

*Ideologia versus Sociologia na Política Estadual Brasileira: nota de
pesquisa**

Fabiano Santos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
fsantos@iesp.uerj.br

Cristiane Batista

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO
cristiane.batista@unirio.br

Trabalho em desenvolvimento

Não citar sem autorização dos autores

Abril 2015

* Participaram da elaboração do *paper* as alunas de Ciência Política da UNIRIO Izadora Fernandes, Bruna Pregizer e Mariani Ferri de Holanda, como bolsistas de Iniciação Científica. Agradecimentos especiais à Celina Souza e Ricardo Ceniviva por sugestões metodológicas fundamentais.

Introdução

O exame dos gastos sociais no Brasil por estado desde o início da democratização revela aumento expressivo em seus níveis a partir dos anos 2000 em todas as unidades da federação. Razoável sustentar, como o faz parte da literatura especializada, que tal mudança no padrão de gasto em saúde e educação, áreas centrais deste tipo de despesa, e de forma relativamente uniforme, remete a regulamentações aprovadas ao longo da década dos 90 do século passado com o escopo de impor de forma mais acurada as determinações emanadas do texto constitucional de 1988 e de emendas promulgadas posteriores¹. Assim, não necessariamente fatores relacionados à orientação ideológica dos governos, maior alinhamento político entre governos estadual e federal ou alterações relevantes no nível de desenvolvimento econômico dos estados explicariam tal crescimento.

Não obstante, o mesmo conjunto de dados que indica a elevação geral dos gastos em educação e saúde permite detectar variação significativa entre os estados e ao longo do tempo nos níveis alcançados no que concerne tal incremento. O presente trabalho propõe alguns parâmetros para o entendimento desta variação. Utilizando-se da literatura recente sobre gasto social na federação brasileira, buscaremos identificar os fatores que explicam as diferenças existentes no processo decisório em torno de políticas sociais nos estados. Basicamente, o que propomos é a confrontação de hipóteses clássicas da sociologia política, as quais têm como fundamento explicativo o grau de desenvolvimento econômicos dos estados, com hipóteses mais propriamente políticas e institucionais, tais como as que levam em conta fatores como ideologia e alinhamento do governo estadual à coalizão estabelecida no âmbito federal.

A primeira linha teórica trata a política como epifenômeno. Vale dizer, o fenômeno político é inteiramente determinado por conflitos e clivagens radicados na estrutura social. Portanto, o processo decisório em torno de políticas públicas, ou de políticas sociais, mais especificamente, estaria relacionado a indicadores, por exemplo, de maior ou menor desenvolvimento socioeconômico. Variações nas despesas dos estados em itens como saúde e educação, em outras palavras, seriam explicadas por variações observadas em taxas e indicadores sócio-demográficos.

¹ Ver Arretche (2009).

A segunda corrente de investigação, não obstante reconhecer a relevância de fatores socioeconômicos para entendimento do fenômeno político, enfatiza em seus modelos explicativos elementos advindos do conflito propriamente político. Nesse sentido, alinhamentos partidários e ideológicos, formato de coalizões, calendário eleitoral seriam parâmetros igualmente centrais na explicação do processo de tomadas de decisão dos principais atores da cena política de uma nação.

Em síntese, o objetivo da presente nota de pesquisa é confrontar a hipótese sociológica e a hipótese política à guisa de ilustrar a importância de variáveis políticas na definição de políticas públicas no âmbito da federação brasileira. Em outras palavras, o que melhor explicaria a variação do gasto em saúde e educação nos estados brasileiros, o grau do desenvolvimento econômicos dos estados, como defende a hipótese clássica da sociologia política, ou configurações do arcabouço político, como ideologia dos governos estaduais e seu alinhamento com o governo federal?

A importância do estudo, assim nos parece, consiste em sugerir uma nova luz sobre a questão de como variáveis políticas impactam variações observadas no gasto social no Brasil, discussão essa que tem intrigado diversos analistas, tanto de políticas públicas quanto de partidos políticos². Duas advertências se fazem necessárias. A primeira remete aos fatores jurídicos e institucionais que envolvem o tema dos gastos sociais. Por um lado, é sabido que gastos como saúde e educação sofreram forte regulamentação a partir da Constituição de 1988 e emendas posteriores, acarretando a redução da margem de manobra dos atores políticos locais no que tange o processo decisório em torno dessas políticas. Por exemplo, a Emenda Constitucional 29, de 2000, estabeleceu que as esferas estaduais destinassem 12% de suas receitas à saúde. No caso da educação (Fundef/Fundeb, EC 14/1996), a Carta de 88 determina alíquota ainda mais elevada, 25%. Por outro lado, embora a rigidez incida sobre ambas as despesas, consideradas clássicas nos estudos de política social, é possível sustentar que ainda exista espaço para que prioridades de governo atinentes à área social apareçam no âmbito da saúde, dado o nível de vinculação relativamente baixo, ademais de mais recente, vis-à-vis o verificado no âmbito da saúde, mais alto e originado nos primórdios da redemocratização.

² Ver, por exemplo, Ribeiro 2005 e Sátyro 2008.

Uma segunda advertência advém da questão relativa ao período coberto pela análise dos dados. É comum na literatura observarmos a utilização de séries temporais tão extensas quanto possíveis, por exemplo, cobrindo todo o período da redemocratização, desde que o novo marco legal da democracia veio à luz. Contudo, em se tratando de indicadores de gasto em saúde e educação, preocupações quanto à consistência dos dados emergem algumas ponderações, sobretudo quanto às informações oriundas do Tesouro Nacional. Isso porque até 2002 não existia uniformidade de critérios para o agrupamento de despesas sob a rubrica de gastos em educação e saúde. Ademais, os instrumentos de controle do comportamento dos governadores, notadamente, os Tribunais de Contas, encontravam-se desaparelhados para o acompanhamento e aferição das decisões e políticas estabelecidas pelos Executivos estaduais. Finalmente, apenas recentemente políticas de financiamento mais agressivas foram criadas como incentivos para adesão por parte dos entes federados a seguirem as determinações emanadas do texto legal concernentes aos gastos em política social. Por tais motivos, delimitamos como corte o ano de 2002 como momento inicial da análise empírica.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: nas próximas duas seções descrevemos os argumentos e hipóteses centrais das duas linhas de análise em confrontação, respectivamente, a perspectiva sociológica e a perspectiva política; em seguida, apresentamos nosso argumento, as hipóteses e o contexto do experimento; depois fazemos os testes e apresentamos seus principais resultados; fechamos com uma pequena discussão sobre o confronto entre as duas perspectivas sob exame nesta nota de pesquisa.

A Perspectiva Sociológica

O enfoque sociológico possui uma lógica que lhe é específica. Embora exista certa variação no conteúdo nas análises formuladas pelos autores filiados a essa abordagem³, o ponto de partida é invariavelmente o mesmo, assim como a sequência das relações causais. Os autores e obras analisados sob o prisma da perspectiva sociológica procuram investigar a maneira pela qual o sistema político brasileiro tem sofrido efeitos das contínuas transformações sociais ensejadas pelo desenvolvimento econômico e a crescente

³ Jaguaribe (1962), Furtado (1969), Soares (1973).

urbanização do país no pós-guerra. O impacto político de um desenvolvimento socioeconômico marcado por peculiaridades é diagnosticado de maneira direta, estando as variáveis políticas sempre a serviço de uma estrutura social em transformação.

A tradição da sociologia política brasileira basicamente segue os passos pioneiros de Celso Furtado (1969), o qual observa que o desenvolvimento econômico que se desenrola no país a partir de 1930, ainda que hesitante, não deixou de repercutir no sistema tradicional de poder, pois seu efeito mais importante foi o de produzir a decolagem de um processo irreversível de urbanização. A estagnação do setor agroexportador associada à sedução de mobilidade social oferecida pelos altos salários pagos pelas indústrias nascentes, e um Estado em expansão, alteram radicalmente a distribuição populacional brasileira e, por decorrência, transfere o centro de gravidade do poder político. Segundo Furtado, o eleitorado passa com rapidez de majoritariamente rural para majoritariamente urbano. Para efeitos da presente nota de pesquisa, esta visão explicaria um maior investimento em termos de gastos sociais nos estados mais urbanizados, os quais nenhuma relação guardariam com variáveis de natureza propriamente política.

Assim, pela abordagem sociológica, os fenômenos políticos são inteiramente determinados por conflitos e clivagens radicados na estrutura social. Em geral, a tendência tem sido de se apontar para o fato elementar de que o desenvolvimento econômico torna a sociedade mais complexa. Por exemplo, as clivagens sociais multiplicam-se, os recursos de poder dispersam-se, e assim criam-se as condições para a institucionalização de um sistema político competitivo e plural, embora com baixa representatividade do sistema partidário.

A premissa da não representatividade do sistema partidário, que compõe o argumento da abordagem sociológica da política, apoia-se nos problemas causados pelo desenvolvimento socioeconômico em duplo sentido. Por um lado, ela supõe que o desenvolvimento econômico, por não ter sido resultado de um esforço consciente da parte de certos atores sociais, não trouxe consigo a crítica e a subsequente reforma institucional de um sistema político de representação puramente formal. Tal sistema agiria apenas no sentido de escamotear relações de lealdade tradicionais e, portanto, antagônicas à situação de conflito social estabelecida por uma urbanização precoce.

Por outro lado, a premissa da não representatividade pode ir além do velho contraste entre o Brasil legal e o Brasil real implícito em algumas reflexões da tradição sociológica da política brasileira. Observa-se, por exemplo, em um clássico como Guerreiro Ramos (1961), que a perda da representatividade do sistema partidário brasileiro se encontra associada a outras variáveis. Ele atenta para o problema da incorporação política de novos atores sociais emergentes via o processo de industrialização e, por isso, seu diagnóstico é determinado pelo tipo de desenvolvimento socioeconômico do país.

Para Ramos, as modificações ocorridas na estrutura social brasileira não poderiam de deixar de repercutir na esfera política do país, mas sua desconfiança é de que essas mudanças atuariam no sentido de subtrair representatividade do sistema político. E isto por dois motivos: em primeiro lugar, os novos atores sociais, embora predispostos a um conflito político-ideológico, não foram capazes de construir organizações políticas autônomas de modo a lhe garantir representatividade autêntica. Em segundo, os partidos existentes demonstram não possuir flexibilidade suficiente para absorver as demandas desses atores. Resultou desse duplo processo que o eleitorado não votava mais segundo orientação partidária, mas sim em candidatos que atuavam à revelia dos partidos.

Dada a premissa da não representatividade da perspectiva sociológica pressupõe-se, portanto, que a tomada de decisão dos governos em termos de gastos públicos se processa a revelia de sua inclinação ideológica ou partidária. Vale dizer, as variações em termos de gastos públicos, em geral, e de gastos sociais, em particular, não expressariam a vontade dos atores políticos, mas estariam sim associadas ao grau de desenvolvimento socioeconômico de uma dada unidade da federação.

Ideologia e Políticas Públicas

No cerne do debate em torno do impacto da ideologia dos governos, que deve levar em conta não só o partido político de filiação dos governantes, mas também a sua coalizão de apoio, além da sua agenda de políticas, encontra-se a indagação sobre se os princípios ideológicos que regem o Executivo, seja federal, estadual ou municipal, produzem impacto nas políticas públicas. A pergunta que se apresenta nessa literatura é: faz diferença em

termos de políticas públicas quando o chefe do Executivo pertence a um partido ou adote uma linha programática de governo, ou, dito de forma mais ampla, identificado com a esquerda, centro ou direita?

Uma vertente da literatura, direcionada a países da União Europeia, sustenta que partidos de esquerda quando no governo gastam mais do que partidos de direita. Em países governados por partidos de esquerda, segundo essa literatura, os gastos com bem-estar social são significativamente mais altos, enquanto países governados por partidos de direita têm os gastos nessas áreas reduzidos. ⁴ Estudos direcionados ao contexto norte-americano, por sua vez, verificam diferença entre a condução de políticas macroeconômicas e fiscais desempenhadas por governos Democratas e aquelas executadas por governos Republicanos. ⁵

Para a América Latina, há uma diversidade de estudos que investigam o impacto das instituições políticas domésticas sobre o gasto público e o déficit fiscal. ⁶ Parte desses estudos verifica que as características políticas dos governos latino-americanos influenciam significativamente tanto seu gasto público quanto em seu comportamento fiscal. ⁷ Nessa mesma linha de análise, Huber, Mustillo e Stephens (2004) constatam que os determinantes do gasto em educação e saúde são diferentes dos determinantes do gasto em seguridade e bem-estar social. As variáveis que influenciam positivamente o gasto em educação e saúde são abertura comercial, população com até 16 anos e partidos de esquerda; as que influenciam negativamente, déficit e pontos de veto. Já os determinantes do gasto em seguridade e bem-estar social são população com mais de 65 anos, governos de direita e déficit público; as duas primeiras variáveis influenciando positivamente e a última negativamente.

Outros estudos sobre a região revelam que o desemprego é maior em governos de direita do que em governos de esquerda ou centro ⁸ e que, além disso, os gastos com

⁴ Hicks e Swank (1984).

⁵ Alesina e Rosenthal (1995); Tufte (1978).

⁶ Alesina *et alii* (1999); Jones, Sanguinetti e Tommasi (1999); Mejía Acosta e Coppedge (2001); Amorim Neto e Borsani (2004); Hallerberg e Marier (2004).

⁷ Amorim Neto e Borsani (2004).

⁸ Borsani (2003).

educação e saúde são mais elevados em governos de esquerda majoritários, quando comparados aos demais governos (de centro e direita, unitários ou divididos).⁹

A discussão em torno do impacto da ideologia sobre as políticas públicas foi muito acirrada e oportuna nos anos de 1980 e 1990, com o advento da globalização. Sobretudo para os países em desenvolvimento na América Latina, a preocupação centrava-se no intenso processo de internacionalização dos mercados e como este afetaria a autonomia dos Estados nacionais da região no direcionamento das políticas públicas domésticas. Duas linhas de indagações emergiram deste contexto: uma versando sobre o possível impacto de variáveis institucionais endógenas sobre os resultados de políticas públicas; e a outra girando em torno da inflexão ideológica ocorrida no perfil dos governantes latino americanos, inflexão no sentido de os tornarem mais propensos a perseguir políticas redistributivas.

Seriam as instituições políticas latino-americanas relevantes para explicar as prioridades em termos de políticas públicas em um contexto globalizado? Dito de forma mais específica, o presidencialismo de coalizão, sistema político vigente em muitos países da América Latina, teria algum efeito específico sobre o perfil de decisões políticas tomadas? Essa nova configuração política da região, onde partidos de esquerda ampliam seu acesso ao poder Executivo, modificou o padrão de prioridades de políticas públicas a ponto de se poder afirmar que a diversidade ideológica dos partidos políticos afetam de forma relevante as políticas governamentais?

Relevante destacar que parte substantiva da literatura comparada responde negativamente às questões colocadas acima.¹⁰ Segundo vários scholars, as “democracias de terceira onda”¹¹ convivem com sistemas partidários pouco institucionalizados, instabilidade nos padrões de competição interpartidária, fragilidade no enraizamento dos partidos na sociedade, baixo grau de legitimidade, disciplina e organizações partidárias.¹² Para o caso brasileiro, especificamente, identificam os parlamentares como maximizadores

⁹ Batista (2006).

¹⁰ Mainwaring (2001) e Ames (2003) são exemplos dessa literatura.

¹¹ Termo cunhado por Huntington (1991) para definir os sistemas democráticos pós-1974, aí incluídos os países da América Latina.

¹² Mainwaring (2001).

de benefícios pessoais e retorno eleitoral e veem as instituições brasileiras como patrocinadoras desse comportamento individualista, pouco partidarizado.¹³

Diferente linha de investigação, no entanto, argumenta que o comportamento dos parlamentares brasileiros não é predominantemente individualista e autointeressado, sendo,¹⁴ ao contrário, pautado por posições assumidas pelos partidos aos quais são filiados. Além disso, defende que a atuação das agremiações partidárias em plenário segue um padrão ideológico bastante definido. Mais do que isso, é possível observar um padrão de coalizões partidárias consistente, que permite enquadrá-las no *continuum* ideológico clássico, esquerdo-direita.¹⁵

As análises citadas nos parágrafos anteriores, contudo, são, em sua maioria, anteriores ao período de ampliação de governos de esquerda na América Latina e no Brasil, em particular. A contribuição do presente estudo consiste em investigar o impacto das configurações do arcabouço político, como ideologia dos governos estaduais e seu alinhamento com o governo federal, sobre as políticas públicas em um período de razoável pluralismo partidário, sobretudo como resultado da ascensão de partidos de inclinação de esquerda ao poder. Além disso, promoveremos a confrontação de tais hipóteses mais “políticas” com as hipóteses clássicas da sociologia política, as quais têm, como visto, fundamento explicativo no grau de desenvolvimento econômico dos estados.

Hipóteses e contexto do experimento

A proposição que queremos testar na nota de pesquisa advém da literatura sobre política brasileira que insiste na relevância das preferências ideológicas sobre o comportamento dos atores. Defendemos o argumento simples de que tal perspectiva é correta e que sim, é possível observar diferenças significativas nas decisões e prioridades de políticas públicas dos governos estaduais no Brasil em função das distintas famílias ideológicas das quais se originam os governadores. Realizaremos testes para ilustrar a plausibilidade do argumento tendo o gasto social, em saúde e educação, como contexto do experimento. Confrontaremos nossa proposição com a perspectiva clássica da sociologia

¹³ Ames (2003).

¹⁴ Figueiredo e Limongi (1999, 2008); Santos (2003); Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009).

¹⁵ Limongi (1994).

segundo a qual fenômenos políticos podem ser explicados e entendidos levando-se em consideração diferenças existentes na estrutura social das unidades de análise relevantes, tais como países, estados ou cidades. Utilizaremos, finalmente, variáveis demográficas como controle.

Assim sendo, a hipótese básica do trabalho é tão simples quanto:

Hipótese 1: o gasto social, em saúde e educação, nos estados brasileiros é função do posicionamento ideológico dos atores que os governam.

Como desdobramento da hipótese 1, temos a clássica noção do que sejam as prioridades de gasto de atores colocados à esquerda do espectro ideológico. Assim:

Hipótese 2: governadores posicionados à esquerda do espectro tendem a gastar mais na área social do que governadores posicionados à direita do espectro.

A proposição teórica derivada da perspectiva sociológica sugere que as decisões dos atores políticos são determinadas pelo grau de modernização de sua estrutura social. Um bom indicador desta variação, clássico na literatura, é a taxa de urbanização alcançada por uma unidade política qualquer. Quanto mais urbanizada for esta unidade, maiores são os setores secundários e terciários de sua economia, maior a divisão social do trabalho, relativamente às demais unidades relevantes, por suposto de estrutura sócio econômica mais simplificada e baseada no setor primário da economia.

O impacto político da modernização é mais do que conhecido, valendo aqui apenas ressaltar seus aspectos mais relevantes para o teste que se segue. Maiores graus de pluralismo político e societal são esperados em regiões mais urbanizadas e de maior desenvolvimento econômico. Maior pluralismo político redundará em maior competição partidária e eleitoral o que por sua vez, leva a que governos se preocupem em atender às expectativas de cidadãos mais autônomos, ávidos por bens e serviços públicos com um mínimo de qualidade. Assim, é de se supor que resultados concernentes a políticas públicas também sofram influência de fatores vinculados à estrutura socioeconômica. Decisões atinentes ao gasto social, por exemplo, certamente, sofrem impacto dos níveis de

modernização alcançados por uma unidade política qualquer relativamente a unidades mais atrasadas. Os eleitores, em unidades mais socialmente mais complexas, esperam esforços mais visíveis dos governantes em áreas como saúde e educação, pressupostos centrais do bem estar individual e pleno desenvolvimento das capacidades individuais nas sociedades modernas. Nesta nota de pesquisa, a variável taxa de urbanização será utilizada como indicador do nível de modernização relativa dos estados. Assim, podemos formular, para fins de confrontação com as hipóteses “políticas” formuladas acima:

Hipótese 3: o gasto social, em saúde e educação, nos estados brasileiros é função do grau de urbanização destes estados.

Hipótese 4: quanto maior a taxa de urbanização em um estado maior o gasto social, em saúde e educação.

Antes da realização dos testes, vale à pena discorrer sobre o contexto do nosso experimento, isto é, o gasto social nos estados brasileiros. Pelo menos dois pontos são de vital relevância em nossa discussão:

- 1) A primeira remete aos fatores jurídicos e institucionais que envolvem o tema dos gastos sociais. Por um lado, é sabido que gastos como saúde e educação sofreram forte regulamentação a partir da Constituição de 1988 e emendas posteriores, acarretando a redução da margem de manobra dos atores políticos locais no que tange o processo decisório em torno dessas políticas. Por exemplo, a Emenda Constitucional 29, de 2000, estabeleceu que as esferas estaduais destinassem 12% de suas receitas à saúde. No caso da educação (Fundef/Fundeb, EC 14/1996), a Carta de 88 determina alíquota ainda mais elevada, 25%. Por outro lado, embora a rigidez incida sobre ambas as despesas, consideradas clássicas nos estudos de política social, é possível sustentar que ainda exista espaço para que prioridades de governo atinentes à área social apareçam no âmbito da saúde, dada nível de vinculação relativamente baixo, ademais de mais recente, vis-à-vis o verificado no âmbito da saúde, mais alto e originado nos primórdios da redemocratização.

2) É comum na literatura observarmos a utilização de séries temporais tão extensas quanto possíveis, por exemplo, cobrindo todo o período da redemocratização, desde que o novo marco legal da democracia veio à luz. Contudo, em se tratando de indicadores de gasto em saúde e educação, preocupações quanto à consistência dos dados emergem algumas ponderações, sobretudo quanto às informações oriundas do Tesouro Nacional. Isso porque até 2002 não existia uniformidade de critérios para o agrupamento de despesas sob a rubrica de gastos em educação e saúde. Ademais, os instrumentos de controle do comportamento dos governadores, notadamente, os Tribunais de Contas, encontravam-se desaparelhados para o acompanhamento e aferição das decisões e políticas estabelecidas pelos Executivos estaduais. Finalmente, apenas recentemente políticas de financiamento mais agressivas foram criadas como incentivos para adesão por parte dos entes federados a seguirem as determinações emanadas do texto legal concernentes aos gastos em política social. Por tais motivos, consideramos que qualquer efeito significativo de nossas variáveis sobre a variação do gasto em saúde e educação somente adquire relevância teórica quando delimitamos os testes para o período posterior ao ano de 2002.

Assim sendo, esperamos, primeiro, encontrar efeitos mais consistentes de nossas variáveis sobre o gasto em saúde vis-à-vis o gasto em educação, por conta da alíquota de vinculação maior neste tipo de despesa e em segundo, baixos coeficientes de correlação em seu conjunto dada a restrição no período de análise, cobrindo 12 anos, e a natureza da unidade de análise utilizada, estado/ano, impondo o emprego de modelos de painel. A pouca quantidade de casos, em torno de 200 pontos de observação estado/ano, relativamente à quantidade de variáveis do lado esquerdo da equação, no qual devem estar incluídos os estados para dar conta de seus efeitos fixos sobre a variável dependente, reduz os graus de liberdade do modelo, reduzindo, por decorrência, a margem de variação dos parâmetros teoricamente relevantes.

Modelo estatístico e testes econométricos

Antes de especificar o modelo e a natureza dos testes, examinamos as características gerais de nossas variáveis dependentes, quais sejam, a despesa por unidade da federação/ano em saúde e educação de 2002 a 2013 ponderada pelo PIB per capita de cada estado. O Quadro I abaixo apresenta as informações relevantes, a saber, média, desvio padrão, valores mínimos e máximos das variáveis dependentes.

Quadro I – Gasto em Saúde e Educação nos Estados Brasileiros em mil reais / PIB estadual – 2002-2013

	Saúde	Educação
Média	22,70	35,13
Desvio Padrão	12,17	60,98
Mínimo	4,10	0,14
Máximo	64,15	974,68

Fontes: Tesouro Nacional (gasto social) e IPEADATA (PIB estadual a preço de mercado corrente).

Percebe-se que, ao contrário do esperado, a variação do gasto em saúde é significativamente menor do que a verificada em educação (desvio padrão de 12,7 contra média de 22,7 em saúde, contra média de 35,1 e desvio de 60,9 em educação). Diferente do que esperávamos por conta da determinação Constitucional de uma alíquota uniforme de 25% do orçamento de despesa na rubrica educação, contra a determinação emanada da emenda 29 de 2000 de um montante de 12% dos gastos em saúde. Assim, a rigidez é maior em educação, gerando a expectativa de variação menor em educação, do que em saúde. No presente momento não temos nenhuma hipótese capaz de sugerir motivos para a reversão de nossa expectativa. De todo modo, encontramos variação suficiente nos dados, tanto nos de saúde, quanto nos relativos à educação, para a estimação da força dos parâmetros relacionados às nossas variáveis explicativas.

Para fins de testar a confrontação de hipóteses oriundas das teses sociológicas e políticas sobre as despesas em saúde e educação nos 27 estados brasileiros em cada ano (unidade de análise sendo o par estado/ano) no período compreendido entre 2002 e 2013, rodaremos modelos básicos de análise que estimam, simultaneamente, a influência de

variáveis políticas (governo de esquerda, governo de centro, maioria legislativa e apoio presidencial), socioeconômicas (taxa de urbanização) e demográficas, como forma de controle (população idosa e população em idade escolar), sobre os gastos sociais nos estados brasileiros. O modelo básico de nosso teste é o que se segue:

Modelo I

$$\begin{aligned}GS_{it} = & b_0 + b_1Esq_{it} \\ & + b_2Cen_{it} \\ & + b_3Maiolegcoal_{it} \\ & + b_4Apoiopres_{it} \\ & + b_5Popidosa_{it} \\ & + b_6Popidescol_{it} \\ & + b_7Urb_{it}\end{aligned}$$

Onde:

GS = Gasto em saúde ou educação em mil reais / PIB estadual. ¹⁶

Esq = *Dummy* para governos de esquerda.

Cen = *Dummy* para governos de centro. ¹⁷

Maiologcoal = *Dummy* para governos com maioria na Assembleia Legislativa. ¹⁸

Apoiopres = *Dummy* para governos cujo partido pertence à coalizão do presidente da República.

Popidosa = População com mais de 65 anos no estado *i* no ano em milhares. ¹⁹

Popidescol = População com idade entre 5 e 19 anos no estado *i* do ano *t*. ²⁰

Urb = taxa de urbanização no estado *i* no ano *t*. ²¹

i = estado (1, 2, 3, ..., 27).

t = 1986, 1987, 1988, 19892013.

Os sinais esperados para os coeficientes das variáveis explicativas para a análise dos estados encontram-se no quadro abaixo:

Quadro II. Sinais dos Coeficientes das Variáveis Explicativas

VARIÁVEL EXPLICATIVA	SINAL ESPERADO
Esq	+
Cen	+/-
Maiologcoal	+
Apoiopres	+
Popidosa	+
Popidescol	+
Urb	+

Como visto na discussão precedente, para a variável dependente, *gasto social* (GS), serão utilizados dois indicadores separadamente: gasto em saúde e gasto em educação, todos

¹⁶ Fontes: Tesouro Nacional (gasto social) e IPEADATA (PIB estadual a preço de mercado corrente).

¹⁷ Governos de direita foram utilizados como base comparativa.

¹⁸ Assume valor 1 quando os partidos da coligação eleitoral que elegeu o governador compõem a maioria das cadeiras na Assembleia Legislativa e 0, caso contrário.

¹⁹ Fonte: PNADs/IBGE.

²⁰ Fonte: Ministério da Saúde.

²¹ Fonte: PNADs/IBGE.

divididos pelo PIB estadual. Sendo assim, o modelo será estimado duas vezes, um para cada indicador de gasto social.

A variável referente à ideologia do governo estadual foi constituída através de um *survey* a partir de informações coletadas mediante o desenvolvimento de um questionário enviado a cientistas políticos, sociólogos, juristas e jornalistas ligados à área política em todos os estados da federação brasileira. Neste questionário, os entrevistados classificaram ideologicamente os mandatos dos governadores dos seus respectivos estados nas eleições de 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010 em esquerda (1), centro-esquerda (2), centro (3), centro-direita (4) e direita (5), com base na plataforma eleitoral dos governadores, e não apenas utilizando seu partido como observação. A informação colhida foi posteriormente ponderada e utilizada na construção de um índice ideológico utilizado nesta análise. Neste caso, os governos classificados como de centro-esquerda e centro-direita foram incluídos nas categorias esquerda e direita, respectivamente, agrupando os governos estaduais em esquerda, centro e direita.²² A classificação da ideologia dos governos estaduais tendo como base não só o partido do governador, mas também a orientação das políticas públicas adotadas pelo seu governo é mais eficiente e se aproxima mais da precisão do que a classificação ideológica com base apenas nos partidos de tais governadores.

A metodologia adotada é a análise econométrica de painel, ou também chamada séries agregadas²³. Esse tipo de análise permite considerar concomitantemente a dimensão espaço (estado) e a dimensão tempo (ano)²⁴. Graças à utilização conjunta de informação temporal e de unidades individuais, os problemas de correlação de variáveis omitidas com as explicativas são menores do que aqueles encontrados em bases de dados apenas temporais, ou também chamadas de *time series*. Seguindo a sugestão de Beck e Katz (1995), o modelo baseia-se em uma estrutura autoregressiva comum para todos os estado (*fixed effects*), em contraposição a uma estrutura diferente para cada um (*random effects*). De acordo com os autores, a superioridade deste tipo de modelagem encontra-se no fado

²² Neste trabalho, a direita constitui-se na categoria de base comparativa.

²³ Em inglês: *pooled time series – cross section analysis*.

²⁴ Os dados foram ordenados por estado, ou seja, a segunda observação da base (anual) é a observação do estado codificado com o número 1 (Acre), no segundo período (ano). A observação seguinte à correspondente ao estado i no período t é a observação correspondente ao estado i no período $t+1$. A última observação do estado i é seguida pela primeira observação do estado $i+1$. Não foram incluídas variáveis dummies para anos para não criar problemas de perda de graus de liberdade, o que prejudica a precisão do modelo.

de, desta forma, ser possível capturar o efeito das especificidades de cada unidade de análise eventualmente omitidas no modelo, mas que podem estar relacionadas às variáveis explicativas.

Na estimação dos parâmetros do modelo seguiu-se o método “panel corrected standard error” (OLS com erro padrão corrigido), sugerido por Beck e Katz para análises de painel de dimensões similares às do presente trabalho. Uma discussão presente na literatura refere-se à utilização do lag da variável dependente (Beck e Katz, 1995; Achen, 2000; e Wawro, 2002). Enquanto Beck e Katz defendem que a inclusão de valores defasados da variável dependente contribui para o controle de problemas de autocorrelação²⁵, os outros dois autores são contrários a este procedimento. Achen argumenta que a autoregressividade distorce os resultados, na medida em que infla o poder explicativo da variável, ofuscando os efeitos de outras variáveis explicativas e/ou provocando inversão de sinais.

Para efeito desta nota de pesquisa, nos inclinamos para a segunda posição. Entendemos que o uso da defasagem de primeira ordem da variável dependente é pertinente quando o modelo não corrige eventual correlação serial dos dados. Mas, neste trabalho, para dissipar tal problema, utilizamos como recurso estatístico a correlação autoregressiva de 1ª ordem (AR1), que também pressupõe uma autocorrelação comum a todos os estados. Pensamos que o uso concomitante do valor defasado da variável dependente e da correlação autoregressiva de 1ª ordem é redundante, uma vez que ambos procuram dar conta do mesmo problema: correlação serial. Além disso, o número limitado de casos e a grande quantidade de variáveis dependentes para o controle dos efeitos fixos dos estados acabam gerando grande rigidez ao modelo, diminuindo de saída o alcance dos coeficientes de relevância teórica.

Os resultados referentes ao modelo que analisa os determinantes do gasto em saúde nos estados brasileiros podem ser vistos na Tabela I abaixo.

²⁵ A inclusão de um valor defasado (autoregressivo) da variável dependente implica que o valor dessa variável no ano “t” está sendo explicado, em parte, pelo valor dessa variável no ano anterior (t-1) (Beck e Katz, 1995).

Tabela I. Determinantes do Gasto em Saúde nos Estados Brasileiros: 2002-2013

Variáveis	Modelo (I)
Esq	1.6376* (0.9329)
Cen	-0.3418 (0.9329)
Maiolegcoal	-1.1335 (1.1491)
Apoiopres	1.8992* (1.0485)
Popidolsa	1.77*** (6.51)
Urb	-0.1371** (0.061)
R ² Ajustado	0.74
Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000
Pr (efeitos fixos ano=0) > chi2	0.000
Rho	0.41
N	208

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Os resultados da estimativa do Modelo I, expressos na Tabela I (gasto social em saúde), cujo poder preditivo é de 74% (R² Ajustado), revelam que, dentre as variáveis políticas, apenas aquela referente à maioria legislativa do governador (*Maiolegcoal*) não apresentou significância estatística a nenhum nível. Tanto a variável que mede o impacto da ideologia do governo no gasto em saúde, quanto a variável que mede a “coincidência ideológica” apresentaram significância estatística ao nível de 10% e sinais positivos. Significa dizer que, conforme o esperado, governos de esquerda gastam mais em saúde do que governos de direita (categoria de base comparativa) e que nos estado cujo partido do governador pertence à coalizão de apoio presidencial o gasto na área também a maior. O coeficiente indica que a mudança de um governo de direita para um governo de esquerda acarreta no acréscimo médio de 1,6 bilhões de reais (ponderado pelo PIB estadual) na despesa em saúde.

Os resultados exposta na Tabela I mostram ainda que, a um nível de significância de 1%, quanto maior a população idosa de um estado, maior o gasto em saúde, e, a um nível de significância de 5%, quanto maior a taxa de urbanização, menor o gasto na área, resultado que confirma a hipótese 3, mas contraria a direção esperada do sinal, conforme a hipótese 4. Em teste não reportado, verificamos multicolinearidade

entre no modelo, estando as variáveis “ideologia de esquerda” e taxas de urbanização correlacionadas a níveis mais do que aceitáveis de significância adequados. No entanto, o R² da correlação simples é extremamente baixo indicando haver impacto independente de tais variáveis sobre a variável gasto em saúde. O coeficiente indica que um acréscimo de 1% na taxa de urbanização de uma unidade federativa acarreta um decréscimo, em média, de 137 milhões de reais (ponderado pelo PIB estadual) das despesas em saúde.

Vejamos agora, na Tabela II, os resultados do segundo modelo analítico, que mede os determinantes do gasto em educação nos estados brasileiros.

Tabela II. Determinantes do Gasto em Educação nos Estados Brasileiros: 2002-2013

Variáveis	Modelo (2)
Esq	-0.6315 (1.9418)
Cen	1.9485 (2.9934)
Maiolegcoal	-0.8862 (1.4613)
Apoiopres	-1.7705 (2.5256)
Popidescol	-1.25 (2.39)
Urb	0.2295 (0.3236)
R ² Ajustado	0.69
Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000
Pr (efeitos fixos ano=0) > chi2	0.000
Rho	0.44
N	208

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Os resultados da estimativa do Modelo II, expressos na Tabela II (gasto social em educação), apresentam um poder preditivo de 69% (R² Ajustado) e revelam, ao contrário da análise do gasto em saúde, que nenhuma variável, seja de natureza política, demográfica ou socioeconômica, explica de forma significativa o gasto em educação nos estados brasileiros. De fato, a heterogeneidade encontrada nos estados e uma possível pouca variação intra estado ao longo do tempo “sugam”, por assim dizer, os efeitos de nossas variáveis teoricamente relevantes. Estaríamos então diante de duas

explicações possíveis: ou a natureza dos dados, limitados por conta dos baixos graus de liberdade, não permite teste acurado das hipóteses derivadas das perspectivas sociológicas e políticas, ou ainda não temos teorias explicativas boas para o entendimento dos motivos pelos quais varia tanto o gasto em educação pelos estados brasileiros.

Discussão

Qual o balanço que podemos fazer da discussão precedente? No confronto entre as perspectivas, sobressaiu aquela que valorizou o elemento político-ideológico. Surpreendentemente, as taxas de urbanização impactam de forma significativa o gasto em saúde, mas não a despesa em educação, mas no sentido contrário ao esperado. Seria uma espécie de efeito de “modernização às avessas”. Estados menos urbanizados têm, desde 2002, despendido sistematicamente mais recursos orçamentários próprios em saúde do que estados mais urbanizados. Conforme esperávamos estados governados por atores políticos à esquerda do espectro gastam mais em saúde do que unidades governadas por atores de direita. Tal resultado não aparece, contudo, para despesas em educação, dentro de nossa expectativa, devido aos problemas de rigidez do modelo, ou, alternativamente, na ausência de uma boa teoria sobre o que tem ocorrido nas despesas referentes a esta rubrica na federação brasileira.

Referências

- ACHEN, Christopher. (2000), "Why Lagged Dependent Variable Can Suppress the Explanatory Power of the Independent Variable." Trabalho apresentado no Encontro Anual de Metodologia Política da American Political Science Association da UCLA.
- ALESINA, Alberto e ROSENAL, Howard. (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge University Press.
- ALESINA, Alberto, HAUSMANN, Ricardo, HOMMES, Rudolf e STEIN, Ernesto. (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". *Journal of Development Economics*, nº 59:253-273.
- AMES, Barry. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- AMORIM NETO, O. e BORSANI, H. (2004), "Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development*, nº 39: 3-27.
- ARRETCHE, Marta (2009), "Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados* 52 (2): 377-423.
- BATISTA, Cristiane (2006), *Ideologia, Partidos Políticos e Gasto Social na América Latina (1980-1999)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro / Universidade Candido Mendes.
- BECK, Nathaniel e KATZ, Jonathan N. (1995), "What To Do (and Not To Do) With Time-Series – Cross-Section Data". *American Political Science Review*, 89:634-647.
- BEVILAQUA, Afonso (1999), "State-Government Bailouts in Brazil". Documento apresentado ao Encontro da LACEA. Chile.
- BLANCO, Fernando. (2001), *O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos*. Rio de Janeiro: IPEA.
- BORSANI, Hugo. (2003), *Eleições e Economia. Instituições Políticas e Resultados Macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- CHEIBUB, FIGUEIREDO & LIMONGI (2009). *Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, p. 263-299, 2009.
- FIGUEIREDO, A. C. ; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. – Caps. 1, 2, 3 e 4.
- _____ (2008). *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- FIORINA, Moris. (1996), *Divided Government*. New York, Macmillan.

FURTADO, Celso. (1969), "Political Obstacles to Economic Growth", in Cláudio Velliz (Ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. London: Oxford University Press.

HALLERBERG, Mark e MARIER, Patrik. (2004), "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries". *American Journal of Political Science* 48:571-587.

HICKS, A. e SWANK. (1984), "Government Redistribution in Rich Capitalist Democracies," *Policy Studies Journal*, 13, 265-86.

JAGUARIBE, Hélio. (1962), *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

JONES, SANGUINETTI & TOMMASI. (1999), "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: an analysis of the Argentine provinces." *Journal of Development Economics*, Vol. 61: 305-333

MAINWARING, Scott. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto.

MEJÍA ACOSTA, André e COPPEDGE, Michael. (2001), "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin América, 1979-1998". Trabalho apresentado no XXIII Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Washington, D.C., 5-8 de setembro.

REMMER, Karen e WIBBELS, Erik. (2000), "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina". *Comparative Political Studies*, 33: 419-451.

RIBEIRO, Leandro Molhano (2005). *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)*. Tese de Doutorado. IUPERJ Rio de Janeiro.

SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. – Introdução, Caps. 2 e 3.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte (2008), *Política e Instituições e a Dinâmica das Políticas Sociais nos Estados Brasileiros: uma análise após a redemocratização*. Tese de Doutorado. IUPERJ Rio de Janeiro.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. (1973), *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

TSBELIS, George. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism". *British Journal of Political Science*, v. 25, 289-325.

TUFTE. E. (1978), *Political Control of the Economy*. Princeton University Press, New Jersey.

WAWRO, Gregory. (2002), "Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science". Political Analysis, vol. 10, n° 1.

Para democratizar a jurisdição constitucional brasileira: analisando as audiências públicas no Supremo Tribunal Federal²⁶

Marjorie Corrêa Marona
(UFMG)²⁷

Marta Mendes Rocha
(UFJF)²⁸

Introdução

As análises acerca do Judiciário no Brasil e, especialmente, daquilo que se convencionou chamar de *judicialização da política* são hoje bastante variadas e em número suficiente para que se possa dizer que se conformou uma agenda de pesquisa minimamente consistente em torno da questão do protagonismo social e político que os tribunais alcançaram no interior das democracias ocidentais contemporâneas (Vianna et al., 1999; Carvalho Neto, 2007, 2008, 2009, 2010, 2013; Couto e Arantes, 2006; Engelmann, 2011; Nobre, 2008; Rodriguez, 2010, 2013; Maciel e Koerner, 2002; Oliveira, 2005; Taylor e Da Ros, 2007).

Não por acaso, essa agenda opera, fundamentalmente, a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal²⁹, particularmente no exercício do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos e coloca a questão da legitimidade democrática de sua atuação. A *judicialização da política* foi, desde a originária incursão de Tate & Vallinder (1995) sobre a expansão do poder das Cortes Constitucionais nas democracias liberais contemporâneas, associada ao processo histórico de constitucionalização dos regimes democráticos - ao surgimento de Estados no âmbito dos quais era possível que se exercesse um controle jurisdicional sobre a vida política nacional.

²⁶ Gostaríamos de agradecer ao Vinicius Fonseca e a Thaís Praça, pelo prestimoso trabalho no levantamento de dados. Gostaríamos de agradecer, ainda, a CAPES pelo auxílio financeiro prestado (Processo AEX XXXX) e a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da UFJF, que permitiram a presença de ambas autoras no XV CONLAB – Congresso Luso-Afro-Brasileiro, em Lisboa, de 01 a 05 de fevereiro de 2015, onde esse trabalho foi originalmente apresentado.

²⁷ Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: maronamarjorie@gmail.com

²⁸ Professora Adjunta do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora. Contato: mendesrocha@yahoo.com.br

²⁹ A partir desse ponto referimo-nos ao Supremo Tribunal Federal como STF ou simplesmente Supremo, indistintamente.

A possibilidade de as Cortes Constitucionais intervirem em decisões políticas emanadas dos tradicionais órgãos representativos (Legislativo e Executivo) suscitou a questão da legitimidade, assente na pressuposição de uma relação de tensão ou de mútuo apoio entre constitucionalismo e democracia (Elster e Slagstadt, 1988) que organiza o debate em termos dicotômicos (Mendes, 2013).

O presente artigo não foge à regra. Ao pretender analisar as audiências públicas no interior do Supremo Tribunal Federal, não escapa às autoras a preocupação acerca da legitimidade da atuação da Corte Constitucional brasileira. Contudo, propõe-se um caminho teórico menos convencional, que parte da redefinição das relações entre constitucionalismo e democracia em direção ao reconhecimento do potencial de representatividade política que as Cortes Constitucionais exercem no interior de um amplo sistema deliberativo que articula estado e sociedade (Parkinson & Mansbridge, 2013). As audiências públicas - que florescem na jurisdição constitucional brasileira - representam, portanto, uma inovação institucional que engendra o debate acerca da legitimidade democrática das Cortes Constitucionais, associada ao seu potencial deliberativo.

Tradicionalmente, a imagem que se constrói das Cortes é a de um lugar pouco propício à deliberação, particularmente pelo forte caráter epistêmico de sua atuação, o que lhes impõe uma faceta elitista de origem (Nino, 1996). Por outro lado, a reabilitação contemporânea da ideia de deliberação no interior da teoria democrática, tributada à Habermas (1995, 1997), vincula a atuação das Cortes Constitucionais ao dever de custodiar o processo deliberativo, o qual deveria, propriamente, transcorrer em outras arenas (Ely, 1977; Susteain, 1994). Os desdobramentos no interior da própria teoria deliberativa vão permitir, contudo, que se avance na percepção das Cortes Constitucionais não apenas como guardiãs do processo deliberativo democrático, mas como interlocutoras no interior de um sistema deliberativo que promove o uso público da razão (Habermas, 1995) na interface entre estado e sociedade.

Com isso, as tradicionais fronteiras entre direito e política e entre liberdades individuais e soberania popular são mitigadas em prol da compreensão do papel de representação política que as Cortes Constitucionais exercem e podem vir a exercer no âmbito da jurisdição constitucional. Essa é uma questão particularmente sensível para a democracia brasileira, considerando as peculiaridades do desenho constitucional legado do processo de redemocratização, que ampliou o conjunto de temas de natureza constitucional

passíveis de serem judicializados e adjudicou competências superlativas ao Supremo Tribunal Federal.

À Corte brasileira foi facultado não apenas o exercício de autoridade - inerente a qualquer intérprete constitucional - mas também de poder – tradicionalmente reservado a órgãos representativos, sujeitos ao controle democrático. A regulamentação pormenorizada de um amplo campo das relações sociais, econômicas e políticas, em uma espécie de *compromisso maximizador*, reorganizou o sistema político estatal (Vieira, 2008), conformando um novo padrão de relação entre a Corte e as tradicionais esferas representativas (Presidência da República e Congresso Nacional), mas também entre ela e a sociedade.

O STF tem se manifestado sobre questões de máxima relevância política, social e econômica, tanto em matéria de direitos humanos (quotas raciais nas universidades, desarmamento, aborto no caso de anencefalia, demarcação de terras indígenas, sistema público de saúde, lei de imprensa), quanto em relação às discussões no campo da representação política (sub-representação na Câmara dos Deputados, cláusula de barreira, fidelidade partidária, proibição de doação de empresas a campanhas eleitorais) e delimitação de atribuições das demais esferas do Estado (restrição à atuação das CPIs, limitação do poder de edição de medidas provisórias pela Presidência, restrição aos poderes de investigação do Ministério Público). Por fim, na esfera político-criminal, o STF tem sido constantemente mobilizado para o julgamento de altas autoridades políticas, inserindo-se na sistemática de desvelamento e combate à corrupção no Brasil (Filgueiras & Marona, 2012). Nesses termos, o Supremo Tribunal Federal avança como “nova Ágora” e também como poder constituinte reformador (Vieira et alli, 2013), o que coloca fortemente a questão de sua legitimidade democrática, atrelada ao reconhecimento da representação política que exerce, particularmente no âmbito dos debates constitucionais.

É notável, nesse tocante, a ampliação da representação e da participação de atores sociais no âmbito do controle judicial de constitucionalidade, com destaque para a ampliação do rol de legitimados para a propositura das ações constitucionais no Brasil (art. 103 da CRFB/88), mas, especialmente, para a criação da figura do *amicus curiae* e para a previsão e realização das audiências públicas no STF. Sob o pano de fundo dos debates acerca da legitimidade da atuação do Supremo é que se pretende, portanto, promover a análise das audiências públicas, buscando desvendar sua vocação no interior do sistema

político brasileiro, particularmente no campo das complexas relações entre estado e sociedade.

Logo, neste artigo realizamos um duplo esforço. Em primeiro lugar buscaremos construir um enquadramento teórico que permita pensar as audiências públicas considerando a capacidade deliberativa do STF, particularmente enquanto um interlocutor institucional capaz de potencializar o caráter inclusivo de uma democracia de alta intensidade (Santos & Avritzer, 2003) em atenção aos argumentos vocalizados em outras arenas e por outros atores. A esse primeiro esforço correspondem as duas primeiras seções: (I) a primeira explora as possibilidades teóricas associadas à análise das relações entre constitucionalismo e democracia, partindo da tradição dicotômica que se estabeleceu desde as origens das democracias constitucionais até às perspectivas dialógicas mais recentes; (II) a segunda aponta a urgência do debate para o caso brasileiro, considerando as peculiaridades que cercam a atuação do Supremo, problematizando, particularmente, a representação do interesse público exercida pela Corte brasileira no exercício da jurisdição constitucional. A seção final do artigo corresponde ao esforço de proceder a uma análise exploratória das audiências públicas realizadas no STF, de 2007 a 2014, com vista à percepção de sua capacidade para ampliar a legitimidade democrática das decisões da Corte. Partindo da percepção de que o STF está implicado no processo de mudanças ocorridas na relação entre estado e sociedade nas últimas décadas, e atentas à diversidade dos formatos institucionais passíveis de concretizar essa interlocução (PIRES & VAZ, 2013), as autoras propõem um enquadramento teórico inovador para pensar as audiências públicas no Supremo, lançando mão das noções de diálogo interinstitucional e interface socioestatal (ISUNZA; HEVIA, 2006). A quarta e última seção é dedicada às considerações finais.

A seleção dos casos se deu por critérios de relevância e viabilidade, visando à representação da maior diversidade possível, considerando uma tipologia construída a partir das características do protagonismo assumido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da jurisdição constitucional (direitos fundamentais/princípios de justiça; regras de representação; relação entre os poderes). O estudo envolveu análise documental, de natureza exploratória e inferencial. A estratégia metodológica envolveu a determinação das dimensões de interesse (de processo e de resultado), realizada com base na literatura especializada, a partir das hipóteses levantadas acerca da influência de determinados

Comentado [U1]: Eu acho que a análise é mais do que exploratória. E não entendi o porquê do inferencial.

fatores na efetividade das audiências públicas, em termos de ampliação da participação e da deliberação no interior do sistema político.

(I) Constitucionalismo e Democracia: da orientação dicotômica ao diálogo interinstitucional

Os contornos hegemônicos do constitucionalismo contemporâneo foram forjados ainda no século XIX, nos Estados Unidos da América, quando a Suprema Corte, no célebre caso *Marbury versus Madison*, estabeleceu a premissa da supremacia da Constituição. Já o processo de redemocratização da Europa após a Segunda Grande Guerra foi responsável por pinceladas inovadoras, fundadas “na positivação de valores morais nos textos constitucionais e na aposta nas potencialidades da jurisdição – e dos tribunais constitucionais – para a garantia do acordo firmado” (Lima, 2014, p. 21).

Pode-se dizer que o sucesso dessas experiências induziu à generalização de um novo modelo ocidental-liberal de democracia, a partir da segunda metade do século XX, caracterizado pelo estabelecimento da jurisdição constitucional e pela transformação das Cortes Constitucionais em uma arena fundamental no âmbito do sistema político. Contudo, o protagonismo assumido gradativamente pelas Cortes Constitucionais foi cercado de divergências, especialmente acerca da compatibilidade de sua atuação com o princípio democrático. Diante disso, a tradição teórica que se estabeleceu no campo de disputa entre constitucionalismo e democracia seguiu um modelo dicotômico: os dilemas sobre quem, em uma democracia constitucional, deve ter a “última palavra” (Mendes, 2014) sobre decisões políticas fundamentais, podem ser resgatados na base da oposição entre categorias (supostamente) contrapostas.

A distinção central no vasto campo do liberalismo político, em que se desdobra a disputa entre constitucionalismo e democracia, remete à oposição entre liberdade negativa e liberdade positiva – ou liberdade dos antigos e dos modernos. Por um lado, o constitucionalismo é reduzido ao âmbito dos direitos fundamentais, ao reino dos princípios. A democracia, por outro lado, opera no campo das políticas públicas (*policies*), como um método legítimo de agregação de interesses individuais até que estes se imponham, com recurso ao princípio majoritário, como interesse geral (Habermas, 1995).

De fato, a tradição liberal, na sua contemporânea vertente igualitária, assume como pressuposto a capacidade dos indivíduos de construir um consenso sobre

princípios de justiça, os quais são procedimentais e devem ser incorporados pela ordem constitucional. A ordem constitucional, ancorada nos princípios de justiça, funda a ordem pública, situando-se acima das variadas concepções de bem características de uma sociedade plural e representando o consenso sobreposto³⁰ que abarca valores políticos e não políticos (Rawls, 1997). Nesses termos, as Cortes Constitucionais são ora tomadas como *locus* da razão pública (Dworkin, 2010), ora são destacadas como um interlocutor institucional (Mendes, 2009; Bateup, 2006), ora são caracterizadas por sua própria capacidade de deliberar (Ferejohn & Pasquino, 2002, 2004).

A Constituição despontava como uma estratégia procedimental de diluição do poder com vista ao seu autocontrole, sob a suposição de que é improdutivo e frequentemente conflituoso permitir a revisão permanente dos elementos consensuais estabelecidos pelas gerações anteriores como fatores limitadores da democracia (Avritzer & Marona, 2014). Às Cortes Constitucionais foi reconhecida a importante função de veto no interior de um sistema de pesos e contrapesos entre os poderes do Estado, organizado para evitar a tirania da maioria. Ademais, como consequência direta da atuação da Corte dos Estados Unidos da América no caso *Marbury versus Madison*³¹, foi reconhecida às Cortes a função de guardiãs da Constituição, tomada como a “lei suprema na nação” (Mendes, 2014).

A essa perspectiva analítica, associada às Cortes Constitucionais a partir da experiência de constitucionalização dos Estados Unidos da América, e que colocam em relevo a Constituição enquanto uma máquina procedimental, vão se somar outras três, as quais destacam a natureza normativa da Constituição (Troper, 1999) e remetem ao ciclo de expansão do processo de constitucionalização dos regimes democráticos que ocorreu durante a reconstrução dos países derrotados na Segunda Guerra, especialmente Japão, Itália e Alemanha (Hirschl, 2009).

³⁰ A ideia de consenso sobreposto remete à possibilidade de a sociedade concordar sobre determinados princípios que são neutros e geram estabilidade, ou seja, possibilitam a convivência dos diferentes pontos de vista acerca do bem; e a ordem constitucional, por outro lado, institucionaliza o consenso sobreposto e representa o conjunto de instituições (democráticas) que garante o uso da razão pública, na medida em que expressa os princípios de justiça.

³¹ Nesse caso, relatado pelo próprio Marshall, a petição de William Marbury foi negada pela Suprema Corte, que considerou o estatuto no qual ele se baseava inconstitucional. Esse foi o primeiro caso no qual uma ação julgada pela Suprema Corte declarou inconstitucional um ato normativo e com isso estabeleceu um princípio de revisão dos atos do governo pelo Poder Judiciário (Ely, 1980, p. 8).

A ênfase na proteção dos direitos fundamentais, decorrente das nefastas experiências que os regimes ditatoriais europeus protagonizaram na primeira metade daquele século, associada ao movimento de expansão do *welfare state*, permitiu que se reavaliasse a anunciada tensão entre constitucionalismo e democracia, expressa pela tradição constitucional norte-americana, reposicionando a Constituição como portadora de um conteúdo que expressa as condições de possibilidade da democracia. Assim, mais do que uma máquina procedimental que dilui as funções da soberania para que elas se controlem mutuamente, estabelecendo uma lógica de separação de poderes, ou uma lista de limites substantivos às decisões políticas, a Constituição assume, também, a função de assegurar o mínimo ético da democracia. A dicotomia entre constitucionalismo e democracia se renova, contemporaneamente, na disputa protagonizada por Ronald Dworkin (2010) e Jeremy Waldron (2013, 2014)³².

Interessa, particularmente nesse ponto, a perspectiva *dworkeana*, pelo relevo que empresta à capacidade argumentativa das Cortes, com o que inaugura toda uma nova linha de reflexões no campo - que se expande pelos Estados Unidos, Alemanha, Espanha, África do Sul, Colômbia - e se sustenta na ideia de que o direito retira sua legitimidade de uma cultura de justificação (Sachs, 2009; Woolman & Bishop, 2008) a qual é parte fundante de democracias genuínas (Mendes, 2014). Para Dworkin (2010) a democracia envolve requisitos substantivos que são atendidos pela *resposta certa* em termos de direitos fundamentais. A introdução desse *elemento epistêmico* possibilita ao autor afirmar que, inspirado em um ideal de igual consideração e respeito, o constitucionalismo propicia a filiação moral de cada pessoa à comunidade política, sem a qual os procedimentos majoritários não têm valor.

Dworkin (2010) é provavelmente o maior entusiasta da ideia de que as Cortes produzem razão e se constituem como um fórum de princípios em uma democracia³³. A

³² Para Dworkin (2010) a democracia diz respeito ao bem/interesse geral, à *policy*, às decisões que se legitimam pelos critérios do *quem* decide (órgãos representativos) e de *como* se decide (regra da maioria). As Constituições, por sua vez, são o berço dos princípios, dizem respeito àquelas decisões que se legitimam pelo seu *conteúdo* (a resposta certa, o princípio de justiça). Waldron argumenta que diante do desacordo moral reinante em sociedades marcadas pelo pluralismo valorativo, não há ajuste possível sobre conteúdo (princípios de justiça, direitos fundamentais) que seja anterior ou independente do próprio processo democrático. Diante disso, avança o argumento da necessidade de um concerto procedimental para conformação do conteúdo, que prime pela maximização do direito de participação. Nesses termos, faz a justiça depender da democracia.

³³ Alexy (2005), para quem as Cortes são a sede da representação argumentativa, segue a mesma linha, a qual, na verdade, remete aos fundamentos teóricos aportados por Rawls (1997, 2005), particularmente a sua

consideração de uma dimensão argumentativa e racional de democracia, que não se limita aos procedimentos agregativos e ao princípio majoritário, faz depender também da atuação das Cortes Constitucionais o padrão de legitimidade dos regimes democráticos liberais, na medida em que elas operam a partir do elemento epistêmico que qualifica o *decision making*. Ademais, a percepção das Cortes como *public reasoners* promove a vinculação de sua atuação à dimensão deliberativa da democracia para além do que havia previsto o próprio Habermas (1995), responsável pela revitalização daquela dimensão no interior da teoria democrática contemporânea.

Contudo, as Cortes Constitucionais, do modo como Habermas esquadriha, devem apenas custodiar a deliberação que se desenvolveria, com mais propriedade, em outras arenas. Os desdobramentos dos estudos sobre deliberação e Cortes Constitucionais, por outro lado, permitem que as Cortes sejam pensadas, elas mesmas, como atores argumentativos, particularmente pela reabilitação das teorias do diálogo interinstitucional (Bickel, 1962). Nesses termos, reposiciona-se a atuação das Cortes no interior de uma cadeia decisória deliberativa, pressupondo a sua capacidade em proporcionar uma razão prudencial de acautelar o sistema político contra assaltos majoritários, e retardar o processo decisório institucionalizado, esperando que o tempo possa contribuir para uma decisão com maior densidade deliberativa (Ferenjohn & Pasquino, 2004; Bateup, 2006; Mendes, 2009).

Reconhecendo-se, ademais, vida constitucional para além das Cortes Constitucionais, a decisão judicial passa a ser encarada apenas como a última etapa de um estágio do *decision making*. Novos estágios, contudo, abrem-se continuamente, de modo que o processo de interpretação constitucional é circular, pois o significado da constituição não pode ser presumido, ele precisa ser politicamente construído. As Cortes Constitucionais, nesses termos, reassumem a possibilidade de produzir vetos qualificados pela linguagem do direito, enriquecendo a qualidade argumentativa da democracia por proporcionar uma interlocução interinstitucional. As Cortes ainda são concebidas como espaços de expressão da razão pública, pela sua capacidade argumentativa, mas, no âmbito da interação dialógica, pressupõe-se que sejam também afetadas pelo ambiente político

ideia de razão pública e a identificação das Cortes Constitucionais como a arena exemplar na produção de argumentos que emprestem legitimidade ao regime político em sociedades bem-ordenadas.

que as circunda (Friedman, 2009), e busquem ser responsivas em face do que circula na esfera pública ampliada.

Constrói-se, nesses termos, uma expectativa em torno da capacidade das Cortes Constitucionais de estimular o diálogo político e social, em um processo de aproximação e distanciamento alternado da opinião popular, ora representando seus anseios mais claros, outrora, liderando na persecução de caminhos inovadores. Para tanto, o modelo de revisão judicial das leis e atos normativos deve reforçar a dimensão deliberativa³⁴ em detrimento da adversarial, além do que deve ser forjada uma cultura política condizente.

O argumento epistêmico não é de todo afastado – e há registros acerca do processo deliberativo interno às Cortes - mas o que se sublinha é que as Cortes não estão no vácuo, que precisam de cooperação, contribuindo, por sua vez, para a intensidade e a racionalidade do diálogo, na medida em que promovem a coleta de argumentos, sintetiza-os, pauta a discussão, faz escolhas, direciona, catalisa, provoca e modera, causando perturbação no *status quo* (Mendes, 2013). A questão da legitimidade democrática das Cortes ganha, portanto, novos contornos, vinculada à sua capacidade de potencializar a deliberação interinstitucional e societária e também de apresentar capacidade deliberativa interna, beneficiando-se de sua peculiar condição decisória (Edwards, 2003).

Nesses termos, a introdução de audiências públicas no âmbito da jurisdição constitucional brasileira, a cargo do Supremo Tribunal Federal, pode significar um esforço de ampliação da legitimidade democrática da Corte, seja pela sua capacidade de ampliar a dimensão deliberativa interna, seja pelo seu potencial em ativar o diálogo interinstitucional e societário.

(II) Democratizar a jurisdição constitucional brasileira: um desafio pós-88.

³⁴ A deliberação política, recentemente reabilitada no interior da teoria democrática (Habermas, 1995, 1997) – e prescrita pelas mais variadas vertentes teóricas, desde o liberalismo ou republicanismo moderno, até o comunitarismo e teorias do reconhecimento, como um importante elemento na produção de decisões políticas legítimas – pode ser genericamente compreendida como uma prática inclusiva de construção justificada de decisões coletivas na base da troca de argumentos em busca da conformação de consensos acerca do bem-comum. Liberais (Rawls, 1997, 2005; Cohen, 1997; Freeman, 2000), republicanos (Petit, 1997, 2004, 2005; Urbinati, 2004) e comunitaristas (Sandel, 2010) costumam divergir fortemente acerca dos elementos que caracterizam razões aceitáveis no interior do processo deliberativo, mas a ideia de deliberação antes reconcilia do que distingue as diversas tradições políticas: a tríade liberdade, equidade, comunidade está implicada na prática da deliberação política (Mendes, 2013).

No Brasil, após 1985, com o fim da ditadura militar, os direitos civis foram restabelecidos; e após 1988, com a promulgação da nova Constituição, os direitos políticos adquiriram uma amplitude nunca antes experimentada pelo povo brasileiro. Ademais, um amplo rol de direitos sociais foi consagrado constitucionalmente. A ambição constitucional contida no texto original, a regulamentar, pormenorizadamente, um amplo campo de relações sociais, políticas e econômicas, em uma espécie de *compromisso maximizador* (Vieira, 2008), potencializa as estratégias de constitucionalização do direito ordinário, reposicionando os tribunais, as demais instituições do sistema de justiça e em especial o Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito do processo de construção das decisões políticas fundamentais da República.

Atrelado a isso, a enorme autonomia (funcional, administrativa, orçamentária, etc.) do Poder Judiciário no novo quadro constitucional é, ainda, digna de nota. Por fim, deve-se referir que foi instituído um amplo e complexo sistema de controle judicial de constitucionalidade das leis e atos normativos, no interior do qual o STF foi ganhando cada vez mais centralidade³⁵. Inspirado no modelo europeu, o Supremo Tribunal Federal faz vezes de Corte Constitucional ao atuar no controle (concentrado) de constitucionalidade das leis, o que poderia situá-lo num ponto independente dos três poderes.

Contudo, suas competências revisionais em matéria constitucional, que remetem à tradição norte-americana, o incluem dentre os órgãos do Poder Judiciário. E, nesse último caso, o STF só se destaca como *guardião da Constituição* pela força vinculante de suas decisões, geralmente em sede de Recurso Extraordinário³⁶. Entretanto, mesmo quando exerce o controle difuso de constitucionalidade, teoricamente mais descentralizado, a competência recursal do STF torna ainda mais nítida sua função de guardar e uniformizar a interpretação do texto constitucional, mormente depois das modificações introduzidas

³⁵ No Brasil, o controle *repressivo* de constitucionalidade é feito por juízes e tribunais e se dá através de dois sistemas – difuso e concentrado – exercidos, respectivamente, por todos os integrantes do Poder Judiciário e pelo Supremo Tribunal Federal (STF). No caso do Brasil consolidou-se, portanto, um sistema *híbrido* de controle judicial de constitucionalidade bastante singular.

³⁶ Recursos extraordinários podem levar a questão constitucional até o STF, que, então, “atuará como órgão de cúpula do Judiciário e suas decisões valerão apenas para as partes concretamente envolvidas” (Arantes, 2013).

pela Emenda Constitucional nº 45/2003³⁷, ponto culminante do processo de reforma do Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal possui, portanto, competências superlativas (Vieira, 2008). Com amplos poderes de *guardião* da Constituição, como Corte Constitucional, o STF tem obrigação de julgar, por via da ação direta, a constitucionalidade de leis e atos normativos (federais e estaduais), devendo, ainda, apreciar a constitucionalidade de emendas à Constituição em face do amplo rol de cláusulas pétreas (CRFB/88, art. 60, §4º), julgar as omissões inconstitucionais do legislador/executivo, e, por meio do mandado de injunção, assegurar a imediata e direta implementação de direitos fundamentais. Vale a pena destacar que o amplo rol de legitimados para a proposição de ações diretas (CRFB/88, art. 103) possibilitou que organizações da sociedade civil e grupos de interesse passassem a intervir nesse processo.

Como foro especializado, compete ao STF julgar criminalmente altas autoridades. Cumpre-lhe, ademais, apreciar originariamente atos secundários do parlamento ou do executivo, muitas vezes diretamente ligados à governança interna destes dois poderes. Compete-lhe julgar, originariamente, processos de extradição, homologação de sentença estrangeira, um enorme número de *habeas corpus*, mandados de segurança e outras ações cíveis em face do *status* do réu. Como tribunal de apelação (ou última instância judicial), compete-lhe revisar decisões dos tribunais inferiores, o que diante do sistema híbrido de constitucionalidade e da falta de uma cultura jurídica que valorize o caráter vinculante das decisões judiciais, implica em um enorme volume de trabalho.

Por tudo isso, o STF, na última década, manifestou-se acerca de inúmeras questões de grande repercussão política e social, tais como demarcação de terras indígenas, nepotismo, fidelidade partidária, lei de biossegurança e inelegibilidade, uso de algemas, aborto no caso de anencefalia, sistema único de saúde, políticas afirmativas raciais, dentre outras - boa parte das quais veiculadas por meio de ações constitucionais. Conforme aponta Vieira (2008) a singularidade do arranjo institucional brasileiro induz à crescente

³⁷ A Emenda Constitucional nº 45/2004, a introduzir mudanças significativas na estrutura do Judiciário brasileiro, adotou inúmeras medidas centralizadoras do controle de constitucionalidade, praticamente excluindo os magistrados de instâncias inferiores da jurisdição constitucional. A possibilidade de os diversos juízos e tribunais inferiores construírem suas convicções acerca da constitucionalidade das leis e atos normativos foram golpeados, particularmente, pela súmula vinculante e pela introdução da repercussão geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário.

autoridade do STF em relação às demais instâncias do judiciário e, especialmente, à expansão de sua autoridade em relação aos outros poderes, de modo bastante peculiar.

A enorme quantidade de temas de natureza constitucional, passíveis de serem judicializados, e o fato de que não há obstáculos para que o STF aprecie atos do poder constituinte reformador possibilita que a corte exerça não apenas autoridade (inerente a qualquer intérprete constitucional), mas também poder (tradicionalmente reservado a órgãos representativos, sujeitos ao controle democrático) (Vieira, 2008). Em um contexto em que o judiciário assume funções que são, também, políticas – especialmente no âmbito da jurisdição constitucional - sua legitimidade deve ser repensada na relação com a formação do próprio interesse público. Essa é uma questão complexa, mas que pode ser abordada pela ótica da representatividade política que o judiciário passa a exercer particularmente no âmbito da jurisdição constitucional. E, nesse sentido, a autonomia funcional (do magistrado) deve ser tida como decorrente da capacidade institucional (do judiciário) de ser uma arena que integra um sistema de discussão pública, em uma democracia na qual questões controversas são debatidas e decisões são publicamente justificadas.

Daí a importância de definir o caráter e a função das audiências públicas que vêm ocorrendo no âmbito da jurisdição constitucional brasileira. Não por acaso, as audiências públicas têm sido frequentemente analisadas da perspectiva teórica da participação social: elas constituem um recurso bastante utilizado pelo Legislativo e vem ganhando espaço, também, no Executivo, no Brasil (PIRES & VAZ, 2013). Não há consenso em relação a uma definição de audiência pública na literatura acadêmica especializada, mas da forma como vêm sendo praticada nas casas legislativas brasileiras as audiências consistem em reuniões abertas promovidas pelas comissões parlamentares, das quais podem participar legisladores, cidadãos, representantes de entidades da sociedade civil, técnicos e especialistas com o objetivo de promover o debate em torno de tema ou questão de interesse público na área da respectiva comissão.

No Poder Judiciário, a previsão de audiências públicas (AP) no âmbito da jurisdição constitucional remete à publicação da Lei 9868/99, sendo referida também na Lei 9882/99 - a primeira trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a segunda trata da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Com isso, estabeleceu-se a previsão de

realização de APs no âmbito do exercício do controle concentrado de constitucionalidade, por convocação do presidente da Corte ou do relator do processo e com a participação de membros da sociedade civil, para fins de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato. A mesma legislação introduziu a figura do *amicus curiae*, na qualidade de representante da sociedade civil, interveniente no processo, ampliando ainda mais as possibilidades de interlocução entre estado e sociedade civil na jurisdição constitucional.

Apesar de legalmente prevista desde 1999, a efetiva realização de uma audiência pública pelo STF é mais recente: data de 2007 e ocorreu no âmbito do julgamento da constitucionalidade da Lei de Biossegurança, que previa pesquisas com células-tronco embrionárias. Pela primeira vez, em mais de 180 anos de história, o STF chamou a sociedade civil para o debate. E mais, diante do novo quadro, sentiu-se a necessidade de que as APs se estendessem para outros processos e procedimentos, o que impulsionou o emendamento do Regimento Interno do STF, para, com base no artigo 13, inciso XVII, possibilitar a convocação de 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 âmbito do tribunal”. Desde então, a Corte realizou audiências públicas sobre os mais diversos temas, tanto em sede de ADIs e ADPFs, quanto em sede de REExt.

Mas qual o potencial dessa inovação institucional em termos da ampliação da legitimidade da decisão política? Qual o caráter e a função que desempenham no *decision making*? Precisamente, em que medida esse mecanismo pode promover o diálogo interinstitucional e ampliar a interação socioestatal? São essas e outras questões que buscaremos responder nas próximas seções.

(III) Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: legitimidade, diálogo interinstitucional e interface socioestatal

Entre 2007 e 2014 o STF realizou 15 audiências públicas. Com exceção de uma – que versou sobre a importação de pneus usados – todas as demais se encontram documentadas no portal do tribunal (www.stf.jus.br), de onde retiramos os dados aqui analisados. A investigação, em uma perspectiva analítica exploratória, busca apontar os elementos comuns às audiências públicas, muito embora existam múltiplas diferenças e

singularidades entre os processos e os seus resultados. A caracterização das audiências públicas no STF, que advém desse esforço exploratório, possibilita testar a hipótese de que essa inovação institucional funciona como um canal de interlocução entre a sociedade e o estado, ao passo que potencializa o diálogo interinstitucional.

Supostamente a presença desses canais de interlocução poderia corresponder à ampliação da legitimidade dos processos de tomada de decisão política, do qual participa ativa e decisivamente o STF. É possível identificar uma miríade de formatos institucionais passíveis de concretizar a interlocução com a sociedade, as quais variam em razão do tipo de articulação que promovem, tendo em vista a diversidade de atores sociais que podem envolver (grupos de interesse, minorias ou interlocução individual), e também em função da capacidade de tornar o Estado mais ou menos permeável à multiplicidade de modos de ser, fazer e viver presentes em sociedade (PIRES & VAZ, 2013).

As audiências públicas são certamente uma variação das chamadas interfaces socioestatais, um espaço político estabelecido intencionalmente entre atores, cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas, quanto implicações estritamente individuais (ISUNZA; HEVIA, 2006). São “encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados (PIRES & VAZ, 2013, p. 13). As audiências públicas que ocorrem no Supremo Tribunal Federal (STF) possuem características próprias, no entanto.

Entendemos que a presença de membros de instituições e organizações dos três poderes e da sociedade civil é um bom indicador de que a Corte, por meio das APs, apresenta-se como uma arena capaz de conectar atores, interesses, valores, discursos e argumentos³⁸. Por outro lado, a partir da análise das regras de funcionamento e do formato das audiências, investigamos em que medida o mecanismo permite e fomenta a deliberação entre os participantes, buscando verificar como ela ocorre e quais são seus limites e potencialidades em termos de ampliação da base informacional para a tomada de

³⁸ Reconhecemos, porém, que uma melhor compreensão da qualidade e do caráter desse diálogo e dessa interface vai além da análise aqui realizada.

decisões. Também buscamos verificar o potencial das APs para fomentar processos deliberativos em outras arenas e contextos³⁹.

Soma-se a isso o interesse em compreender o significado da presença desta inovação institucional no âmbito da jurisdição constitucional: quais os principais tipos de impactos e/ou influências que a audiência pública pode causar na decisão da Corte, na relação entre a Corte os demais Poderes do Estado e entre a Corte e a sociedade? Nesse tocante, buscamos verificar o sentido atribuído pelos ministros às APs realizadas pela Corte, a partir da análise das falas dos relatores e de outros atores-chave no processo, como os representantes do Ministério Público, por exemplo. Nossa hipótese era a de que o uso intenso das audiências pelo STF expressava uma nova fase da Corte, um momento ímpar em sua história, marcado por uma nova compreensão de seus membros sobre o papel da instituição nos dias atuais, em termos de ampliação da participação, transparência, controle público e correção de rumos sobre o *decision making*.

Para responder a essas questões, analisamos os textos da convocação de todas as APs e a íntegra das notas taquigráficas⁴⁰; organizamos uma base de dados dos participantes (expositores) de quinze eventos classificando-os por seguimento (poderes do Estado, instituição/organização da sociedade civil etc.) e esfera de atuação (nacional, estadual e municipal); e analisamos as regras de funcionamento e o formato das audiências. A análise comparada das audiências permitiu, também, identificar possíveis mudanças no uso do mecanismo ao longo do tempo e variações no formato do evento em função do tema tratado ou do ministro relator. Eis os principais resultados.

No que diz respeito à incidência geral das audiências públicas na jurisdição constitucional pode-se dizer que o uso desse mecanismo institucional vem se intensificando ao longo dos anos, não apenas no âmbito das ações constitucionais - casos em que o STF atua como Corte Constitucional, propriamente -, mas também quando atua

³⁹ Adotamos um conceito enxuto de deliberação que abandona uma série de exigências associadas ao procedimento e às arenas deliberativas quanto a, por exemplo, os tipos e estilos de discurso, compreendendo-a tão somente como um tipo de interação caracterizada pelo intercâmbio regulado de razões com vistas à apresentação e à justificação de posições e à persuasão mútua.

⁴⁰ O acesso à íntegra da audiência, na forma de notas taquigráficas, foi possível em oito casos; nos outros sete, o acesso esteve restrito à relação de habilitados para participar e ao cronograma. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Último acesso em 20/12/2014.

como instância recursal do poder judiciário, embora globalmente ainda seja um recurso de exceção.

A partir de 2012, especialmente, a utilização das APs tornou-se mais frequente. Se nos cinco primeiros anos (de 2007 a 2011) realizaram-se cinco APs, nos últimos dois anos, já foram convocadas nove. Há previsão da realização de uma AP para o ano de 2015, convocada pelo Ministro Luís Roberto Barroso para subsidiar o julgamento da ADI 4.439, que discute os modelos de ensino religioso em escolas públicas. Essa AP se destina 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, segundo informações constantes no sítio eletrônico do STF. Eis aí a primeira característica definidora das APs: elas possuem um caráter pontual, estão invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico.

Gráfico com a evolução das APs desde 2007, separando as que ocorreram no âmbito das ações constitucionais (ADI, ADPF) das que ocorreram em sede de recurso (Rext), com comparativo do número total de ações e recursos para os respectivos anos.

As ações constitucionais que contaram com a realização de APs foram propostas por diversos atores, seguindo o amplo leque de habilitados disposto no art. 103 da Constituição da República. No entanto, nenhum dos habilitados à propositura de ação constitucional, por parte dos poderes do estado (Presidência da República, Governadores de Estados, Mesas do Senado Federal, da Câmara de Deputados e das Assembleias Legislativas) aparece relacionado. As APS se realizaram no âmbito de ações constitucionais propostas ou por órgãos auxiliares à justiça (Ministério Público e Advocacia) ou por instituições representativas (partido político, sindicatos e outras associações civis).

Gráfico com as APs realizadas no âmbito das ações constitucionais (ADI, ADPF) por categorias (Poderes do Estado: Presidência da República, Governadores de Estados, Mesas do Senado Federal, da Câmara de Deputados e das Assembleias Legislativas; Órgãos auxiliares à Justiça: Procuradoria Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil); Instituições representativas: Partidos Políticos, Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, outras associações civis).

Considerando o universo de APs realizadas em sede de Recurso Extraordinário, a variação entre o tipo de requerente é maior, já que nesses casos o STF atua como instância recursal do poder judiciário, onde chegam demandas individualizadas ou coletivizadas. Destaca-se a AP realizada em 2009, com relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a partir da reunião de vários pedidos de suspensão (de liminar, de tutela antecipada) que tratam do direito à saúde (internação em unidade de tratamento intensivo, fornecimento de medicamento, etc.), questão recorrente e objeto, inclusive, de uma proposta de súmula vinculante (nº 4) e um recurso extraordinário (RE nº 566.471), com repercussão geral reconhecida, a envolver a eficácia do artigo 196 da Constituição. Dentre os autores das ações que originaram as APs, **XX** sugerem ou solicitam, na petição inicial, a realização de audiência para informar a decisão dos ministros.

Desde que se realizou a primeira AP, em abril de 2007, o STF já alterou a sua composição sete vezes. Ao todo, atuaram na Corte entre 2007 e 2014, dezesseis ministros. Destes, apenas sete convocaram audiência pública: Ayres Britto e Ricardo Lewandowski convocaram uma, cada um; Gilmar Medes, Carmen Lúcia e Dias Toffoli convocaram duas, cada um; Marco Aurélio Mello convocou três e Luiz Fux convocou cinco audiências públicas, ainda que tenha tomado posse apenas em 2011⁴¹. Como os relatores têm discricionariedade para decidir quando convocar ou não uma audiência, essa informação pode sugerir que alguns sejam mais simpáticos à novidade institucional do que outros.

Gráfico apenas com os que convocaram AP pelo tempo em que estiveram no STF.

As APs realizadas pelo STF tratavam dos mais diversos assuntos como direito à vida, proteção ao consumidor, princípio da isonomia, liberdade econômica e livre iniciativa, direito à saúde, dignidade da vida e da saúde do trabalhador, defesa do meio ambiente, entre outros. Não se pode dizer, contudo, que a decisão do ministro em convocar a audiência decorra apenas do grau de controvérsia envolvida ou mesmo da complexidade ou da relevância da questão visto que nem todos os julgamentos sobre questões igualmente importantes, complexas e controversas implicaram em realização de audiências públicas⁴².

⁴¹ Vale a pena destacar que a Audiência Pública prevista para junho de 2015 foi convocada pelo Min. Barroso que, curiosamente, atuou como advogado de entidade civil, interveniente no processo em que se realizou a primeira AP no STF, em 2007.

⁴² **Falar aqui dos casos em que audiências não foram convocadas. Lembro dos Quilombolas, mas tem que fazer uma pesquisa.**

A compreensão de quando e porque o relator decide convocar uma AP dependeria de uma análise que vai além do esforço explanatório realizado neste artigo. É possível, contudo, a partir das razões para convocação das APs, expressas nos editais⁴³, e considerando também, as manifestações dos ministros ao longo de todo o processo, apontar um padrão analítico relevante.

É preciso observar, antes de tudo, que as razões expressas nos editais de convocação remetem ora à qualidade da questão envolvida, destacando sua relevância (jurídica, econômica e social) e natureza controversa, ora ao potencial da própria AP para aplacar os desafios impostos pela construção de uma decisão que é fundamental e envolve um debate que suscita “enfoques diversificados”, numerosos questionamentos, múltiplos entendimentos e várias controvérsias. E, nesse segundo caso, destaca-se o potencial informacional da AP: seja (1) pelo fato de o tema a ser debatido ultrapassar “os limites do estritamente jurídico”, e demandar “abordagem técnica e interdisciplinar da matéria” para “esclarecimento das questões de fato pertinentes ao caso” e para municiar a corte de informações e subsidiar sua decisão; potencial informacional, ou pela (2) necessidade de conhecer e prognosticar as consequências, implicações e repercussões práticas (administrativas, econômicas e sociais) da legislação discutida, ou porque (3) a legislação ou questão discutida apresenta importantes impactos sobre determinados grupos ou, o oposto, não se restringe a interesses específicos do autor ou autores da ação “repercutindo em valores fundamentais dos indivíduos e da sociedade brasileira”.

Associado ao reconhecimento do potencial informacional das APs, em pelo menos três casos, do total dos quinze analisados, os editais de convocação são explícitos quanto aos ganhos de legitimidade esperados com a realização do evento. Um deles destaca ser “valiosa e necessária a realização de Audiência Pública” para que a “Corte possa ser municiada de informações imprescindíveis para o deslinde do feito, bem como para que o futuro pronunciamento judicial revista-se de maior legitimidade democrática”; em outro, o relator afirma que a AP possibilitará “uma maior participação da sociedade

⁴³ Editais de convocação das audiências públicas. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em 20/12/2014.

civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário”⁴⁴.

O discurso da ampliação da legitimidade democrática da decisão, associado ao ganho informacional que a AP promove, reforça a pressuposição de que se trata de um mecanismo que induz forte interação entre o Estado e a sociedade, particularmente na identificação da opinião da população com relação a valores políticos. As manifestações dos ministros⁴⁵ durante as audiências públicas oferecem também evidências nesse sentido. Das sete audiências para as quais tivemos acesso à íntegra dos debates, apenas em duas delas – ambas relatadas pelo ministro Dias Toffoli - não foi feita menção aos potenciais ganhos de legitimidade do evento para as decisões da corte e nem referências à importância da participação da sociedade⁴⁶. Nas demais, as falas de abertura e de encerramento, funcionaram como um espaço de reflexão em torno da AP, particularmente em relação aos seus objetivos, às expectativas associadas à sua realização e ao seu significado, seja para o STF, seja para a democracia brasileira.

A referência ao fato de que as audiências contribuem para ampliar a legitimidade das decisões da Corte abunda nas falas dos ministros Ricardo Lewandowski, Ayres Britto, Gilmar Mendes e Luiz Fux. A noção de participação popular, de ouvir “o povo”, “a sociedade” é bastante mobilizada também por representantes do Ministério Público, presentes nas seções, e por muitos daqueles que participavam como expositores. Particularmente, três ministros destacam que as APs do STF seriam um desdobramento, senão uma culminância, de princípios consagrados pela Constituição de 1988, a saber, a garantia de maior participação dos cidadãos e da sociedade organizada no processo de tomada de decisões.

“Metaforicamente, democracia é isso mesmo, é prestigiar as bases, deslocando quem está na plateia, habitualmente, para o palco das decisões coletivas. É como um movimento que o poder decisório

⁴⁴ Editais de convocação das audiências públicas sobre Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil, Realização de pesquisas com células-tronco embrionárias e Financiamento de campanhas eleitorais. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em 20/12/2014.

⁴⁵ Não ignoramos estarmos lidando com o discurso oficial de representantes do órgão máximo da justiça brasileira que não expressam de forma concreta como as audiências públicas têm sido conduzidas e seus reais impactos sobre o processo de tomada de decisões na corte. Contudo, acreditamos que a maior ou menor abertura dos ministros em relação a esta novidade institucional e os diferentes sentidos atribuídos a ela são um bom indicativo de suas potencialidades num futuro próximo.

⁴⁶ As duas audiências em questão versavam sobre Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia e Internação hospitalar com diferença de classe no SUS.

assume: ascendente ou de baixo para cima e não descendente ou de cima para baixo. (...) Esse conteúdo democrático da boa convivência entre os contrários, no plano das ideias e dos comportamentos, *esse* componente da democracia e legitimador das decisões de Estado (Ministro Ayres Britto, fala de encerramento, Pag. 215 das notas taquigráficas “Pesquisas com células-tronco embrionárias”).

“O importante para a nossa Corte é que as nossas decisões tenham legitimação democrática, tenham a confiança do povo. Mas que para isso, aqui já foi dito hoje, é preciso que o povo seja ouvido, a sociedade seja ouvida” (Ministro Luiz Fux, fala de encerramento, Pag. 112 das notas taquigráficas “Financiamento de campanhas eleitorais”).

“Eu gostaria de registrar apenas a evidente importância deste evento no sentido de produzir um maior grau de legitimidade, de legitimação da decisão que a Corte ainda virá a tomar sobre o tema”. (Advogado Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams. Pag. 32 das notas taquigráficas “Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior”).

“(…) a Constituição Federal de 1988 deu, a meu ver, um extraordinário salto qualitativo ao superar uma democracia meramente representativa para ingressar no âmbito novo das relações entre o povo e o poder, que é exatamente a democracia participativa. (...) As audiências públicas, a meu ver, (...) se inserem dentro dessa ideia de democracia participativa. Ou seja, de uma participação do povo, da cidadania, no processo de tomada de decisões. (...) Portanto, a mim me parece que as audiências públicas, o instituto do *amicus curiae*, que são os amigos da Corte, que colaboram no julgamento das questões submetidas ao Supremo Tribunal Federal, e mesmo o televisionamento das sessões de julgamento fazem parte deste processo de aproximação da cidadania dos Poderes da República, em especial do Poder Judiciário” (Ministro Ricardo Lewandowski, fala de abertura, Pag. 3-6 das notas taquigráficas “Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior”).

“Há até bem pouco tempo, Senhores Ministros, o Supremo Tribunal Federal era uma Corte conhecida apenas por nós, integrantes da comunidade jurídica, do mundo jurídico do País. Hoje, ele se aproxima da sociedade, e é bom que seja assim, é bom que a sociedade consiga ter essa visão (...)” (Miguel Ângelo Cançado, Diretor Tesoureiro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Pag. 19-20 das notas taquigráficas “Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior”).

A percepção dos ministros – e expositores – acerca do potencial das audiências públicas no âmbito da jurisdição constitucional se lastreia em tripé conceitual: legitimidade, participação e informação. A legitimidade democrática do processo decisório se aprofunda pela participação que as audiências públicas promovem, na medida em que se produzem decisões mais bem informadas, considerando não apenas a complexidade técnica das questões envolvidas, mas também o pluralismo moral e as múltiplas perspectivas políticas presentes em sociedade.

“É um aprendizado para todos nós cada vez que realizamos essas audiências públicas tão complexas e tão fascinantes. Também é uma atitude de humildade e de modéstia do Tribunal que busca auscultar os mais diversos setores para ter uma decisão devidamente informada” (Gilmar Mendes, presidente do STF, fala de abertura, Pag. 68 das notas taquigráficas “Interrupção da gravidez-feto anencéfalo”).

“Essas quatro sessões desta Audiência Pública demonstraram o quão necessário, o quão importante é a ouvida de tantos segmentos. E que certamente a Corte, por mais sábios que sejam os seus integrantes, não teria condições de aferir ou de coletar tantos dados de tantas diferentes posições que foram trazidas aqui” (Mario José Gisi, Subprocurador Geral da República, Pag. 73 das notas taquigráficas “Interrupção da gravidez-feto anencéfalo”).

Evidencia-se, aí, a segunda característica das audiências públicas: elas possuem um caráter consultivo, pois abrem a possibilidade para que segmentos da sociedade possam se expressar e propor soluções, mas cabe aos ministros acatar ou não as propostas. Rompe-se, sem dúvida, com um paradigma, na medida em que são borradas as fronteiras entre o conhecimento jurídico e os valores políticos que, eventualmente, o informam. O potencial informacional das APs, reconhecido pelos ministros e representantes, pode e deve, no entanto, ser qualificado.

Apesar de existir, desde 1999, previsão legal para a realização de APs no âmbito da jurisdição constitucional, quando, em 2007, o STF de fato deu concretudo a ela, não havia norma regimental que dispusesse sobre o procedimento a ser adotado. Por essa razão, como esclarecido pelo relator na ocasião, foram adotados os parâmetros do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Apenas em 2009, por meio da Emenda Regimental no. 29, passou a constar no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) disciplina acerca da realização das APs.

A determinação é sintética e se restringe ao estabelecimento da competência do presidente da Corte ou do relator do processo decisório para convocar a AP, estabelecendo que deverá ser garantida a participação das diversas correntes de opinião e atribuindo ao ministro relator a competência para selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinar a ordem dos trabalhos e fixar o tempo de que cada um disporá para se manifestar (RISTF, art. 154, parágrafo único, III). Também por determinação regimental, todas as APs devem ser transmitidas pela TV e pela Rádio Justiça, podendo ser veiculadas também por outras transmissoras que o requererem - fato que é reiteradamente destacado pelos ministros relatores ao longo das audiências.

As APs, portanto, possuem regras específicas para o seu funcionamento, que é mais uma de suas características. Estas regras podem variar, considerando a ampla liberdade que o relator tem para definir não somente quem participará, mas também o formato e às regras de interação entre os expositores. Genericamente, contudo, há procedimentos formais, regras que envolvem a formalização da AP (data e hora definidas, pauta clara, atas das sessões, gravação em vídeo e/ou voz), e a condução do debate (determinação de quais atores possuem a palavra, seu tempo de fala, dinâmica da interação). Cada vez que uma AP é convocada a Corte divulga em seu sítio eletrônico uma síntese das regras de participação⁴⁷.

No que concerne às modalidades de participação, podemos destacar três: (1) como parte da plateia sem direito a qualquer manifestação; (2) enviando sugestões; e (3) como expositor na audiência, caso em que é necessária inscrição prévia e deferimento pelo relator. No primeiro caso, o limite para participação é a capacidade do local de realização⁴⁸ e os lugares são ocupados por ordem de chegada, respeitada a reserva aos expositores e à imprensa. No segundo caso, admite-se que qualquer pessoa ou entidade, independentemente de inscrição, encaminhe documentos úteis ao esclarecimento das questões a serem debatidas na AP, pela via impressa ou eletrônica⁴⁹. O terceiro e mais importante caso versa sobre os expositores da AP, os quais são indicados pelas partes do processo, por órgãos e entes estatais e entidades da sociedade civil ou pelos interessados que requerem sua participação (especialistas habilitados)⁵⁰.

Destaca-se um novo grupo de características das APs, considerando, particularmente as regras de participação dos expositores. As APs possuem um caráter presencial, ou seja, não podem ser realizadas pela internet e permitem um intercâmbio documental bastante restrito, privilegiando a manifestação oral dos participantes, com o intuito de promover um debate em torno da questão controversa. Ademais, embora seja

⁴⁷ As Audiências Públicas do STF são reguladas pelo Art. 9º, § 1º, da Lei 9.868/99; art. 6º, § 1º, da Lei 9.882/99; e arts. 13, XVII, 21, XVII, e parágrafo único do art. 154 do Regimento Interno do STF.

⁴⁸ Em alguns casos, havendo superlotação do local, o Tribunal disponibiliza uma segunda sala para alocar os participantes com transmissão simultânea da audiência pública por meio de telões.

⁴⁹ . O portal do STF disponibiliza, para algumas audiências públicas, textos, documentos e sugestões enviados por instituições e organizações sociais interessadas no tema.

⁵⁰ Os órgãos e entidades interessadas em indicar especialistas e os *amici curiae* precisam se inscrever para participar da audiência dentro dos prazos estipulados no edital de convocação. O requerimento de inscrição como expositor deve ser acompanhado do currículo do especialista, bem como do resumo da tese e da posição a ser defendida.

possível a participação de atores individuais – especialmente como expectadores – privilegia-se a participação de caráter coletivo.

Nas quinze audiências públicas para as quais obtivemos acesso às informações verificamos um total de 398 participantes que se encaixam na categoria de expositores, isto é, participantes que puderam defender seus pontos de vistas ou das instituições que representavam durante o evento⁵¹. Os expositores podem ser classificados de acordo com a origem da sua indicação. Além da categoria mais evidente, que reúne os agentes estatais, indicados por um dos três poderes da República, ou o representante do Ministério Público, a categoria “sociedade civil” visa a reunir associações profissionais, entidades de classe, sociedades médicas, movimentos sociais, frentes, conselhos de políticas públicas, associações de tipos e formas de organização variadas voltadas para a ajuda mútua e defesa de causas⁵². Ademais, a categoria dos especialistas foi construída para abrigar os expositores que não se apresentavam como “falando em nome de” ou expondo uma posição oficial das instituições e entidades das quais faziam parte (ainda que ocupassem cargos de relevo em seu interior). Nesse caso, a participação estaria amparada pela *expertise* acumulada pelo expositor, seja como estudioso ou pesquisador do tema debatido, seja como ocupante de cargos em instituições importantes na área⁵³. A categoria “outros” corresponde, por fim, a casos de difícil classificação em função da ausência de informações detalhadas sobre o expositor e sua instituição.

O número de expositores variou de 14 a 42, resultando em uma média de 26,5 expositores por AP. Não dispomos de informações suficientes para compreender essa variação; a melhor hipótese é a de que ela esteja relacionada ao grau de controvérsia envolvida e ao número de pessoas que solicitaram participação junto ao STF bem como à disponibilidade do relator para presidir o evento por mais de um dia. O que se pode afirmar (Gráfico X, abaixo) que há uma maior participação, em termos quantitativos, de

Comentado [MM2]: Isso tem como tentar levantar. Quer dizer, ir em busca de um certo padrão de aceitação dos pedidos de participação como expositores. Lembro que a gente fez isso pra primeira AP e que o relator, Ayres Britto, aceitava todo mundo, praticamente, que solicitava participação. Será que isso se repete com os demais relatores?

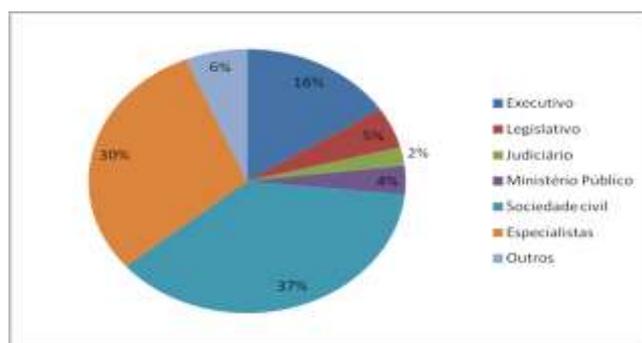
⁵¹ Como só obtivemos acesso às notas taquigráficas de oito das quinze audiências, este número pode não ser exato considerando que existem discrepâncias entre a programação e as notas taquigráficas em função de mudanças, desistências, faltas e substituições de última hora.

⁵² Neste primeiro momento, optamos por não distinguir esses tipos, mas entendemos tratar-se de uma tarefa de crucial importância para que possamos avançar no entendimento de quão inclusivas têm sido as audiências públicas.

⁵³ Foram incluídos nesta categoria renomados cientistas de diversas áreas do conhecimento, ocupantes e ex-ocupantes de cargos e posições de relevo e trabalhadores manuais que acumularam conhecimentos sobre o assunto debatido, caso em que a sua *expertise* estava mais associada a um testemunho validado por muitos anos de trabalho ou militância em prol de uma determinada questão. Esta classificação pode ser questionada e, de fato, encerra algumas ambiguidades. Optamos por considerar representantes de instituições somente aqueles que assim se apresentaram explicitamente.

expositores indicados por associações ou coletivos da sociedade civil: as organizações sociais representam 37% do total de participantes, seguida dos especialistas que correspondem a 30%.

Gráfico X: Participantes das audiências públicas do STF por modalidade (2007-2014)



Fonte: Elaboração própria

Entre os poderes do Estado, o Executivo foi o mais presente, estando ausente apenas da primeira AP, realizada no ano de 2007. Representantes do Legislativo estiveram presentes em 10 das 15 audiências analisadas. Dos 20 membros do Poder Legislativo presentes nas audiências, 13 eram membros da Câmara dos Deputados e 4 do Senado. Em vários casos, os parlamentares que participaram das APs tinham sido ou autores das leis debatidas ou relatores de projetos de lei relacionados ao tema. A participação do Judiciário é discreta e coerente com o objetivo da audiência que é de buscar contribuições interdisciplinares, para além do campo jurídico. O mesmo pode se dizer em relação ao Ministério Público, com a ressalva de que seus representantes geralmente podem participar como convidados das APs.

Em relação à esfera de atuação, é claro o predomínio de representantes de instituições situadas no nível nacional (esta classificação só foi feita para os poderes do Estado e para a categoria sociedade civil, não se aplicando aos especialistas). Dos 214 participantes para os quais foi possível identificar a esfera de atuação de sua respectiva instituição, 143 ou 67% atuavam no nível nacional, seguidos por 63 representantes de órgãos e instituições de abrangência estadual e de apenas 8 da esfera municipal. O predomínio de representantes de órgãos e instituições nacionais, tanto entre as instituições

Comentado [MM3]: Acho que aqui vale ampliar a ressalva atentas ao procedimento; acho que o Executivo tem, por exemplo, que prestar informações sempre que uma ação constitucional é proposta; acho que acontece coisa parecida em relação ao legislativo. Não sei particularmente em relação a participação na AP, mas vale a pena dar uma olhada nisso.

estatais quanto entre as organizações e entidades da sociedade civil, explica-se pela natureza – constitucional – das questões em debate.

Comentado [MM4]: Não acho que é isso não. Preciso pensar mais sobre isso. Vamos debater isso.

Além disso, relaciona-se à própria divisão constitucional de competências que coloca nas mãos do poder central a maior parte das responsabilidades e atribuições em uma ampla gama de temas e assuntos. Prova disso são as três exceções em que a presença de representantes de órgãos e entidades estaduais supera a de outras esferas: as audiências sobre “Queimadas em canaviais”, “Lei Seca” e “Regime Prisional”. Nos dois últimos casos, a questão central debatida na audiência está estritamente associada, embora não apenas, ao tema da segurança pública, área de política que a Constituição reservou aos estados da federação. Por outro lado, é possível imaginar que tanto aqueles que indicam os participantes quanto o ministro relator tenham a preocupação de priorizar organizações sociais com maior representatividade por sua atuação em todo ou em boa parte do território nacional.

Os dados sugerem que o perfil dos participantes das audiências varia conforme a temática tratada, se relaciona à distribuição de competências entre os entes federados e à origem da ação que desencadeou o processo. Mas, certamente, aquele perfil também está associado às escolhas feitas pelas partes, responsáveis pela indicação dos expositores, e pelos ministros, responsáveis pelo deferimento e indeferimento das solicitações⁵⁴. A comparação entre duas audiências que lidavam com temas correlatos ilustra bem esse fato. Na primeira audiência realizada pelo STF sobre “Pesquisa com células-tronco embrionárias”, as regras adotadas para a definição dos participantes induziram à restrição do conceito de sociedade civil, identificada com a comunidade científica, e, mais especificamente, com aquele grupo ligado às ciências médicas e biológicas (Marona e Rocha, 2015, *no prelo*). Um ano depois, na audiência sobre “Interrupção de gravidez - Feto anencéfalo”, observou-se uma ampliação da ideia de sociedade civil com um claro predomínio de representantes de organizações da sociedade, resultando em uma participação mais diversificada que incluiu não somente as sociedades médicas, mas frentes, movimentos, organizações religiosas, organizações não governamentais, etc⁵⁵. Nos

Comentado [MM5]: Tem que demonstrar isso com um gráfico.

⁵⁴ Infelizmente não foi possível ter acesso às informações sobre as participações indeferidas pelos relatores. A coleta desses dados integra a próxima etapa da investigação.

⁵⁵ Um perfil mais diversificado também pode ser observado na audiência que tratou das Políticas de ação afirmativa (racial) de acesso ao ensino superior.

dois casos, a corte lidava com temas comparáveis (direito à vida, direito ao próprio corpo) que envolviam alto grau de complexidade e controvérsia.

O perfil dos participantes oferece, de toda forma, evidências no sentido de que as APs estão funcionando como indutoras de um maior diálogo interinstitucional e como interface sócio-estatal de natureza consultiva, conectando atores, interesses, valores, discursos e argumentos. Mais uma vez, a manifestação de vários ministros do STF converge para esse ponto.

“(…) as audiências públicas realmente representam uma oportunidade que tem o Supremo Tribunal Federal de ouvir não apenas a sociedade civil de modo geral, mas os membros dos demais Poderes e também os especialistas nos assuntos” (Ministro Ricardo Lewandowski, fala de abertura, Pag. 3-6 das notas taquigráficas “Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior”).

Quando estive aqui há uma semana, tive oportunidade de ressaltar a importância dessa prática que coloca a possibilidade de um diálogo efetivo entre o Tribunal e a comunidade científica, neste caso específico, mas de maneira geral entre o Tribunal e a sociedade de forma geral. Essa prática das audiências públicas é um aprendizado que todos nós estamos a desenvolver, é algo salutar (...)” (Ministro Gilmar Mendes, fala de abertura, Pag. 2 das notas taquigráficas “Interrupção de gravidez - Feto anencéfalo”).

Vale a pena, contudo, qualificar esta interação, em atenção aos conceitos de diálogo interinstitucional e interface socioestatal, o que demanda uma análise mais substantiva, que destaque o potencial de intercâmbio regulado de razões com vistas à apresentação e à justificação de posições e à persuasão mútua que as APs carregam. É importante destacar que consideramos aqui não apenas a interação entre os participantes durante o evento, mas as potencialidades do mecanismo para fomentar processos deliberativos em outras arenas e contextos. Neste sentido, pensamos as APs como instrumentos que podem fomentar a deliberação dentro e para além do próprio judiciário e, mesmo, da institucionalidade estatal.

A Emenda Regimental N. 29 de 2009 que regula a realização de audiências públicas no STF, reserva grande liberdade para o ministro relator, que pode decidir discricionariamente acerca das pessoas que serão ouvidas, a ordem dos trabalhos e o tempo reservado para cada expositor. Em geral, as APs começam com uma fala de abertura do relator, que cede a palavra para o representante do Ministério Público apresentar suas considerações. A partir daí, os expositores se manifestam um a um de acordo com a ordem previamente estabelecida.

Destaca-se, nesse ponto, o fato de que por reiteradas vezes os relatores exerceram algum tipo de controle sobre o conteúdo das exposições, afastando a necessidade de exposições tipicamente jurídicas - que deveriam ser objeto de sustentação oral em momento processual adequado - e incentivando a apresentação de “aspectos técnicos de áreas do conhecimento diversas”⁵⁶. Evidencia-se uma primeira limitação do uso que o STF faz das APs, como já observado pelas autoras em outro momento (Marona e Rocha, 2015, *no prelo*): os expositores não são inteiramente livres para incluir tópicos na agenda e tampouco dar-lhes o tratamento desejado.

Por outro lado, o tempo para as exposições foi distribuído igualmente entre os participantes e rigidamente observado em todas as audiências, ainda que existam variações importantes na forma de condução dos trabalhos. A duração das audiências variou de 1 a 6 dias, mas, na maior parte dos casos, ocorreu durante 1 ou 2 dias. Não existe uma relação direta e linear entre o número de expositores e o número de dias reservados para o evento. Algumas contaram com a participação de um mestre de cerimônias enquanto outras eram conduzidas apenas pelo relator. Em várias APs, os participantes fizeram uso de recursos audiovisuais (vídeos, depoimentos e slides).

Gráfico XX – Formato das Audiências Públicas – Aqui tem que pensar em um gráfico, um jeito melhor de tratar esses dados, para além da simples exposição em um quadro (3), como estava antes.

Particularmente, as informações sobre a forma de condução dos trabalhos revelam questões interessantes no que diz respeito à qualidade da interação entre os expositores e entre eles e os ministros do STF. Na metade dos casos para os quais tivemos acesso às notas taquigráficas as exposições se sucederam sem nenhuma intervenção ou apenas intervenções pontuais dos relatores; em apenas dois casos, as exposições foram intercaladas por perguntas durante e ao final da audiência, revelando um formato um pouco menos rígido. Mais uma vez vale uma comparação entre as duas primeiras audiências realizadas pela Corte – pesquisas com células-tronco embrionárias e interrupção de gravidez/feto anencéfalo – cujas temáticas podem ser aproximadas em função da problemática que envolve a interpretação do *caput* do art. 5º da CRFB/88, mas se diferenciam, justamente, pela forma de condução dos trabalhos. Ainda que nos dois

⁵⁶ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em 20/12/2014.

casos não tenha sido permitido aos participantes dirigirem a palavra uns aos outros, no segundo (interrupção de gravidez/feto anecéfalo) a AP foi mais dinâmica: os expositores foram instados a responder a perguntas dos relatores e representantes das partes e houve abertura para perguntas (não previstas) de duas pessoas.

Na maior parte dos casos, entretanto, observa-se uma evidente limitação dos potenciais deliberativos do mecanismo quando se veda a interação entre os que falam e os tomadores de decisões. De modo geral, o formato das audiências faz com que elas se assemelhem mais a uma arguição do que a um debate propriamente dito. Em nenhum caso foi permitido aos participantes dirigirem a palavra uns aos outros sob o argumento de que se tratava de uma audiência de caráter instrutório e mesmo as menções de um expositor à fala ou argumentação de outro eram reguladas. Ainda assim, verificou-se certo intercâmbio de ideias e troca de informações, pois os participantes envolvidos pareciam já conhecer os principais argumentos uns dos outros e tratavam de reforçá-los ou questioná-los com a apresentação de outros argumentos e evidências, ainda que de forma indireta.

No que se refere aos ganhos informacionais proporcionados pelas APs não resta nenhuma dúvida. Ao longo dos trabalhos, os participantes contribuíram para a abordagem do tema a partir de diversas perspectivas. Verificou-se a ampliação do volume, da variedade e da qualidade da informação, em consonância com o objetivo do STF ao aderir ao mecanismo. A análise também sugere que as audiências podem funcionar como propulsoras de deliberação, embora nesse caso seja necessário avançar na investigação para uma conclusão mais segura. Duas falas dos relatores caminham neste sentido:

“Eu (...) anuncio, a pedido de um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, que esta corporação, ela também realizará brevemente audiências públicas em torno do tema, envolvendo as seccionais e subseccionais de todo o Brasil. Tenho a impressão, tenho certeza, aliás, de que será também um debate muito profícuo e poderá ter como ponto de início, enfim, os debates que foram travados nesta Casa” (Ministro Ricardo Lewandowski, fala de encerramento, Pag. 451 das notas taquigráficas “Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior”).

“(...) Valorizou muito esses debates, essa intensa participação da sociedade, que não se furtou a dar a sua contribuição ainda que fosse com a sua presença, prestando atenção e *certamente multiplicando os resultados desse debate*” (Ministro Ricardo Lewandowski, fala de encerramento, Pag. 448-450 das notas taquigráficas “Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior”. Grifos nossos).

Parece, portanto, que aquelas razões expressas nos editais de convocação, que remetem ao potencial informacional da AP se materializaram ao longo de sua realização, seja porque o debate não se restringiu ao tradicional domínio jurídico, estendendo-se a questões técnicas e interdisciplinares, seja porque foi produzido suficiente material para subsidiar a decisão da corte tanto no que diz respeito aos possíveis prognósticos em relação às consequências, implicações e repercussões práticas da legislação discutida, impactos específicos sobre determinados grupos ou acertos em relação a valores fundamentais dos indivíduos e da sociedade brasileira.

Essa percepção reforça a pressuposição de que a AP se constitui como um mecanismo que induz forte interação entre o Estado e a sociedade, particularmente na identificação da opinião da população com relação a valores políticos, no âmbito da jurisdição constitucional. Resguardam fortemente, portanto, as APs um caráter consultivo, na medida em que a Corte resguarda a função decisória.

Considerações Finais

Esse artigo se insere no conjunto de análises acerca do fenômeno da *judicialização da política* no Brasil, considerando, fundamentalmente a atuação do Supremo Tribunal Federal, particularmente no exercício do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. A perspectiva analítica empreendida resgata a preocupação com a legitimidade democrática das Cortes Constitucionais, remetida, aqui, à reconstrução do embate teórico acerca da natureza das relações entre constitucionalismo e democracia. O objeto de análise – as audiências públicas no Supremo Tribunal Federal – é considerado pelas autoras, portanto, como uma particular oportunidade de compreensão da espécie de representação política que as Cortes Constitucionais pressupostamente exercem no interior de um amplo sistema deliberativo que articula estado e sociedade (Parkinson & Mansbridge, 2013).

A crítica e necessária reavaliação do modelo de representação que se tornou hegemônico no Ocidente e que, em princípio, negava ao Judiciário qualquer papel relevante em termos do exercício da representação política vê-se adensada em face do protagonismo das Cortes Constitucionais em todo o mundo e sugere que o magistrado, individualmente, e o judiciário, institucionalmente, exercem uma atividade importante de representação do interesse público. Esse papel exige, contudo, transformações

institucionais capazes de ampliar a dimensão deliberativa do processo de conformação interinstitucional das decisões políticas de modo a manter o sistema político sensível às demandas provenientes da esfera pública ampliada.

De acordo com essa abordagem, a jurisdição constitucional deve ser compreendida, ela mesma, como um mecanismo de representação da vontade popular, ainda que de natureza distinta daquele que se estabelece tradicionalmente por meio da autorização eleitoral (Alexy, 2005) e das instituições clássicas do governo representativo democrático, a saber, partidos e parlamentos. Destaca-se aí uma dimensão discursiva da representação (Dryzek, 2007), que é essencialmente a forma de representação política que exercem as Cortes Constitucionais, o que possibilita avançar a investigação dos modelos institucionais que a pluralidade discursiva é capaz de gerar.

Sob esse pano de fundo teórico, e socorrendo-se das noções de diálogo interinstitucional e interface sócioestatal, enquanto categorias analíticas capazes de vincular os debates sobre a representação política e deliberação nas Cortes Constitucionais, é que se procedeu à análise acerca dos impactos das audiências públicas em termos de ampliação da legitimidade das decisões do STF. A análise abarcou um período de oito anos durante os quais a Corte fez um uso crescente do mecanismo das audiências públicas para ouvir a opinião de especialistas e representantes de instituições estatais e organizações civis a respeito de temas de grande relevância, complexidade e que envolviam intensa controvérsia pelos potenciais impactos nos campos jurídicos, político, social, econômico e cultural.

A análise permitiu concluir que, genericamente, os ministros do Supremo Tribunal Federal associam às audiências públicas grandes expectativas quanto à ampliação da legitimidade das decisões da Corte, assim como quanto aos ganhos informacionais propiciados pelo mecanismo ao processo decisório, embora nem sempre vinculem uma variável à outra. Ademais, foi possível qualificar o potencial informacional das APs, considerando os procedimentos adotados na condução dos trabalhos. As APs possuem natureza consultiva não apenas em relação a questões técnicas multidisciplinares, mas também em referência aos principais valores políticos associados a determinadas questões, presentes na sociedade brasileira. Funcionam, claramente, como um canal de interface socioestatal, na medida em que ampliam a visibilidade de questões importantes na agenda pública, conectam atores e instituições e propõem a efetiva conexão de um discurso

Comentado [S6]: Eu inseri e reformulei aqui para criar uma transição clara da discussão sobre o STF e a discussão teórica sobre a representação. Veja o que acha.

público mais amplo levado a cabo em uma grande multiplicidade de esferas e arenas. Nesse sentido, é possível afirmar, ademais, o potencial indutivo das APs no sentido de transformação da Corte Constitucional em uma arena que promove o diálogo interinstitucional.

Comentado [U7]: Isso foi aproveitado do artigo da TS. Precisamos mudar senão é autoplagio.

Embora tenha sido possível anotar um processo de institucionalização das APs, expresso pela própria alteração do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), e pela reiteração de um conjunto de práticas envolvidas na condução das audiências, a análise sugere que várias das diferenças identificadas entre os eventos devem ser explicadas mais pelo grau de adesão, pelas crenças, percepções e escolhas dos ministros do que por outros fatores como tema ou momento de realização da AP, o que expressa a enorme discricionariedade do relator e sua posição privilegiada na rede de atores envolvidos na construção do diálogo interinstitucional e socioestatal.

A introdução do mecanismo das audiências públicas no âmbito do STF gera uma série de questões e problemas de pesquisa. Neste artigo, tentamos responder a algumas delas. Nas próximas etapas do projeto de investigação pretendemos avançar na compreensão de outros aspectos, a partir do acesso mais completo às informações e dados, no sentido de uma análise mais detalhada e substantiva dos debates e do desenvolvimento de uma metodologia que nos permita identificar conexões entre as APs do STF e debates realizados em outras arenas.

Bibliografia Referências bibliográficas

ACKERMAN, Bruce (1988). “Neo-federalism”, em ELSTER, Jon & SLAGSTADT, Run (eds.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

ACKERMAN, Bruce (1993). *We, the people*. Cambridge (MA): The Belknap Press of Harvard University Press.

ARANTES, Rogerio (2013). “Cortes constitucionais”, em AVRITZER, Leonardo et al. (orgs.). *Dimensoes politicas da justica*. Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira.

ARENDDT, Hannah (1965). *On revolution*. Nova York: Penguin.

AVRITZER, Leonardo (2012). “O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem politica”, em II Seminario de Pesquisa: O Novo Constitucionalismo Democratico Latino-Americano, Santa Cruz de La Sierra, Bolivia.

CAPPELLETTI, Mauro (1993). *Juizes legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

CARVALHO NETO, Ernani (2007). “Revisao judicial e judicializacao da politica no direito ocidental: aspecto relevantes de sua genese e desenvolvimento”, *Revista de Sociologia e Politica*, n. 28, p. 161-79.

- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman
- Formatado:** Espaço Depois de: 0 pt, Espaçamento entre linhas: simples
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman, Espanhol (Espanha)
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman, Inglês (Estados Unidos)
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman, Francês (França)
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman, Espanhol (Espanha)
- Formatado:** Fonte: (Padrão) Times New Roman

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (eds.) (2012) *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.

REHFELD, Andrew (2005). *The concept of constituency*. Cambridge: Cambridge University Press.

RODRIGUEZ, Jose Rodrigo (2010). “The persistence of formalism: towards a situated critique beyond the classic separation of powers.” *The Law and Development Review*, v. 3, n. 2, p. 41-77.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. (1996). *Os tribunais na sociedade contemporanea*. Porto: Afrontamento.

TATE, C. Neal & VALLINDER, Torbjorn (1995). *The global expansion of judicial power*. Nova York: New York University Press.

VIANNA, Luiz Werneck et al. (1999). *A judicializacao da política e das relacoes sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

VIEIRA, Oscar Vilhena (1994). “Imperio da lei ou da corte?”. *Revista USP*, n. 21, p. 70-7.

_____ (2008). “Supremocracy”. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-63.

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman, Inglês (Estados Unidos)

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman, Inglês (Estados Unidos)

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman, Inglês (Estados Unidos)

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman, Inglês (Estados Unidos)

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman, Inglês (Estados Unidos)

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman, Francês (França)

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman

O Caso da “Política de Pacificação: processo de formação de agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Patricia de Oliveira Burlamaqui

Mestranda do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense¹ E-mail:

pburlamaqui@gmail.com

Área temática: Políticas Públicas, Segurança Pública, Instituições.

Resumo

O objetivo é analisar até que ponto a política pública de “pacificação” significa uma mudança e/ou uma continuidade na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Para isso, descrevemos as tentativas de mudança, categorizadas de iniciativas/programas de policiamento comunitário, na diretriz do modo de relação entre a polícia militar e a população que vive em áreas dominadas por disputas violentas provocada pelo tráfico de drogas por controle de territórios na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. O trabalho utiliza como referencial analítico a teoria da gradual mudança institucional (Thelen e Mahoney, 2010).

Introdução

É possível identificar, desde a década de 1980, tentativas de inserção na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro de mudanças no modo de relação entre o Estado e sociedade na área de segurança pública. Especificamente, observa-se propostas que alteram a relação entre o prestador de serviço público direto da área de segurança pública, a polícia militar, e a população que vive em áreas dominadas por disputas violentas provocada pelo tráfico de drogas por controle de territórios. Essas tentativas de mudança foram categorizadas como iniciativas/programas de policiamento comunitário².

Em 1983, ainda no regime militar, o então governador eleito Brizola extinguiu a Secretaria de Segurança Pública e criou, ao mesmo tempo, as Secretarias de Estado da Polícia Militar e Polícia Civil. Essa mudança e criação de novas regras permitiu que o governador interpretasse o Decreto-lei No 667 de 1969 de forma que ele não fosse

¹ Gostaria de agradecer o apoio e incentivo intelectual do meu orientador de mestrado Professor Dr. Eduardo Gomes.

² Ressalta-se que, segundo a literatura, o policiamento comunitário é uma mudança da própria estrutura de organização e processo decisório da polícia. Portanto, a adoção de tal política pública, significa seguir três estratégias centrais: 1) Envolvimento da comunidade. Isto é, uma parceria entre a polícia e comunidade no apontamento dos problemas do bairro e questões prioritárias; 2) Solução de problema. Definição de estratégias preventivas que serão adotadas para a solução de problemas. A partir de um diagnóstico realizado pela polícia, tendo em vista, as informações e necessidades da própria comunidade e; 3) Descentralização das decisões e estratégias de ações para a solução dos problemas da localidade deve ser realizada entre o supervisor e os policiais lotado em tal área/bairro e, não, determinada pelo centro de comando da própria polícia (SKOGAN, 2008).

obrigado a aplicar a regra então vigente de nomear um militar como chefe da Secretaria de Segurança Pública. Sendo assim, como não estava previsto nesse decreto a nomeação obrigatória de um militar para as Secretarias de Estado, a nomeação para essas secretarias ficou a cargo do governador. Com isso, ele pode nomear o Coronel Cerqueira para o cargo de Secretário de Estado da PMERJ e Comandante Geral da

PMERJ. Isto possibilitou um ganho de autonomia para o seu governo e para a própria polícia³. Além disso, essa autonomia permitiu que o discurso de Brizola de maior interlocução e aproximação entre a polícia e a comunidade/bairros⁴ pudesse sair do papel, dando assim, autonomia ao Coronel Cerqueira de introduzir políticas públicas de policiamento comunitário. Destaca-se, nesse período, a criação do Centro Integrado de Policiamento Comunitário – CIPOC foi implementado na área do 18º Batalhão da PMERJ na comunidade da Cidade de Deus e o Grupamento Especializado no Policiamento de Bairro – GEPB implantado em 17 bairros.

Essa reinterpretação e aplicação de novas regras existentes criou condições para que houvesse uma pequena mudança institucional, dentro da organização da polícia militar, para entrada de uma nova forma de conceber a relação entre a polícia e a comunidade. (Thelen e Mayoney, 2010). Entretanto, é importante deixar claro que certas estruturas institucionais não mudam de maneira fácil ou instantânea. Nesse sentido, o fato de ter entrado na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro uma ideia de mudança de diretriz do modo de relação entre a polícia e a comunidade, não significa que ocorreu de imediato uma alteração institucional radical já no início da década de 80. Ao contrário, acredita-se que naquele momento foi dado um passo inicial para uma mudança institucional vem acontecendo gradualmente desde então.

No início da década 90, organizações da sociedade civil, também, começam a reivindicar mudanças nessa relação entre a polícia e a comunidade. Ressalta-se que estava claro para os tomadores de decisão que iniciativas/programas de policiamento comunitário era o caminho para essa mudança de relação (Ribeiro, 2014). Entretanto, em meados dos anos 90, a eleição de um novo governador, Marcello Alencar, provocou uma alteração na concepção da política pública de policiamento comunitário, tal como havia se configurado na agenda pública do Estado até então e uma direção de relacionamento, entre a polícia e a comunidade:, diretrizes de ações preventivas foram substituídas por ações puramente repressivas por parte da polícia.

No final da década de 90 e início dos anos 2000, a agenda da segurança pública foi reconfigurada, novamente, com nova alteração do governador e, com uma conjuntura de pressão de organizações da sociedade civil em busca de uma nova diretriz na relação entre a polícia e a comunidade. O então governador eleito Anthony Garotinho assumiu o cargo com o compromisso de diminuir o número de morte em ações policiais, principalmente, em áreas de comunidades.

³ Segundo Holanda (2005:75), até 1983 o comando da PMERJ foi comandado por um policial de carreira durante 12 anos, entre 1870 a 1878 e 1961 a 1965.

⁴ Utiliza-se “comunidade” para se referir a população moradora de favelas e “bairro” população que vive em áreas normais. Nesse momento, o governo Brizola queria uma interlocução e aproximação da polícia com toda a sociedade. Ver SILVA, 2013.

Com isso, novamente, as iniciativas/programas de policiamento comunitário entram na agenda da segurança pública do Estado, sendo concebidas como capazes de mudar a relação entre polícia e comunidade, e conseqüentemente, diminuir o número de homicídios. Destaca-se, nesse período, a criação do Grupamento de Policiamento em

Áreas Especiais – GPAE⁵. O programa tinha como estratégia implementar uma polícia comunitária, em áreas especiais, com o objetivo de diminuir a violência, nessas localidades, devido ao tráfico de drogas e conflitos entre a polícia e os bandidos.

Em 2003, a mudança do governo, com a entrada da Governadora Rosinha Garotinho, não provocou uma descontinuidade do GPAE. Em 2004, o programa passou por revitalização e avaliações. Entretanto, a expansão do projeto foi muito pequena e não fez parte de um plano de governo para área de segurança pública do Estado.

Em 2008, já no governo de Sérgio Cabral, na comunidade Santa Marta é implantada a "Companhia de Policiamento Comunitário do Santa Marta", considerado o plano piloto que, posteriormente, será chamado de Unidade de Polícia "Pacificadora" - UPP. Ressalta-se que esse plano piloto foi implementado antes do Decreto-lei no 41.650 de 21 de janeiro de 2009 que criou as UPP e antes do Decreto-lei no 42.787 de 6 de janeiro de 2011 que estabelece, passo a passo, como deveria ser a implementação e a estruturação dessas Unidades. Além disso, esse segundo Decreto-lei deixa claro que as UPPs fazem parte de um Programa de Polícia "Pacificadora", ou seja, de um projeto de política pública "pacificadora".

As diferentes diretrizes na política de segurança apresentadas acima levantam a seguinte questão analítica: até que ponto a política pública de "pacificação" significa uma mudança e/ou uma continuidade na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro? O objetivo é apresentar evidências que respondam a essa pergunta. Sendo assim, na primeira seção busca descrever as tentativas de mudança, na agenda da Segurança Pública, principalmente no que diz respeito às diretrizes do modo de relação entre a polícia militar e a população que vive em áreas dominadas por disputas violentas provocadas pelo tráfico de drogas por controle de territórios. Na segunda seção, são apresentados indícios do tipo de mudança institucional ocorrido. Para analisar o caso da Segurança no Rio de Janeiro, utilizamos como referencial analítico a teoria da gradual mudança institucional (Thelen e Mayoney, 2010).

Agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro: tentativas de mudança na diretriz do modo de relação do Estado e Sociedade.

Em 1983, no período de transição democrática no Brasil, Leonel Brizola assumiu o Governo do Estado Rio de Janeiro para um mandato de quatro anos. No que se refere a área de Segurança Pública, nesse período, a organização da polícia passou por mudanças institucionais. Brizola,

assim que assumiu o cargo de governador, com objetivo de dá maior autonomia à polícia militar e, de certa forma, para a própria condução de suas políticas, extinguiu a Secretaria de Segurança, criou secretarias de

⁵ Nesse contexto, destaca-se que as áreas de comunidade passaram a ser chamadas, durante a vigência do programa GPAE de “áreas especiais”.

Comunidades que receberam o GPAE: Pavão-Pavãozinho, Morro da Babilônia, Chapéu Mangueira, Providência, Gardênia Azul, Rio das Pedras, Morro do Cavalão, Morro do Estado, Morro da Chácara do Céu, Morro da Formiga, Morro da Casa Branca e a Vila Cruzeiro.

estados da polícia militar e da polícia civil⁶. Essa alteração possibilitou a nomeação do Coronel Nazareth Cerqueira para o cargo de comandante geral da polícia militar do Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, essa engenharia institucional permitiu que o nome do Coronel Cerqueira não precisasse passar pela provação do ministro do Exército, segundo o Decreto-lei No. 667 de 1969 (Ribeiro, 2015; Holanda, 2005). Esse ato rompeu, ainda no período de ditadura militar, com a presença quase sempre hegemônica do Exército dentro do Comando da PMERJ⁷.

Segundo Holanda (2005: 103), estava presente no governo Brizola um discurso de interlocução e aproximação entre a comunidade e a polícia. Portanto, Coronel Cerqueira, uma vez nomeado, tinha como objetivo essa integração. Ele buscou introduzir na polícia militar pressupostos do policiamento comunitário. Isso é perceptível no próprio Plano diretor da PMERJ (1984-1987, p.34), o qual afirma como objetivo “promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências de segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam novos e

importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia”⁸. Destaca-se ainda que o Coronel Cerqueira visitou alguns países tendo como objetivo conhecer os tipos de modelos de policiamento existentes. Por meio dessas viagens teve conhecimento do modelo de policiamento comunitário⁹ e voltou ao Brasil com documentos explicativos de como implementar esse modelo no Rio de Janeiro (Ribeiro, 2014).

Essa autonomia permitiu que o discurso de Brizola de maior interlocução e aproximação entre a polícia e a comunidade/bairros¹⁰ pudesse sair do papel, dando assim, condições ao Coronel Cerqueira de introduzir políticas públicas de policiamento comunitário.

Essa reinterpretação e aplicação de novas regras existentes criou condições para que houvesse uma pequena mudança institucional, dentro da organização da polícia militar, para entrada de uma nova forma de pensar a relação entre a polícia e a comunidade. Destaca-se que essa pequena mudança foi reflexo de fatores internos (Thelen e Mayoney, 2010).

Em 1983, no contexto ainda incerto de redemocratização do país, na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro foi introduzido nos cursos de formação de oficiais a filosofia dos direitos humanos. O objetivo declarado era uma mudança na cultura da polícia. O Coronel Cerqueira acreditava que essa reforma curricular teria como efeito endógeno uma mudança de diretriz na intervenção policial (Holanda, 2005).

⁶ Boletim de Informação da PEMERJ No. 20 de 18/02/1983.

⁷ Segundo Holanda (2005:75), até 1983 o comando da PMERJ só havia sido comandado por um policial de carreira durante 12 anos, entre 1870 a 1878 e 1961 a 1965.

⁸ Nesse período foi criada as Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres - DEAM. A introdução de programas de policiamento comunitário e as DEAMs mostram um movimento dentro da polícia de diversificação das questões das polícias.

⁹ Três referências de modelos de policiamento comunitário: 1) Modelo Koban no Japão; 2) Polícia de Ontário no Canadá; 3) Polícia de Nova York nos Estados Unidos.

¹⁰ Utiliza-se “comunidade” para se referir a população moradora de favelas e “bairro” população que vive em áreas normais. Nesse momento, o governo Brizola queria uma interlocução e aproximação da polícia com toda a sociedade.

Paralelamente, dois programas pilotos de policiamento comunitário foram implementados: 1) Policiamento Comunitário de Bairro e; 2) Centro Integrado de Policiamento Comunitário – CIPOC. O primeiro foi implementado em áreas normais, primeiramente, nos bairros da Urca, Grajaú e Laranjeiras, e posteriormente, foi expandido para catorze bairros¹¹. Esse programa seria executado pelo Grupamento

Especializado no Policiamento de Bairro – GEPB¹². A ideia era que a aproximação entre a polícia e os moradores possibilitaria um melhor atendimento as demandas de segurança pública dos bairros. Sendo assim, os policiais se reuniam com os conselheiros comunitários e juntos discutiam as demandas e possíveis soluções para os problemas de segurança pública no bairro (Ribeiro, 2014). Destaca-se que apenas no bairro da Urca esse programa não foi descontinuado no final dos anos 80.

O CIPOC foi implementado na área do 18º Batalhão da PMERJ na comunidade da Cidade de Deus. O CIPOC substituiu o Destacamento de Policiamento Ostensivo da Cidade de Deus e, conseqüentemente, aboliu as “celas para confinamento de presos” nessa nova estrutura (Hollanda, 2005: 118). A inauguração do programa contou com seguintes grupos de trabalho: Apoio Comunitário, Patrulhamento Mirim, Apoio Social e Apoio ao Trabalhador e, também, com vários voluntários da própria comunidade, com convênios de secretarias estaduais e o cadastro das pessoas desempregadas da comunidade. O objetivo do CIPOC era garantir a prestação de serviços policiais em áreas pobres, que antes não existia,

Tem como objetivos assegurar a presença do policiamento em determinadas áreas carentes, onde a presença do policiamento normal, da Unidade Operacional, seja dificultada por qualquer fator; dinamizar as ações no local em que se localize o Centro, dotando-o de condições de funcionamento como elemento avançado; integrar a Polícia Militar à comunidade, sobretudo a mais pobre; articular e atualizar recursos comunitários existentes na área, utilizando-os no atendimento da comunidade; promover e incentivar o desenvolvimento de um trabalho a nível preventivo, junto às camadas mais jovens; colaborar no programa de favorecimento e oportunidade de ocupação e emprego, visando à melhoria de condições de vida da comunidade carente; minimizar os problemas sociais existentes na área afetada ao CIPOC, através de um esforço conjunto da PM, com técnicos da área humana (psicólogos, pedagogos e assistentes sociais); prevenir e reduzir tensões sociais, levando a comunidade carente a engajar-se no desenvolvimento social. [Revista da PMERJ, 1983, pp. 27-28, apud RIBEIRO, 2014].

Além disso, de modo a garantir a prestação de serviços policiais nessa área era necessário mudar a “cultura policial” militarizante, focada na captura do inimigo, do bandido. Ou seja, modificar a percepção do policial sobre a própria natureza do seu trabalho. Nesse sentido, o policial deveria ver a comunidade como aliada e, por meio dessa parceria entre a polícia e

¹² Boletim de Informação da PMERJ No 234 de 11/12/1986.

a comunidade, os problemas de ordem pública seriam resolvidos. Uma forma encontrada para “facilitar” a mudança da “cultura policial” foi a alocação de policiais recém-formados no CIPOC.

¹¹ Catumbi, Estácio, Rio Comprido, Santa Teresa, Glória, Flamengo, Catete, Vila Operária, 25 de agosto, Vila São Luiz, Itatiaia, Inhaúma, vila da Penha e Brás de Pina (Hollanda, 2005: 119).

¹³ Boletim de Informação da PMERJ No 234 de 11/12/1986.

Entretanto, segundo Holanda (2005), a ideia principal do projeto de mudar a relação entre a polícia e a comunidade foi recebido com estranhamento pela maioria dos moradores da Cidade de Deus. Segundo Ribeiro (2014), o projeto acabou sendo "mais do mesmo", o objetivo da aproximação entre a polícia e a comunidade acabou se resumido a identificação dos criminosos por parte dos moradores. No entanto, isso acontecia devido o próprio medo que os moradores tinham dos traficantes, que mesmo após a instalação do programa continuaram atuando na Cidade de Deus. Para o Coronel Cerqueira (apud RIBEIRO, 2014: 291) o programa foi mal sucedido. Uma justificativa para o fracasso seria a falta de domínio do próprio Estado sob esse território, que acabou inviabilizando o projeto e, conseqüentemente, a sua continuidade e expansão.

Segundo Soares (2002) Brizola não conseguiu implantar o modelo democrático de segurança pública que havia prometido, baseado nos direitos humanos e na construção de uma "nova polícia" que prendia e não matava. Além de não ter sido bem-sucedido em sua proposta, não foi capaz de controlar o tráfico de entorpecentes e aumento dos homicídios.

Em 1987, Moreira Franco (1987- 1991) torna-se Governador do Estado do Rio de Janeiro para um mandato de quatro anos e nomeou o Coronel da Polícia Militar Manoel Elycio para Comandante Geral da PMERJ. O objetivo do Governador na área de segurança pública era pôr fim à violência no Estado em cem dias. Porém, seu Governo foi marcado, justamente, pelo aumento da violência, principalmente, em áreas dominadas pelo tráfico de drogas. Nesse período, algumas ocupações em comunidades foram realizadas pela força policial com objetivo de garantir a soberania do Estado em áreas controladas pelo tráfico de drogas. A polícia entrava nessas localidades, expulsava os traficantes e permaneciam durante um curto período no território ocupado. Segundo Soares (2002:181) "Moreira Franco acreditava apenas na força arbitrária para combater a criminalidade". Observa-se, durante o seu governo, o retorno de um modelo de política pública de segurança bastante repressiva.

Para Mamede (2010), Moreira Franco fez um investimento na modernização e melhorias salariais dos policiais, algo que não tinha sido feito no governo Brizola. O governador criou o programa Patrulhamento Especial de Bairro¹³ e equipou os policiais de viaturas e equipamentos modernos. Além disso, os comandantes das unidades foram treinados com a metodologia de policiamento comunitário e novamente recém ingressados na polícia foram lotados no programa recém-criado. Entretanto, essa

aproximação entre policiais e a comunidade tinha como propósito fornecer às policiais informações privilegiadas sobre locais em que os bandidos supostamente estariam escondidos. Sendo assim, as intervenções policiais nas comunidades pobres eram intervenções com uso da força física e com a missão de capturar criminosos. O modelo de política de segurança pública dominante no Estado, nesse período, foi de caráter repressivo (Soares, 2002; Ribeiro, 2015).

¹³ Boletim de Informação da PMERJ No 35 de 07/05/1987.

Vale ressaltar que durante o Governo Moreira Franco é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. No que se refere a área de segurança pública, no artigo 144, inciso cinco previa-se que caberia a polícia militar o policiamento ostensivo e preservação da ordem público e no inciso seis estabelece que a Polícia Militar é uma força auxiliar e reserva do Exército dos Estados, Distrito Federal e

¹⁴ Boletim de Informação da PMERJ No 35 de 07/05/1987.

dos Territórios. Sendo assim, a PMERJ se manteve uma força auxiliar do Exército e atuando na manutenção da ordem pública, em acordo com antiga Constituição Federal de 1967.

O resultado da política de segurança pública de Moreira Franco foi desastroso. Ele não conseguiu acabar com a violência provocada pelo tráfico de drogas, o número de homicídios aumentou, assim como, de grupos de extermínio principalmente na baixada fluminense e em regiões de comunidades. Além disso, o governador conseguiu até mesmo perder apoio do Governo Federal, sendo que ambos faziam parte do mesmo partido (Soares, 2002).

Em 1991, Leonel Brizola (1991-1994) volta ao cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro e nomeia, novamente, o Coronel Cerqueira ao cargo de Comandante Geral da Polícia Militar e Secretário de Estado da Polícia Militar. Essa nomeação gerou uma crise de legitimidade dentro da polícia, tendo em vista que, pela regra de progressão de carreira da corporação o Coronel Cerqueira já havia ocupado o cargo de Comandante Geral da PMERJ e, sendo assim, não poderia mais ocupá-lo. Isso gerou até mesmo ação judicial. Mas, no fim o Coronel tomou posse dos cargos¹⁴.

O segundo governo de Leonel Brizola foi marcado por um modelo de política de segurança pública ambígua, no que se refere ao combate da violência provocada pelo tráfico de drogas. Isto é, ora defendia e construía políticas de caráter preventivo, ora as ações eram puramente repressivas. Nesse sentido, destaca-se, durante esse período, quatro iniciativas/programas que tinham como diretriz uma interlocução entre a polícia e a comunidade/bairro e, sendo consideradas políticas preventivas, o Policiamento Ostensivo Complementar – POC; a reativação do Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros – GEPB; o Batalhão Escola de Polícia Comunitária – BEPC; e os Postos Policiais Comunitários – PPC.

O Policiamento Ostensivo Complementar – POC¹⁵ previa uma interlocução entre os policiais e a comunidade/bairro e tinha como objetivo alocar policiais em áreas consideradas pela população local de maior incidência de crimes. Segundo Ribeiro (2015), a diretriz do POC era a soberania do Estado nos territórios dominados por criminosos e a captura dos mesmos.

Em 1991 foi reeditado o programa Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros – GEPB. Esse programa, da mesma forma que o anterior, deveria seguir o modelo de policiamento comunitário, mas diferenciava-se no fato de prever a instalação de policiamento somente em áreas com maior índice de violência apontado pela população; ou seja, o programa não previa como, anteriormente, um planejamento conjunto entre a polícia e os moradores. Ao contrário do programa anterior o Batalhão de Choque passou a ser responsável por sua organização. Isto, significava, novamente, um desacordo com a diretriz do próprio programa. Observa-se que o próprio objetivo do Batalhão de choque era controlar os “distúrbios civis”, ou seja, tinha uma atuação

¹⁴ O cargo de Secretário de Estado de Polícia Militar não era sujeito ao regulamento da polícia. Além disso, naquela época, assumir o cargo de Secretário significava, também, de Comandante da PMERJ, como o primeiro tinha ascendência sobre o segundo, o Coronel Cerqueira pode assumir os Cargos.

¹⁵ Boletim de Informação da PMERJ No 80 de 11/07/1991 e Boletim de Informação PMERJ No 138 de 01/10/1991.

repressiva e não preventiva do crime (Ribeiro, 2014 e 2015). Para Ribeiro (2015: 25-26) “esse fato parece indicar a mudança de rumo da própria política de segurança pública do segundo governo Brizola, necessitado que estava de conceder uma resposta imediata às pressões da opinião pública, que conclamava por ações repressivas de maior fôlego”.

Em 1992, foi criado o Batalhão Escola da Polícia Comunitária – BEPC na Ilha do Governador. O BEPC era um programa de formação para os recém ingressados na PMERJ na filosofia do policiamento comunitário. Nesse mesmo ano, o Rio de Janeiro foi sede da Eco-92, um evento internacional das Nações Unidas envolvendo cento e oitenta países para discutirem os rumos para um desenvolvimento sustentável e adequado ao equilíbrio ecológico. O Governador Brizola diante da dificuldade de trazer segurança pública aos chefes de estados buscou como solução colocar o exército nas ruas, em locais de vias expressas e entrada de algumas favelas. Como evidencia a passagem a seguir,

Com a presença de centenas de chefes de estado durante as duas primeiras semanas do mês, foi traçado um grande esquema de segurança, que contou com cerca de 15 mil soldados e blindados do Exército, numa quantidade não vista desde o período militar, estacionados nas vias expressas por onde passariam as comitivas oficiais, alguns com os canhões apontados para as favelas. De modo geral, parte da população e da mídia apoiou a presença militar nas ruas, enfatizando a calma verificada nas ruas naquelas semanas, numa clara comparação com o mau desempenho do governo estadual na área de segurança pública.¹⁶

O Estado do Rio de Janeiro, no segundo governo Brizola, de fato, vivia uma crise de segurança pública, com aumento do número de roubos, sequestros e homicídios. Além disso, o próprio Governador era visto pela população como sendo incapaz de resolver os problemas enfrentados pelo Estado, principalmente na área de segurança pública.¹⁷

Em 1993, foi criado e instalado em algumas favelas os Postos de Policiais Comunitários – PPC. A ideia continuava a mesma, seguir a diretriz do policiamento comunitário. Mas, o PPC, na prática, não seguia os princípios de policiamento comunitário e as reclamações, por parte da comunidade, em relação a prestação de serviço policial eram constantes e até, mesmo, queixa de abuso de força e autoridade. Em menos de um ano vários PPCs foram desativados.

Em 1994, Brizola entrega o cargo ao seu vice, Nilo Batista (1994-1995) para concorrer às eleições presidenciais. Nesse período destaca-se a implementação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar – GAPE, que também, tinha como diretriz os princípios do policiamento comunitário e era um projeto voltado para comunidades pobres, vítimas da violência provocada pelo tráfico de drogas. O GAPE¹⁸ foi implantado nas comunidades da Previdência, Pavão-Pavãozinho, da Mangueira, Borel e Andaraí.

(ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007). O GAPE era formado, essencialmente,

¹⁶ Vilma Keller /Sônia Dias /Marcelo Costa/Americo Freire. Verbete de Leonel Brizola. In: CPDOC. Dicionário Histórico Biográfico. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>. Acesso em: 20/02/2015.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Boletim de Informação da PMERJ No 63 de 07/04/1994.

por recém ingressados na corporação e as estratégias preventivas deveriam ser desenhadas a partir de um diálogo com os moradores. Mas, diferentemente das outras experiências, o policiamento dentro das comunidades era realizado vinte quatro horas por dia. A intenção era acabar com as guerras, dentro dessas comunidades, entre traficantes rivais e, também, substituir o policiamento caracterizado como “Blitz” (SANTOS, 2012), em que os policiais entravam nas comunidades fortemente armados com objetivo de prender armas, drogas e traficantes, isso acabava gerando vítimas dos conflitos. De acordo com o programa, ainda, objetivo era diminuir drasticamente o uso da força letal nas áreas de favelas, exercer a soberania estatal, desarticular o tráfico e resgatar a imagem da Polícia Militar.

Uma outra experiência, nesse período, foi o Policiamento Comunitário de Quarteirão, fruto do Movimento Viva Rio: o Rio unido contra a violência, de parceria entre a ONG Viva Rio e setores da PMERJ (Muniz et al, 1997), de caráter preventivo e implantado no bairro de Copacabana, área do 19ª. Batalhão da Polícia Militar. O objetivo do projeto era construir um canal de participação entre os residentes do bairro e as forças policiais para que juntos pudessem solucionar os problemas de segurança pública da região. Além disso, o projeto deveria resgatar a legitimidade do próprio modelo de policiamento comunitário, a confiança da população na polícia militar e a diminuição da força letal. Entretanto, segundo Muniz (1997) o projeto enfrentou três obstáculos: a) problemas referentes ao acesso a residentes do bairro; b) dificuldade relacionado a colaboração de outros órgãos públicos e; 3) as dificuldades internas, ou seja, com a própria legitimação do programa dentro da PMERJ. Com a mudança de governo, em 1995 e, conseqüentemente, a mudança na diretriz da política de segurança pública esse programa foi desativado.

Por fim, vale ressaltar o esforço do Governador Nilo Batista em difundir o modelo de policiamento comunitário dentro da corporação, por meio, de capacitações de policiais e, ainda, inaugurou centros comunitários e realizou encontros nas comunidades/bairros com os policiais com objetivo de discutir essa filosofia¹⁹.

Entretanto, mais um governo que tinha proposta de promover reforma na organização policial, por meio de programas de policiamento comunitário e, nesse sentido, com atuação preventiva e não apenas repressiva na área de segurança pública para combater a violência em áreas dominadas pelo tráfico de drogas, não havia sido bem-sucedido. O principal motivo apontado foi a incapacidade do Estado de garantir a sua soberania nessas áreas. Outros motivos apontados eram a falta de confiança por parte da população na polícia, dificuldades de relacionamento entre ambos, e a dificuldade da própria polícia de ter um relacionamento de proximidade com as comunidades.

Em 1995, Marcello Alencar (1995-1999) assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro. Uma das primeiras mudanças foi a criação da Secretaria de Segurança Pública com a nomeação para o cargo de Nilton de Albuquerque Cerqueira. Com isso, a Secretaria de Estado da Polícia Militar

perdeu o *status* de secretaria e, o Comando Geral da Polícia Militar passou a ser subordinado à Secretaria de Segurança Pública. O

¹⁹ Boletim de Informação da PMERJ No 214 de 16/11/1994 e Boletim de Informação da PMERJ No 226 de 15/12/1994.

Secretário Nilton Cerqueira nomeou o Coronel Dorasil Castilho Corval para o cargo de Comandante Geral da PMERJ.

Nesse mesmo ano, o Governador assinou o Decreto No. 21.753 de 08 de novembro de 1995 que instituiu a “premiação em pecúnia, por mérito especial, tendo por destinatário Policial Civil, Policial Militar e Bombeiro Militar” e, além do prêmio, uma gratificação que poderia variar de cinquenta a cento e cinquenta por cento do valor do salário de cada servidor premiado. Essa premiação ficou conhecida como “gratificação faroeste”. Vale a pena ressaltar que esse decreto especificava quem iria receber o prêmio, mas não os atos considerados de “mérito especial”. O resultado foi que na maioria dos atos considerados de “mérito especial” eram consequência de morte de criminosos ou processo de retomada de territórios.

O jornal Folha de São Paulo de 9 de abril de 1997 ilustra bem isso: “oficialmente, a gratificação “faroeste” é dada a PMs que tenham praticado atos considerados de bravura. Na maioria das vezes, o policial premiado participou de ações que resultaram na morte de supostos criminosos”.

Observa-se assim que no Governo de Moreira Franco houve um retorno de uma política pública de segurança bastante repressiva. Portanto, novamente a tentativa de mudança de concepção de um modelo de segurança pública preventiva com características de policiamento comunitário foi transformado em ações puramente repressivas por parte da polícia militar e até certo ponto um policiamento militarizante. Esse era o direcionamento do governo de Marcello Alencar. Segundo Ribeiro (2015:33), policiamento comunitário passou “a ser empregada para justificar incursões em comunidades, ou seja, favelas da cidade do Rio de Janeiro” para a ocupação militar e prisão de bandidos nessas áreas.

Em 1999, Anthony Garotinho assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro. Nesse momento, ele nomeou o Coronel Sérgio da Cruz para o cargo de Comandante geral da PMERJ e José Siqueira Silva para Secretário de Segurança Pública, que permanece no cargo até 07 de abril de 1999 e é substituído por Josias Quintal de Oliveira. O governador Garotinho assumiu o governo com o compromisso de diminuir o número de morte em ações da polícia, principalmente, em áreas de comunidades. Essa era uma reivindicação de diversos órgãos da sociedade civil defensoras dos direitos humanos (HUMANA RIGHT WATCH, 1997).

No primeiro ano de seu governo destaca-se o programa de policiamento comunitário Mutirão pela Paz que foi implementado na comunidade da Vila Pereira da Silva (Pereirão). Segundo o ex-Subsecretário de Segurança Pública Luiz Eduardo Soares (Russel, 2011), o programa Mutirão pela Paz tinha como objetivo prestar serviço público de segurança vinte quatro horas para às áreas de comunidades, assim como, eram oferecidas para às áreas de classe média e alta. Esse serviço deveria, idealmente, garantir os direitos dos cidadãos que

recebem, como também, ser caracterizado pela qualidade e respeito à cidadania. Além disso, esse policiamento era baseado no policiamento comunitário e deveria ser orientado para a “resolução de problemas”, ou seja, deveria ter uma interlocução entre a polícia e a comunidade para que juntos buscassem soluções para os problemas de segurança pública.

A outra preocupação que tinha o programa era a entrada da polícia nesse território e o estabelecimento da mesma, o objetivo era acabar com os confrontos entre policiais e traficantes que provocava a morte de moradores dessas áreas. Nesse sentido, tendo como preocupação diminuir a letalidade das ações policiais, a entrada do Bope era anunciada publicamente, para que dessa forma o Estado conseguisse retomar o território sem que civis fossem assassinados, durante o confronto entre policiais e traficantes, e também, tinha como preocupação garantir os direitos constitucionais e direitos humanos de todos. Após essa etapa estava previsto, pelo programa, ações sociais em diversas áreas, tais como, educação, saúde, urbanização, etc. Mas, apesar do programa ter sido bem-sucedido na comunidade piloto, o mesmo foi descontinuado. Segundo Soares diversos motivos contribuíram para isso,

A PM não pôde contratar e treinar pessoal especificamente para o projeto, porque não havia os recursos correspondentes, os quais, como se sabe, só aparecem quando o governo reconhece tratar-se de prioridade e abraça a causa, plenamente. Além disso, como o governo estava dividido, na área da segurança, entre mim (subsecretário, depois coordenador de segurança, justiça e cidadania) e o secretário de segurança (primeiro, o general Siqueira, depois o coronel Josias Quintal), a resistência que era fortíssima e até hoje existe dentro da própria PM era vencida passo a passo, a muito custo, o que sacrificava a implantação do programa e a velocidade de sua expansão. Por fim, o êxito, paradoxalmente, voltou-se contra o programa. O governador Garotinho, que havia sido eleito por uma ampla coalizão de esquerda, que incluía o PT, ficou incomodado com a presença constante da vice-governadora, Benedita da Silva (do PT), nas favelas e na mídia, acompanhando seja as sondagens que eu conduzia para implementar o programa com participação popular e os cuidados necessários, seja o próprio processo de implantação do programa (Entrevista de Soares para Russell, 2011).

Em meados dos anos 2000, no segundo ano do governo Garotinho, o Coronel Wilton Soares Ribeiro assumiu o Comando Geral da PMERJ e destaca-se, nesse período, a criação do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE²⁰ nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. Essa era mais uma tentativa de controlar a violência, em áreas de comunidades, provocada pelo tráfico de drogas e,

também, por confronto entre policiais e bandidos. Segundo Soares (RUSSEL, 2011), o GPAE era uma “versão condensada do Mutirão pela Paz” implementada nessas comunidades, que tinha como objetivo a retomada de territórios e a soberania do Estado em áreas dominadas pela violência provocada pelo tráfico de drogas. O GPAE, assim como, o Mutirão da Paz previa uma prestação de serviço público de segurança vinte quatro horas para às áreas de comunidades. Mas, como afirma Soares (RUSSEL, 2011), o programa “não envolvia inter-setorialidade de políticas públicas”. Entretanto, apesar disso, nos dois primeiros anos do projeto houve uma redução da taxa de homicídio nessas áreas (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007).

Para outros especialistas, o GPAE era um programa de policiamento comunitário inspirado no projeto Boston *Gun* implantado nos Estados Unidos, na cidade de Boston, que tinha como

objetivo diminuir as taxas de homicídios de jovens, em áreas com alto número de *gangues* (FEREIRA, 2011; RIBEIRO e MONTANDON, 2014)²¹. Já para o

²⁰ Boletins de Informação No 09/08/2000.

²¹ Resumidamente, a partir de um diagnóstico descobriu-se que essas mortes, em sua maioria, eram provocadas por retaliações de gangues. O projeto possuía duas principais estratégias: 1) operação Cessar-

Tenente-Coronel Carballo Blanco²² (2002: 27), o programa tinha como estratégia implementar uma polícia comunitária, em áreas especiais, com o objetivo de diminuir a violência, nessas localidades, devido ao tráfico de drogas e conflitos entre a polícia e os bandidos. Segundo Blanco, “a proposta a ser desenvolvida pelo GPAE prevê formas e modalidade de serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública regular, combinando ações preventivas, articuladas com a comunidade, com medidas eventuais de repressão qualificada”. Nesse contexto, destaca-se que as áreas de comunidade passaram a ser chamadas, durante a vigência do programa GPAE de “áreas especiais”.

Observa-se, que, o GPAE seguia três diretrizes: 1) Não-tolerância a armas de fogo dentro das comunidades; 2) Não-tolerância com o envolvimento de crianças com criminosos; 3) Não-tolerância com policiais ou militares, em geral, envolvidos com criminosos ou atuando de forma violenta ou abusando do poder (ALBERNAZ, CARUSO e PATRÍCIO, 2007: 42).

De acordo com Albernaz, Caruso e Patrício (2007:42), o programa não tinha como objetivo acabar com o tráfico de drogas, mas sim reduzir o número de homicídios. Outros objetivos eram transformar a imagem da polícia para os moradores das comunidades e, como já dito acima, fornecer prestação de serviço policial a essas áreas (postos policiais e circulação da polícia nas ruas/ “becos”). Segundo os autores, a ideia era transformar a polícia em um “herói civilizador” e símbolo da “entrada do estado na favela”. Nesse sentido, acreditava-se que através dessa transformação de imagem, confiança - por parte dos moradores - na polícia e sensação de segurança seria possível afastar a dominação dos traficantes, em relação, aos moradores da comunidade.

Em abril de 2002, o Governador Garotinho entregou o cargo a sua vice- governadora Benedita da Silva. Novamente, o comando geral da PMERJ é alterado e o Coronel Francisco José Braz assumiu esse posto.

Segundo Albernaz, Caruso e Patrício (2007), a partir de 2002 o programa GPAE passou por expansão e foi implantado em outras comunidades. Os autores destacam que o programa sofreu expansão sem a menor preocupação com a avaliação do projeto e apesar de protestos de moradores e queima de ônibus devido a morte de jovens, em comunidades, que já havia sido instalado o GPAE. Uma das justificativas da expansão do programa, em outras comunidades, pelos autores, foi a resposta do poder público a morte do repórter Tim Lopes dentro da comunidade Vila Cruzeiro.

Em 2003, Rosinha Garotinho assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro e nomeou o Comandante Geral da PMERJ, o Coronel Renato Silva Hottz. Em meados dos anos 2004 é substituído pelo Coronel Hudson de Aguiar Miranda. Já a Secretaria de Segurança Pública passou por várias trocas de nomes. O primeiro a ocupar o cargo foi Josias Quintal de Oliveira

(até 28/4/2003), em seguida Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira (até 27/09/2004), que foi substituído por Marcelo Zaturansky

fogo. A polícia fazia uma operação em locais com maior índice de gangues, prendendo criminosos; 2) Pulling levers. A polícia em conjunto com outros órgãos públicos fazia um trabalho de informação das novas regras penais, nessas localidades, com objetivo de informar aos jovens o que aconteceria com eles caso fossem pegos com armas de fogo. O projeto tinha intenção de retirar as armas de fogo e não acabar com o tráfico de drogas (FEREIRA, 2011; RIBEIRO e MONTANDON, 2014).

²² Ele atuou no comando GPAE e além disso, escreveu uma monografia sobre essa experiência.

Nogueira Itagiba (até 30/3/2006) e, por fim, Roberto Precioso Júnior que permaneceu até o final do mandato da governadora.

A mudança do governo não provocou uma descontinuidade do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE. Em 2004, o programa passou por revitalização e avaliações. Segundo Albernaz, Caruso e Patrício (2007:40),

Em 2004, a ONG Viva Rio e o governo do Estado do Rio de Janeiro estabeleceram uma parceria para a elaboração do Projeto de Revitalização do GPAE (PRO-GPAE), que tinha por finalidade: atualização da doutrina, das formas de atuação e ferramentas de gestão; atualização dos conteúdos didático-pedagógicos; qualificação do efetivo; elaboração de estratégias de participação comunitária e capacitação de lideranças locais; monitoramento e avaliação do projeto. Num período de quatro meses, foi realizado um amplo diagnóstico qualitativo e quantitativo das experiências até então implantadas.

Portanto, foi identificado, por meio desse projeto, tais aspectos: 1) Os policiais eram uma espécie de “faz tudo”. Ou seja, eles atendiam demandas que não fazia parte de função de policial, como socorro médico - levando moradores a postos de saúde, atuando como professor de informática, educação física para crianças, entre outros; 2) Confiança dos moradores. Sendo considerado o maior obstáculo do programa, manter a confiança dos moradores, a longo prazo, na polícia; 3) Frequência do número de denúncias dos moradores de boca de fumo. Em vários momentos, o número de denúncias diminuiu. Isso foi associado ao possível medo que os moradores tinham dos traficantes que ainda permaneciam nas comunidades, apesar do GPAE; 4) A “Participação comunitária” foi interpretada pelos “agentes” como “disponibilidade da população em denunciar” as atividades do tráfico; 5) O sucesso do programa foi associado ao fim dos tiroteios; 6) Para muitos moradores a presença ainda do tráfico de drogas significava uma “vista grossa” da polícia para a presença do tráfico ((ALBERNAZ, CARUSO e PATRÍCIO, 2007: 43- 44).

Por fim, ressalta-se que desde a década de 80 o Rio de Janeiro havia enfrentado diversas tentativas de entrada na agenda da segurança pública de experiências de policiamento comunitário. Sendo o GPAE mais uma dessas tentativas. Entretanto, de todas as experiências direcionadas as áreas de comunidades, o GPAE era o programa mais bem estruturado. De acordo com Albernaz, Caruso e Patrício (2007), esse programa era um reflexo de acúmulo de experiências anteriores (acertos e erros) em policiamento comunitário, dentro da área de segurança pública do Estado, com destaque, para a polícia militar. A expansão do projeto mesmo sendo pequena significou uma alteração institucional importante²³.

Política Pública de “Pacificação”: mudança e/ou continuidade na agenda da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

Em 2006, o candidato a Governador do Estado do Rio de Janeiro Sérgio Cabral Filho lança o seu “Plano de Governo”, tendo como prioridade as áreas de saúde e segurança pública. Nesse plano são apresentados os tópicos de prioridades dentro da

²³ Comunidades que receberam o GPAG: Pavão-Pavãozinho, Morro da Babilônia, Chapéu Mangueira, Providência, Gardênia Azul, Rio das Pedras, Morro do Cavalão, Morro do Estado, Morro da Chácara do Céu, Morro da Formiga, Morro da Casa Branca e a Vila Cruzeiro.

área de segurança pública, que em geral, se referem a investimento em inteligência, equipamento e melhoria das polícias. Mas, o tópico mais importante é o enfrentamento da violência e, nesse caso, fortemente identificada, pelo documento, como resultado do tráfico de drogas e de armas. Porém, apesar de todas as indicações que, se eleito governador, Sérgio Cabral iria enfrentar o problema da violência e, para isso, promover mudanças na área de segurança pública do Estado, nesse plano inicial, não aparece nenhum programa de polícia "pacificadora", ou Unidade de Polícia "Pacificadora" ou qualquer tipo de programa de policiamento comunitário.

Sérgio Cabral Filho é eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro em outubro de 2006. No ano seguinte, em seu primeiro ano de governo, a cidade do Rio de Janeiro sofre diversos ataques a policiais, delegacias, cabines, ônibus. Além disso, a polícia entra no complexo do Alemão, algo que não fazia havia sete anos ("operava nas franjas dos morros" durante esse período), e, acabou sendo um verdadeiro desastre. Segundo o

Secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame²⁴ (2014:17), "havíamos entrado no Alemão não para ocupar em 2007. Mais de mil homens, 19 mortos e uma eterna polêmica sobre a violência policial".

Nesse mesmo ano, o Governo Federal por meio do Ministério da Justiça cria o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – Pronasci (Ferreira e Britto, 2010). Segundo o ex-Ministro da Justiça Tarso Genro (03/2007-02/2010), o programa Pronasci nasceu por meio de um exame que o próprio Ministro fez da política de segurança pública adotada no país. De acordo com Genro (apud Ferreira e Britto, 2010) apesar dos avanços do período com o início da instalação do Sistema Único de

Segurança Pública – Susp²⁵ e o regime de colaboração entre a Polícia Federal e as polícias estaduais, a área não possuía uma "visão sistêmica" que integrasse uma articulação institucional e financeira entre os entes da federação. Essa seria uma das preocupações que com a implementação do Susp e também, do Pronasci deveriam suprir. Em relação ao processo de construção do Pronasci, vale a pena destacar as principais diretrizes que guiaram esse processo. Como afirmou Genro (Ferreira e Britto, 2010: 29),

"A partir desse exame, que nós fizemos assim que cheguei ao Ministério da Justiça, montei uma equipe que me respondesse às seguintes questões: como ter uma nova polícia, uma polícia que estabeleça uma relação de proximidade com a comunidade? Como integrar os municípios como sujeitos ativos de políticas preventivas? Como renovar a cultura da segurança pública no país? Dei para essa equipe alguns exemplos conhecidos internacionalmente. O que tinha ocorrido na Colômbia, a experiência de Nova Iorque, a experiência de Chicago, alguns programas preventivos que alguns municípios do país – como Diadema, por exemplo – já desenvolviam. Dessa discussão resultou o entendimento de que a questão da segurança pública é uma questão policial, mas, se for tratada exclusivamente como questão policial, não será uma boa política de segurança pública. Para isso é necessário renovar o conceito de relacionamento entre polícia e comunidade, mudar a cultura do aparato policial, e dotar as prefeituras de meios para produzir políticas

preventivas. A partir desse conceito foi que nasceram os projetos. Nenhum projeto que está ali é novo. Todos eles foram garimpados no Brasil ou no mundo e foram

²⁴ O Secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame afirma ter sido indicado para o cargo pela assessoria do próprio Governador Sérgio Cabral (Beltrame apud Ferreira e Britto, 2010:257).

²⁵ O Projeto de Lei 3734/2012 que cria o Susp ainda está em tramitação.

elencados de maneira harmônica. A partir daí, nasceu a concepção do Pronasci. (...) A ambição do Pronasci é que, em cinco ou dez anos, quem sabe, se possa ter, nas regiões mais importantes, uma queda de homicídios”.

Observa-se que aparece no discurso do ex-Ministro da Justiça a ideia de criar uma política de segurança pública preventiva, alterando a relação entre a polícia e a comunidade, ou seja, transformando-a mais próxima. Sendo assim, estava claro para Genro que essa ideia não era nova e deveria ser inspirada a partir das experiências tanto internacionais quanto brasileiras.

Além disso, ele tinha como preocupação que o projeto tivesse uma cobertura legal, que segurança pública não virasse uma questão apenas de polícia, que a função dos municípios constitucionalmente definida para a área de segurança pública fosse modificada e, principalmente, que o sistema de financiamento da segurança pública e os recursos para área fossem garantidos (Genro apud Ferreira e Britto, 2010: 30).

Ainda em 2007, o Rio de Janeiro recebia os jogos Pan Americanos e o Brasil é eleito sede da Copa do Mundo de Futebol e existia grandes chances do Rio de Janeiro torna-se sede das Olimpíadas, o que acabou se concretizando em 2009²⁶. Para especialistas, a insegurança da cidade do Rio de Janeiro era um fato que preocupava as autoridades e até mesmo os organizadores internacionais e nacionais desses grandes eventos esportivos (Ribeiro, 2014; Nunes, 2010).

Em 2008, no Rio de Janeiro, na comunidade Santa Marta é implantada a "Companhia de Policiamento Comunitário do Santa Marta", considerado o plano piloto que, posteriormente, será chamado de Unidade de Política "Pacificadora" - UPP. Ressalta-se que esse plano piloto foi implementado antes do Decreto-lei no 41.650 de 21 de janeiro de 2009 que criou as UPP e antes do Decreto-lei no 42.787 de 6 de janeiro de 2011 que estabelece, passo a passo, como deveria ser a implementação e a estruturação dessas Unidades. Além disso, esse segundo Decreto-lei deixa claro que as UPPs fazem parte de um Programa de Polícia "Pacificadora", ou seja, de um projeto de política pública "pacificadora".

A implantação de uma UPP é resultado quatro etapas: 1) A intervenção tática que consiste na retomada do controle por parte do Estado de áreas ilegalmente dominadas por grupos criminosos; 2) A estabilização é o momento que são intercaladas tantas ações de intervenção táticas, quanto ações de delimitação de áreas; 3) A implantação da UPP significa que policiais militares capacitados irão exercer o policiamento de proximidade dentro das comunidades contempladas pelo programa de "pacificação" e que, ao mesmo tempo, esses funcionários da segurança pública possibilitarão a entrada de serviços público e/ou privados a essa população

e, ainda, a reintegração delas com a sociedade democrática de direitos; 4) A avaliação e monitoramento do programa de “pacificação” (Decreto-lei no 42.787 de 6 de janeiro de 2011).

²⁶ No início de 2009, o Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Olímpico Internacional a convite do Governador Sérgio Cabral visitou a UPP no Morro Santa Marta. Segundo Nunes (2013: 75), os comitês consideraram o projeto o “grande trunfo do Rio de Janeiro para ganhar a competição”.

Duas ideias de policiamento, polícia de proximidade e polícia comunitária, estão presentes no projeto da UPP. Os dois não são excludentes e sim complementares. O primeiro seria uma polícia próxima da comunidade, com relação de confiança mútua e conhecedora dos problemas da área. O segundo, nesse caso, diz respeito a uma polícia que não é apenas próxima, ela é comunitária, ou seja, ela conhece os problemas da área e age em parceria com essa população e estimulando essa participação. Além disso, essa proximidade, segundo as diretrizes do projeto, é possível porque as UPPs são instaladas dentro das comunidades, com policiais militares recém ingressados e formação com ênfase em direitos humanos e na doutrina do policiamento comunitário (Decreto-lei no 42.787 de 6 de janeiro de 2011).

Em relação ao financiamento programa que contou com recursos financeiros do Grupo EBX até 2013, do Pronasci (capacitação da corporação) e do próprio governo estadual. Além disso, contou com parcerias entre os entes da federação e de outras organizações como o Sebrae, Firjan, Legião da Boa Vontade, Viva Rio, entre outras.

Destaca-se que politicamente a aliança entre o PT-PMDB, que historicamente eram partidos de oposição, é considerada pela literatura um fator importante para que o Programa de Polícia Pacificadora e seu principal projeto a UPP obtivesse apoio e recursos (Nunes, 2013). Ou seja, o Presidente, o Governador do Estado e o Prefeito da cidade do Rio de Janeiro são aliados políticos.

Até que ponto a política pública de “pacificação” significa uma mudança e/ou uma continuidade na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro?

Thelen e Mayoney (2010) ao tentarem superar a dicotomia inovação versus reprodução introduzem uma concepção de mudança institucional através de layering. Esse tipo de mudança gradual, que destacamos, acontece à medida que agentes de mudança renegociam alguns elementos de um conjunto de instituições. Isso pode acontecer, por exemplo, em contextos nos quais, diante da falta de apoio para alterar e/ou substituir uma determinada instituição, certos agentes entram em negociação com outros agentes de oposição para inserir novas instituições ao arcabouço vigente como alternativa para um problema emergente. Nesse sentido, os “inovadores” se acomodam às estruturas e práticas pré-existente.

Isto parece ter acontecido com a política de “pacificação” em certa medida ao tentar entrar na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, estava presente no discurso do ex-Ministro da Justiça que a mudança entre a polícia e a comunidade deveria ser feita por meio de programas de policiamento comunitário. O Governador por meio de sua equipe inicia um programa de policiamento comunitário na cidade do Rio de Janeiro. Destaca-se que esse programa inicia como um experimento e de certa medida se insere na agenda da

segurança pública de forma frágil como todas as experiências anteriores. Entretanto, o projeto teve uma expansão e durabilidade como nenhum outro. De 2008 até janeiro de 2015 foram instaladas 38 UPPs, com 9.543 policiais, com cobertura de 9.446.047 m² e 1,5 milhões de pessoas beneficiadas.

Referências Bibliográficas

ALBERNAZ, Elizabete R; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.21, n.2, 2007.

BELTRAME, José Mariano; GARCIA, Sérgio Henrique da Silva. Todo Dia é Segunda-Feira. Rio de Janeiro: GMT Editores Ltda. 2014.

BLANCO, Antônio Carlos Carballo. Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais: uma Experiência-piloto. Monografia (graduação), Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

BRITTO, Ângela; FERREIRA, Marieta de Moraes. Segurança e Cidadania: Memórias do Pronasci. Depoimentos ao Cpdoc/FGV. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2010.

CANO, Ignacio; BORGES, Dorian; RIBEIRO, Eduardo. Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ. 2010.

DIERMEIER, D & KREHBIEL, K. "Institutionalism as a Methodology". Journal of Theoretical Politics, 2003.

HOLLANDA, Cristina B. de. Polícia e Direitos Humanos: Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola – Rio de Janeiro: 1983-1986. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2005.

FILHO, Sérgio Cabral. Plano de Governo. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1706098>>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

HUMANA RIGHT WATCH. Brutalidade Policial Urbana no Brasil. Washington Rights Watch.1997. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/hrw/james.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2015.

MAMEDE, Alessandra C. Governo Moreira Franco e Política de Segurança Pública: o inimigo interno. Encontro Regional da ANPUH-Rio. 2010.

MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMESI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Estratégias de Intervenção Policial no Estado Contemporâneo: Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. Tempo Social. v.9, no.1, São Paulo, 1997.

NUNES, Joana Marie G. F. Formulação e Implementação da UPP Social Carioca: os Desafios de Transformar Ideias em Práticas. Tese de Doutorado apresentada ao PPED- IE/UFRJ, Rio de Janeiro. 2003.

RIBEIRO, Ludmila M. L; MONTANDON, Ana Maria A. O Que os Policiais Querem Dizer com 'Policiamento Comunitário': Uma Análise dos Discursos dos Oficiais da

PMERJ. Dilemas: revista de Estudos de Conflitos e Controle Social – Vol. 7 – No 2 – Abr/Mai/Jun, pp. 233-260. 2013.

RIBEIRO, Ludmilla. O Nascimento da Polícia Moderna: Uma Análise dos Programas de Policiamento Comunitário Implementados na Cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). *Análise Social*, 211, XLIX (2ª), pp. 272-309. 2014.

..... Sobre o Significado do Policiamento Comunitário: Uma Análise dos 'Accounts' Empregados pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1980- 2000). Mimeo.

RUSCHEL, René. Entrevista com Luiz Eduardo Soares (em 1 de dezembro de 2011) - UPP: origens, perspectivas, contextos institucionais e conjunturas políticas. In: Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=854>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

SILVA, Marcella Carvalho de Araujo. A transformação da política na favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários. Dissertação (mestrado em sociologia), UFRJ, 2013.

SKOGAN, Wesley G. "An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation". In: WILLIAMSON, Tom (org). *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. Chicago, John Willey & Sons, 2008. pp. 43-57.

SOARES, Francisca Vergínio. A política de segurança pública dos governos Brizola e Moreira Franco – à margem da Nova Violência. RJ: Papel Virtual Editora, 2002.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. *Theory of Gradual Institutional Change*. In: *Change Ambiguity, Agency, and power*. Cambridge University Press. 2010.

Documentos Jurídicos

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009. Criação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Ato do Governador. Diário Oficial do Rio de Janeiro, Ano XXXV, nº 012 – parte I. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei nº 41.630 de 22 de janeiro de 2009. Concessão de gratificação a policiais da UPP. Ato do Governador. Diário Oficial do Rio de Janeiro, Ano XXXV, nº 013 – parte I. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011. Diário Oficial do Rio de Janeiro, Ano XXXVII, nº 05 – parte I. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2011.