoverem mudanças sociais por meio do direito não é novo. A literatura que se debruça nessas análises destaca que tal fenômeno tem origem ainda em meados dos anos 1950 nos Estados Unidos da América (EUA), no histórico caso de *Bromn vs. Board of Education*, quando a corte daquele país declarou inconstitucional a segregação racial entre brancos e negros⁷⁸. Essa decisão histórica incorporou a premência de os movimentos sociais acionarem o sistema jurídico acerca de pautas mais específicas, ganhando notoriedade como o fenômeno de *mobilização do direito (legal mobilization)*⁷⁹, contudo, conforme já mencionando, os aspectos históricos não serão aprofundados nesta pesquisa⁸⁰.

⁷⁴ LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesco**. Tradução Javier Torres Nafarrate (Coord). México : Iberoamericana, 1992.p.109.

⁷⁵ *Ibidem.*, p.108.

⁷⁶ OST, François. **O tempo do direito**/ François Ost; tradução Élcio Fernandes; revisão técnica Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru, SP: Educs, 2005. p. 213.

⁷⁷ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. / Marcelo Neves; tradução do autor. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 8.

⁷⁸ FANTE, Fabíola. Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico. *In: Sociologia política das instituições judiciais*. / Organizador: Fabiano Engelman. Porto Alegre: Editora da UFRSG/CEGOV 2017, p. 244.

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 243.

⁸⁰ À guisa de exemplificação, Fante destaca que, a partir da decisão do caso *Brown vs. Board of Education* desenvolveram-se não só as pesquisas que buscavam investigar esse caso em especial, mas também aquelas que procuravam identificar e analisar as táticas de diversos outros movimentos

Por outro lado, em que pese várias pesquisas no campo *sociojurídico* tenham explorado ações judiciais e expectativas normativas de justiça social ancoradas em direitos, muitos trabalhos centraram suas observações tão somente em estudos jurídicos a despeito da jurisprudência e dos “recentes” posicionamentos daquele tribunal. Esse fato acaba por distanciar-se das mobilizações⁸¹, posto que tanto as variantes interpretativas dos tribunais⁸², quanto às participações democráticas são importes para as análises acerca do Direito.

Nesse sentido, seguiremos pela via entre movimentos sociais, tribunal e irritação, até porque desconsiderar que os movimentos sociais possuem um descontentamento social e que tais insatisfações se expressam *pelas – e através das – comunicações e/ou processos judiciais* seria ignorar o papel dos movimentos como propulsores de reivindicações através do sistema jurídico. Mas a pergunta que se faz é a seguinte: qual a relação entre abertura cognitiva e movimentos sociais nos tribunais?

Ora, que as cortes se vejam obrigados a decidir onde não se pode decidir⁸³ é o ponto de partida dessa análise. A decisão do tribunal abre ou fecha possibilidades que não poderiam ser cogitadas anteriormente⁸⁴. De qualquer maneira, ao decidir, o tribunal abre e/ou fecha probabilidades simultaneamente. Assim, apesar da alta contingência de frustração das expectativas, o Direito oportuniza a manutenção e pode viabilizar a concretização de direitos⁸⁵. A sentença, portanto, está relacionada com uma decisão possível, que consiste em, no mínimo, duas outras decisões, que, por sua vez, podem possibilitar em várias outras promessas.

sociais direcionados ao direito e às cortes, tais como o movimento feminista, o movimento ambiental, o movimento do direito do consumidor, movimentos dos direitos dos presos [...]. Os temas foram se especializando com o tempo, seja no que diz respeito ao campo empírico – com a investigação de movimentos sociais que atuam em diversas temáticas, em diferentes países – seja no desenvolvimento de novas formas de abordar o fenômeno, novos conceitos e novas ferramentas analíticas. In: FANTE, Fabíola. *Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico*. In: **Sociologia política das instituições judiciais**. / Organizador: Fabiano Engemann. Porto Alegre: Editora da UFRSG/CEGOV 2017, p. 244.

⁸¹ FANTE, Fabíola. *Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico*. In: **Sociologia política das instituições judiciais**. / Organizador: Fabiano Engemann. Porto Alegre: Editora da UFRSG/CEGOV 2017, p. 243.

⁸² RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 50.

⁸³ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, p. 423.

⁸⁴ *Ibidem.*, p. 413.

⁸⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 74.

De qualquer maneira, essa resolução tem consequências significativas tanto para o presente, quanto para o futuro. As decisões são o processo de distinção fundante das organizações⁸⁶. Logo, os tribunais atentam para as consequências de suas sentenças e tratam de legitimá-las por meio da valorização das próprias consequências. Ou seja, os tribunais precisam tomar um parecer e pressupor que esse mesmo veredicto possa significar também como “programas válidos” e aceitáveis em casos análogos no futuro⁸⁷.

Como aponta Luhmann, esse julgamento dos tribunais é paradoxal. Os tribunais decidem quando existe algo que, em um primeiro momento, é “indecidível” e não apenas “indecidido”. Eles veem-se obrigados a decidir quando não há nenhuma obrigatoriedade para tanto. De outro modo, a sentença já estaria decidida e seria apenas o caso de reconhecê-la novamente⁸⁸. Nesse ínterim:

O estado do sistema não pode ser tomado como resultante do estado do mundo. A diferença sistema/ambiente é experimentada no sistema como um problema; ao final de uma ampla experiência com esse fechamento e, depois, do desenvolvimento das instituições que o tornem possível, o próprio sistema se vê obrigado a decidir. Convém perguntar agora o que exatamente é isso que os tribunais têm de fazer: tomar uma decisão.⁸⁹

Seja como for, os movimentos sociais também estão expostos e são afetados pelas decisões dos tribunais e, muitas vezes, estão dispostos a não aceitar arbítrios jurídicos que, supostamente, os discriminam ou excluem direitos. Assim, as reivindicações podem possibilitar uma abertura cognitiva mais precisa ao tribunal antes da decisão, à medida que reivindicações são apresentadas ao Direito.

De outro ponto de vista, o Direito precisa fazer com que aqueles instantes - aquelas possibilidades de construção realizadas pela sociedade – tenham duração, sejam assimiladas e institucionalizadas. O Direito é um dos construtores da sociedade, das instituições e, por consequência, estabilizador de decisões, de valores, de experiências, de desejos e de situações em que se busca a perpetuação,

⁸⁶ ROCHA, Leonel Severo; AZEVEDO, Guilherme de. Notas para uma teoria da organização da decisão jurídica autopoiética. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica Jurídica e Teoria do Direito** (RECHTD), 4 (2): 193-213, julho-dezembro 2012.

⁸⁷ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, p. 421.

⁸⁸ *Ibidem*, p.411.

⁸⁹ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, p. 410.

manutenção e institucionalização. Isso é dizer, em outras palavras, que o Direito tem a função de institucionalizar a sociedade através do tempo⁹⁰.

De qualquer maneira, quando os protestos dos movimentos sociais são levados aos tribunais, estão submetidos às exigências temporais, sociais e materiais do procedimento judicial, posto que os tribunais podem dizer “sim” ou “não” às reivindicações de direitos. Logo, tanto os protestos da sociedade, como as reações da sociedade ficam expostos às respostas positivas e/ou negativas do código do direito⁹¹.

Do ponto de vista dogmático, o Direito é um mecanismo de controle do passado – ou seja, de garantia do passado e de um ponto de vista crítico, o Direito pode ser uma promessa ou algo que aponta para o futuro⁹², já que há uma potencialidade democrática no Direito. Mas então, considerando a incertezas da decisão, por que os tribunais importam para os movimentos sociais?

O sistema jurídico – além do dever de assegurar direitos invioláveis para os cidadãos – deve garantir, de igual forma, mecanismos que os torne substancialmente executáveis. Dessa forma, se os direitos podem ser judicialmente possíveis, abre-se um canal cognitivo para que os movimentos sociais também possam participar do sistema jurídico-político amparados pelo próprio direito, possibilitando que oportunidades jurídicas mais favoráveis ou minimamente democráticas sejam criadas⁹³.

Nesse sentido, os movimentos sociais são paradoxais: ao renegar o Direito acabam por incrementá-lo e, noutro sentido, ao se utilizar do Direito, implicam a redução da complexidade. Em outros termos, isso significa que, muitas vezes, ajuizar ações – ou participar das audiências públicas e *amicus curiae* – resulta numa grande possibilidade de perder. Todavia, estar no jogo não significa exatamente a vitória do processo, mas *ganhos potenciais comunicáveis*, o que amplia, também, o debate ao caso em questão⁹⁴.

⁹⁰ ROCHA, Leonel Severo. **A construção sociojurídica do tempo**. / Leonel Severo Rocha, Francisco Carlos Duarte (coords.). / Curitiba: Juruá, 2012, p. 19.

⁹¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. pp.75, 77 e 79.

⁹² ROCHA, Leonel Severo. **A construção sociojurídica do tempo**. / Leonel Severo Rocha, Francisco Carlos Duarte (coords.). / Curitiba: Juruá, 2012, p. 18.

⁹³ CICHOWSKI, Rachel A. *Cours, rights and democratic participacion*. **Compative Political Studies**, n.39, p.50-75, 2006.

⁹⁴ VANHALA, Lisa. **Making rights a reality? Disability rights activists and legal mobilization**. Nova York: Cambridge University Press, 2011a.

Assim, é de esperar que movimentos sociais centrem suas forças participando ativamente dos casos jurídicos que os afetam, sobretudo, quando os movimentos percebem que novas oportunidades jurídicas são criadas e encontram um Poder Legislativo e Executivo bloqueados para se comunicar e interagir com eles⁹⁵. De mais a mais, os movimentos sociais podem fazer as duas coisas: aceitar uma decisão favorável ou rejeitar uma decisão improcedente, pois – como operam livres de compromissos com os sistemas de função e alienados dos processos decisórios – aproveitam do sistema jurídico as garantias para protestar⁹⁶. Portanto, a efetividade do Direito não está, necessariamente, no resultado positivo da estratégia, conforme será possível perceber nos próximos tópicos desta pesquisa.

⁹⁵ RUIBAL, Alba M. *Movilización y contra-movilización legal: propuesta para su análisis en América Latina*. **Política y gobierno**, v. XXII, N. 1, p. 175-198, 2015.

⁹⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 76.

3. OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme foi possível perceber ao longo do capítulo anterior, os movimentos sociais contêm relação direta com as expectativas normativas. Dessa maneira, *grosso modo*, a batalha judicial também importa e pode ser uma forma de comunicação eficaz para denunciar perversões e lacunas da sociedade, sobretudo, quando o próprio sistema jurídico diverge sobre direitos ainda não *solidificados*. Para James Jasper, os protestos são uma parte fundamental da existência humana enquanto sociedade e todos os períodos da história têm o potencial de trazer mudanças importantes, posto que os protestos são a forma (mas não a única) que os movimentos sociais assumem com maior frequência na contemporaneidade⁹⁷.

Os movimentos sociais como organização exploram, articulam, vivenciam e cobram suas próprias intuições, principalmente o órgão jurídico⁹⁸. Grupos organizacionais juntam-se para tentar recrutar, persuadir e inspirar outros grupos ou instituições, usando todas as possibilidades que conseguem encontrar: dinheiro, comunicação, narrativas, identidades coletivas, processos judiciais, denúncia e ocupações sociais dentre outras formas que possam agregar redundância aos movimentos⁹⁹.

Ademais, observa-se que ao procurar o judiciário com o objetivo de pugnar pela efetivação ou implementação de direitos, os movimentos sociais fazem uma *sondagem* sobre a possibilidade de o sistema jurídico acatar ou não as reivindicações, já que reduzir complexidade jurídica implica em decidir. Logo, toda decisão requer a necessidade de tomar uma escolha consciente de que outras respostas teriam sido possíveis. Para tanto, “constroem-se a potencialidade de promoção de variabilidade no próprio sistema jurídico [...] a solução pode evocar casos análogos, formular interpretação original, recuperar textos esquecidos e adaptá-los ao novo conflito”¹⁰⁰.

⁹⁷ JASPER, James M. **Protesto**: uma introdução aos movimentos sociais./ James M. Jasper; tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 13.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 87.

3.1 PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS POSSÍVEIS?

Nos casos complexos e altamente controvertidos – como nos que se propõem analisar as audiências públicas, por exemplo – as buscas de legitimidade dos tribunais para suas decisões podem abrir oportunidades para ouvir os clamores da sociedade através de suas organizações. Até porque, nesses casos, os tribunais podem ter interesse em ouvir os argumentos positivos e negativos dos agentes, com intuito de se assentar a decisão em diferentes posicionamentos valorativos, na expectativa de que a decisão resulte por alcançar o apoio da sociedade, garantindo, de igual forma, maior legitimidade e poder institucional¹⁰¹. Isso significa dizer que os valores são pontos de apoio dos tribunais ao comunicar as decisões. Quando decidem, comunicam, expondo ao aceite ou à recusa da escolha¹⁰².

É de se notar, também, que esse fenômeno costuma aparecer quando os tribunais estão construindo ou reconstruindo sua legitimidade frente às críticas sociais, principalmente no caso de tribunais constitucionais e/ou cortes supremas Latino Americanas¹⁰³, pois, ultimamente, as *lutas pela justificação do direito*¹⁰⁴ têm gerado uma pressão crescente por mais transparência nas decisões judiciais. Nesses casos, os tribunais podem ter interesse em ampliar as oportunidades jurídicas para ouvir os cidadãos e organizações sociais em seus processos de decisão¹⁰⁵.

Mas e quanto ao papel do Supremo Tribunal Federal especificamente: qual é o posicionamento da Corte brasileira a despeito dessa irritação? Quando a sentença dos tribunais está assentada em pressupostos de decisão que precisam de legitimação¹⁰⁶ – esteja ela ancorada puramente em texto de lei ou por intermédio de

¹⁰¹ RUIBAL, Alba M. *Movilización y contra-movilización legal: propuesta para su análisis en América Latina. Política y gobierno*, v. XXII, N. 1, p. 175-198, 2015, p. 193.

¹⁰² ROCHA, Leonel Severo; AZEVEDO, Guilherme de. Notas para uma teoria da organização da decisão jurídica autopoietica. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica Jurídica e Teoria do Direito** (RECHTD), 4 (2): 193-213, julho-dezembro 2012.

¹⁰³ RUIBAL, Alba M. *Op. Cit.*

¹⁰⁴ Rodriguez sustenta que a *luta pela justificação do direito* tem gerado uma pressão crescente por mais transparência e acesso ao processo de tomada de decisões do Poder Judiciário, pressão essa que é amplificada pela crescente visibilidade deste poder na mídia, bem como de outra fonte: a Universidade. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 52-53.

¹⁰⁵ RUIBAL, Alba M. *Op. Cit.*

¹⁰⁶ Para Rodriguez, quando da participação de terceiros no processo decisório, a autoridade não perde seu caráter pessoal. Ela mantém o controle subjetivo sobre a decisão e porta-se como um indivíduo que precisa ser convencido e não como um representante de uma instituição cuja função é

algum outro modelo de racionalidade jurídica – é de um indivíduo que se está falando, pois é ele quem vai reconstruir o sistema. Entretanto, o arbitramento precisa estar minimamente em consonância com a instituição do qual está representando¹⁰⁷, à medida que ser membro de uma organização significa que o comportamento interativo possui limites¹⁰⁸.

Nesses casos, os cidadãos enquanto organização – por intermédio da utilização de mecanismos institucionais como as audiências públicas, conselhos consultivos, pareceres de especialistas ou admissão de *amici curiae* – podem ter a oportunidade de ser ouvidos pelo Supremo Tribunal ou, pelo menos, estarem aptos a informar os ministros sobre a relevância do tema e os motivos que os levaram a recorrer à Suprema Corte. Assim, se analisarmos o Supremo Tribunal Federal como uma organização que produz decisões, os elementos que compõem o sistema são suas próprias sentenças, pois as organizações são essencialmente um sistema de comunicação.

Para Darío Rodríguez, *“la familia, las organizaciones, los partidos políticos, las directivas de los clubes deportivos, la burocracia estatal, etc. descubren la importancia de contar con comunicaciones expeditas, claras y eficientes”*¹⁰⁹. Ou seja, essa escolha encontra sua identidade na contingência de alternativas comunicáveis mais eficientes¹¹⁰ e, por isso, deve ser posta como alternativa de investigação e averiguação para uma análise do tipo de comunicação que se reproduz.

Na esteira de Rocha e Azevedo:

As organizações indicam a complexidade do ambiente (no caso o indivíduo-humano), elas lhe atribuem nomes, aplicam-lhe pronomes pessoais; isto é, essa complexidade é reconstruída comunicativamente como endereço comunicativo. As organizações interpenetram esses endereços

investigar o direito posto para encontrar os melhores argumentos jurídicos para solucionar o caso e justificar sua decisão. A decisão será proferida principalmente em seu nome e não função de um padrão argumentativo considerado como adequado ao caso. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 65.

¹⁰⁷ RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 65.

¹⁰⁸ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, p. 440.

¹⁰⁹ RODRÍGUEZ, Darío. **Comunicaciones de la Organización**. / Darío Rodríguez M y Maria Pilar Opazo B. com la colaboración de René Ríos F. Pontificia Universidade Católica do Chile. Pilar, 2007, p. 13.

¹¹⁰ ROCHA, Leonel Severo; AZEVEDO, Guilherme de. Notas para uma teoria da organização da decisão jurídica autopoietica. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica Jurídica e Teoria do Direito** (RECHTD), 4 (2): 193-213, julho-dezembro 2012.

comunicativos na comunicação, que significa pressupor o indivíduo como complexidade capaz de desenvolver funções. Não podemos perder de vista que, quando falamos de sistemas aqui, de organizações, estamos sempre nos referindo a comunicações e operando no âmbito do sentido. Para permitir a continuidade do seu fluxo de operações, a comunicação pressupõe, como uma ficção operativa a unidade “indivíduo/pessoa”. Logo, podemos concluir a partir de Luhmann que o conceito de pessoa surge como participação dos seres humanos na comunicação. Eles (pessoas) devem a sua unidade (indivíduo/pessoa) à autopoiese do sistema social da sociedade, pois deste são nada mais do que produtos. O conceito de pessoa também indica uma unidade da triplicidade, pois “pessoa” pode ser tanto um autor, um destinatário ou também o tema de uma comunicação¹¹¹.

Entretanto, Luhmann destaca que, na prática, os tribunais se limitam ao que é mais necessário para justificar suas decisões. Como faz-se preciso sentenciar e justificar, é o caso de proceder com um mínimo de autodeterminação, algo que, para o Direito é indispensável para uma decisão concreta. De qualquer maneira, por mais questionável ou contraditória que tenha sido o *decisum*, a força normativa do Direito exonera o próprio Direito de um questionamento contínuo¹¹², pois o tribunal apresenta seu arbítrio como interpretação do direito vigente, transformando posteriormente em direito vigente¹¹³. Eis aqui, portanto, a importância da comunicação dos movimentos sociais para o ambiente social, sobretudo quando esses julgamentos estão em desacordo com os reclamos da sociedade.

3.2 ENTRE RUÍDOS SISTÊMICOS, REDUNDÂNCIA E DECISÃO

Ao detalhar as razões e fundamentos da decisão, as instituições submetem seus veredictos ao crivo social, possibilitando que se aceite ou critique a escolha, aponte falhas e cobre decisões semelhantes em casos iguais¹¹⁴. Nesse sentido, os mecanismos institucionais de apoio podem oferecer uma legitimação ao Supremo desvinculando do direito dogmático, que garantiria argumentos igualmente necessários para legitimar o Direito brasileiro.

¹¹¹ ROCHA, Leonel Severo; AZEVEDO, Guilherme de. Notas para uma teoria da organização da decisão jurídica autopoietica. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica Jurídica e Teoria do Direito** (RECHTD), 4 (2): 193-213, julho-dezembro 2012.

¹¹² LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, pp. 421-422.

¹¹³ *Ibidem.*, p.444.

¹¹⁴ RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 64.

No caso do STF, por exemplo – frente aos casos reconhecidamente controversos e que encontrem ministros minimamente dispostos a se comunicar e debater sobre as opiniões prós e contras do problema – é mister que se abra oportunidade para que as organizações falesem aos tribunais. Posição adversa não seria concebível em um tribunal assentado num Estado Democrático e que tenha a democracia como pressuposto legitimador da tomada de decisão.

Na esteira de François Ost:

A democracia é esse regime que, sem dúvida pela primeira vez na história, não se propõe eliminar os conflitos, muito antes pelo contrário, ela torna-os visíveis instituindo a divisão social – esforçando-se apenas por lhe garantir um desfecho negociável com a ajuda de procedimentos aceites. A deliberação é, pois, o seu princípio, que nenhuma conclusão vem fechar. Nunca há uma conclusão, mas há sempre uma decisão, pois, é preciso decidir, mesmo em situação de indiciabilidade. O princípio da maioria revela esse paradoxo que testemunha o facto de nos acomodarmos a um acordo apenas parcial – de resto muitas vezes revisível – sobre uma verdade aproximada¹¹⁵.

Assim sendo, como bem sinaliza Ost, democracia não pressupõe eliminar conflitos, mas esforçar-se para garantir um resultado minimamente aceitável com a ajuda de procedimentos minimamente razoáveis. Em outras palavras, isso significa que a Democracia e os movimentos sociais são uma conquista importante da própria sociedade e os tribunais têm o dever de tornar seus acessos possíveis e acessíveis ante a Corte.

Na mesma esteira, essa visão mais ampla e menos dogmática do Direito coaduna-se ao pensamento de Philippe Nonet e Philip Selznick, ao destacarem que a boa decisão deve superar o formalismo da Justiça e abarcar também a competência e equanimidade, ajudando na construção de um interesse público e na concretização da justiça¹¹⁶. Evidentemente que, na visão dos autores, sempre há uma tensão entre a mudança e a fidelidade do Direito.

Entretanto, esse conflito para a participação democrática das organizações não é exclusividade do Direito, já que todas as instituições minimamente democráticas passam por esse conflito entre integridade e abertura. Assim, o

¹¹⁵ OST, François. **O tempo do direito**/ François Ost; tradução Elcio Fernandes; revisão técnica Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru, SP: Educs, 2005, pp. 332-333.

¹¹⁶ NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsivo. / Philippe Nonet e Philip Selznick; tradução de Vera Ribeiro; introdução de Robert A. Kagan. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 124.

Supremo Tribunal Federal, ao se permitir ouvir outras comunicações no processo de decisão, abre-se para as pressões sociais como fontes de conhecimento e de oportunidades, pois “somente quando uma instituição é verdadeiramente propositiva pode haver uma combinação entre integridade e abertura, norma e discricção”¹¹⁷.

Por fim, para Darío Rodríguez, quando se fala em comunicação como criação de redundância, é possível perceber que as mensagens constroem uma informação acerca dos fenômenos atuais, mas também como um estímulo para momentos posteriores. Desse modo, essa mensagem comunicacional pode operar como uma ponte temporal que une o presente, o passado e o futuro¹¹⁸. Nesse ínterim, os tribunais veem-se obrigados a projetar o futuro¹¹⁹, *vide* tabela de decisões no Supremo Tribunal Federal.

Portanto, em um Direito minimamente responsivo¹²⁰, as autoridades estão expostas às críticas sociais. A principal virtude seria a uma abertura cognitiva maior aos reclamos da sociedade e, noutro sentido, a maior dificuldade seria forjar instituições jurídicas mais competentes e aptas a lidar com essas pressões¹²¹ sem incorrer no risco de corrupção dos códigos¹²².

Na visão de Campilongo, a ideia de um Direito responsivo aproxima-se demais dos ideais democráticos. O princípio de que todos podem participar do processo de tomada de decisão combina-se com o ideal de um Direito mais responsável, pois estimula técnicas de negociação, discussão e compromisso¹²³, aproximando-se também ao que se propõem fazer as audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. Pelo menos, esse é o posicionamento majoritário dos pesquisadores sobre a matéria, conforme será explanado no capítulo 3.4.

¹¹⁷ NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsivo. / Philippe Nonet e Philip Selznick; tradução de Vera Ribeiro; introdução de Robert A. Kagan. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 127.

¹¹⁸ RODRÍGUEZ, Darío. **Comunicaciones de la Organización**. / Darío Rodríguez M y Maria Pilar Opazo B. com la colaboración de René Ríos F. Pontificia Universidade Católica do Chile. Pilar, 2007, p. 96.

¹¹⁹ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, pp. 435.

¹²⁰ Não há espaço e tampouco é o propósito desta pesquisa tratar sobre as três fases do direito abordado pelos autores Philippe Nonet e Philip Selznick. Entretanto, para maiores informações a respeito da teoria sustentada pelos norte-americanos, sugere-se a leitura da própria obra *Direito e sociedade*.

¹²¹ NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Op. Cit.*, p. 124.

¹²² Sobre a questão do risco, abertura e fechamento do direito, sugere-se a leitura da obra: *O direito da sociedade* de Niklas Luhmann.

¹²³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 62.

De outra banda, no que tange ao papel do Supremo Tribunal Federal em reduzir a complexidade, a resposta está assentada em pressupostos jurídicos que valem tanto para os protestos, quanto para quem procura o sistema. A pergunta que gravita em torno da resposta nesse ponto é: está conforme o Direito? Todavia, conforme se tratou anteriormente, essa resposta não precisa estar necessariamente assentada na letra fria da lei.

Sem entramos nos méritos dos temas e tampouco dos argumentos, a resposta do sistema jurídico para a questão centra-se na operação típica do sistema: produzir ou modificar a estrutura. Isso significa, em termos *pragmáticos-sistêmicos*: produzir redundância ou variação de modo constante e dinâmico¹²⁴. Para Luhmann, há sempre uma tensão que resulta num grau de expectativas de ambos os lados. Quem decide deve apresentar sua posição legitimada pelas normas e fatos, visto que, no procedimento, trata-se dessa mediação entre verdade, expectativas e direitos¹²⁵.

Diametralmente oposto, quem recebe esse despacho deve se inserir no sistema – no caso entre o STF e os movimentos sociais, através de um procedimento jurídico – e aceitar essa decisão como premissa jurídica válida ou denunciar como sentença jurídica alienígena. Seja como for, sempre existe a possibilidade de um auto-ajuste inteligente ante a decisão. É natural que os movimentos que recebem a decisão possam reestruturar as expectativas, dando conta de explicar a “desilusão da decisão”¹²⁶ de tal sorte que descrevam os motivos e, ao mesmo tempo, permaneçam consistentes com as expectativas futuras de uma nova irritação ou até mesmo de um novo protesto.

Nesse sentido, a reivindicação por direitos não vislumbra seu término precocemente, posto que a produção de dissenso é uma realidade da sociedade diferenciada funcionalmente. Os movimentos de protesto serão aqueles que apontam problemas e exigem uma solução. As comunicações estratégicas entre movimentos, processos judiciais, mídia, governos e seus alvos continuarão passando de uma “arena de combate” a outra. Não é possível prever o que vai acontecer no futuro, tampouco os problemas que irão surgir, “mas podemos afiar

¹²⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 79.

¹²⁵ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria Conceição Côrte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 93.

¹²⁶ *Ibidem.*, p. 94.

nossas ferramentas analíticas para compreendê-lo quando de fato ocorrer”¹²⁷. Esse é um papel importante para o observador, sobretudo nas áreas das ciências sociais aplicadas.

Do ponto de vista sociológico, um Direito que aceita críticas às normas postas e incentiva a pluralidade de opiniões como meio legítimo de estimulá-lo e modificá-lo resta mais preparado para moderar conflitos em torno de ameaças simbólicas de autoridade. O resultado disso repousa na busca de resoluções de conflitos públicos mais abertos a ter em mente os interesses sociais envolvidos¹²⁸.

Na visão de Nonet e Selznick, a política de proteção ambiental, apenas para citar esta como exemplo, ganha maior vigor e agilidade quando as agências responsáveis, (leia-se agências reguladoras), dispõem de uma “*militância ecológica*” mais ativa para originar, denunciar e mobilizar interessados ligados a questões ambientais frente às indústrias e ao caos ambiental. Ou seja, a regulação por meio da irritação torna-se “auto-administrada”, isto é, mais limitadora e menos dependente de prescrições impostas oficialmente¹²⁹.

Diante disso, formula-se a problemática deste tópico: por meio de quais subsídios os movimentos sociais podem introduzir uma irritação ao STF que garanta uma decisão minimamente coerente com os ruídos compostos pelos próprios movimentos sociais? Luhmann chama a atenção para o fato de que nem todos que se interessam pelos problemas tratados ou são afetados por ele têm acesso ao sistema, naquele caso, ao procedimento judicial¹³⁰.

Dessa perspectiva, uma organização – a fim de desempenhar, um processo mais ativo na decisão – precisa estar inserida nesse procedimento. Os *amicus curiae* e as audiências públicas parecem ser um bom exemplo dessa possibilidade, conforme veremos mais adiante. Contudo, isso não significa dizer que a atitude dos não participantes seja irrelevante para a legitimação.

Para Luhmann, a legalização é a institucionalização do reconhecimento de decisões como obrigatórias. Isso significa que a institucionalização sugere que o

¹²⁷ JASPER, James M. **Protesto**: uma introdução aos movimentos sociais/James M. Jasper; tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 11.

¹²⁸ NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsivo. / Philippe Nonet e Philip Selznick; tradução de Vera Ribeiro; introdução de Robert A. Kagan. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 124.

¹²⁹ *Ibidem.*, p. 151.

¹³⁰ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria Conceição Côrte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 104.

consenso sobre determinadas expectativas de comportamento provoca e pode ser utilizado como fundamento da ação. Todavia, “isso só é possível quando o consenso realmente persiste em grande dimensão, ou quando é simulado através de não declaração de falta de consenso”¹³¹.

Como forma de estabilizar essas conjecturas de consenso relativas ao caráter decisório, é preciso que se insira também a participação dos não participantes no procedimento jurídico¹³², legitimando a participação dos movimentos sociais enquanto organização na tomada de deliberação do Supremo Tribunal Federal. Claro que eles não terão acesso ao papel de tomador do julgamento, como já se afirmou. Eles não são portadores da tomada de decisão, mas o procedimento judicial – via de regra – também se aplica aos movimentos sociais e demais órgãos notadamente mais voltados para o questionamento do direito posto.

Desse modo, observa-se que é preciso chegar à convicção de que o esforço justo e intenso, a verdade e a justiça – com a ajuda das instituições, leia-se movimentos, associações, ONGs e sindicatos – contribuíram para a recuperação ou implementação de direitos. Essa atitude pode possibilitar que o protesto seja assimilado¹³³, aparecendo a discórdia dos indignados ante o Supremo Tribunal Federal como teimosia e irracionalidade. Ademais, “fugir do direito e procurar abrigo na ética também não facilita a vida das partes, dos temas e dos responsáveis por decisões fundamentadas”¹³⁴.

3.3. INSERÇÃO E CONFLITO

No que concerne a inclusão dos movimentos sociais através do procedimento, essas inserções legitimadas pelo procedimento podem incluir ou excluir os atores sociais, como será possível perceber na audiência pública que versou sobre importação de pneus usados e o Novo Código Florestal. Por ora, frisa-se que a evolução social (esse caso também se pode aplicar quanto à evolução do direito) precisa de instabilidade e as denúncias e conflitos são o estopim de

¹³¹ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria Conceição Côrte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 104.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 80.

situações instáveis. Para assimilação desse fenômeno, Luhmann sugere a premência de compreender dois pontos conceituais: manutenção/mudança e estabilidade/instabilidade¹³⁵.

Do ponto de vista sociológico, os movimentos sociais também reagem as instabilidades, orientando-se para o protesto e comunicando-se com os demais sistemas parciais que integram a sociedade. Ainda, outro ponto importante versa sobre os movimentos sociais serem portadores de conflitos. Essa é uma característica importante da sociedade moderna. A convivência entre consenso, dissenso e conflito não parece ter seu término e o Direito desempenha essa dupla função entre movimentos sociais, sociedade e indivíduos¹³⁶.

Os movimentos sociais – como sujeitos organizacionais – compartilham informações, as quais podem ou não irritar o sistema, legitimando a premência do Direito entrar no estado de operação. Dito de outro modo, o Direito funciona como um obstáculo à mudança social ao mesmo tempo em que promove e assegura mudanças sociais. Ou seja, o Direito – além de limitar possibilidades de comportamento e ação por meio da generalização de expectativas normativas – também estabelece qual norma respeitar ou não respeitar¹³⁷. Aí, repousa o ponto fulcral do sistema jurídico, movimentos sociais e transformação.

Os movimentos sociais quando abandonam o código jurídico (lícito/ilícito) e afastam-se dele buscando subsídios mais direitos – como ocupações de espaços públicos, por exemplo – acabam por incrementá-lo e transformá-lo. A mudança está dentro e fora do Direito. Quando recorrem ao protesto, renegam o direito, ao passo que ficam igualmente expostos à decisão jurídica por meio das garantias contratuais e das propriedades. Uma possibilidade de mudança paradoxal.

¹³⁵ Campilongo sugere que a instabilidade é constante. A mudança só pode ser produzida de forma estável. Tome-se instabilidade, da perspectiva que vê a sociedade como sistema de comunicação, como equivalente a incerteza de expectativas. Ações sociais são estruturas por expectativas de comunicação. Como essas expectativas em relação a eventos futuros (ações) são invariavelmente incertas, instabilidade é o reflexo dessa “incerteza de expectativas”. O Direito é invocado nessas situações. Desconformada uma expectativa amparada pelo direito – qualquer que seja e independentemente de como será apreciada –, o sistema jurídico deve reunir estruturas, elementos e operações que lhe permitam decidir os casos. Dito de outra maneira: diante da elevada instabilidade da sociedade, o sistema jurídico reage construindo conexões comunicativas internas que absorvam adequadamente esta instabilidade. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 83.

¹³⁶ *Ibidem.*, p. 87.

¹³⁷ SILVA, Artur Stanford da. **10 lições sobre Luhmann**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016, p. 115.

De outra maneira, observa-se que o sistema jurídico também pode atuar através de múltiplos papéis ante os movimentos. Ou seja: como mediador, como defensor, como promotor, como redutor ou como objetor de direitos. Para Campilongo:

Outras formações sociais podem ter visto o direito como instrumento de pacificação social. A sociedade moderna o vê também como coração da própria conflituosidade. Uma coisa é resolver o conflito *no* direito. Caio e Tício não põem o direito em dúvida. Eles reconhecem e aceitam o direito como arena de mediação social. A dúvida está em saber quem tem o direito. Boa parte da conflituosidade social moderna se enquadra nesse esquematismo. Os movimentos sociais também se envolvem nesse tipo de conflito. Mas introduzem uma novidade. O que está em jogo, muitas vezes, é uma discussão sobre o próprio direito. Dessa perspectiva, o direito não é apenas o instrumento da conciliação. É, também, motor de conflitos¹³⁸.

Seja como for, o Direito – quando assume a função de instrumento de pacificação social e resolução de conflitos na Democracia - precisa assentar sua decisão em pressupostos aceitáveis. Assim, as aberturas cognitivas, por meio dos procedimentos públicos, podem ser uma “arena de combate” importante para os movimentos sociais, mas igualmente para grupos sociais antagônicos, como aqueles mais voltados para a manutenção do Direito posto.

De qualquer maneira, essa inserção na tomada de decisão precisa ser facilitada, como no caso das audiências públicas, por exemplo. Essa possibilidade de acesso é decisiva, pois fortalece a confiança – ou pelo menos – não alimenta a desconfiança. A publicidade dos atos – no caso do STF televisionada ao vivo pelo Canal Justiça – “consiste na criação de símbolos, na ampliação do procedimento como um drama que simboliza a decisão correta e justa e para tal não é necessária a presença contínua duma parte maior ou menor da população”¹³⁹.

No caso de qualquer outro ato normativo judicial, basta o conhecimento e a *publicização* de que tais acontecimentos se realizaram e que qualquer pessoa pode se informar com maior exatidão a despeito da decisão¹⁴⁰. Insistimos, todavia, que é preciso apurar quem *são* e a *quem* representam as comunicações no caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal.

¹³⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 88.

¹³⁹ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria Conceição Côrte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 105.

¹⁴⁰ *Ibidem.*, p. 104.

3.4 EFETIVIDADE *VERSUS* EFICÁCIA: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA ACERCA DA DENÚNCIA E MOBILIZAÇÃO DO DIREITO

No final do primeiro capítulo, destacamos que a participação dos movimentos pode se dar de duas maneiras: por meio do resultado positivo da ação – no qual envolve recrutar adeptos para a causa, denunciar e ajuizar ações – e pelo resultado negativo, já que a denúncia também pode ser um ganho para os movimentos sociais. Portanto, este ponto do capítulo tem como objeto verificar a relação da efetividade de direitos, destacando os pontos positivos e negativos desta estratégia.

Para Fabíola Fante, os movimentos sociais costumam direcionar suas demandas e estratégias para as vias institucionais, com as quais contam com maiores habilidades, reciprocidades, recursos e familiaridades. Portanto, é de se esperar que os movimentos sociais recorram às instituições, das quais recebem maior receptividade, avanços e abertura para as suas demandas¹⁴¹. Em uma sociedade caracterizada pela diversidade de identidades e pluralidade de direitos, os indivíduos – seja por meio dos movimentos sociais, seja através da consciência mais ativa – podem ser capazes de interagir em relações dinâmicas e complexas, como nos casos a envolver sociedade e proteção ambiental, por exemplo.

Aliás, a despeito dessa “militância ecológica” por meio dos indivíduos, os pesquisadores Agostinho Oli Koppe Pereira e Cleide Calgaro destacam que seria possível conciliar uma racionalidade ambiental mais ampla a partir de uma democracia participativa que implemente processos sociais e possibilite novas visões entre a sociedade e o meio ambiente. Assim, o cidadão deixaria de ser um simples coadjuvante para ser um sujeito mais ativo dentro do próprio meio em que habita. Segundo os autores, nesse novo contexto democrático, seria necessário que o indivíduo tome consciência de sua responsabilidade enquanto elemento/sujeito partícipe da própria sociedade¹⁴².

Nesse sentido, observa-se que os movimentos ambientalistas, por exemplo, preocupam-se com a questão ambiental global, planejamento urbanístico estratégico

¹⁴¹ FANTE, Fabíola. Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico. *In: Sociologia política das instituições judiciais*. / Organizador Fabiano Engelmann. Porto Alegre: Editora da UFRSG/CEGOV 2017, p. 263.

¹⁴² PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. A democracia participativa e o desenvolvimento sustentável: a busca de uma racionalidade ambiental. *In: Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 31, n. 2: 9-26, jul./dez. 2015.

e proteção das matas, solos, queimadas e catástrofes ambientais¹⁴³. Luhmann aponta que a informação é o valor de surpresa das notícias, dando um número limitado ou ilimitado de outras probabilidades. Por sua vez, a redundância de aversão resulta (circularmente) no fato de a informação ser levada em consideração na operação dos sistemas autopoieticos¹⁴⁴.

No que concerne ao caso ambiental, isso significa que o efeito do discurso se torna fácil e difícil ao mesmo tempo. No primeiro caso, pode ocorrer quando a seleção do discurso é pequena, de pouca complexidade ou de pouca repercussão geral. No segundo, são introduzidos critérios de seleção difíceis de satisfazer ou que só seriam possíveis mediante uma reabertura do escopo seletivo ou pela admissão de novas informações¹⁴⁵.

Contra as expectativas satisfeitas ou não, já não é possível mudar a decisão, mas apresentá-la como equivocada, inválida ou nula, conforme é possível observar da denúncia do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, ao abordar sobre o desastre de Mariana, “o caos da tragédia anunciada e a rendição do Direito ao criminoso”.

Para o Movimento:

O acordo realizado entre governo federal e Samarco (Vale/BHP Billiton) para a suposta reconstrução do rio Doce representa a rendição ao criminoso. Realizado em gabinetes e sem participação nenhuma das vítimas que foram atingidas, o acordo cede ao réu todos os poderes para decidir sobre o futuro de uma região que ele mesmo destruiu. Através de uma fundação privada, a mineradora administrará todos os recursos destinados à mitigação dos danos incalculáveis causados pelo rompimento da barragem do Fundão. No meio destes termos, não há nenhuma linha que garanta a participação dos atingidos. Ou seja, as principais vítimas dessa tragédia foram totalmente excluídas no processo de construção do acordo e também não terão o direito de opinar sobre a reconstrução de suas próprias vidas. Na verdade, as vítimas não terão o direito nem mesmo de se declararem como tal, porque este poder será exclusivo à própria Samarco. As vítimas terão que provar que são atingidos e os agressores terão o poder

¹⁴³ CORSI, Giancarlo. Movimentos de protesto sob a perspectiva Luhmaniana. **Palestra concedida via Skype pelo professor Giancarlo Corsi da Università de Módena e Reggio Emilio - Itália**, ao Grupo de Pesquisa Direito, Transdisciplinaridade e Transformações Sociais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Unisinos, sobre a intermediação da professora Sandra Regina Martini, em 03 de outubro de 2016.

¹⁴⁴ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, p. 172.

¹⁴⁵ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, pp. 471-172.

de decidir quem é atingido e o que deve ser a reparação. Uma total violação de direitos que agora terá convivência dos governos e do judiciário¹⁴⁶.

Como se vê da denúncia anterior, o movimento chama a atenção para a convivência do Direito brasileiro a despeito da inversão de papéis entre a empresa *Samarco, pertencente à Vale/BHP Billiton vs. atingidos e seus familiares*, buscando subsídios comunicacionais que possam encontrar adeptos para a causa. Para Édis Milaré, o Poder Judiciário padece dessa pouca credibilidade, pois, muitas vezes, é visto como inacessível, lento, caro e com parca especialização da questão¹⁴⁷. Isso faz com que se precise de uma militância sempre em alerta. Nessas situações, observa-se que a “mobilização do Direito pelo lado negativo” da ação também se torna uma ferramenta igualmente importante.

Cristiana Losekann propõe que é preciso analisar a mobilização do Direito enquanto um repertório de ação coletiva no campo ambiental brasileiro e, para tanto, propõe relacionar essa coletânea com as instituições participativas, especificamente levando em consideração as características de um amplo contexto institucional e de mobilização social e jurídica, numa possibilidade de acoplamentos institucionais influentes, como o a participação do Ministério Público, por exemplo¹⁴⁸.

De toda sorte, o discurso de *aversão comunicacional observável* pode ser constatado não somente na área ambiental, mas também em outros âmbitos do Direito em que a criação, ampliação e efetividade de direitos denunciou e propôs

¹⁴⁶ MAB. Movimentos dos Atingidos por Barragens. **Tragédia anunciada**. Disponível em: <<http://tragedianunciada.mabnacional.org.br/2016/03/02/governo-se-rende-a-samarco-vale-bhpbilliton/>> Acesso em: 18 nov. 2017.

¹⁴⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. / Édis Milaré. 9 ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 283.

¹⁴⁸ Para Losekann, outra evidência empírica desta aliança percebida na inovação institucional criada nesta escala estadual é a inclusão da sociedade civil como fiscal de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC_Ansiedade_Samarco13). Além disso, contribuem para o estreitamento dessas relações, as participações de promotores em espaços de diálogo público, como audiências públicas e o Fórum Estadual de Recursos Hídricos do ES. Percebe-se, ademais, que as demandas da sociedade civil também ajudam o MPa estabelecer suas prioridades e metas. Isto porque a grande demanda de trabalho impõe a necessidade de realizar escolhas e, nesse momento, aqueles temas sobre os quais há um conflito mais alardeado, onde protestos, associações e a mídia estão mobilizados, irão ganhar a atenção maior de promotores. LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 56, n. 2, 2013, pp. 311-349.

mudanças, como a Lei Maria da Penha¹⁴⁹, Movimentos Feministas pela igualdade de Gênero¹⁵⁰, Lei da Ficha Limpa¹⁵¹, dentre tantos outros¹⁵².

No caso da mobilização dos Movimentos Feministas pela aprovação da Lei Maria da Penha, trabalhos empíricos confirmam que a campanha de proteção contra a violência feminina demonstrou dois aspectos da aliança coletiva por meio dos atores envolvidos. Num primeiro momento, com a premência de mudança do ambiente institucional, ao estimular estratégias por mobilização das normas jurídicas e revisão de ideias consolidadas dos operadores jurídicos.

No segundo caso, o uso político criativo dos movimentos sociais pelo Direito representou um instrumento de mudança social, visto que “encontrou oportunidade para provocar a ação responsiva do Estado e de outras autoridades, dramatizar situações sociais problemáticas, atrair e mobilizar atenção pública e, ainda, ganhar

¹⁴⁹ MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da Campanha da Lei da Maria da Penha. **Revista brasileira de Ciências Sociais** - vol. 26 n° 77. pp. 97-112.

¹⁵⁰ **Mobilização social e luta por direitos do movimento feminista e a campanha pela descriminalização e legalização do aborto no Brasil.** Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/mobilizacao-social-e-luta-por-direitos-movimento-feminista-e.pdf>>. Acesso em 04 de nov. 2017.

¹⁵¹ Nas palavras do Juiz Eleitoral, Márlon Reis, os usuários ficaram sabendo do que estávamos fazendo e começaram a compartilhar a campanha: Quando criamos a página na Internet, sem qualquer publicidade, pelo menos mil pessoas aderiam à causa a cada dia. E, assim, uma infinidade de pessoas falava e compartilhava a ideia e pedia apoio a ela. Com efeito, frisa-se que não existem dados precisos de quantos assinaram a petição *on-line* ou sobre quantos políticos foram atingidos pela Lei da Ficha Limpa, todavia as matérias falam em números de 800 a 900 candidatos que foram barrados pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE. A despeito desta *irritação* ao sistema político, em 2007, a campanha “Lei da Ficha Limpa” foi aprovada como iniciativa popular e, no ano seguinte, contava com 400 mil assinaturas, porém o projeto ainda não havia ganhado representatividade. No entanto, no ano de 2009, o Facebook ganhou destaque no Brasil, com aproximadamente 900 mil usuários da rede social, o que possibilitou o compartilhamento da ideia e se mostrou especialmente útil ao movimento de pressão da causa. Ainda, segundo o magistrado, a única ação mais concreta na Internet ganhando impacto de grande vulto aconteceu após terem sido procurados pela organização AVAAZ – O mundo em ação, *site* que agrega usuários da Internet em torno de causas sociais e que possui hoje em torno de 6,8 milhões de usuários em todo o mundo. In: REIS, Márlon. **O gigante Acordado: manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política.** Rio de Janeiro: LeYa, 2013. p. 103.

¹⁵² Fante destaca que o quadro tem se alterado mais recentemente no Brasil, com um crescente número de estudos que se dedicam à aplicação da perspectiva da mobilização do direito a casos empíricos. Assim, Pode citar como exemplos relevantes deste campo o estudo de Débora Maciel sobre a mobilização do direito pelo movimento feminista na campanha Lei Maria da Penha, o trabalho de Cristina Losekann sobre a mobilização do direito como repertório de ação no campo ambiental brasileiro, os estudos de Cecília MacDowell Santos sobre a mobilização local e transnacional do direito no contexto da justiça de transição no Brasil e o estudo de Fabíola Fante sobre a mobilização do direito pelo movimentos feminista como promissora forma de compreender a relação entre movimentos sociais, direito e Poder Judiciário no contexto brasileiro. FANTE, Fabíola. **Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico.** In: **Sociologia política das instituições judiciais.** / Organizador Fabiano Engelman. Porto Alegre: Editora da UFRSG/CEGOV 2017, p. 269.

voz, posição e influência no processo mais amplo das políticas públicas”¹⁵³. Com efeito, o trabalho acerca da mobilização social e luta por direitos dos movimentos feministas e a campanha pela descriminalização e legalização do aborto no Brasil¹⁵⁴ simultaneamente pode ser visto com um bom exemplo de mobilização de movimentos sociais e efetividade jurídica. Ainda, a premência de se adotar medidas sobre o tema, como a mobilização da sociedade civil brasileira pela aprovação da “Lei da Ficha Limpa” também pode ser citada como outro bom exemplo pela criação de instrumentos jurídicos válidos.

De toda sorte, pesquisas que se detêm ao aferimento das medidas de efetividade vs. eficácia na área jurídica não são abundantes. Os exemplos podem ser um termómetro quanto à efetividade destes eventos, porém a eficácia das leis aprovadas demanda tempo, investimento e aparelhamento empírico para as análises. Entretanto, os exemplos elencados podem apresentar-se como um fator importante de verificação dessa dicotomia entre os movimentos sociais, denuncia social e redundância comunicacional.

No que concerne ao caso eleitoral, o alcance das medidas aprovadas naquele ato – assim como em outras leis aprovadas via protesto e iniciativa popular – é difícil de mensurar. Dados precisos de quantos brasileiros assinaram a petição *on-line* ou sobre quantos políticos foram atingidos pela Lei da Ficha Limpa pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE são árduos de ser quantificados, mas é possível observar

¹⁵³ MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da Campanha da Lei da Maria da Penha. **Revista brasileira de Ciências Sociais** - vol. 26 n° 77. pp. 97-112.

¹⁵⁴ Segundo Fabíola Fante, no ano de 1983 foi realizado no Rio de Janeiro um encontro sobre saúde, sexualidade, contracepção e aborto por alguns grupos feministas, cujo objetivo era trazer ao debate esses temas, buscando uma posição definida do movimento de mulheres. Tal discussão se mostrava importante, por um lado, já que estava na pauta de discussão do Poder Legislativo uma proposta de reforma do Código Penal brasileiro, colocada pelo Executivo, que criminalizava o aborto voluntário. Além disso, o movimento buscava um posicionamento consensual acerca de uma política demográfica que vinha sendo discutida pelo Legislativo, para que pudesse se manifestar de forma unida a respeito. Tal encontro foi um marco no debate público acerca do aborto por ter tido amplitude nacional: reuniram-se durante três dias mais de 300 mulheres, que representavam 57 grupos de todo o país, além de senadores, deputados estaduais e federais e vereadores. O debate iniciou uma luta compartilhada em torno da autonomia sobre o corpo[...]. O movimento também deu bastante ênfase à luta pela criação e pela implantação na rede pública de saúde de serviços para a realização do aborto legal. In: FANTE, Fabíola. **Mobilização social e luta por direitos do movimento feminista e a campanha pela descriminalização e legalização do aborto no Brasil**. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/mobilizacao-social-e-luta-por-direitos-movimento-feminista-e.pdf>>. Acesso em 04 de nov. 2017.

que a iniciativa se mostrou importante para a evolução do sistema democrático eleitoral brasileiro¹⁵⁵.

Nesse ínterim, há que se constatar também que – apesar da dificuldade de aferir as mediadas adotadas pelos protestos – na proporção que há movimentos sociais com lutas de curto prazo e movimentos sociais com lutas mais amplas, como o Movimento Negro pela Igualdade Racial, por exemplo, a luta tanto pelo código positivo quanto pelo código negativo da ação pode ser uma possibilidade democrática importante para o sistema jurídico brasileiro.

3.5 A POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO DIREITO BRASILEIRO

As audiências públicas no âmbito do Judiciário apresentam-se como *um procedimento* de participação social entre Judiciário e sociedade; um acoplamento estrutural. Entretanto, essa possibilidade – há algum tempo – tem sido utilizada na área pública, principalmente na Administrativa e Legislativa¹⁵⁶. Assim, tem-se a democracia participativa – entendida como uma possibilidade na qual os indivíduos envolvem-se direta ou indiretamente na resolução de conflitos a envolver toda a coletividade –, aceitando, muitas vezes, a legitimação das instituições estatais, quando essas contribuem para a formação participativa¹⁵⁷ ou quando os indivíduos deparam-se com a necessidade de intermediarem no processo de escolha do projeto em questão¹⁵⁸, posto que a descrença nas instituições públicas é uma constante nos últimos anos, conforme destaca Pierre Rosanvallon¹⁵⁹.

De qualquer modo, é com base nesses princípios basilares que – no Poder Legislativo – identifica-se o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como mecanismos diretos de acesso e participação democrática. Como os reclamos da

¹⁵⁵ REIS, Márlon. **O gigante Acordado**: manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013. p. 103.

¹⁵⁶ CABRAL, Antônio. Os efeitos processuais da audiência pública. **Revista da Escola Superior do Ministério Público da União**. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-24-e-n.-25-julho-dezembro-de-2007-1/os-efeitos-processuais-da-audiencia-publica>>. Acesso: 26 de maio de 2017.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ SOUZA, Luciana Cristina de. A função social do direito e a concreção da cidadania. In: Costa, Igor Sporch da; Miranda, João Irineu de Resende (Orgs.). **Direito e movimentos sociais**: a busca pela efetivação da igualdade. Curitiba: Juruá, 2012. p. 33.

¹⁵⁹ ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. / Pierre Rosanvallon; traducción de: Horacio Pons. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial, 2015. p. 254.

Democracia liberal clássica passaram a ser diuturnamente questionadas, a necessidade e urgência para efetivação de direitos assegurados pelas promessas frente ao *novo* Estado Democrático de Direito impõe a necessidade de *reinventar* a democracia representativa brasileira, introduzindo e legitimando a necessidade de um modelo democrático mais participativo, abrangente¹⁶⁰ e eficaz.

Nesse sentido, a urgência de se rever a tradição clássica de tomada de decisão marca a necessidade de recuperar fórmulas não heterônomas acerca dos assuntos coletivos, principalmente no campo de resoluções de conflitos. Essa necessidade de incorporar modelos mais consensuais e comunicativos resulta na legitimação a incorporação de paradigmas jurídicos menos dogmáticos, ao passo que incorpora a mediação e arbitragem como medidas menos formais, por um lado, e, por outro, adota a premência de procedimentos jurisdicionais mais participativos, como, por exemplo, as audiências públicas¹⁶¹ e os *amicu curiae*.

No que concerne aos procedimentos jurídicos, Luhmann destaca que eles se iniciam com uma aceitação expressamente criteriosa por parte dos tribunais, especificando papéis, contribuições e assentando pontos de indeterminação e convergências ante a incerteza da decisão. Essa possibilidade de contribuição dos participantes estreita a comunicação entre as partes (nesse caso entre os partícipes e o tribunal) com a noção de que, após a decisão, os protestos somente podem ser apresentados mediante sentença iníqua ou atroz¹⁶².

Especificamente quanto às audiências públicas enquanto procedimentos jurídicos válidos, observa-se que elas vêm ganhando projeção no cenário jurídico brasileiro como mecanismo de participação e intervenção, embora também seja previsto no curso do processo legislativo – principalmente no art. 58, § 2º, II da Constituição Brasileira¹⁶³. Essa abertura cognitiva democrática procedimental pode

¹⁶⁰ MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Audiências Públicas: novas práticas no Sistema de Justiça brasileiro e o princípio democrático (participativo). In: ENGELMANN, Wilson; ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz (Orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado, n° 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 169.

¹⁶¹ *Ibidem.*, p. 174.

¹⁶² LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, pp. 444.

¹⁶³ Art. 58 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que: o Congresso Nacional e sua Casa terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou ato de que resultar a sua criação. [...] § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II- Realizar audiências públicas com entidades da

oferecer e ancorar os fundamentos para uma jurisdição constitucional brasileira mais efetiva, sem correr o risco de se tornar uma força antidemocrática¹⁶⁴.

As realizações de audiências públicas constituem um importante aliado do sistema constitucional vigente garantindo que os cidadãos deixem de ser meros clientes da burocracia e atuem decisivamente no seio da sociedade. A jurisdição constitucional exerce um papel fundamental, viabilizando o respeito aos procedimentos democráticos para a formação de uma opinião e de uma vontade política inclusiva, com a efetiva aplicação dos princípios constitucionais, mesmo quando as maiorias representadas pelo Executivo e o Legislativo se oponham a ela. Essa forma de legitimar o Direito, sem que haja uma imposição irresponsável da vontade da maioria, em última instância, fortalece o próprio regime democrático¹⁶⁵.

No âmbito da Administração Pública as audiências públicas têm se afirmado como um instrumento de denúncia e conscientização comunitária, propondo-se a debater e levar conhecimento aos cidadãos a despeito das ações da Administração Pública, bem como avaliar a conveniência, a possibilidade, a oportunidade e a relevância das ações que implicam diretamente na sociedade. Esse procedimento também pode assegurar o exercício do direito de defesa e do contraditório pelo cidadão através de associações e movimentos de protesto¹⁶⁶.

A necessidade de o julgador ouvir à sociedade, ou melhor, buscar subsídios à formação de seu convencimento permite outras visões possíveis na tomada de decisão. Para José Rodrigo Rodriguez, a ideia de apostar também em outros mecanismos institucionais como as audiências públicas e *amicus curiae* – além de outros meios de participação direta do cidadão na jurisdição – parece ser uma questão a ser considerada com mais seriedade¹⁶⁷.

Esses mecanismos procedimentais podem permitir tanto a participação direta de mais pessoas no processo decisório, quanto pode trazer para a corte uma maior quantidade de argumentos prós e contras a serem examinados, aumentando

sociedade civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2017.

¹⁶⁴ SOUZA, Janaína de Carvalho Pena. **A realização de audiências públicas como fator de legitimação de jurisdição constitucional**. In: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v 10, n. 17, p. 385-413, jul/dez.2011.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 98.

também as chances de uma parcela maior da população sentir-se contemplada pela decisão, especialmente em casos controversos¹⁶⁸.

Nesses casos, na hipótese de o judiciário aceitar os mecanismos de abertura cognitiva comunicacional, para que a justiça não assuma feições meramente plebiscitárias e com pouco conteúdo relevante que possa realmente auxiliar os magistrados, seria necessário que os interessados apresentassem suas posições respeitando determinados ônus argumentativos para as regras do debate jurídico, algo que aponta para a necessidade de tratar casos semelhante de maneira análoga¹⁶⁹.

3.6 A POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO DOS *AMICI CURIAE* NO DIREITO BRASILEIRO

Outro ponto que pode contribuir para uma abertura mais democrática na tomada de decisão – além das audiências públicas e dos movimentos sociais – versa sobre a possibilidade de participação de organizações no processo de decisão jurídica por meio dos *amicus curiae*¹⁷⁰. Todavia, ainda que essa possibilidade possa garantir acesso da sociedade civil em todas as instâncias do processo, centraremos nossa análise especificamente no Supremo Tribunal Federal. De qualquer maneira, insta perceber que a relação travada entre a “Suprema Corte e seu amigo” não apresenta relação contenciosa, mas uma possibilidade de acesso de cunho instrutório e informacional com maior possibilidade de quantificação.¹⁷¹

A despeito disso, buscando legitimar as condições de acesso em consonância com a Constituição brasileira, o mapeamento dos *amici curiae* aponta que – somente nos anos de 1999 até 2005 – o acesso de *terceiros* na Suprema Corte brasileira resultou em número significativo de participação, demonstrando que

¹⁶⁸ RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 98.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ À guisa de exemplificação, acerca das origens históricas do Amicus Curiae e sua evolução sugere-se as obras: LOWMAN, Michael. The litigating amicus curiae: when does the party begin after the friends leave? **American University Law Review**, vol. 41, 1.243/1.299, 1992, p. 1.243. KRISLOV, Samuel. The amicus curiae brief: from friendship to advocacy. **The Yale Law Journal**, vol. 72, 694/721, 1963, p. 697/704. HARPER, Fowler V.; ETHERINGTON, Edwin D. Lobbyists before the Court. **University of Pennsylvania Law Review**, vol. 101, 1.172-1.176, 1953.

¹⁷¹ MEDINA, Damares. **Amicus Curiae: amigo da corte ou amigo da parte?** / Damares Medina. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 78-79.

as associações de classe representavam um total de 39,9% das participações. Já às associações sem fins lucrativos (ONGs), totalizavam 20,25% desses acessos. Ainda, as associações de empresas ou associações empresariais representavam 10,9% e as empresas propriamente ditas representavam 1,7%, totalizando um percentual de 72,75% somente desses protagonistas¹⁷².

No que concerne à perspectiva informacional, o ideal seria que os *amici curiae* aliassem o dimensionamento da controversa constitucional que só eles podem oferecer. Isso resultaria em um forte indicador de que os *amici* enriqueceriam a tomada de decisão, oferecendo alternativas comunicacionais interpretativas a partir de uma análise ainda não vista pelos julgadores.

Como aponta Luhmann, apesar de pequena porcentagem de questões jurídicas que se apresentam aos tribunais, no momento em que surgem e os participantes ali permanecem, as Cortes precisam decidir, independentemente do fato de o caso ser fácil ou difícil, conservador ou criativo¹⁷³. É nesse sentido que as contribuições externas podem outorgar pontos de vistas ainda não contemplados e que sejam salientes e imparciais¹⁷⁴.

Com efeito, a partir de um estudo empírico acerca da influência dos *amici curiae* no STF, a pesquisadora apontou que os procedimentos adotados pela Suprema Corte variam consideravelmente, posto que em alguns casos os *amici* são deferidos sem qualquer justificativa ou feita a reatuação do processo, já em outras situações, o pedido de ingresso foi indeferido sob o argumento de já haver representante daquela categoria. Todavia, mesmo assim, sua petição foi juntada formalmente, ainda que sem constar nos autos do processo como interessado¹⁷⁵.

No ano de 2010, as pesquisas feitas no Supremo Tribunal por meio da intervenção de *amicus curiae* através de Ações Declaratórias de Constitucionalidade ADC, Arguições de Preceito Fundamental ADPF, e Ações Diretas de

¹⁷² ALMEIDA, Eloísa M. **Sociedade civil e democracia: a participação da sociedade civil como *amicus curiae*** no Supremo Tribunal Federal. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em ciências sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006, p.67.

¹⁷³ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016, pp. 431.

¹⁷⁴ MEDINA, Damares. ***Amicus Curiae*: amigo da corte ou amigo da parte?** / Damares Medina. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 89.

¹⁷⁵ *Ibidem.*, p.121.

Inconstitucionalidade ADI¹⁷⁶ demonstraram que as pessoas jurídicas eram as responsáveis por 89,8% dos pedidos de ingressos na Suprema Corte, apesar de as pessoas físicas também terem sua pequena parcela de contribuição, as quais somam 10,2%, por meio da juntada de abaixo assinados, cartas abertas de insatisfação, dentre outras formas comunicacionais ao Supremo Tribunal Federal. Essa possibilidade demonstra uma abertura cognitiva importante da Suprema Corte perante à sociedade, ainda que a polarização das pessoas jurídicas seja notória nesses casos¹⁷⁷.

Por fim, a pesquisa observou e comparou os resultados obtidos (com e sem *amicus curiae*) demonstrando sensíveis alterações a despeito das intervenções na Suprema Corte brasileira, podendo se observar que os *amici curiae* aumentam as chances de conhecimento da ação, demonstrando também que os amigos da corte agem estrategicamente de acordo com as alianças e possibilidades de êxito das ações e organizados ideologicamente.¹⁷⁸ Podendo concluir-se, portanto, que “os resultados dos julgados do STF no período pesquisado estabelecem uma robusta relação entre ingresso do *amicus curiae* e o aumento das chances de êxito por ele apoiado”.¹⁷⁹

Nesse sentido, Medina conclui que:

Em primeiro lugar o número de ações não conhecidas caiu para 64,5% (sem *amicus curiae*) para 40,3% (com *amicus curiae*), uma variação de 24,2%. A hipótese de que os *amicus* aumenta as chances de conhecimento da ação é fortemente reforçada. Aqui cabe uma reflexão acerca das situações que poderiam não corroborar essa hipótese. Uma delas diz respeito à possibilidade de que o *amicus curiae* ingresse após a fase de conhecimento da ação. Entretanto, os casos analisados e a jurisprudência do STF demonstram que o ingresso do *amicus curiae* se dá, via de regra,

¹⁷⁶ O modelo concentrado de controle de constitucionalidade é responsável por aglutinar pouco mais de 90% dos pedidos de ingresso de *amici curiae*. Os recursos extraordinários são responsáveis por atrair o maior número de pedidos de ingresso, correspondendo a quase 5% do total. Os ingressos no modelo de concentrado correspondem a 30% de todas as ações declaratórias de constitucionalidade (ADC), 17,1% de todas as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e 9,4% das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI).

¹⁷⁷ A pesquisa apontam ainda que dos tipos de *amici curiae* que apareceram durante a pesquisa, 40,6% são Associações diretamente interessadas, 19% são Entidades Sindicais, 8,1% são Entidades da Federação, 4,2% são Ministérios Públicos Estaduais, 3,7% são Conselhos de Classe, 1,7% são Partidos Políticos, 3,1% são Pessoas Físicas, 3,5% são Empresas e 15,9 são Autarquias. In: MEDINA, Damares. **Amicus Curiae: amigo da corte ou amigo da parte?** / Damares Medina. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 126.

¹⁷⁸ MEDINA, Damares. **Amicus Curiae: amigo da corte ou amigo da parte?** / Damares Medina. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 139.

¹⁷⁹ *Ibidem.*, p. 145.

no prazo das informações, que precede o exame acerca do conhecimento da ação¹⁸⁰.

Conforme enfatizado em vários pontos desta pesquisa, Democracia não significa consenso, mas dissenso. Portanto, do ponto de vista de acesso democrático, os amigos da Corte têm se mostrado válidos, ainda que se mostrem parciais no decorrer do processo. De toda sorte, ainda assim, tornam-se importantes, considerando o caráter instrutório e especializados dos amigos. Todavia, considerando que os mesmos podem influenciar na tomada de decisão, resta questionarmos: quem são e/ou a quem representam estas comunicações? Este questionamento mostra-se importante e será analisado com mais profundidade nos julgados escolhidos como estudos de caso, no último capítulo desta pesquisa.

¹⁸⁰ MEDINA, Damares. *Amicus Curiae*: amigo da corte ou amigo da parte? / Damares Medina. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 139.

4. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEUS IMPACTOS NA SUPREMA CORTE BRASILEIRA

As referidas audiências públicas visam *dar voz* aos mais variados setores da sociedade em causas que perpassam diferentes camadas sociais por meio da recepção e do instituto dos *amici curiae* (quando também aceitos). Assim, as audiências públicas no Poder Judiciário foram previstas, inicialmente, pelas Leis 9.868/99 e 9.882/99, que disciplinam processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental¹⁸¹.

Nada obstante, há que se considerar também que – consoante consta do próprio enunciado do Supremo Tribunal – as audiências se destinam a ouvir pessoas com experiência e autoridade notória sobre o assunto, sempre que se entender necessário o esclarecimento de questões e circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante. Como a norma jurídica não corresponde tão somente ao texto normativo, abre-se a necessidade – em especial matéria constitucional – de conexão com a realidade social, “o que, no mais das vezes, envolve a apreciação de aspectos extrajurídicos, sendo imprescindível o recurso a outras disciplinas”¹⁸².

As audiências públicas no Poder Judiciário foram previstas, inicialmente, pelas Leis 9.868/99 e 9.882/99, que disciplinam processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, as audiências públicas foram regulamentadas pela Emenda Regimental 29/2009, que atribuiu competência ao Presidente ou ao Relator, nos termos dos arts. 13, XVII, e 21, XVII, do Regimento Interno, para “convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante” debatidas no Tribunal. O procedimento a ser observado consta do art. 154, parágrafo único, do Regimento Interno¹⁸³.

¹⁸¹ STF - **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2016.

¹⁸² ALMEIDA, Leonardo Souza Santana. As audiências públicas no Supremo Tribunal Federal como instrumento apto a promover a democratização da interpretação constitucional e a integração da Constituição com a realidade constitucional. In: **Revista da Ejuse**. Sergipe, 19:29-70, 2013.

¹⁸³ STF. *Op Cit.*

Com efeito – inspirada nos poderes Administrativo e Legislativo, principalmente no modelo de audiência pública do Senado Federal – a Suprema Corte brasileira regulamentou a realização de audiências públicas como abertura cognitiva e maior interação com o povo, instituições públicas e privadas, ainda que essa possibilidade seja duramente questionada¹⁸⁴. Deveras, resta indagarmos quem são esses *experts* que representam, muitas vezes, uma grande parcela da sociedade? Ainda, as audiências públicas influenciam as decisões dos ministros do Supremo Tribunal Federal?

Desde a *convocação* da audiência pública no caso da Lei de Biossegurança em 2007 – além da realização da primeira audiência pública que versou sobre a judicialização da saúde em 2009 – o Supremo Tribunal Federal encarou as audiências públicas como um instrumento de comunicação que se mostra importante pela abertura cognitiva democrática para a participação social, permitindo uma permeabilidade do Supremo à participação de pessoas e instituições que se somam à análise dos casos sob julgamento¹⁸⁵. Nesse ínterim, considera-se a diversidade de temas abarcados pelos eventos bem como pela complexidade dos casos analisados na Suprema Corte, conforme se verifica do quadro a seguir:

Quadro: 01

<p>1ª: <u>Judicialização do direito à saúde</u>. Audiência Pública convocada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal à época, ministro Gilmar Mendes, para subsidiar o julgamento de processos que discutiam a concretização do direito à saúde (art. 196 da Constituição Federal) a partir do oferecimento de medicação e tratamento pelo Poder Público.</p>	<p>2ª: <u>Importação de pneus usados</u>. Audiência pública convocada pela ministra Cármen Lúcia para subsidiar o julgamento de ADPF que discutia a constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados.</p>
<p>3ª: <u>Interrupção de gravidez - Feto anencéfalo</u>. Audiência pública convocada pelo ministro Marco Aurélio para subsidiar o julgamento de ADPF que discutia a possibilidade de se interromper a gravidez em casos de fetos anencéfalos.</p>	<p>4ª: <u>Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior</u>. Audiência pública convocada pelo ministro Ricardo Lewandowski para subsidiar o julgamento de processos que discutiam a instituição de sistema de reserva de vagas nas universidades públicas com base em critério étnico-racial, bem como para estudantes egressos do ensino público.</p>

¹⁸⁴ ROCHA, Leonel Severo; MARTINI, Sandra Regina. **Teoria e prática dos sistemas sociais e direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 40.

¹⁸⁵ GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 200.

<p>5ª: <u>Lei Seca - Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias.</u> Audiência pública convocada pelo ministro Luiz Fux para subsidiar o julgamento de ADI que discute a constitucionalidade da Lei nº 11.705, que proíbe a venda de bebidas alcoólicas à beira de rodovias federais ou em terrenos contíguos à faixa de domínio com acesso direto à rodovia.</p>	<p>6ª: <u>Proibição do uso de amianto.</u> Audiência pública convocada pelo ministro Marco Aurélio, para subsidiar o julgamento de ADI que impugna a Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, que proíbe o uso de produtos materiais ou artefatos que contenham qualquer tipo de amianto ou asbesto em sua composição.</p>
<p>7ª: <u>Pesquisas com células-tronco embrionárias.</u> Audiência realizada no Tribunal convocada pelo ministro Ayres Britto para subsidiar o julgamento da ADI nº 3.510, em que se impugnavam dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005), no tocante à constitucionalidade do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas para fins terapêuticos.</p>	<p>8ª: <u>Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil.</u> Audiências públicas convocadas pelo ministro Luiz Fux para subsidiar o julgamento de processos que impugnem dispositivos da Lei n. 12.485/2011, que estabeleceu o novo marco regulatório da televisão por assinatura no Brasil.</p>
<p>9ª: <u>Campo Eletromagnético de Linhas de Transmissão de Energia.</u> Convocada pelo ministro Dias Toffoli, para subsidiar o julgamento do Recurso Extraordinário 627189, para discutir as consequências da radiação eletromagnética para a saúde e os efeitos da redução do campo eletromagnético.</p>	<p>10ª: <u>Queimadas em Canaviais.</u> Audiências públicas convocadas pelo ministro Luiz Fux para debater a controvérsia sobre a queima da palha da cana-de-açúcar, a ser analisada no Recurso Extraordinário n. 586.224, com repercussão geral reconhecida, de relatoria do ministro Luiz Fux.</p>
<p>11ª: <u>Regime Prisional.</u> Audiência pública convocada pelo ministro Gilmar Mendes para subsidiar o julgamento do Recurso Extraordinário 641320, com repercussão geral reconhecida, que discute a possibilidade de cumprimento de pena em regime menos gravoso quando o Estado não dispuser, no sistema penitenciário, de vaga no regime indicado na condenação.</p>	<p>12ª: <u>Financiamento de Campanhas Eleitorais.</u> Audiências públicas convocadas pelo ministro Luiz Fux para debater pontos relevantes acerca dos pontos de vista econômico, político, social e cultural concernentes ao sistema de financiamento de campanhas eleitorais vigente, a ser analisado na ADI 4650.</p>
<p>13ª: <u>Biografias Não Autorizadas.</u> Audiência pública convocada pela ministra Cármen Lúcia para subsidiar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade que requer a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos arts. 20 e 21 da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), nos quais se conteria disposição que proíbe biografias não autorizadas pelos biografados.</p>	<p>14ª: <u>Programa Mais Médicos.</u> Convocada pelo ministro Marco Aurélio para subsidiar o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem a Medida Provisória 621, que instituiu o denominado "Programa Mais Médicos" - ADI nº 5.037, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados - CNTU, e a ADI nº 5.035, proposta pela Associação Médica Brasileira - AMBR.</p>

<p>15ª. <u>Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil.</u> Audiências públicas convocadas pelo ministro Luiz Fux para a oitiva de titulares de direito autoral, entidades estatais envolvidas com a matéria e representantes da sociedade civil, a ser analisado nas ADI 5062 e ADI 5065.</p>	<p>16ª. <u>Internação hospitalar com diferença de classe no SUS.</u> Audiência convocada pelo ministro Dias Toffoli para ouvir o depoimento de autoridades e expertos sobre a modalidade "diferença de classe" de internamento hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS), de modo a subsidiar a Corte com o conhecimento especializado necessário para o deslinde da causa em juízo, no RE nº 581.488.</p>
<p>17ª. <u>Ensino religioso em escolas públicas.</u> Audiência pública convocada pelo ministro Luís Roberto Barroso para subsidiar o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 4.439, que discute os modelos de ensino religioso em escolas públicas. Referência: ADI nº 4.439. A audiência destina-se a ouvir representantes do sistema público de ensino, de grupos religiosos e não-religiosos e de outras entidades da sociedade civil, bem como de especialistas com reconhecida autoridade no tema.</p>	<p>18ª. <u>Uso do depósito judicial.</u> Audiência Pública convocada pelo ministro Gilmar Mendes, nos termos do art. 21, XVII, e do art. 154, III, do RISTF, para o depoimento de autoridades e membros da sociedade em geral que possam contribuir com esclarecimentos técnicos, contábeis, administrativos, políticos e econômicos sobre o tema.</p>
<p>19ª. <u>Novo Código Florestal.</u> Audiência pública convocada pelo ministro Luiz Fux para o depoimento de autoridades e membros da sociedade em geral que possam contribuir com esclarecimentos técnicos, econômicos e ambientais sobre o tema. Referência: ADI nº 4.901, ADI nº 4.902, ADI nº 4.903, ADI nº 4.937.</p>	<p>20ª. <u>Armazenamento de Perfis Genéticos de Condenados por Crimes Violentos ou Hediondos.</u> Audiência Pública convocada pelo Ministro Gilmar Mendes nos termos do art. 21, XVII, e do art. 154, III, do RISTF, para o depoimento de pessoas conhecedoras de Genética e sua aplicação à investigação forense, além de estudiosos do tema e juristas¹⁸⁶.</p>
<p>21ª <u>Aplicabilidade do direito de Esquecimento na Esfera Cível.</u> Audiência Pública convocada para ouvir o depoimento sobre a possibilidade de a vítima ou seus familiares invocarem a aplicação do direito ao esquecimento na esfera civil e a definição do conteúdo jurídico desse direito, considerando-se a harmonização dos princípios constitucionais da liberdade de expressão e do direito à informação com aqueles que protegem a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade da honra e da intimidade.</p>	<p>22ª <u>Marco Civil da Internet.</u> Audiência Pública Simultânea Convocada para Discutir Aspectos dos Arts. 10 e 12, II e IV, da Lei nº 12.965/2014 – Marco Civil da Internet (ADI 5.527, Rel. Min. Rosa Weber) – e a Suspensão do Aplicativo WhatsApp por Decisões Judiciais no Brasil (ADPF 403, Rel. Min. Edson Fachin).</p>

Fonte: Elaborada e ampliada pelo autor.

¹⁸⁶ MAIA, Selmar José e MARTINI, Sandra Regina. Direito e movimentos sociais no Brasil: um estudo a partir das audiências públicas do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Teoria do Direito e Evolução Social**. V. 4, n 2, 2016, p. 102-117.

Apesar da grande variedade de temas trabalhados nas audiências públicas – conforme foi possível perceber no quadro anterior – pesquisas recentes apontam que as audiências públicas, assim como os *amici curiae*, também influenciam nas decisões dos ministros do Supremo Tribunal Federal, ainda que parcialmente. Os trabalhos que analisaram as audiências sobre Lei de Biossegurança, Interrupção da Gestação de Feto Anencef lico, Concessão de Medicamentos e Sistema de Custas no Ensino Superior demonstram que os Ministros se referem com mais frequência às razões e aos argumentos apresentados através das audiências públicas do que as motiva es apresentadas pelos *amici curiae*¹⁸⁷.

Para Miguel Godoy, além das audiências públicas e os *amici curiae* influenciarem nas decisões dos Ministros, esses procedimentos também corroboram com a tomada de decisão no momento do julgamento. Eis aqui, portanto, a importância de se analisar quem são os *experts* que tiveram acesso aos casos na Suprema Corte brasileira, apesar da crítica do autor quanto ao procedimento que vem sendo adotado para realiza o das audiências e da tentativa de justifica o da supremacia da Constitui o por parte dos Ministros¹⁸⁸.

Outro ponto que merece ser frisado diz respeito ao fato do caso da Lei de Biossegurança ter estreado uma nova forma de conduzir os processos no Supremo Tribunal Federal quando envolvam questões pertinentes   sociedade. Em contrapartida, observa-se que a forma de julgamento agressiva permanece inalterada, visto que “a din mica decisória – ainda que aberta a participa o de terceiros – segue sendo pessoal, opinativa, de tal forma que os Ministros se comportam como indivíduos que precisam ser convencidos”¹⁸⁹.

De outro lado, autores mais otimistas asseguram o Supremo Tribunal Federal enquanto guardião da Constitui o e dos valores sociais ao implementar as audiências públicas e apresentar uma possibilidade de controle pluralista, legitimando as decisões pela Corte Suprema. Assim, o Direito pátrio estaria a salvo de tomar decisões num espaço distante – tanto geograficamente, quanto metaforicamente – da popula o atingida e com interesses na decisão. Para tanto,

¹⁸⁷ GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constitui o ao povo**: crítica   supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 200.

¹⁸⁸ *Ibidem.*, p. 207.

¹⁸⁹ *Ibidem.*, p. 205.

deve se ampliar o acesso democrático e ceifar o risco de o Direito perder contato com a realidade social¹⁹⁰.

Essa abertura cognitiva criada pelas audiências públicas ante o Supremo Tribunal Federal seria uma tensão entre Direito, Democracia e Sociedade, buscando por meio da comunicação das organizações sociais, suas experiências e expectativas, elementos capazes de responder questões sociais de grande relevância, objetivando que os projetos concernentes à vida social sejam incluídos ao processo de decisão¹⁹¹. Ainda, essa abertura seria uma dentre outras formas possíveis de tornar a democracia participativa direta mais ativa pelos cidadãos enquanto organizações¹⁹².

A despeito desta possibilidade democrática mais abrangente, quando da realização da audiência pública sobre o uso do amianto no Brasil por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 3937, o ministro Marco Aurélio sublinhou que a iniciativa da Corte de debater o tema é um símbolo marcante da evolução da própria Democracia e precisa ser instigada justamente pela relevância dos temas e pelo impacto social das decisões¹⁹³.

Segundo o ministro Aurélio:

“Há valores a serem sopesados no exame da matéria, e o serão, a partir dos elementos reunidos, das manifestações da própria CNTI, autora da ADI, da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público”, observou. Para ele, as duas sessões da audiência comprovaram a premissa de que a iniciativa “serve ao esclarecimento da matéria com as óticas diversificadas acerca da controvérsia”.

O ministro destacou que o exame da proibição do amianto envolve a necessidade de conciliação de dois valores previstos na Constituição Federal – a iniciativa privada e a proteção ao meio ambiente e à saúde dos trabalhadores e dos cidadãos em geral, e as informações colhidas na audiência pública ajudarão na tomada de decisão. “Aguardemos o pronunciamento daquele que é o guarda maior da Carta da República, o Supremo Tribunal Federal”¹⁹⁴.

¹⁹⁰ SOUZA, Janaína de Carvalho Pena. A realização de audiências públicas como fator de legitimação de jurisdição constitucional. In: **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v 10, n. 17, p. 385-413, jul/dez.2011.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. / Pierre Rosanvallon; traducción de: Horacio Pons. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial, 2015. p. 347.

¹⁹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência pública simboliza a democracia**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110046>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

Nesse sentido, a Lei 9.868/99 - que regulamenta e dispõe acerca do processo e julgamento para Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), bem como da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), em seu art. 9º, § 1º - assegura que, em casos controversos, poderá o relator cercar-se desse aparato procedimental como legítimo e necessário para ouvir outras vozes além das jurídicas. No mesmo sentido é o que normatiza o art. 6º, § 1º da Lei 9.992/99, o qual assegura a realização das audiências públicas para tratar sobre julgamento e arguição de descumprimento de preceito fundamental¹⁹⁵.

Nada obstante, no caso da ADI nº 3.510 – sobre pesquisas com células tronco embrionárias – os ingressos de *amici curiae* foram importantes, demonstrando o posicionamento da sociedade sobre a matéria, algo que chama a atenção para a complexidade técnica sobre políticas públicas protetivas, saúde, religião, risco e perigo¹.

Nesse sentido, o ministro Carlos Ayres Brito, na convocação da primeira audiência pública sobre Lei de Biossegurança, justificou o ato pela multiplicidade do assunto e pela pluralidade de entendimentos que devem surgir ante a Corte com o intuito de tutelar a vida e buscar uma participação maior da sociedade brasileira frente às inúmeras controvérsias constitucionais que o caso apresenta, além de investigar uma maior legitimação da decisão a ser tomada¹⁹⁶.

Segundo declarações do próprio Supremo, foram quatro dias de palestras, opiniões e argumentos à luz do conhecimento científico a respeito da matéria, ocasião em que foram ouvidas mais de 25 instituições, ministros de Estados e cientistas. De um lado, defensores dos direitos das mulheres e domínio do próprio corpo, ao apontar sobre os riscos e perigos de prosseguir ou não com a gravidez de bebês anencéfalos. Em posição oposta, encontravam-se os expositores e defensores da ideia de que a vida é intocável, um dom divino maior a ser preservado mesmo no caso de feto sem cérebro ou formação incompleta¹.

¹⁹⁵ SOUZA, Janaína de Carvalho Pena. A realização de audiências públicas como fator de legitimação de jurisdição constitucional. In: **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v 10, n. 17, p. 385-413, jul/dez.2011.

¹⁹⁶ STF – Supremo Tribunal Federal. **Audiência pública sobre Biossegurança**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69419>. Acesso em: 28 de novembro de 2017.

4.1 REDUZINDO A COMPLEXIDADE: ESCOLHA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESTUDO DE CASO

Atualmente, há uma plêiade de assuntos discutidos no Supremo Tribunal Federal por meio das audiências públicas - conforme quadro anterior¹⁹⁷ –, bem como novos eventos análogos podem estar sendo cogitados a cada momento na Suprema Corte. Portanto, como marco limítrofe desta pesquisa, foi preciso decidir quais audiências escolher como estudo de caso. Em síntese, considerando a complexidade dos temas, foi requerida uma decisão a respeito de quais audiências escolher para uma análise mais sofisticada e metodologicamente focada.

Para tanto, tomaremos como base nas palavras do Ministro Luiz Fux quando da realização da audiência acerca do Novo Código Florestal, ao destacar uma forte presença de movimentos sociais, sociedade civil, acadêmicos, pesquisadores e representantes estatais vinculados às questões ambientais, assim como grupos adversários, a exemplo daqueles mais voltados ao agronegócio brasileiro. Segundo o ministro, a audiência mostrou-se diferente das demais, dado que essa prática mais participativa daquele evento foi, justamente, uma resposta à crítica sofrida pelo Supremo quanto à incapacidade institucional do Judiciário se comunicar com a sociedade em questões de grande relevância, complexidade e interesse social¹⁹⁸.

Desse modo, considerando a extensão e diversidade da matéria (*vide* Tabela 01), a pesquisa limitar-se-á a analisar, observar e comparar os participantes e seus discursos das audiências públicas que versaram sobre meio ambiente, mais precisamente acerca da importação de pneus usados, proibição ao uso do amianto, proibição de queimadas de canaviais e novo Código Florestal. Essa escolha possibilita que se faça um comparativo entre o grau de participação das instituições e quem eles representam.

Outrossim, as opções podem ser justificadas metodologicamente posto que as audiências escolhidas estão distribuídas temporalmente entre início, meio e fim das realizações, possibilitando uma análise sobre o local de fala de cada um dos

Quando da realização da primeira audiência sobre saúde, chegou-se ao entendimento de que no Brasil, “o problema talvez não seja de judicialização ou, em termos mais simples, de interferência do

¹⁹⁸ **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2017.

representantes e seus questionamentos¹⁹⁹. Por fim, cabe frisar que, na análise desta pesquisa, serão colhidos somente os argumentos dos partícipes que tiveram acesso ao procedimento judicial do Supremo Tribunal Federal por meio das audiências públicas, posto que muitos também representaram os *amici curie* em suas defesas.

4.2 IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS

A primeira audiência pública com ligação direta entre meio ambiente e sociedade foi convocada pelo Presidente da República por intermédio da Advocacia Geral da União (AGU), objetivando debater a possibilidade de Importação de pneus usados e as implicações no âmbito do meio ambiente e saúde em consonância com o art. 196 e 225 da Constituição Federal, bem como para legitimar as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com os ditames da Secretaria do Comércio Exterior (SECEX) e portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior (CEDEX)²⁰⁰.

A ministra Carmen Lúcia denomina a audiência pública de “democracia judicial”, no intuito de democratizar – além da Política – o processo judicial, através da participação social e dos *experts* sobre o assunto, justamente porque a temática gerou discussões jurídicas por mais de quinze anos no Brasil. De um lado, a indústria da remodelagem de pneus e de outro, as políticas públicas protetivas ambientais, totalizando onze expositores que representaram também alguns dos *amici curiae* acolhidos no processo.

Em que pese as várias resoluções normativas acerca da tentativa de proibição de importação de produtos usados no Brasil, o Tribunal Arbitral do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), provocado pelo Uruguai, reconheceu o direito de os países pertencentes ao tratado (MERCOSUL) importarem e exportarem pneus usados e remoldados, obrigando o Brasil editar a resolução n. 301 do (CONAMA) que permite(ia) a entrada dos produtos usados em solo brasileiro.

¹⁹⁹ Para análise da presente pesquisa, serão computados e analisados somente os argumentos dos participantes que tiveram acesso deferidos ao processo judicial do Supremo Tribunal Federal por meio das audiências públicas, posto que os *amici curiae*, por ser prova técnica, não foram divulgados publicamente os documentos juntados. Portanto, nesse momento, serão analisados quem são e quem representaram nos autos da ação.

²⁰⁰ RAIS, Diogo. **A sociedade e o Supremo Tribunal Federal: o caso das audiências públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 92.

Ao ser provocado por meio da Ação Direta de Preceito Fundamental (ADPF) n. 101, o Supremo Tribunal Federal viu-se obrigado a resolver o impasse à luz dos dispositivos constitucionais e dos interesses econômicos advindos da causa. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) destacou que a importação de pneus já utilizados seria um problema ambiental, posto que a reutilização de produtos usados é de pouca utilidade prática - já que no ano de 2004, no Brasil, aproximadamente 30% dos pneus gastos eram impróprios para reutilização.

Por sua vez, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e Ministério da Saúde (MS) destacam que o caso em apreço gera forte impacto na economia brasileira, legitimando a premência de encontrar uma solução razoável entre sistema econômico, sociedade e meio ambiente, à luz dos arts. 196 e 225 da Constituição Federal.

Carlos Brumfeld, à época, ministro do Meio Ambiente, destacou a dificuldade de liquidar o passivo de produtos descartados internamente, de maneira que a importação de pneus usados de outros países poderia se tornar um problema de saúde pública nacional. Por sua vez, a Secretaria de Comércio Exterior brasileira enfatizou que a importação desses produtos no ano de 2008 representava 12% da comercialização total de pneus internos e 30% da importação de pneus em toda a Terra. Um risco ambiental que os movimentos ambientalistas vinham apontando como relevante nos últimos tempos.

Em sentido completamente oposto, a Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP), destacou que – se considerada a importação inconstitucional – a indústria do segmento sofrerá uma perda de dezoito mil postos de trabalho diretos e cerca de setenta mil pessoas afetadas indiretamente, além do consumidor que deixará de ser beneficiado com um produto economicamente mais acessível no mercado nacional.

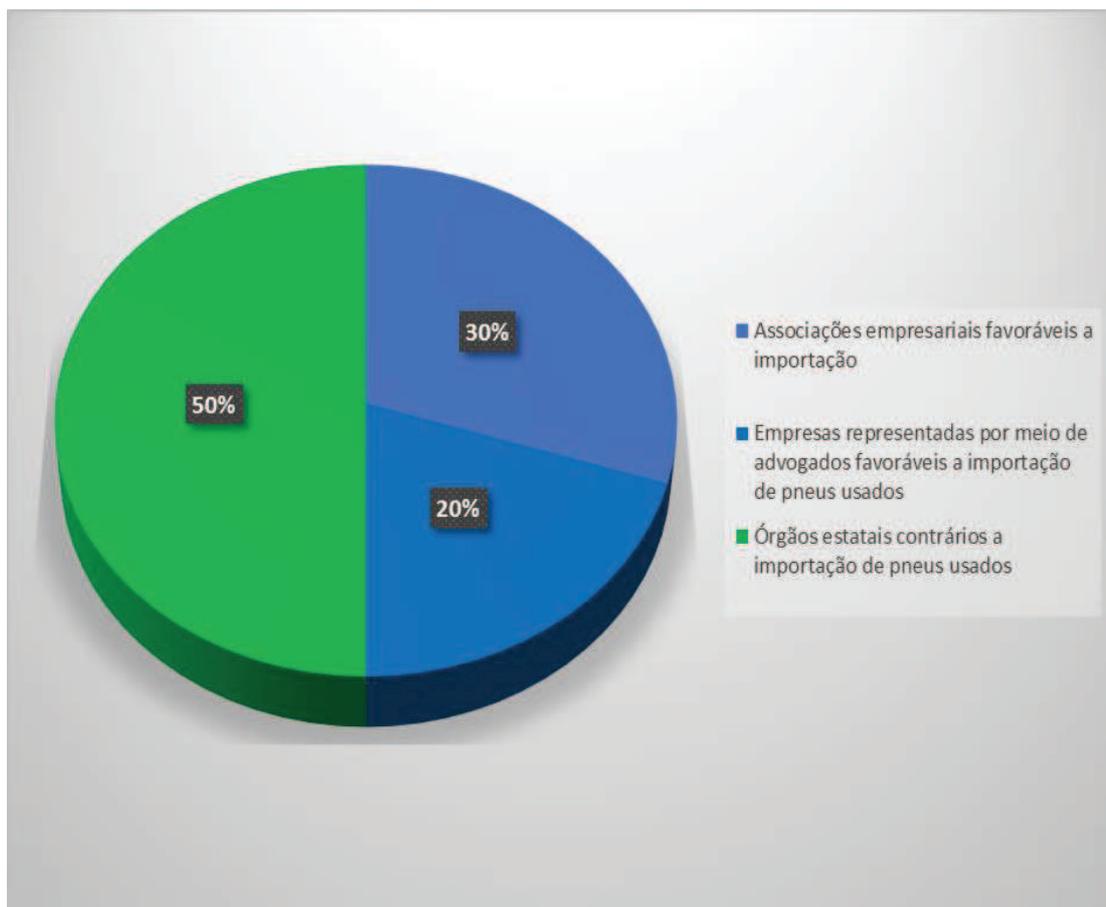
Ainda, apresentou dados demonstrando que as empresas de remoldagem cumprem com os requisitos ambientais, de maneira que proibir a importação de pneus usados causaria um prejuízo para o sistema econômico, bem como feriria o preceito do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal. A ABIP destacou também que a destinação consciente pelas empresas – assim como aconteceu com os produtores de agrotóxicos no Brasil – é um fator necessário para continuidade da atividade, de

maneira que a vedação à importação não seria o melhor caminho para resolução do problema.

Por fim, a Associação Brasileira do Segmento de Reformas de Pneus (ABR) enfatizou que o ramo contava com quarenta mil empresas diretas e mais de cem mil empresas indiretas, movimentando um valor de 5.5 bilhões de reais por ano, ao passo que conciliar ambiente sustentável, economia e geração de empregos precisa ser um ponto importante a ser analisado pelo Supremo Tribunal Federal.

Em que pese o julgamento praticamente unânime dos ministros em declarar que a importação de pneus usados viola o princípio de proteção constitucional ao meio ambiente e que esse procedimento seria uma espécie de facilitação de produtos com possibilidades de grande impacto ambiental catastrófico para o país, o acesso ao procedimento judicial na Suprema Corte pode ser observado a partir do gráfico a seguir:

Gráfico 01: Audiência pública sobre importação de pneus usados.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em situação completamente oposta e sendo o único voto contrário, o ministro Marco Aurélio sentenciou no sentido improcedente o pedido formulado pela Advocacia Geral da União (AGU), destacando que é preciso considerar que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei, posto que não existe lei proibindo o livre exercício de qualquer atividade econômica lícita, ainda mais quando se observa que o assunto gera um “certo temor” pelos fabricantes de pneus novos, além de ressaltar que o preço dos pneus remoldados é mais acessível aos menos afortunados²⁰¹.

A análise empírica comparativa feita no caso em questão mostra que – dos onze ministros do Supremo Tribunal Federal – nove participaram do julgamento, dois fazendo referência expressa às razões e argumentos apresentados na audiência pública, um acompanhando a relatora e dois referindo-se aos *amici curiae*. No mesmo sentido, observa-se que os ministros se valeram dos argumentos apresentados nos procedimentos jurídicos para fundamentar suas decisões²⁰², ainda que sem referência expressa²⁰³.

4.3 PROIBIÇÃO AO USO DE AMIANTO

No caso da audiência pública sobre proibição ao uso do amianto no Brasil²⁰⁴ interposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), por

²⁰¹ **STF** – Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110046>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

²⁰² GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 192.

²⁰³ Para maiores informações sobre os votos dos ministros, ver tabela formulada por Miguel Godoy, sobretudo na página 193.

²⁰⁴ O supremo Tribunal Federal ouviu 35 expositores, conforme se verifica a seguir: Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Previdência Social; Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo; Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo; Ministério do Trabalho e Emprego; Dr. René Mendes; Dr. Mário Terra Filho; Dr. Hermano Albuquerque de Castro Dr. Ericson Bagatin; Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO; Dr. Ubiratan de Paula Santos; Instituto Nacional de Higiene e Seguridad en el Trabajo, na Espanha; Centro Colaborador em Saúde Ocupacional (FUNDACENTRO/OMS); Dra. Cláudia Esteban Dr. Marcos Sabino – Médico formado pela Universidade Estadual de Campinas; Dra. Rosemary Ishii Sanae Zamataro; Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental; Dr. Milton do Nascimento; Dr. Zuher; Doracy; Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Minerais não Metálicos de Minaçu – GO; Dra. Ana Lúcia Gonçalves da Silva; Dr. Holmer Savastano Jr; Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzo; Dr. David; Dr. Barry I. Castleman; Dr. Robert Patrick; Dr. Kurt Straif; Dr. Evgeny Kovalesky; Dr. Arthur L.; Dr. Benedetto Terracini; Dr. Thomas W. e Dr. Jacques Dunnigan. Disponível em: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência Pública sobre amianto**.

meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3937, ao julgar inconstitucional a Lei 9.055/1995 que permitia o uso controlado do amianto em todo o Brasil, o Supremo Tribunal Federal ouviu 35 (trinta e cinco expositores) – em sua grande maioria associações, secretarias governamentais, ex-funcionários expostos ao amianto, pesquisadores científicos favoráveis e contra, bem como grupos ligados à indústria do amianto, a fim de esclarecer dúvida acerca dos efeitos da fibra para o meio ambiente saudável, saúde dos trabalhadores e desenvolvimento econômico consciente. Nesse ínterim, tem-se que vários países de primeiro mundo vêm proibindo o uso do produto por apresentar riscos à saúde da população²⁰⁵.

O assunto ganhou notório interesse público quando as empresas do segmento conseguiram uma decisão limitar proibindo o Ministério da Saúde de divulgar os dados com relação à contaminação dos expostos ao produto *Glisotina*. Em que pese os vários posicionamentos acerca do mesmo assunto, a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo destacou que – apesar das pesquisas serem bastante inconclusivas quanto aos efeitos colaterais dos expostos na extração, transporte e uso dos produtos – não há uma garantia real apresentada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) comprovando que as novas tecnologias possam inibir os riscos cancerígenos das substâncias utilizadas pelo amianto.

No mesmo sentido, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), enfatizou que pesquisas ligadas a grandes centros de Universitários demonstram que os trabalhadores expostos ao amianto têm desenvolvido grandes patologias pulmonares – como alguns tipos de câncer – justificando a extinção total do uso, extração e comercialização no Brasil²⁰⁶.

A instituição destacou ainda que é preciso atentar para o fato da globalização e seus efeitos, posto que a exportação do produto para outros países também precisa ser considerada pelo STF, sobretudo porque há interesses econômicos divergentes entres os grupos econômicos envolvidos, sociedade, movimentos sociais e violação de direitos²⁰⁷.

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mwnVI3nxDNo>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

²⁰⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência Pública sobre amianto**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mwnVI3nxDNo>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ *Ibidem*.

A Organização Mundial do Trabalho (OIT) destacou que o Brasil concordou e ratificou convenções acerca dos riscos do trabalho e do meio ambiente, muitas vezes em meio a uma forte pressão social para avanços protetivos no meio de trabalho. Ou seja, o labor em condições inseguras ou que apresentem risco à saúde do trabalhador precisa ser analisado com muita cautela pelo Supremo Tribunal Federal, já que a decisão tem efeitos sobre a vida dos trabalhadores envolvidos, bem como dos indivíduos expostos direta ou indiretamente ao produto. Portanto, a audiência pública é importante porque deixa o Supremo Tribunal Federal ciente de suas decisões ante a sociedade brasileira²⁰⁸.

De igual sorte, a OIT enfatizou que dados levantados pela própria organização em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS) apontam que 29% (vinte e nove) das mortes em todo o mundo são relacionados ao câncer e possuem relação direta à forma de labor exercida pelo trabalhador, o que representa um número de mais de novecentas mil mortes anualmente. Dentre esse índice, cem mil das fatalidades contêm relação direta com o uso e manipulação do amianto.

A Organização Mundial do Trabalho denunciou ainda que é preciso evoluir em questões de proteção social, sem que o interesse econômico seja um entrave aos direitos individuais e coletivos. Ademais, lembrou a Suprema Corte brasileira que o Brasil ratificou a Convenção n. 148 de 1977 – que normatiza sobre o meio ambiente de trabalho, contaminação do ar, ruído e vibrações – de maneira que a melhor solução seria a proibição total da extração do produto em território nacional.

A Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) destacou ao STF que o assunto é de saúde pública, motivo pelo qual alguns países já optaram por banir o uso do amianto, ao invés de limitar o seu uso. Na mesma seara, o Ministério do Meio Ambiente enfatizou que, após o processo de fabricação, não existe a possibilidade de absorção pelo meio ambiente. Legitimando, portanto, a proibição desde o início da cadeia produtiva²⁰⁹.

Por outro lado, a Associação Brasileira de Indústria e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento (ABIDPF) bem como a Associação Brasileira de Crisotila (ABCLA) associações com notório interesse acerca da decisão – destacaram que é preciso separar a pesquisa séria da panfletagem – ou seja, das denúncias

²⁰⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência Pública sobre amianto**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mwnVI3nxDNo>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

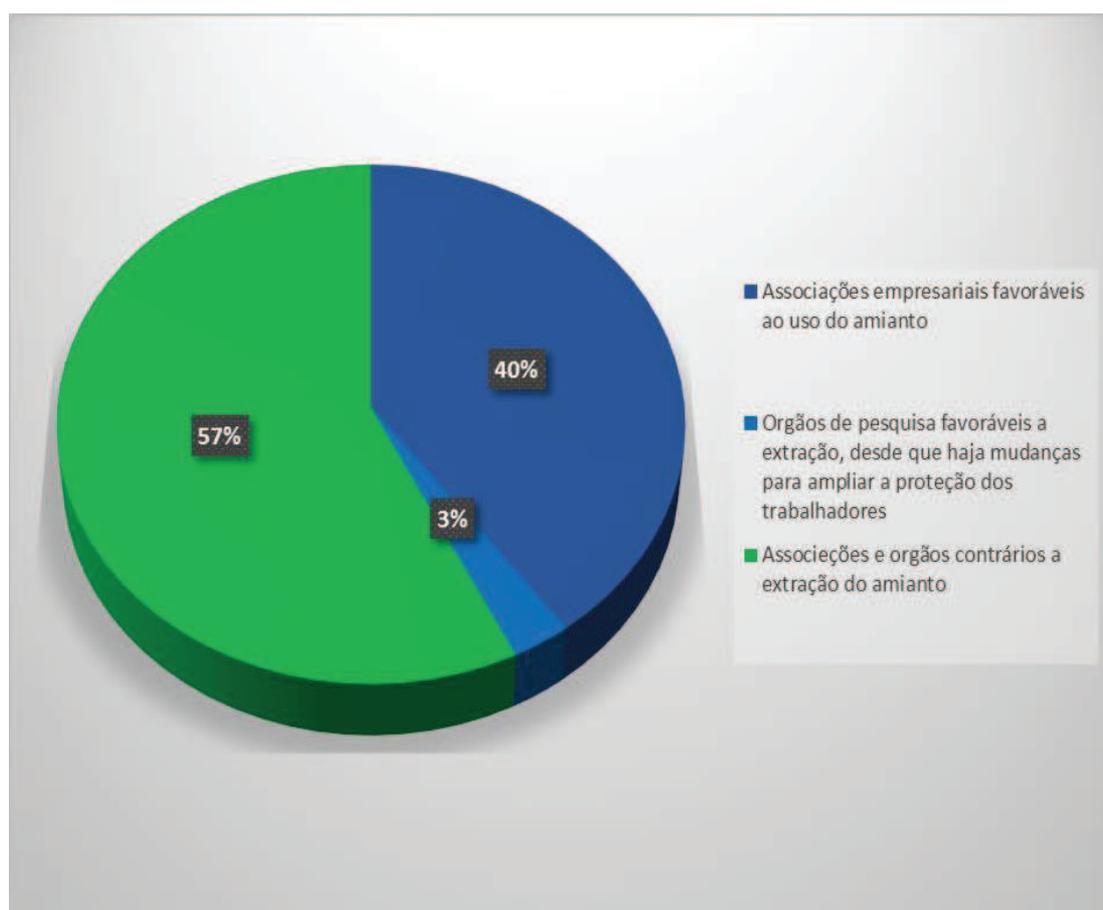
²⁰⁹ *Ibidem*.

infundadas sem um compromisso sério com o sistema econômico e o social - posto que os dados ainda se apresentam bastante imprecisos quanto ao nexos causal entre o manuseio do amianto e as doenças desenvolvidas pelos trabalhadores.

Outro fator apresentado pelas indústrias responsáveis pela extração do amianto versa sobre o encarecimento do produto para o consumidor final, uma vez que a substituição do material por outros gera um aumento substancial no custo de produção, podendo gerar demissões em massa²¹⁰.

Por sua vez, a Confederação Internacional dos Trabalhadores do amianto na América Latina (CITAAL) enfatizou que o tema é controverso, uma vez que as pesquisas, não raras vezes, contradizem-se quanto aos efeitos do amianto na saúde da população envolvida. Logo, o Supremo precisa considerar todas as variantes e possibilidades da decisão e dos participantes, conforme se verifica a seguir²¹¹.

Gráfico 02: Audiência pública sobre proibição ao uso do amianto.



Fonte: Elaborado pelo autor.

²¹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência Pública sobre amianto**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mwnVI3nxDNo>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

²¹¹ *Ibidem*.

4.4 QUEIMADA DE CANAVIAIS

No caso da audiência pública acerca da proibição de queimadas de canaviais²¹² interposta pelo município de Paulínia (SP) com o intento de proibir as queimadas de canaviais em todo o território municipal e com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, apesar dos danos ambientais visíveis, há outros direitos a serem considerados, de tal maneira que ouvir os envolvidos seria a forma mais democrática para solução do impasse. Segundo o Ministro Fux, o grande trunfo da Suprema Corte é a credibilidade da sociedade ao qual está vinculada, demonstrando a premência de uma decisão séria e democrática²¹³.

Nesse sentido, é possível perceber que, apesar de haver certo consenso naquele evento público acerca dos efeitos de cultivo primitivo (queimadas), os movimentos sociais e sindicatos ligados aos trabalhadores do cultivo da cana apontaram que a produção mecanizada tem sido positiva, ampliando a proteção do meio ambiente, saúde do trabalhador e produtores, inclusive. Todavia, o custo de mecanização acaba por beneficiar as grandes empresas produtoras de máquinas agrícolas para o cultivo, já que 85% dos produtores têm até quatro módulos rurais,

²¹² Participaram da audiência pública entidades ligadas à indústria canavieira, órgãos governamentais, pesquisadores científicos, sindicatos e bancos, conforme segue: Ministério do Meio Ambiente – MMA; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Cooperativa Agroindustrial do Estado do Rio de Janeiro Ltda. – COAGRO; Associação dos Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná – ALCOPAR; Organização dos Plantadores de Cana da Região Centro Sul do Brasil ORPLANA; União Nordestina dos Produtores de Cana, Presidente da Associação dos Fornecedores de Cana de Pernambuco – UFRPE; Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz - ESALQ/USP; Associação dos Plantadores de Cana do Médio Tietê ASCANA; Federação dos Plantadores de Cana do Brasil – FEPLANA; Ministério Público do Trabalho – MPT; União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo ÚNICA; Federação da Agricultura do Paraná FAEP e Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado do Paraná SIAPAR; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE; Instituto de Estudos Avançados da USP - IEA e Instituto Tecnológico Vale – ITV; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil CNA; Associação Rural do Vale do Mogi – ASSOMOGI; Associação das Indústrias Sucreenergéticas do Estado de Minas Gerais – SIAMIG; Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES; Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Pernambuco SINDAÇÚCAR; Federação da Agricultura de Alagoas FAEAL; Sindicato da Indústria de Fabricação de Etanol do Estado de Goiás SIFAEG e Sindicato da Indústria de Fabricação de Açúcar do Estado de Goiás – SIFAÇÚCAR; Estado de São Paulo; Município de BARRETOS/ SP; Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA; Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG. Disponível: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência pública sobre proibição de queimada em canaviais**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=286652>. Acesso em: 26 de dezembro de 2017.

²¹³ *Ibidem*.

gerando uma receita anual de até cem mil reais, enquanto que o custo para mecanização ultrapassa mais de um milhão de reais²¹⁴.

Segundo o Ministro Fux, as audiências públicas têm sido um instrumento democrático para a formação e conhecimento dos próprios juízes que, via de regra, conhecem o direito, mas não dominam os assuntos interdisciplinares, como no caso das queimadas de canaviais. Na mesma ocasião, o Ministério do Meio Ambiente enfatizou que – após anos de denúncias e cobranças sociais – finalmente há um avanço na forma de trabalho para oportunizar condições dignas de produção, trabalho e economia.

Do ponto de vista social, o meio ambiente e as condições laborais dignas podem ser um avanço significativo, ainda que a troca do trabalho manual (que só é possível com a queima dos canaviais) para a produção mecanizada resulte na demissão de mais de cento e quarenta mil trabalhadores ligados diretamente ao corte de cana no Brasil.

Segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), essa prática de queima dos canaviais voltada para possibilitar o corte pelos trabalhadores vem sendo utilizada há mais de trezentos anos. A proibição abrupta seria penalizar os pequenos produtores e trabalhadores que vivem dessa cultura. Uma reforma agrária às avessas, aumentando o êxodo rural e com aval da própria Suprema Corte Brasileira. Enfatizou ainda que a queima dos canaviais é um mal necessário, já que não existe alternativa de curto prazo para os agricultores com poucos recursos econômicos.

Por sua vez, o Ministério do Trabalho destacou que a sociedade brasileira somente suporta a queima de canaviais porque essa prática melhora as condições dos trabalhadores, a qual já é bastante precária. A mecanização já é responsável por cerca de 70% de toda a produção nacional, da toda sorte, os 30% restante estão centrados em pequenos produtores – a qual, sem uma política pública efetiva, pode levar a ruína dos trabalhadores²¹⁵. Apesar de 81% dos expositores aconselharem à

²¹⁴ **Audiência pública sobre proibição de queimada em canaviais.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=286652>. Acesso em: 26 de dezembro de 2017.

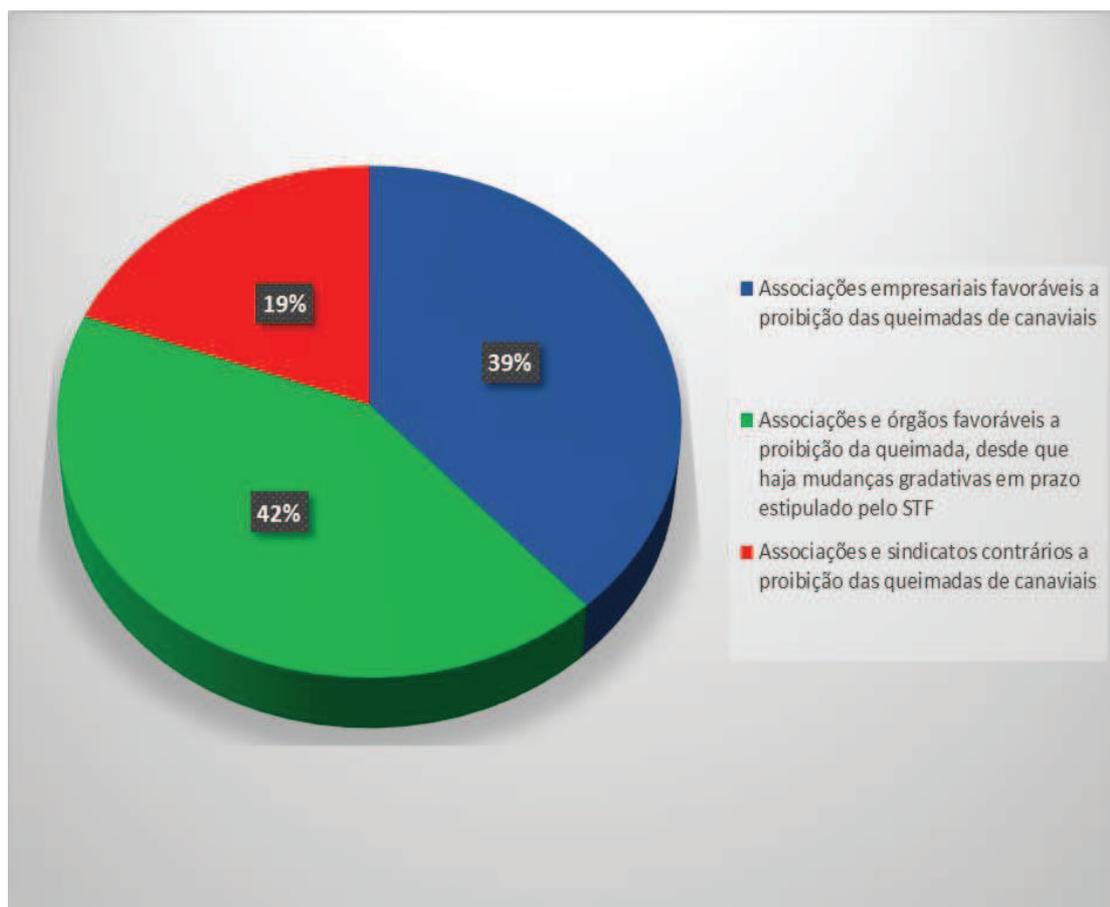
²¹⁵ **Audiência pública sobre proibição de queimada em canaviais.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=286652>. Acesso em: 26 de dezembro de 2017.

Suprema Corte pela proibição da queima em canaviais, o Supremo Tribunal Federal votou em sentido oposto.

Não obstante as críticas dos movimentos ambientalistas e das indústrias ligadas à mecanização, o setor agrícola brasileiro ainda é uma das atividades que mais emprega mão de obra analfabeta, com mais de um milhão de trabalhadores formais. Por outro lado, apesar das linhas de crédito nos últimos anos, os pequenos proprietários e os cortadores de cana – que representam 30% da produção nacional – seriam os mais prejudicados²¹⁶.

Segundo Fux, não é possível proibir o desenvolvimento tecnológico que vem acontecendo em todos os setores da sociedade, mas a proibição abrupta acaba por prejudicar toda a cadeia produtiva, mesmo que exista uma forte cobrança social para seu término – inclusive sendo consenso pelos próprios expositores, conforme segue.

Gráfico 03: Audiência pública sobre queimadas de canaviais no Brasil.



Fonte: Elaborado pelo autor.

²¹⁶ **Audiência pública sobre proibição de queimada em canaviais.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=286652>. Acesso em: 26 de dezembro de 2017.

Por esse ângulo, é possível perceber que o tema é bastante delicado. De um lado, parte da sociedade requer o fim dessa prática para própria conservação do próprio meio ambiente, de outro, há uma parcela da sociedade que depende dessa atividade para garantia da própria sobrevivência, de tal sorte que - segundo Fux – as audiências públicas permitem que o cidadão, no pleno exercício de sua cidadania, contribua com a Suprema Corte para uma solução judicial democrática à luz dos anseios sociais.

Nesse sentido, é possível perceber que o Supremo Tribunal Federal tem experimentado uma nova “ferramenta social” buscando aproximar a sua realidade dos problemas com as contingências, haja vista que a mecanização total representa a substituição de 100 trabalhadores por cada máquina adquirida. Portanto, é possível observar que as audiências públicas não se propõem a ser uma “democracia da maioria”, onde cinquenta e um por cento vence a disputa, mas antes pelo contrário, conforme o próprio gráfico demonstra, os argumentos minoritários se sobressaíram ao consenso daquele evento.

4.5 NOVO CÓDIGO FLORESTAL

A respeito do assunto, no dia 18 de abril de 2016, o Supremo Tribunal Federal buscou debater a constitucionalidade de dispositivos contidos no novo Código Florestal, tendo em vista as Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs n. 4901, n. 4902, n. 4903 e n. 4937 – cujo conteúdo emblemático foi estabelecido por meio de reserva em áreas de proteção ambiental, conforme artigo 225 da Constituição Federal. A reunião teve o objetivo principal apresentar dados científicos e sociais sobre a necessidade de regular e reservar o percentual mínimo do terreno em áreas de proteção ambiental.

Em que pese já existissem dispositivos tratando a respeito na Constituição de 1934 – bem como no antigo Código Florestal (Lei 4.771/65) – as diretrizes abarcadas pelo artigo 225 da Carta Constitucional de 1988 divergem em vários pontos, sobretudo quanto à implementação da nova Lei Florestal n. 12.651, denominado de novo Código Florestal²¹⁷. Destarte, encontra resistência para

²¹⁷ ROCHA, Leonel Severo; MARTINI, Sandra Regina. **Teoria e prática dos sistemas sociais e direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 90.

efetivação tanto pelos grandes, quanto pelos médios e pequenos produtores brasileiros, ocasionando a reivindicação de inconstitucionalidade de 58 dispositivos abarcados pelo novo Código.

Segundo sustentado pelo Procurador-Geral da República, essa tentativa de desvio normativo objetivava contornar o dever de proteção integral do meio ambiente, já que a proteção ambiental – para surtir efeitos ecológicos concretos – precisa levar com conta as diretrizes incorporadas pela Constituição de 1988, que visam à tutela ambiental e à necessidade de proteção ecológica para as presentes e futuras gerações sem se curvar aos interesses privados²¹⁸.

Esses fundamentos deram evasão ao movimento proposto e liderado pelo Ministério Público Federal que suscitou a realização da audiência pública como possibilidade de um debate mais amplo e democrático entre a sociedade e o Judiciário, haja vista o caráter interdisciplinar da matéria e em função do público nacional ou internacional que pode ter o propósito de apresentar ponderações acerca do meio ambiente, desenvolvimento econômico sustentável e interesses coletivos²¹⁹.

Quando se fala de contribuir e opinar sobre a temática ambiental, não se exige a cidadania notadamente brasileira, uma vez que a ciência não é domínio exclusivo de uma coletividade local e o meio ambiente tem repercussões mundiais²²⁰. Nesse sentido, a Constituição faz uma comunicação expressa quanto à ação dos grupos sociais em prol do bem comum ambiental. O art. 58, II, da CF acolheu o termo sociedade civil, compreendendo os direitos e obrigações das organizações não governamentais – constituídas em associações e fundações, bem como as organizações de interesse público – sendo, entretanto, facultativa a sua participação²²¹.

Do ponto de vista sociológico, o Direito Ambiental brasileiro foi bastante democrático ao incorporar e legitimar a posição da sociedade de dividir com o aparato Estatal os direitos e responsabilidade ambientais. A atuação da sociedade brasileira na esfera ambiental revela-se como umas das marcas inconfundíveis da

²¹⁸ ROCHA, Leonel Severo; MARTINI, Sandra Regina. **Teoria e prática dos sistemas sociais e direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 90.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 22ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, Malheiros Editores, 2014, p. 293.

²²¹ *Ibidem*., p. 154.

Constituição Cidadã. Todavia, essa tarefa não pode ser efetivamente executada sem a cooperação da sociedade brasileira²²². A audiência pública que tratou sobre essa questão no STF não poderia ser em sentido contrário, portanto.

Acerca desse assunto, Édis Milaré destaca que, se de um lado há um arcabouço jurídico festejado como avanço, de outro, no terreno da realidade social, as normas ambientais ainda encontram resistência para alcançar os objetivos que justificam sua existência, sendo o grande desafio brasileiro compatibilizar o crescimento econômico com a proteção ambiental eficaz. Não é possível, no presente momento, fazer um balanço aprofundado das razões da ineficiência da legislação ambiental brasileira, mas o traço marcante diz respeito à vontade política, consciência ambiental e ao emaranhado de normas concernentes à proteção ambiental²²³.

Esse paradoxo de quanto mais leis mais proteção acaba(ou) por gerar inúmeros conflitos normativos, que – apesar de falarem a mesma língua (proteção) – terminam por entrar em conflito. Essa fragmentação de leis, na prática, acaba por ser um terreno fértil ao degradador ambiental, posto que a existência de normas que se antagonizam acaba por deixar passagem livre para as atividades altamente lesivas ao sistema ambiental²²⁴.

Nada obstante, a denúncia também se agrava quando se fala em leis, decretos-leis, medidas provisórias, decretos, resoluções e portarias a reger a matéria, já sendo denunciada como “inflação ambiental legal”. Segundo observa-se dos argumentos apresentados na audiência, há uma celeuma de leis federais, estaduais e municipais que, muitas vezes, dificulta a efetividade das políticas ambientais. Essa situação acaba por contribuir e amentar a insegurança e a incerteza quanto aos procedimentos jurídicos a ser adotados poder Judiciário.

Segundo Édis Milaré, as divergências acabam por incrementar uma discussão cíclica, resultando em mais morosidade jurídica. O Direito Ambiental precisa se tornar claro, acessível, certo, coerente e responsável pelas expectativas em si depositadas. Embora o Brasil tenha um texto constitucional que verse sobre meio ambiente, quanto a possibilidade de fiscalização e atuação social, ainda não se consegue um

²²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 22ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, Malheiros Editores, 2014, pp. 154-155.

²²³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. / Édis Milaré. 9 ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 243.

²²⁴ *Ibidem*.

cumprimento razoável das normas de proteção, algo que resulta, por muitas vezes, numa catástrofe das leis e no caos ambiental²²⁵.

Nesse sentido, uma decisão com tamanha responsabilidade e impacto social-ambiental requer um debate social que esclareça aos brasileiros a importância, abrangência e necessidade da decisão²²⁶. A audiência sobre o Novo Código Florestal, segundo Fux, foi convocada sem qualquer juízo de valor moral, mas à luz dos conhecimentos científicos e interesses sociais sobre a matéria. Foi com esse intuito que se aceitou a participação dos amigos da corte e se propôs debater a audiência pública sobre meio ambiente²²⁷.

Como a decisão tem impacto para o momento presente, mas, sobretudo, para o futuro, foi preciso convocar um debate que introduzisse subsídios técnicos científicos de grande relevância para o Supremo Tribunal Federal decidir com pressupostos minimamente democráticos, sobretudo, em resposta às críticas sofridas acerca da incapacidade da Suprema Corte debater com a sociedade temas de grande complexidade e repercussão geral.

Portanto, segundo o ministro Fux, esses eventos menos dogmáticos tem o condão ouvir e acolher ambos os lados interessados pela temática ambiental, procurando ouvir opiniões que ora convergem, ora não convergem. Apesar de o conhecimento acerca do Direito ser obrigação e dever do ofício do julgador, é possível observar que as Ações Diretas de Inconstitucionalidades questionam e divergem quanto ao regime jurídico de proteção ambiental concernente à reversa legal da Área de Preservação Permanente (APPs), Cota de Reserva Ambiental e a legalidade do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), bem como outros pontos importantes abarcados pelo Novo Código.

Nesse sentido, observa-se que há uma dupla função nas audiências públicas. O órgão público presta informações e esclarecimentos ao público e o público passa informações e esclarecimentos aos próprios órgãos públicos objetivando uma decisão e legitimação democrática que a Suprema Corte precisa ter diante da sociedade. Demais, quando se trata de questões ambientais, vê-se que o assunto

²²⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. / Édis Milaré. 9 ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 243.

²²⁶ ROCHA, Leonel Severo; MARTINI, Sandra Regina. **Teoria e prática dos sistemas sociais e direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 90.

²²⁷ STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

ganha maior complexidade com os ditames do art. 225 da CF, ao determinar seu caráter protetivo tanto pelo Poder Público, quanto pela coletividade.

Nesse sentido, os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) têm obrigações concernentes ao caso, pois o legislador infraconstitucional tem elaborado leis e procedimentos ambientais que possam combater a omissão dos integrantes do Poder Público em todas as esferas: administrativa, cível e penal, abarcando também o dever social²²⁸. Assim, nas palavras do ministro Luiz Fux:

Mesmo tendo já realizado várias audiências públicas, em poucos momentos vivenciei apresentações com tal profundidade como nesta audiência. Entre as dezenas de expositores que passaram pela Sala de Sessões da Primeira Turma desde a manhã de hoje estavam presentes, além de representantes de movimentos sociais e da sociedade civil, diversos acadêmicos, pesquisadores e representantes de órgãos governamentais relacionados à questão ambiental.

Quando pensei em uma audiência pública pensei exatamente na ideia de o Judiciário dar uma decisão justa à luz de algo como o que foi aqui exposto”, afirmou. Para o ministro, a audiência pública é uma resposta à crítica que existe quanto à falta de capacidade institucional da magistratura para o julgamento de determinadas questões de maior complexidade²²⁹.

Nesse sentido, a Associação Brasileira de Ciência Ecológica e Conservação (ABCO) enfatizou a importância social da audiência pública, posto que 56% da vegetação nativa brasileira encontra-se sob a posse de proprietários privados e, especificamente quanto a Mata Atlântica, esse número sobe para 90% da vegetação, justificando uma decisão democrática, sem privilegiar uns em detrimentos de outros²³⁰.

A temática ganha ainda mais repercussão, posto que o novo Código Florestal possibilita – no caso de infração ambiental – que o causador possa compensar seu crime reflorestando em outro bioma completamente diverso ao fraudado, sendo apontado como uma lacuna jurídica para reflorestamento em lugares com pouco valor monetário e abrindo-se possibilidade para a especulação imobiliária em torno do meio ambiente.

No mesmo sentido foi a denúncia da Associação Brasileira de Limnologia – ABLIMNO, ao destacar que a Lei 12.651 (novo Código Florestal) dá subterfúgio ao

²²⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 22ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, Malheiros Editores, 2014, p. 154.

²²⁹ STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

²³⁰ *Ibidem*.

degradador ambiental, já que concede anistia fiscal aos proprietários que fraudaram Áreas de Preservação Permanentes (APPs) até o ano de 2008, mediante um pacto de ajustamento de conduta para o futuro²³¹. Ou seja, os proprietários que tenham desmatado dentro de sua propriedade – além de ser anistiados das multas de crimes ambientais – ficam desobrigados de restaurar o meio ambiente desmatado antes da aprovação do Novo Código, violando o art. 225 da Constituição Federal²³².

O Instituto Socioambiental ligado à Universidade de Brasília – (ISUB) destacou que as razões tanto científicas – quanto sociais no sentido de declarar os dispositivos questionados via ADIs – se acumulam, sobretudo no que concerne a convivência do novo Código quanto às reduções de APPs das beiras de cursos d'água. Caso seja sancionado integralmente pelo Supremo Tribunal Federal, pode representar uma ameaça para a conservação das florestas e colocar em xeque a preservação do ambiente ecologicamente equilibrado²³³.

O instituto alertou ainda que a persistência destes dispositivos na lei poderá trazer consequências irreversíveis, algo que os movimentos ambientalistas brasileiros e mundiais já vêm apontando. A mais evidente diz respeito à crise hídrica que assolou a cidade São Paulo. O Instituto chamou a atenção acerca da necessidade de uma “denúncia ecológica”, mais geral, pois, caso a Lei seja considerada constitucional, pode haver consequências para a produção de energia, atividades industriais e agricultura voltadas para a atividade aquática²³⁴.

Em termos quantificáveis, o Instituto Socioambiental (ISUB) destacou que o art. 67 do Novo Código – questionado pela ADI n. 4.902, legitima a dispensa de recomposição da reserva legal – representando uma área de 300 mil km² que deixará de ser recomposta, dos quais 180 mil estão concentrados na Amazônia, equivalente ao total de extensão de todo o país da Itália.

Ainda, o art. 48, § 2º, questionado pela ADI 4.901 permitindo o reflorestamento em outro bioma diverso do desmatado – poderá ocasionar um desequilíbrio ambiental significativo, visto que, no caso brasileiro, o menor bioma representa uma quantidade superior ao território total da Grécia e o maior é equivalente a praticamente toda a extensão da União Europeia. Isto significa, em outras

²³¹ STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

²³² *Ibidem*.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ *Ibidem*.

palavras, que é algo extremamente importante para ter a convivência do Judiciário brasileiro²³⁵.

O Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) destaca que o novo Código Florestal – do ponto de vista científico e social – representou um retrocesso em termos de proteção, pois instituiu regimes diferentes para as atividades ilegais ocorridas antes e depois da aprovação da Lei, ao permitir um simples Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para quem se beneficiou por anos da atividade ambiental ilegal. Uma garantia que vai de encontro a Constituição e clamores sociais²³⁶.

No mesmo sentido foram os dados apresentados pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), ao frisar que outro problema bastante preocupante diz respeito ao fato de grande parte dos rios brasileiros tem menos de 10 metros de largura em toda a sua grande extensão, possibilitando que sejam assoreáveis com facilidade, caso a metragem de proteção APPs seja considerada constitucional²³⁷.

Já no tocante aos reservatórios de hidrelétricas, o antigo Código regulamentava uma proteção mínima adequada de 100 metros, sendo reduzida pelo novo Código Florestal para apenas 30 metros²³⁸. Portanto, em matéria de proteção, o Novo Código vai de encontro com suas finalidades, ao legitimar a supressão de 70 metros em áreas de grande relevância ambiental.

O Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e Instituto Espaciais – INPE – ambos do Estado do Amazonas – apontam que, no ano de 2004, foi implantado o Plano de Ação para Preservação e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal – PPCDam, do Governo Federal, objetivando cumprir com os

²³⁵ STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ Conforme a denúncia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ, o novo Código Florestal introduz mudanças e anistias, uma série de pontos que nós vamos examinar, agora do ponto de vista científico. Então, o que eu tenho? Se eu tenho a destruição da margem de um rio de 10 metros de largura, eu tinha um APP de 30 metros, o que dizia o Código Florestal de 1965: restitui tudo, recupera tudo. O que cria a nova Lei: uma fantasia, a nova APP é chamada de APP, mas é dividida em duas áreas, a APP real e a Área Rural Consolidada. **Audiência Pública sobre novo Código Florestal**, pdf, pp. 92-94. Disponível em: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 de maio 2017.

²³⁸ *Ibidem*.

tratados Internacionais e controlar com mais efetividade, as reservas concernentes à Floresta Amazônica.

Essa tarefa capitaneada pelo Governo Federal para a preservação da Amazônia, resultou numa redução significativa desde sua implementação, posto que o Brasil desmatava duas mil árvores por minutos e acumulou um passivo desmatado de 762 mil km² até o ano de 2013, equivalente a três vezes o Estado de São Paulo (Brasil) ou duas vezes o país da Alemanha. Todavia, paradoxalmente com a chagada do Novo Código Florestal, o desmatamento retornou, conforme dados apontados pelo Instituto – sobretudo no estado do Mato Grosso²³⁹.

O Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – (INPA) aponta que com a aprovação da nova Lei de maneira antidemocrática, não restou outra alternativa aos órgãos ligados a proteção ambiental senão a propositura de ADIs no Supremo Tribunal Federal para impedir as novas medidas aprovadas pelo Congresso Nacional brasileiro.

Por sua vez, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) destacou que manter a constitucionalidade integral do novo Código Florestal seria problemático, visto que as florestas e APP's – que são colocadas pela Ciência como algo que deve ser protegido, cumprem funções complementares, e têm funções específicas onde se localizam. Ademais, trata-se de nascentes, cursos d'água, encostas, topos de morro e florestas, que ora se colocam em situações de fragilidade e risco, legitimando a premência de proteção²⁴⁰.

A Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) – juntamente com o *International Peasant's Moviment*, (Via Campesina) e Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CETRAF) – destacou que, em tempo de ataque à democracia, espaços como os propostos nas audiências públicas no STF são importantes como possibilidade de denúncia ao Novo Código Florestal e suas imbricações meramente

²³⁹ Vide arquivo na íntegra da audiência pública que demonstra a redução via fotos espaciais na Amazônia. Supremo Tribunal Federal. **Audiência Pública sobre novo Código Florestal**, pdf, pp. 92-94. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>. Acesso em: 03 de maio 2017.

²⁴⁰ *Ibidem*.

econômicas, haja vista a necessidade de a Corte sopesar o tripé: terra, poder e especulação monetária²⁴¹.

De fato, um dos pontos fortes para aprovação do novo Código Florestal versou sobre a “indústria da multa”, que assolou o Brasil nos últimos anos, de maneira que o novo marco regulatório objetivaria um equilíbrio entre atividade econômica e meio ambiente. Destarte, os movimentos sociais frisam que a constitucionalidade integral da Lei resultará num “cassino ambiental” pelo Sistema Financeiro²⁴², já que o Senado não almejou debater o assunto com a devida preocupação com a sociedade brasileira²⁴³.

Os Movimentos sociais chamam a atenção ainda quanto ao perdão das multas ambientais anteriores à aprovação do Novo Código, pois grande parte pode ter relação com o agronegócio e grilagem de terras, bem como com o trabalho análogo à escravidão no campo. Por fim, frisam que, caso seja sancionado pelo STF, dificilmente será revertido em outro momento, já que grande parte da bancada na Câmara dos Deputados contém relação direta ou indiretamente com a bancada ruralista nacional²⁴⁴.

Por outro lado, no que concernem as comunicações das organizações voltadas para a manutenção e constitucionalidade integrais do NCF, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), bem como Édis Milaré, destacaram o novo marco ambiental como um avanço, pois não permite que se cogite novos desmatamentos nas cotas de reservas ambientais. O MAPA defendeu ainda que a obrigatoriedade de reflorestar em outro local pode ser significativo e caso não seja esse o entendimento do STF poderá acarretar danos sociais e econômicos²⁴⁵.

²⁴¹ **Audiência Pública sobre novo Código Florestal**, pdf, p. 134. Disponível em: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 de maio 2017.

²⁴² Para o Movimento dos Trabalhadores ligados a terra, se um latifundiário de Formosa, em Goiás, próximo do Distrito Federal, tem 10 mil hectares, ele deveria ter 2 mil hectares de reserva legal. Se ele não tem, poderá ligar numa bolsa de valores e pedir cotas de reserva ambiental que não estarão lá. Onde essas cotas estarão? Muito provavelmente nas áreas onde os pequenos agricultores, os camponeses estão, nas terras dobradas para onde foram expulsos, porque são terras mais baratas e que provavelmente poderão ser destinadas a isso. **Audiência Pública sobre novo Código Florestal**, pdf, p. 134. Disponível em: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 de maio 2017.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ibidem*.

Por sua vez, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CNSF), requereu constitucionalidade integral do art. 78 – A, do diploma legal, por entender que as instituições financeiras – para conceder crédito rural – devem observar os critérios de inscrição no Cadastro Ambiental Rural. Esse trâmite ajudaria na manutenção e exigibilidade para o crédito em áreas agrícolas, posto que somente na safra 2015/2016, o sistema financeiro injetou 187,7 bilhões de reais no agronegócio nacional²⁴⁶.

O Centro de Estudos da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas (CEE/FGV) destacou que – para implementação do CAR – seria interessante usar a força e o poder de influência do sistema financeiro para almejar os objetivos fins²⁴⁷. Assim, nas palavras do Centro de Estudos:

Esse movimento, previsto no novo Código Florestal, no art. 78-A, está plenamente alinhado com o que entende o supervisor e regulador do Sistema Financeiro Brasileiro, o Banco Central do Brasil, que vem entendendo que questões de natureza social e ambiental representam riscos a serem considerados pelo Sistema Financeiro Brasileiro, seja do ponto de vista da resiliência do sistema, seja do ponto de vista de instabilidade ou potencial fonte de instabilidade monetária [...]. E, por fim, mas não menos importante, em 2014 a ONU criou uma força-tarefa também com representantes de Bancos Centrais, representantes de Ministério da Fazenda, representantes de bancos do mundo todo e do qual o Brasil também faz parte, inclusive tem um assento nesse Conselho, para avançar os temas, avançar políticas públicas rumo a chamada "economia verde" pelos sistemas financeiros internacionais. Então, para terminar, o art. 78-A, como ele está hoje previsto na lei, está alinhado ao entendimento do supervisor Banco Central do Brasil, ele está alinhado às melhores práticas internacionais e ele é um importante mecanismo para aceleração, implantação do CAR, que entendemos ser um ganho enorme para a sociedade brasileira²⁴⁸.

Na mesma esteira, foram os argumentos do Centro de Estudos do Agronegócio da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV) ao destacar que a produção de grãos no Brasil – nos últimos 25 anos – cresceu cerca de 260%, enquanto que a área utilizada para produção cresceu apenas 53%. Ainda, o total cultivado somente em grãos representa 58 milhões de hectares e – se cultivado com tecnologia ultrapassada – seria necessário mais 78 milhões de

²⁴⁶ STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ *Ibidem*.

hectares para colher a mesma quantidade atualmente. Portanto, o agronegócio, ao utilizar tecnologia de ponta, preservou 78 milhões de hectares²⁴⁹.

Demais, o Centro de Estudos do Agronegócio defendeu que o novo Código Florestal aparece como um pacto nacional entre vários setores da sociedade. Logo, as ADIs não devem ser acatadas, sobretudo, porque pode acarretar na redução da produção e arrecadação tributária, principalmente em decorrência da perda de áreas que estão sendo cultivadas dentro das APPs, a exemplo de parte da produção de arroz nacional²⁵⁰.

A inconstitucionalidade do dispositivo legal resulta em cerca de 30 milhões de hectares que deixarão de ser cultivadas, acarretando perdas monetárias de grande monta para os produtores rurais, municípios, estados e União, além de demissões trabalhistas, redução do IDH e agravamento do êxodo rural e aumento dos problemas sociais urbanos²⁵¹.

No que concerne ao caso envolvendo as hidrelétricas, água e as APPs, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANELL), argumentou que todos querem proteger o meio ambiente, destarte, a forma como cada órgão vê e cogita defender gera entrave para o bom funcionamento do Novo Código, de maneira que cientificamente não é possível haver produção sem proteção e vice-versa²⁵².

Ainda, sublinhou a manutenção da literalidade do art. 62 do NCF, pois - caso fosse “desrespeitado” o artigo – seria necessário realocar as pessoas que já estão morando próximo aos lagos ou explorando turisticamente esses pontos, o que representa um custo de 16 bilhões em desapropriações, sendo possível contornar esses gastos públicos mediante gestão e licenciamento ambiental²⁵³.

A título de ilustração o art. 62, do novo Código Florestal assim determina:

Art. 62. Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de

²⁴⁹ **STF** - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ *Ibidem*.

Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*²⁵⁴.

A ANEEL, ressaltou que o art. 62 foi aprovado com muita luta pelos setores elétricos e órgãos envolvidos e que – caso seja considerado inconstitucional – será necessário realocar inúmeras famílias, além de representar um custo estimado para os setores elétricos em torno de 16 bilhões de reais. Do mesmo modo, essa proibição pode resultar numa perda de receita os Municípios e Estados. Segundo a Agência, em alguns casos, essas receitas são as maiores arrecadações que os Municípios detêm. Ou seja, as perdas também serão coletivas²⁵⁵.

No que concerne aos riscos concernentes à água com a manutenção dos dispositivos, a Agência Nacional das Águas (ANA) manifestou-se no sentido de manter integralmente todos os dispositivos de lei aprovados, sobre o principal argumento de que uma bacia hídrica “com saúde” é capaz de produzir água necessária para abastecimento das atividades econômicas sem incorrer no risco de perder a biodiversidade, além de estar assegurada – nas bacias críticas – a possibilidade de o Chefe do Executivo ou de o Conselho Estadual de Meio Ambiente determinarem uma área maior de APPs²⁵⁶.

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) sublinhou que – com a Lei de Crimes Ambientais e todas as demais leis inerentes as regras de limitação de uso da terra – acabou por resultar num conflito social entre os próprios órgãos de fiscalização e os produtores envolvidos.

A premência, portanto, de regular e declarar o novo marco ambiental constitucional resta caracterizada, visto que – caso as medidas sejam consideradas inconstitucionais – o Brasil poderá sofrer problemas futuros com a balança comercial, que é assegurada, sobretudo, pelo setor agrícola em virtude do *superávit* de exportação. Justificando-se, portanto, uma solução conciliatória plausível entre agronegócio e conservação ambiental²⁵⁷.

²⁵⁴ **Lei 12.651/2012 novo Código Florestal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 23 de novembro de 2017.

²⁵⁵ **STF** - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

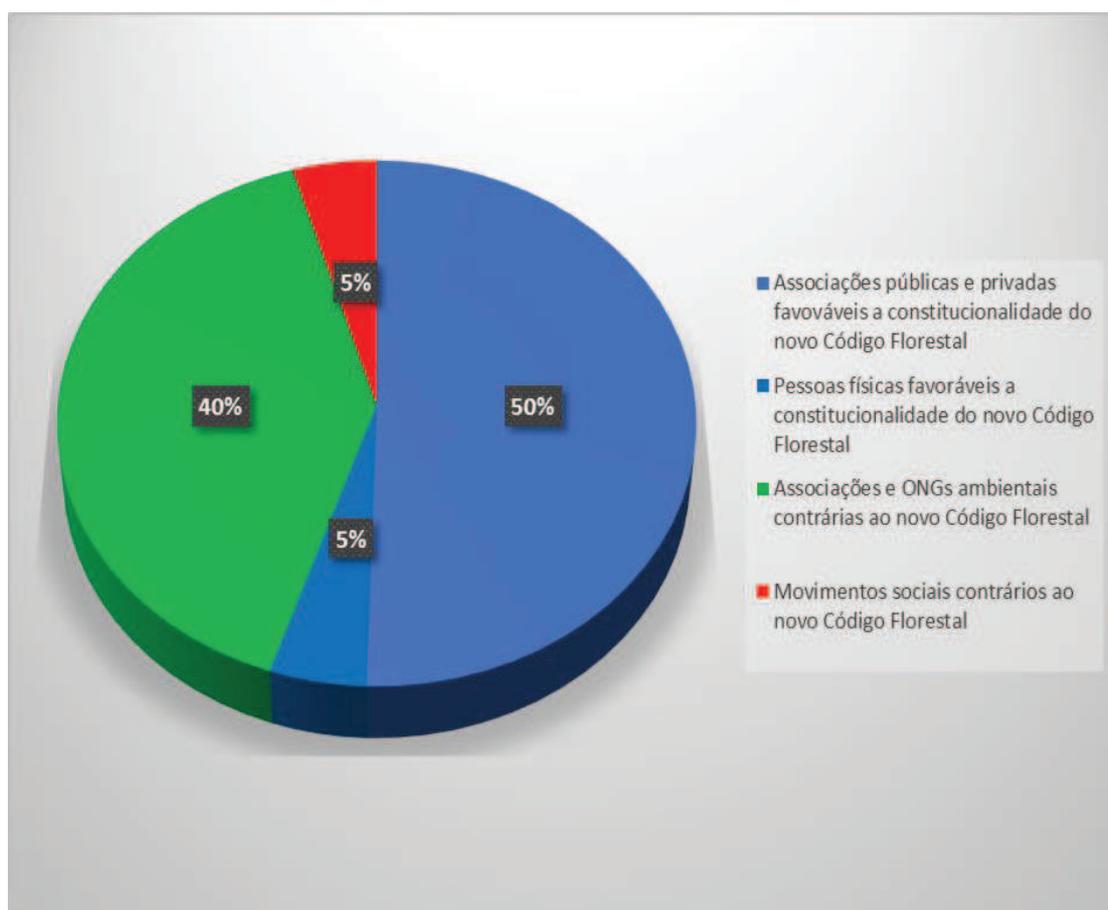
²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Ibidem*.

O proponente da Lei 12.651/2012 no Congresso Nacional, José Aldo Rebelo Figueiredo, afirmou que para a aprovação do novo marco regulatório foram realizadas mais de 200 (duzentas audiências públicas) em todas as esferas administrativas. Assim, o tema meio ambiente: “jamais foi tão debatido com a sociedade quanto o novo marco ambiental”. Segundo Rebelo, o intuito normativo foi de “regular para produzir riqueza e estimular a competitividade econômica do país, sobretudo quanto a produção de alimentos²⁵⁸”.

Por fim, o IBAMA, principal órgão de proteção ambiental do país, também se posicionou quanto a necessidade de conciliar proteção ambiental e produção agrícola, ao assentar a premência de constitucionalidade integral da Lei 12.651/2012. Segundo o órgão, justifica-se uma decisão consciente justamente pela grande importância do assunto nos últimos anos, o que pode ser observado pelo número de participantes na audiência acerca do assunto²⁵⁹.

Gráfico 04: Audiência Pública sobre a constitucionalidade do Novo Código Florestal



²⁵⁸ STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

²⁵⁹ *Ibidem*.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No entendimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), o novo Código Florestal introduz um marco regulatório legal para o desenvolvimento da atividade voltada ao agronegócio – mas igualmente para a agricultura familiar – ao passo que também legitima e legaliza os anseios econômicos para o desenvolvimento e investimento nacional²⁶⁰.

Portanto, o assunto envolve conflitos antagônicos, legitimando a premência de uma decisão assentada em pressupostos que contemplem o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade da nação. Por fim, as organizações daquele evento chamam a atenção para a responsabilidade e os impactos da decisão pelo Supremo Tribunal Federal.

4.6 PONTO DE CHAGADA: PARA ALÉM DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E *AMICI CURIAE*: ENTRE RUÍDOS SISTÊMICOS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Consoante é possível observar nas audiências públicas escolhidas como estudo de caso, as irritações sistêmicas no Supremo Tribunal Federal têm sido um fator bastante positivo, já que a participação social – por meio de suas organizações, representantes e eleitos – busca apresentar um panorama sobre a realidade social, conflitos internos e externos sobre os casos à luz de uma decisão que leve em consideração a realidade e as mazelas sociais.

No evento da audiência pública acerca das queimadas de canaviais, observa-se que a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura foi primordial para apontar as realidades econômicas perante os altos custos para a mecanização e as inúmeras demissões advindas dessa prática, caso a proibição de queimadas nos canaviais brasileiros fosse acatada pelo Supremo Tribunal Federal de maneira abrupta²⁶¹.

²⁶⁰ **STF** - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

²⁶¹ **Audiência pública sobre proibição de queimada em canaviais**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=286652>. Acesso em: 26 de dezembro de 2017.

Assim sendo, é possível notar um local de fala bem definido – com bandeiras e posições estabelecidas – o que pode comprometer a imparcialidade dos participantes, assim como já apontado nos casos dos *amici curiae*. Contudo, é inegável que possibilita a versão de todos os interessados pelo tema – ainda que indiretamente – conforme é possível se analisar na audiência pública sobre o Novo Código Florestal.

Nesse sentido, no evento quanto à crítica da produção, da descoberta de condições de trabalho insuscetíveis e de protestos ecológicos contra a política empresarial danosa ao meio ambiente, do *wistle blowing* contra a irresponsabilidade organizada de empresas econômicas [...]. tais direitos fundamentais econômicos ganharão maior explosividade e necessitarão de uma maior proteção jurídica, segundo destaca Gunther Teuber²⁶².

De mais a mais, nota-se que a decisão da Suprema Corte brasileira de proibir a extração do amianto em novembro de 2017 leva em consideração vários aspectos sociais – sobretudo, os malefícios do produto para a saúde do trabalhador e da extração descuidada pelos grupos responsáveis, como foi apontado pelo Ministério do Trabalho, bem como quanto aos riscos apresentados pelos pesquisadores no Supremo Tribunal Federal.

Seja como for, no que concerne à pergunta principal desta pesquisa, quer seja: quem são os *experts* que tiveram acesso as audiências públicas e *amici curiae* sobre a temática meio ambiente e quem essas comunicações representaram na Suprema Corte Brasileira, é possível verificar que os participantes são plurais. Outrossim, observa-se que as associações – com ou sem fins lucrativos – ligadas a causas ambientais e pesquisas científicas foram as que mais participaram, desvelando-se um “desenclausuramento” das pesquisas universitárias para uma participação democrática mais direta na Suprema Corte brasileira por meio de seus pesquisadores.

Além das tentativas de convencimento dos ministros através das pesquisas científicas, outro fator que se releva com bastante facilidade são as comunicações de convencimento por meio das denúncias e os possíveis riscos dos casos levado ao crivo do Supremo Tribunal Federal, enquanto que os discursos para mantimento

²⁶² TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais**: constitucionalismo social na globalização. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 173.

do direito posto aparecem como benefícios, ganhos ou perdas econômicas para a população brasileira.

No mesmo sentido, há a participação de órgãos reconhecidos mundialmente, como no caso da Organização Mundial do Trabalho (OIT), que apresentou dados acerca dos locais de trabalho, riscos, perigos e degradações ambientais da exploração do amianto no Brasil e no mundo, bem como recomendou à Corte pelo fim da atividade exploratória.

Ainda, é possível perceber que as audiências analisadas contaram com uma participação diversa, totalizando noventa e quatro participantes nacionais e internacionais favoráveis e contrários aos temas debatidos. Atualmente, o julgamento referente à constitucionalidade do Código Florestal é aguardado com grande expectativa por ambos os lados, já que os argumentos são vários e a decisão pode gerar grandes impactos sociais e econômicos para o meio ambiente e o agronegócio, conforme foi possível perceber anteriormente.

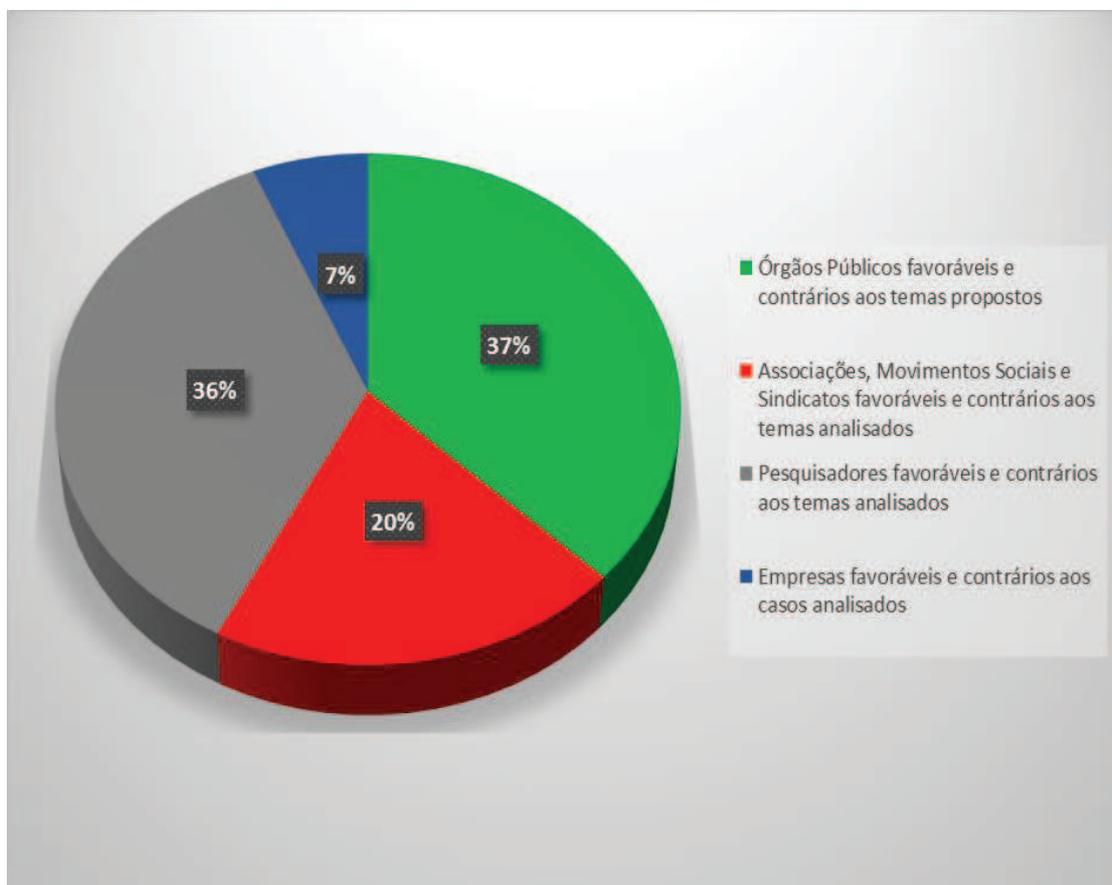
Além do mais, observa-se que os resultados científicos variam de acordo com o grau de envolvimento dos pesquisadores e seus financiadores, o que pode acabar por obscurecendo a credibilidade quanto aos dados apresentados e transparência dos resultados apresentados (conforme verifica-se com bastante clareza na audiência pública sobre a proibição ao uso do amianto no Brasil). Naquela oportunidade, é possível observar-se inclusive, que o número de pesquisadores nacionais e internacionais participantes se sobressai quanto as demais audiências analisadas.

Por fim – a despeito dos protestos, da participação dos movimentos sociais, das associações, dos sindicatos, dos profissionais estatais e suas organizações²⁶³ – observa-se que a participação democrática mais direta e a denúncia social têm sido um fator bastante positivo para a preservação do meio ambiente, posto que – em todas as audiências públicas analisadas – verifica-se uma cobrança social ativa, bem como a participação direta ou indireta dos movimentos sociais como propulsores, guardiões ou porta-bandeiras dos casos analisados, seja como apoiadores das associações diretamente envolvidos, denúncia aos órgãos públicos

²⁶³ TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais**: constitucionalismo social na globalização. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 161.

ou até mesmo como participantes diretos na Suprema Corte brasileira, conforme se verifica do gráfico a seguir.

Gráfico 05: Percentual de todos os participantes sobre o tema meio ambiente no STF.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, percebe-se que os órgãos públicos com interesses diretos na decisão foram os que mais participaram nesses eventos, seguido dos pesquisadores favoráveis e contrários aos pontos analisados, bem como as associações, movimentos sociais, ONGs e sindicatos aparecem em terceiro na margem de participação. Já as empresas interessadas diretamente nessas decisões aparecem em último lugar, mas com forte representação por alguns órgãos públicos e pesquisadores.

Assim, apesar da crítica quanto à falta de comunicação entre os expositores durante as apresentações, esses eventos têm se mostrado eficazes, ainda que a participação social seja notadamente marcada pela presença das organizações públicas e empresariais. Apesar do avanço do Supremo Tribunal Federal para a

legitimação social destes eventos, ainda se constata pouca participação da sociedade civil como indivíduo.

De toda sorte, essas ferramentas mostram-se como uma evolução democrática bastante significativa no que concerne a ouvir os clamores e denúncias sociais. Portanto, numa palavra final, as irritações sistêmicas revelam-se importantes para a democratização das decisões no Supremo Tribunal Federal e a própria corte tem demonstrado um interesse singular nesse procedimento social. Uma evolução democrática importante para as decisões jurídicas no Brasil dos últimos anos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um Direito que aceita críticas às normas postas e estimula a irritação como meio de legítimo de induzi-lo e modificá-lo resta mais preparado para moderar conflitos em torno de ameaças simbólicas de autoridade. O resultado disto repousa na busca de resoluções de conflitos públicos mais abertos a considerar os interesses sociais envolvidos. Ademais, é preciso ter em mente que essa comunicação mais democrática há muito se discute e anseia na seara social e doutrinária.

Por outro lado, foi possível se observar que as organizações ao procurar o Judiciário com o objetivo de pugnar pela efetivação ou efetivação de direitos, fazem uma pesquisa quanto à possibilidade de o sistema jurídico acatar ou não as reivindicações, já que reduzir complexidade jurídica implica decidir. De toda sorte, na hipótese de encontrarem um Judiciário fechado para os clamores sociais, os movimentos sociais centram suas forças na denúncia e crítica às instituições, inclusive ao próprio Poder Judiciário.

De mais a mais, sublinha-se que os movimentos sociais e suas comunicações são importantes tanto para os Estados Democráticos, quanto para o aperfeiçoamento da Democracia e, portanto, podem ser estudados ou observados do ponto de vista interno, mas também do ponto de vista externo. Dessa forma, foi possível perceber que movimentos não só decodificam, mas também codificam os problemas e conflitos a partir de comunicações em torno dos quais estão articulados.

Assim, ao possibilitar uma comunicação de múltiplos protagonistas, desenvolvendo processos comunicacionais discursivos que podem desencadear novos repertórios e novos direitos, os movimentos sociais são protagonistas de assuntos ainda carentes de análise social e, por outro lado, porta-bandeiras de pautas com objetivos mais abrangentes – como a proteção ambiental, a efetivação dos direitos humanos, dentre outros temas selecionados para a denúncia e implementação.

Além do mais, arrisca se dizer que movimentos são parte da própria Democracia, ao passo que complementam o arcabouço político-institucional, podendo irritar, denunciar e apontar para a necessidade de evolução das próprias

instituições democráticas. Isto é, os movimentos sociais, quando protestam ou denunciam, têm relação direta com a Política e a Democracia. Por conseguinte, vê-se que os movimentos sociais são necessários como comunicadores e propulsores das mazelas sociais – até porque, nas sociedades globalizadas, essas cobranças têm aparecidos como uma necessidade de evolução social.

No mesmo sentido, essa complexidade de comunicação – seja pelos meios tradicionais, seja pelo meio digital – tem oportunizado a autopoiese dos próprios protestos, já que o consenso não é uma condição democrática – mas, ao contrário disto, o dissenso sim – já que resulta em mais complexidade. Acentuar diferenças torna-se pressuposto de regimes democráticos e, por conseguinte, do próprio sistema jurídico.

Ademais, as mobilizações recentes trouxeram novas indagações quanto aos direitos adquiridos até o presente momento e, por conseguinte, questionam-se quais seriam os objetivos dos movimentos sociais na atualidade. Ou seja, não foi somente a pobreza, a falta de Democracia ou a crise econômica que ocasionaram a rebelião multifacetada. Conforme e constatou nas palavras de Manuel Castells, é evidente que todas essas pautas estão presentes no bojo das mobilizações, até pelo seu caráter heterogêneo.

Contudo, tais mobilizações foram desencadeadas, basicamente, pela insatisfação das populações – principalmente na descrença generalizada dos serviços públicos de qualidade. Além do mais, atualmente, justamente por não confiarem nas instituições, os protagonistas envolvem-se em um caminho incerto e inseguro – na tentativa de criar novas maneiras de convivência social. Daí a importância de os movimentos sociais *irritarem* os sistemas funcionais.

De acordo com Pierre Rosanvallon, em que pese essa descrença não ser um problema estritamente brasileiro, é chegado o momento de introduzir procedimentos mais diretos e democráticos para as tomadas de decisão. Assim, tem-se a Democracia Participativa – entendida como uma possibilidade na qual os indivíduos envolvem-se direta ou indiretamente na resolução de conflitos a envolver toda a coletividade – quando os indivíduos se deparam com a necessidade de intermediarem o processo de escolha do projeto em questão, sobretudo com a descrença e baixa credibilidade que passam os órgãos públicos na globalização.

Ao mesmo tempo, como os reclamos da Democracia liberal clássica passaram a ser questionados, a necessidade e urgência para efetivação de direitos assegurados pelas promessas do Estado Democrático de Direito impõe o requisito de “redescobrir a democracia” participativa, introduzindo e legitimando a necessidade de um modelo mais representativo, abrangente e eficaz. Nesse sentido, observa-se certo consenso – tanto em sede doutrinária, quanto nos comentários da Suprema Corte brasileira – apontando para a premência de uma participação mais democrática, mas, principalmente, mais eficaz e menos dogmática.

No mesmo norte, fulcral observar que essa necessidade de incorporar modelos mais transparentes resultou numa legitimação e na incorporação de resolução de conflitos mais rápidos e menos burocráticos (como a mediação e a arbitragem) incorporadas no sistema jurídico brasileiro dos últimos anos e que podem ser vistas como um fator positivo ao Judiciário.

Noutro giro, como terceiro observador, extrai-se desta pesquisa que, em casos complexos e altamente controvertidos, as buscas de legitimidade dos tribunais para suas decisões têm possibilitado que outras vozes possam comunicar a Suprema Corte Brasileira, sobretudo por meio das associações e pesquisadores, já que os temas são de notório interesse público e de grande repercussão geral. Nesse sentido, é mister perceber que os movimentos sociais e as associações denunciaram e cobraram a próprio Corte brasileira, conforme percebe-se nas audiências públicas analisadas.

Outrossim, consta que os participantes apontam as audiências públicas como um local a ser preservado e instigado, já que – na opinião dos participantes – espaços minimamente democráticos têm sido cada vez mais escassos, de maneira que é louvável a iniciativa da Corte de ouvir todos os envolvidos, mormente porque no caso do meio ambiente há vários pontos a serem considerados.

Dessa maneira, nas palavras do Ministério Público Federal – que atuou como fiscal da lei nesses eventos – há um ganho ímpar para o Direito e para a sociedade quando o Supremo Tribunal Federal se propõe a ir além do mero formalismo legal colocando a tribuna à disposição das organizações, como é de se esperar das cortes democráticas.

Assim sendo, nas situações envolvendo o meio ambiente, conforme proposto nesta pesquisa, observa-se que o Tribunal brasileiro se permitiu a ouvir os

argumentos positivos e negativos dos diretamente envolvidos, justamente para assentar a decisão em diferentes posicionamentos valorativos e com pressupostos minimantes democráticos – em consonância com o ministro Ayres Britto. Aliás, como destacou o ministro Britto, essa prática mais democrática do Tribunal brasileiro precisa ser instigada porque a sociedade em geral que tem interesse no *decisum*, mas principalmente, porque também é afetada pela decisão.

Outro fator bastante positivo que pôde ser observado foi o uso criativo do instrumento jurídico para pugnar por mudanças sociais, conforme a denúncia do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB e outros movimentos apontados ao longo da pesquisa. Esses acontecimentos podem ser vistos como um bom exemplo de mobilização e efetividade jurídica, ainda que o aferimento das medidas de efetividade vs. eficácia sejam difíceis de ser contabilizados.

Por outro lado, é de se destacar também que as decisões jurídicas estão expostas ao crivo social, na proporção que estão sujeitas ao acolhimento ou rejeição social. Nesse caso, consoante foi possível perceber nas audiências públicas acerca do meio ambiente, o Tribunal brasileiro vem tentando aproximar as decisões às denúncias interpostas no próprio STF. Em outras palavras, é possível constatar que os mecanismos institucionais de apoio como – os *amici curiae* e as audiências públicas – podem oferecer uma legitimação ao Supremo desvinculado do Direito dogmático, mas que garantiria argumentos igualmente necessários para legitimar o assunto em questão.

Assim, frente aos casos reconhecidamente controversos e que encontrem ministros minimamente dispostos a se comunicar e debater sobre as opiniões pró e contra do problema seria plausível que esses eventos aconteçam, já que a opção de convocar ou não esse procedimento repousa na decisão do Ministro relator. De qualquer maneira - conforme bem sinaliza François Ost - Democracia não pressupõe eliminar conflitos, mas esforçar-se para garantir um resultado minimamente aceitável com a ajuda de procedimentos minimamente razoáveis.

Seja como for, é possível identificar que o Supremo Tribunal parece ter incorporado essa prática por meio das ferramentas destacadas no parágrafo anterior. Essa possibilidade menos dogmática do direito pode superar o formalismo da justiça ajudando na construção de um interesse mais abrangente, já que a decisão da Corte perpassa todos os setores. Logo, ao se permitir ouvir outras

comunicações no processo de decisão, abre-se para as realidades sociais como fontes de conhecimento, como no caso da audiência pública sobre proibição de queimadas em canaviais e proibição ao uso do amianto, em que se percebe a necessidade transdisciplinar para a realidade dos eventos.

No mesmo sentido, foi possível constatar que atualmente vários casos já foram apreciados pelo Supremo Tribunal Federal por meio dos *amici curiae* e audiências públicas, que vão desde os direitos coletivos como pesquisas com células tronco, aborto, meio ambiente, direito à saúde e sistemas de quotas nas Universidades, mas também no que diz respeito ao direito individual, a exemplo da audiência pública que versou sobre a inconstitucionalidade de publicação de bibliografias não autorizadas pelo autor.

Apesar de estes eventos serem implementados somente no ano de dois mil e nove, essas ferramentas têm sido bastante utilizadas pelos ministros da Corte, apesar da crítica quanto à imparcialidade desses eventos. Demais, de acordo com as audiências analisadas, apesar de muitos expositores contêm relação direta com a decisão, o que pode ser um fator negativo para esses eventos, os ministros deixarem claro o dever de informação imparcial dos participantes e do interesse pelos dados científicos e sociais.

De qualquer maneira, a necessidade de o julgador ouvir à sociedade, ou melhor, buscar subsídios à formação de seu convencimento pode possibilitar outras visões na tomada de decisão. Assim, na hipótese de o Supremo Tribunal Federal aceitar os mecanismos de abertura cognitiva comunicacional, para que a Justiça não assuma feições meramente plebiscitárias e com pouco conteúdo relevante e que possa, realmente, auxiliar os ministros do Supremo, observa-se que os interessados têm assumido certo ônus científico, conforme foi possível perceber ao longo da explanação da Organização Mundial do Trabalho – OIT e demais instituições externas com notório interesse pela decisão.

De outro modo, no que concerne à denúncia e expectativas da decisão, observa-se que há sempre uma tensão e irritação que resulta num grau de expectativas de ambos os lados, conforme consta da audiência acerca do Novo Código Florestal. Naquele evento, verifica-se que as audiências públicas têm sido uma “arena de combate” posto que há uma tentativa clara de convencimento dos magistrados por meio dos dados científicos, mas também pela denúncia dos riscos,

das perdas e dos ganhos potenciais acerca da (in)constitucionalidade dos eventos analisados por meio desta ferramenta.

Portanto, apesar do novo Código Florestal ainda aguardar decisão final da Suprema Corte – independentemente do resultado, a sentença será fortemente questionada, daí ser possível uma preocupação do Supremo Tribunal Federal em ouvir todos os empenhados acerca do tema. Naturalmente, que os interessados, ao receber o *decisum*, podem reestruturar as expectativas, dando conta de explicar a desilusão do julgamento e, ao mesmo tempo, que permaneçam consistentes com as expectativas futuras de uma nova mudança social, transformando o parecer numa denúncia comunicacional mais abrangente.

A despeito desta questão, foi possível constatar que a produção de dissenso é uma realidade da sociedade diferenciada funcionalmente e os movimentos de protesto serão aqueles que apontam problemas e exigem uma solução. Não é possível prever o que vai acontecer no futuro, mas podemos afiar nossas ferramentas analíticas para estudar esses eventos quando de fato ocorrer. Aliás, conforme explanado, esse é um papal importante para o observador, sobretudo nas áreas das ciências sociais e jurídicas – pois as comunicações estratégicas entre movimentos sociais, processos judiciais, mídia, governos e seus alvos não parecem ter seus dias findados em curto prazo.

De outro lado, no que concernem os procedimentos jurídicos, Luhmann destaca que eles se iniciam com uma aceitação expressamente criteriosa por parte dos tribunais – o que parece, de fato, ter ocorrido nos casos acerca do meio ambiente, sociedade e interesses antagônicos.

Especificamente quanto às audiências públicas e procedimentos jurídicos válidos, nota-se que elas vêm ganhando projeção no cenário jurídico brasileiro como mecanismo de participação bastante positiva, embora também seja previsto no curso do processo legislativo - principalmente no art. 58, § 2º, II, da Constituição Brasileira.

De mais, foi possível constar, que há certo consenso quanto à necessidade de abertura cognitiva democrática no Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, a ministra Carmen Lúcia denomina a audiência pública de “democracia judicial”, no intuito de democratizar, além da política, o processo judicial, através da participação social e dos *experts* sobre o assunto. Quando da audiência sobre a importação de

pneus usados, é possível perceber que de um lado, há participação ativa da indústria da remodelagem de pneus e, de outro, as políticas públicas protetivas ambientais capitaneadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Saúde.

Naquele evento, apesar das resoluções normativas acerca da tentativa de proibição de importação de produtos usados no Brasil, houve claro conflito de lei, obrigando o Supremo a se posicionar acerca do caso. Na decisão, é possível perceber que os ministros levaram em consideração as exposições feitas pelos *experts*, principalmente quanto aos riscos ambientais e saúde pública.

No mesmo sentido, quanto aos riscos da decisão e da responsabilidade do *decisum*, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) enfatizou que pesquisas ligadas a grandes centros Universitários têm demonstrado que os trabalhadores expostos ao amianto têm desenvolvido grandes patologias pulmonares, principalmente o câncer, mas também quanto aos efeitos no meio ambiente.

Desse modo, verifica-se que a denúncia social foi no sentido de que, com a globalização e seus efeitos, a exportação do produto (amianto) para outros países também precisa ser analisada com bastante cautela pelo Direito brasileiro, posto que vários países europeus vêm proibindo sua extração - justamente pelas incertezas do manuseio do produto.

No mesmo sentido a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG destacou que a proibição abrupta da queimada em canaviais brasileiros – apesar de ser cientificamente comprovado seu efeito prejudicial para a saúde dos trabalhadores, do meio ambiente e do efeito estufa – acabaria por penalizar ainda mais os pequenos produtores – aqueles com até quatro módulos rurais – mas principalmente dos próprios trabalhadores que vivem do corte da cana de açúcar no Brasil.

Segundo a CONTAG, não é possível aceitar que o Supremo Tribunal Federal estabeleça uma reforma agrária às avessas, contribuindo para o êxodo rural e penalizando os menos favorecidos monetariamente, pois os grandes proprietários e industriários – ao comercializam a cana de açúcar no Brasil – estão contemplados com os benefícios dos créditos bancários e conseqüentemente com a mecanização da produção.

De igual forma, observa-se a denúncia da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, ao frisar que – a despeito do consenso no Supremo Tribunal Federal para o fim das queimadas em canaviais – não existe alternativa de curto prazo para os agricultores com poucos recursos econômicos, que tradicionalmente ocupam as terras mais dobradas no Brasil. Assim, a CNA destacou que a Corte também precisa considerar – além do meio ambiente – o trabalho e o desenvolvimento social, principalmente porque grande parte dos trabalhadores desse segmento possui baixa escolaridade e instrução profissional. Nesse sentido, tem-se que proibir a queima de canaviais para facilitar o corte pelos trabalhadores seria puni-los duplamente.

Consequentemente, no caso da proibição das queimadas de canaviais – conforme se extrai do voto do ministro Luiz Fux – apesar de haver uma cobrança social pelo fim desta atividade, o processo de mecanização também traz impactos ambientais. Portanto, proibir essa prática nessa quadra da história seria desconsiderar os milhares de trabalhadores que ficariam sem emprego, mas também os pequenos produtores, que estariam obrigados a mecanizar produção sob pena de estarem impedidos de laborar em suas próprias propriedades.

No mesmo norte, é possível conceber que o Supremo considerou que – apesar de a mecanização ser uma realidade em todo o mundo – há outros valores a serem considerados e assegurados pela Constituição brasileira, principalmente quanto ao trabalho, desenvolvimento econômico e social. Demais, outro ponto que aparece na decisão diz respeito ao alto custo da mecanização desta atividade, principalmente para os pequenos e médios produtores.

Em contrapartida, no caso da (in)constitucionalidade do novo Código Florestal brasileiro, é possível observar que, de fato, essa audiência diferenciou-se das demais do segmento ambiental porque procurou dar espaço a todos os atores sociais – principalmente para aqueles historicamente criminalizados, como no caso Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, por exemplo. Seja como for, observa-se que – apesar dos movimentos sociais aparecerem especificamente somente nesta última audiência – os mesmos aparecem em todas as audiências analisadas, ainda que os *experts* não mencionem especificamente quais os movimentos sociais ambientais estão se referindo.

Ainda, quanto ao discurso de denúncia e expectativas de (in)constitucionalidade da Lei 12.651, a Associação Brasileira de Limnologia – ABLIMNO, frisou que o novo Código dá subterfúgio ao degradador ambiental, posto que concede anistia fiscal aos proprietários que historicamente fraudaram Áreas de Preservação Permanentes. Assim – caso esse dispositivo seja considerado constitucional – o Supremo Tribunal Federal estará sendo conivente com o desmatamento e indo de encontro aos anseios sociais e do próprio art. 225 da Constituição Federal.

Ainda, depreende-se da pesquisa que o Instituto Socioambiental ligado à Universidade de Brasília enfatizou que as razões científicas e os anseios sociais precisam ser levados em consideração pela Corte brasileira para declarar o Novo Código como inconstitucional, principalmente quanto à conivência do novo Código para reduções de APPs em cursos d'água e da falta de diálogo com a sociedade acerca do caso.

Destarte, nas palavras do próprio Instituto, caso seja sancionado integralmente pelo Supremo Tribunal Federal – algo que não se esperar por todas as denúncias ambientais – essa Lei poderá representar uma ameaça para a conservação das florestas brasileiras e colocar em xeque a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que resultaria num retrocesso sem precedentes em matéria de proteção ambiental no Brasil.

Outro ponto bastante importante que aparece nos procedimentos analisados diz respeito à necessidade do Supremo Tribunal Federal não pactuar com as novas medidas aprovadas pelo Congresso Nacional brasileiro, posto que os vários dados científicos apontam que a constitucionalidade integral no novo arcabouço jurídico florestal vai de encontro com as pesquisas científicas brasileiras e mundiais – principalmente porque as florestas e APP's são colocadas pela Ciência como algo que deve ser protegidas integralmente.

Quanto ao *International Peasant's Movement* (Via Campesina) e Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – CETRAF, observa-se que – segundo destacaram - esses eventos públicos são importantes juridicamente, mas também porque possibilitam uma denúncia nacional e internacional, principalmente quanto aos conflitos ligados à terra, poder e especulação monetária.

Apesar das associações liderarem a representação social nas audiências públicas analisadas – os movimentos sociais, ONGs e sindicatos ainda são essenciais como discursos comunicacionais necessários nas sociedades globalizadas, justamente para apontar *déficits* e cobrar soluções, conforme defendido por Gunther Teubner.

De outra banda, observa-se que o Supremo Tribunal Federal terá que sopesar entre as denúncias sociais e científicas com os argumentos igualmente científicos e econômicos, já que as comunicações das organizações voltadas para a manutenção e constitucionalidade integral do Novo Código Florestal destacam, entre vários pontos, a possibilidade do degradador reflorestar em local diverso ao crime praticado. Ademais, caso seja considerado inconstitucional, esse entendimento poderá acarretar em danos sociais e econômicos significativos, principalmente com a crise enfrentada no país nos últimos anos.

Outrossim, outro ponto defendido pelo Sistema financeiro na Suprema Corte versa sobre o aumento da produção de grãos no Brasil nos últimos anos e, se considerado inconstitucional, poderá impactar fortemente o agronegócio brasileiro, principalmente quanto às culturas aquáticas e produção agropecuária. Assim, observa-se que o Centro de Estudos do Agronegócio brasileiro defendeu a constitucionalidade integral do Novo Código como resultado de um grande pacto social feito entre o Legislativo e a sociedade.

Portanto, conforme defendido pelos órgãos ligados ao agronegócio naquela audiência pública, o STF precisa considerar que – apesar dos conflitos sociais e das irritações liderados pelos movimentos ambientalistas – o setor agrícola é líder na geração de riqueza e mão de obra no Brasil e, portanto, precisa ser analisado com muita cautela, a fim de evitar demissões em massa, perdas econômicas e retrocesso social e ambiental.

Por consequência, constatou-se ao longo da pesquisa que as audiências públicas e os amigos da corte têm sido importantes para o Judiciário brasileiro, mas também para a participação social – posto que é possível constatar a presença de movimentos sociais, ONGs, sociedade civil, pesquisadores e representantes estatais vinculados às questões ambientais, bem como grupos adversários, a exemplo daqueles mais voltados ao agronegócio brasileiro.

Nesse sentido, observa-se uma evolução democrática positiva, pois como apontado *alhures*, Democracia não significa produção de consenso, mas da possibilidade de dissenso. Isto é, em outras palavras que esses eventos têm sido um instrumento democrático para a formação e conhecimento dos próprios juízes que, via de regra, conhecem o Direito, mas não os assuntos interdisciplinares - conforme destacado pelos ministros ao longo das audiências públicas analisadas.

Por fim, a despeito dos protestos, essa “militância ecológica” conforme defendido por Philippe Nonet e Philip Selznick têm se mostrado eficaz para a preservação do meio ambiente, mas também para o aprimoramento da decisão jurídica brasileira, ainda que essa representação tenha acontecido mais pelas organizações e associações do que pelos indivíduos.

Quanto à pergunta cerne desta pesquisa, foi possível perceber que os participantes são plurais, abarcando desde os interessados diretos até a participação de terceiros interessados através dos *amici curiae* e dos participantes convocados para explanar acerca do tema e seus efeitos. Conseqüentemente essa abertura procedimental pode ser interpretada como um ganho potencial para o sistema jurídico brasileiro.

Além do mais, foi possível constatar que nas decisões sobre importação de pneus usados, queimadas de canaviais e proibição ao uso do amianto, a Suprema Corte brasileira levou em consideração os argumentos apresentados pelos debatedores, mas também considerou os riscos possíveis ao meio ambiente, aos trabalhadores, bem como aos consumidores finais.

Por outro lado, no que concerne a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o Novo Código Florestal, vê-se que há uma grande expectativa em torno da decisão, tanto pelos pesquisadores, movimentos sociais e órgãos públicos com interesses sobre a questão, mas igualmente quanto aos movimentos ligados ao agronegócio. Seja como for – conforme demonstrado no decorrer desta pesquisa – sempre há um autoajuste diante da decisão que poderá resultar em outras denúncias sociais e cobranças dos órgãos públicos.

Por fim, outro ponto importante constatado nos eventos analisados diz respeito à importância dos pesquisadores acadêmicos e seus resultados, visto que – até o momento – o Supremo Tribunal realizou vinte e duas audiências públicas e aceitou vários amigos da corte. Apesar da dificuldade de acesso das provas

apresentados pelos *amici curiae* ao longo do processo, muitos são convocados pelo Supremo Tribunal para expor pessoalmente suas opiniões, como se observa da audiência pública sobre amianto.

Portanto, numa palavra final, esses procedimentos aliados à participação social podem ser vistos como um fator positivo tanto para o judiciário quanto para a sociedade brasileira, especialmente em casos ainda emblemáticos, com notório interesse público e divergente de opiniões sociais e jurídicas. Um ganho democrático positivo nos últimos anos, conforme exaustivamente demonstrado no decorrer desta pesquisa.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. **Lei 12.651/2012 novo Código Florestal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 23 de novembro de 2017.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. In: **Lua Nova**. São Paulo, 76:49-86, 2009.

ALMEIDA, Leonardo Souza Santana. As audiências públicas no Supremo Tribunal Federal como instrumento apto a promover a democratização da interpretação constitucional e a integração da Constituição com a realidade constitucional. In: **Revista da Ejuse**. Sergipe, 19:29-70, 2013.

ALMEIDA, Eloísa M. **Sociedade civil e democracia: a participação da sociedade civil como *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em ciências sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

AVAAZ. O mundo em ação. Disponível em: <https://secure.avaaz.org/page/po/>. Acesso em: 26 maio de 2017.

BARRETTO, Vicente de Paulo. Uma nova (filosófica) leitura da ordem constitucional brasileira. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado.V06: Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo: UNISINOS, 2016.**

BARRETTO, Vicente de Paulo. Fundamentos morais do Estado Democrático de Direito. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS:mestrado e doutorado.V10: Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo:UNISINOS, 2013.**

CABRAL, Antônio. Os efeitos processuais da audiência pública. **Revista da Escola Superior do Ministério Público da União**. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-24-e-n.-25-julho-dezembro-de-2007-1/os-efeitos-processuais-da-audiencia-publica>. Acesso: 26 de maio de 2017.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CICHOWSKI, Rachel A. *Cours, rights and democratic participacion*. **Compative Political Studies**, n.39, p.50-75, 2006.

CORSI, Giancarlo. **GLU: glosario sobre la leorfa social de Niklas Luhmann I** *Gíancaríá Corsi, Elena Esposito. Claudio Baraldi; traducción de Miguel Romero Perez, Carlos ViJJaJohos; bajo Ja direccíon de Javier Torres Nafarrate. 192 (Autores, textos y temas. Ciencias Sociales; 9).*

CORSI, Giancarlo. **Movimentos de protesto sob a perspectiva Luhmaniana**. Palestra concedida via Skype pelo professor Giancarlo Corsi da *Universitá de Módena e Reggio Emílio - Itália*, ao Grupo de Pesquisa Direito, Transdisciplinaridade e Transformações Sociais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Unisinos, sobre a intermediação da professora Sandra Regina Martini, em 06 de outubro de 2016.

CLAM, Jean. **Questões Fundamentais de uma teoria da sociedade**. Contingência, paradoxo, só-efetuação. Tradução de Nélio Schneider. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2006.

DEL PRÁ, Carlos Gustavo Rodrigues. **Amicus curiae**: instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. / Carlos Gustavo Rodrigues Del Prá. Curitiba: Juruá, 2011.

FANTE, Fabíola. Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico. *In: Sociologia política das instituições judiciais*. / Organizador Fabiano Engelman. Porto Alegre: Editora da UFRSG/CEGOV 2017.

FANTE, Fabíola. **Mobilização social e luta por direitos do movimento feminista e a campanha pela descriminalização e legalização do aborto no Brasil**. Disponível: <em:https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/mobilizacao-social-e-luta-por-direitos-movimento-feminista-e.pdf>. Acesso em 04 de nov. 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil**: correntes e contracorrentes na atualidade/ Maria da Glória Gohn. São Paulo: Cortez, 2017.

GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

HARPER, Fowler V.; ETHERINGTON, Edwin D. Lobbyists before the Court. **University of Pennsylvania Law Review**, vol. 101, 1.172-1.176, 1953.

KRISLOV, Samuel. The amicus curiae brief: from friendship to advocacy. **The Yale Law Journal**, vol. 72, 694/721, 1963.

JASPER, James M. **Protesto: uma introdução aos movimentos sociais**/James M. Jasper; tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

LEFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Tradução: Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LOWMAN, Michael. The litigating amicus curiae: when does the party begin after the friends leave? **American University Law Review**, vol. 41, 1.243/1.299, 1992.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 56, núm. 2, 2013, pp. 311-349.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. / Niklas Luhmann; tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes. 2016.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. / Niklas Luhmann; tradução de Javier Torres Nafarrete. México: Herder, 2006.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. / Niklas Luhmann; tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. /

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. / Niklas Luhmann: tradução de Ciro Marcondes Filho. – São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMANN, Niklas. *Organización y decision*. / Niklas Luhmann: tradução de Darío Rodríguez Mansilha. *Universidad Iberoamericana*, México, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Poder**. Tradução de Martine Creusot de Resende Martins, 2ª ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1992.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesco**. / Niklas Luhmann; Tradução Javier Torres Nafarrate (Coord). México: Iberoamericana, 1992.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria Conceição Côrte-Real. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. / Marcelo Neves; tradução do autor. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARTINI, Sandra Regina; MAIA, Selmar José. **O movimento entre os saberes: a transdisciplinaridade e o direito II** / Sandra Regina Martini e Selmar José Maia (Orgs.). – Porto Alegre: Evangraf, 2016.

MAIA, Selmar José; Rocha, Leonel Severo. Movimentos sociais, direito e democracia: uma abordagem sistêmica sociojurídica das mobilizações de massa nas sociedades policontexturais brasileiras na era da internet. *In*: MELO, Milena Petters; ROCHA, Leonel Severo (organizadores). **Políticas Constitucionais e Sociedade. Jurisdição e democracia II**. Santa Catarina, Editora Prismas, 2017.

MAIA, Selmar José; MARTINI, Sandra Regina. Direito e movimentos sociais no Brasil: um estudo a partir das audiências públicas do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Teoria do Direito e Evolução Social**. V. 4, n 2, 2016, p. 102-117.

MAB. Movimentos dos Atingidos por Barragens. **Tragédia anunciada**. Disponível em: <<http://tragedianunciada.mabnacional.org.br/2016/03/02/governo-se-rende-a-samarco-vale-bhp-billiton/>> Acesso em: 18 de nov. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 22ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, Malheiros Editores, 2014.

MEDINA, Damares. **Amicus Curiae: amigo da corte ou amigo da parte?** / Damares Medina. São Paulo: Saraiva, 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. / Édis Milaré. 9 ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 243.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Audiências Públicas: novas práticas no Sistema de Justiça brasileiro e o princípio democrático (participativo). *In*: ENGELMANN, Wilson; ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado, n° 9**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo**. / Philippe Nonet e Philip Selznick; tradução de Vera Ribeiro; introdução de Robert A. Kagan. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

OST, François. **O tempo do direito**/ François Ost; tradução Élcio Fernandes; revisão técnica Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru, SP: Educs, 2005.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. A democracia participativa e o desenvolvimento sustentável: a busca de uma racionalidade ambiental. *In*: **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2: 9-26, jul./dez. 2015.

RAIS, Diogo. **A sociedade e o Supremo Tribunal Federal: o caso das audiências públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

REIS, Márton. **O gigante Acordado**: manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013.

ROCHA, Leonel Severo. **A construção sociojurídica do tempo**. / Leonel Severo Rocha, Francisco Carlos Duarte (coords.). / Curitiba: Juruá, 2012.

ROCHA, Leonel Severo. **A verdade sobre a aupoiese no direito**. / Leonel Severo Rocha, Michael King, Germano Schawartz. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

ROCHA, Leonel Severo. **Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito**. / Leonel Severo Rocha, Germano Schwartz, Jean Clam. 2ª ed., ver. e ampl. Livraria do Advogado Editora, 2013.

ROCHA, Leonel Severo; MARTINI, Sandra Regina. **Teoria e prática dos sistemas sociais e direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia Jurídica e Democracia**. 2ª ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2003.

ROCHA, Leonel Severo; AZEVEDO, Guilherme de. Notas para uma teoria da organização da decisão jurídica autopoietica. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica Jurídica e Teoria do Direito (RECHTD)**, 4 (2): 193-213, julho-dezembro 2012.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV Editora, 2013.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Luta por direitos, rebeliões e democracia no século XXI: algumas tarefas para pesquisa em direito. In: ENGELMANN, Wilson; ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz (Orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado, n° 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

*RODRÍGUEZ, Darío. **Comunicaciones de la Organización**. / Darío Rodriguez M y Maria Pilar Opazo B. com la colaboración de René Ríos F. Pontificia Universidade Católica do Chile. Pilar, 2007.*

*RODRÍGUEZ, Darío; ARNOLD, Marcelo. **Sociedad y teoría de sistemas**. 4ª ed. Santiago de Chile: Editorial Universitaria El saber y La cultura, 2007.*

*ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. / Pierre Rosanvallon; traducción de: Horacio Pons. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial, 2015.*

*ROSANVALLON, Pierre. **La sociedad de los iguales**. / Pierre Rosanvallon; traducción de: Maria Pons. Barcelona, 2012.*

RUIBAL, Alba M. *Mobilización y contra-mobilización legal: propuesta para su análisis em América Latina. **Política y gobierno**, v. XXII, N. 1, p. 175-198, 2015.*

SENADO FEDERAL. **Notícia do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/05/participantes-de-audiencia-defendem-continuidade-do-mais-medicos>>. Acesso em: 21 jun. de 2017.

SANTAELLA, Lucia. Movimentos sociais não são mais os mesmos. *In*: FILHO, Willis Santiago Guerra (Coord.). **Alternativas poético-políticas ao Direito**: a propósito das manifestações populares em junho de 2013 no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SOUZA, Luciana Cristina de. A função social do direito e a concreção da cidadania. *In*: Costa, Igor Sporch da; Miranda, João Irineu de Resende (Orgs.). **Direito e movimentos sociais**: a busca pela efetivação da igualdade. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUZA, Janaína de Carvalho Pena. **A realização de audiências públicas como fator de legitimação de jurisdição constitucional**. *In*: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v 10, n. 17, p. 385-413, jul/dez.2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência pública simboliza a democracia**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110046>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>>. Acesso em: 03 jun. de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiências públicas: perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=audienciaFaq&pagina=faq>>. Acesso em: 03 maio de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo nº 508 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo508.htm>>. Acesso em 02 de out. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência pública: saúde**. Brasília: Secretaria de Documentação, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência pública sobre Biossegurança**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69419>>. Acesso em: 28 de novembro de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência pública sobre importação de pneus usados**. Disponível em:

em<<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?paginaAtual=2&tipo=realizada>>. Acesso em 20 de out. de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência pública sobre o Novo Código Florestal**. Disponível

em<<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?paginaAtual=2&tipo=realizada>>. Acesso em 05 de nov. de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Audiência Pública sobre amianto**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mwnVI3nxDNo>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

SCHWARTZ, Germano. Reduzindo a complexidade: direito e democracia na obra de Leonel Severo Rocha. *In*: BARRETTO, Vicente de Paulo. **Direito e Sociedade Policontextural**. / Vicente de Paulo Barretto, Francisco Carlos Duarte, Germano Schwartz. Curitiba: Appris, 2013.

TEUBNER, Gunther. **O direito como um sistema autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1989.

TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais: constitucionalismo social na globalização**. São Paulo: Saraiva, 2016.

VANHALA, Lisa. ***Making rights a reality? Disability rights activists and legal mobilization***. Nova York: Cambridge University Press, 2011a.

WARREN, Ilse Scherer. Movimentos sociais e geração de novos direitos em tempos globais: o caso brasileiro. *In*: GOHN, Maria da Glória e BRINGEL, Breno M. (orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis,RJ: Vozes, 2012.