

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E MONITORAMENTO
CIDADÃO:
outras bases de legitimidade do processo de expansão do poder judicial
na democracia brasileira**

**Antônio Carlos Ribeiro¹
Mayra Thaís Silva Andrade^{**}**

Resumo:

O Artigo aborda o tema da judicialização da política para refletir sobre as ações de organizações civis que, no Brasil contemporâneo, demandam exercer o controle sobre o Estado a partir de ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa. Inicialmente, discute os principais pontos sobre o problema do fenômeno da judicialização da política. Posteriormente, analisa-se como a demanda formulada pelas instituições pesquisadas relaciona-se com o processo de expansão do poder judicial no campo da política. Ao mesmo tempo, reflete-se sobre os aspectos e as transformações das relações entre sociedade, justiça e Estado. Conclui-se que as instituições pesquisadas criam novas bases de legitimação para a judicialização da política e contribui para tensionar a relação entre democracia e justiça.

Palavras-chave: Judicialização da política, Democracia, Justiça, organizações civis.

INTRODUÇÃO

¹ Mestrando em Ciência Política DCP/UFMG. antonilos@gmail.com

^{**} Graduada em Direito PUC/MG. mayrathais@gmail.com

O problema do controle do poder é um velho conhecido da teoria política. O desafio de mantê-lo sob certos procedimentos e prevenir seus abusos assume especial relevância nos sistemas democráticos, uma vez que nesses trata-se de controlar um poder que emerge da vontade popular. Essa discussão conduziu, no pensamento político, ao desenvolvimento de uma série de argumentos e mecanismos institucionais destinados a solucionar tal problema. Todavia, nas últimas décadas, o problema do controle do poder nas sociedades democráticas vem sendo discutido sob o impacto do que se convencionou chamar de judicialização da política. Sob esse aspecto, debate-se o protagonismo do poder judiciário enquanto agente regulador das relações políticas e sociais.

O presente trabalho toma o tema da judicialização da política para refletir sobre as ações de um conjunto de 44 organizações civis, as quais, no Brasil contemporâneo, demandam exercer o controle sobre a administração pública por meio de ações de monitoramento social¹ que visam combater a corrupção e a improbidade administrativa. Pretende-se situar tal demanda no contexto mais amplo da expansão mundial do poder judicial. Tendo como referência o caso brasileiro, objetiva-se ilustrar como os conflitos sociais e as demandas que lhe são fruto contribuem para o avanço do fenômeno da judicialização da política e, ao mesmo tempo, refletem aspectos e transformações das relações entre sociedade, justiça e Estado, muitas vezes indicados pela literatura que se dedica ao tema destacado.

Desenvolvendo esse argumento, o trabalho delimita o fenômeno da judicialização da política e a controvérsia entre os estudiosos desse processo. Em seguida, apresentam-se, com base na literatura, as principais condições favoráveis ao desenvolvimento da judicialização da política. Esses momentos preparam o leitor para a reflexão seguinte a cerca das organizações civis estudadas. Pretende-se realizar uma análise sobre o modo como as organizações selecionadas se relacionam com o Estado e com o judiciário. Por fim, nas considerações finais, busca-se tensionar as perspectivas apresentadas ao longo do texto e refletir sobre os efeitos da atuação das organizações civis analisadas não só para o fenômeno específico da judicialização da política, mas também para a democracia enquanto exercício do poder que emana do povo.

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: DELIMITAÇÃO E CONTROVÉRSIA EM TORNO DO FENÔMENO.

¹ Trata-se de um tipo de ação que se realiza a partir “ONG’s profissionalizadas” que buscam monitorar e vigiar os governos. Este termo foi retirado de Ackerman (2006).

Tema cada vez mais presente na academia brasileira de ciência política, o fenômeno denominado judicialização da política não representa uma característica particular da forma como se desenvolvem as relações políticas no Brasil. Trata-se de um acontecimento mundial (TATE, 1997; VALLINDER, 1997) que tem chamado a atenção de autores de diferentes nacionalidades comprometidos com a reflexão sobre a relação do direito com a política ou, mais especificamente, com a democracia (TATE, 1997; VALLINDER, 1997; GARAPON, 2001; WERNECK VIANNA, 2002; HIRSCHL, 2007).

Seguindo Vallinder (1997, p. 13), por judicialização deve-se entender o procedimento através do qual algo é tomado em forma de processo judicial. Nesse sentido, a judicialização da política ocorre quando (1) há “a transferência do direito de tomada de decisões do legislativo, dos gabinetes ou da administração pública para os tribunais ou, no mínimo, (2) a difusão dos métodos judiciais de tomada de decisões”¹ para arena política. Enquanto a primeira dimensão do fenômeno manifesta-se em casos nos quais o judiciário é chamado a intervir diretamente nos resultados da atividade política, por exemplo, exercendo o poder de revisão judicial afirmando ou contestando a constitucionalidade de decisões tomadas pelos poderes legislativo e/ou executivo ou interferindo diretamente na produção das políticas públicas, inclusive na definição da agenda dos governos, a segunda dimensão pode ser observada na adoção dos métodos judiciais, como é o caso do poder legislativo ao estabelecer a comissão parlamentar de inquérito.

Definida nestes termos a judicialização da política encontra-se presente e em desenvolvimento em vários países. Segundo Tate (1997) é possível encontrá-la em países como Canadá, França, Alemanha, Índia, Israel, Itália, Malta, Filipinas, Suécia, Estados Unidos da América (EUA), nos países da América Latina, da Rússia e da comunidade europeia. A amplitude do fenômeno proporcionou o desenvolvimento de uma vasta literatura sobre o assunto, não sendo rara a busca das origens das reflexões sobre o tema nos textos clássicos da teoria política ocidental, em especial, nos Federalistas. Todavia, essa literatura não se encontra livre de controvérsias. É possível identificar tanto argumentos que destacam os ganhos advindos da judicialização da política, como aqueles que ressaltam os riscos da expansão do poder judicial para a atividade política nas sociedades democráticas.

Sob esse prisma o maior risco à democracia que vem sendo destacado consiste no atentado à soberania popular, na medida em que “o direito não está mais, [...] à disposição da vontade popular” e, ao contrário, são os representantes do povo que se encontram freados pelo

¹ Tradução livre

direito. Garapon (2001, p. 43) defendendo a tese segundo a qual o processo de expansão do direito, seus procedimentos e instituições não caracteriza “uma transferência de soberania para o juiz, mas sobretudo uma transformação da democracia”, identifica nos regimes democráticos contemporâneos um processo de deslocamento do lugar simbólico da democracia para a justiça. O autor (2001, p. 53) reclama que “a justiça não pode se colocar no lugar da política: do contrário, arrisca-se a abrir caminho para uma tirania das minorias, e até mesmo uma crise de identidade. Em resumo, o mau uso do direito é tão ameaçador para a democracia como seu pouco uso”.

Werneck Vianna (2002, p. 340) ressalta que o processo de judicialização tem recebido importantes críticas de correntes republicanas do pensamento político. Essas, com razão, apontam a expansão sistêmica do direito como “responsável por uma patológica colonização do *mundo da vida* [...], do que resultaria uma cidadania passiva composta de clientes da ação administrativa do Estado”. Essas correntes tendem a indicar o ativismo judicial como uma ameaça de usurpação da soberania popular.

Por sua vez, as visões positivas do processo de judicialização da política apontam que

Na ponta oposta, a emergência do constitucionalismo democrático no segundo pós guerra, reforçada pela democratização, nos anos 70, do mundo ibérico europeu e americano, trazendo consigo a universalização do *judicial review* e a afirmação de leis fundamentais que impõem limites à regra da maioria, é percebida como uma ampliação do conceito de soberania, abrindo para os cidadãos novos lugares de representação da sua vontade, a exemplo do que ocorre quando provocam o judiciário para exercer o controle de constitucionalidade das leis (WERNECK VIANNA, 2002, p. 341).

Ressalta-se assim a facilitação do acesso à justiça e a importância deste caminho na defesa de direitos individuais e coletivos. Entende-se, por vezes, que a judicialização da política fornece um instrumento à sociedade que torna real a possibilidade de intervenção nas ações dos representantes do Estado.

Para além do trabalho de reflexão sobre os efeitos do processo de judicialização da política, alguns autores buscaram identificar as condições que favoreceram o surgimento e a expansão mundial do fenômeno. Este será o assunto da próxima seção.

ANTECEDENTES E FACILITADORES DO AVANÇO DO DIREITO, SEUS PROCEDIMENTOS E INSTITUIÇÕES.

Embora um dos temas preferidos dos críticos do processo de judicialização da política seja o problema da legitimidade das decisões tomadas pelo judiciário em relação àquelas dos poderes legislativo e executivo autorizados pelo voto popular, é notável que um dos principais antecedentes da ampliação do poder judicial encontra-se na demanda por defesa dos direitos individuais. De modo geral, é possível perceber que o espaço reservado à atuação do poder judiciário encontra-se historicamente associado à proteção dos indivíduos e das minorias contra os excessos cometidos pelos grupos mais poderosos da sociedade. Nessa direção, Vallinder (1997) destaca o argumento de Alexander Hamilton no *Federalist Paper* nº 78, no qual se justifica a necessidade de uma corte de justiça independente capaz de controlar as ações da autoridade legislativa tendo como referência a constituição.

A necessidade de defesa dos direitos da minoria, também presente em outros textos clássicos do pensamento político¹, expandiu-se rapidamente após a Segunda Guerra Mundial. Alguns antecedentes, segundo Vallinder (1997), teriam favorecido esse processo. Dentre esses o autor destaca: (1) o surgimento dos regimes totalitários na década de 30 e o atentado contra os direitos do cidadão, especialmente durante a guerra, nas sociedades governadas por esse regime; (2) a intervenção política no setor econômico, a qual levou alguns autores a formular pesadas críticas aos resultados esperados dessa iniciativa. De tal modo, defendendo a idéia de que a intervenção política na economia representava um risco à liberdade, muitos liberais argumentaram pela reforma das leis, através da qual se previa a reorganização do judiciário a fim de defender os direitos individuais contra o risco de usurpação a que estariam expostos; (3) o recente desenvolvimento da teoria política e do direito, quando as teorias da lei natural passaram a ser recuperadas; (4) a emergência, nos EUA pós Segunda Guerra Mundial, de um sistema político com grande poder e prestígio para o judiciário e para a revisão judicial, o qual se tornou modelo para muitos países democráticos, bem como a recuperação do modelo austríaco de revisão judicial; e (5) os esforços de organizações internacionais na defesa dos direitos humanos e, neste contexto, a atuação da ONU e outras convenções internacionais.

Esse último ponto também é encontrado em Garapon (2001) ao destacar as fontes supranacionais do direito, identificando a desnacionalização do direito e a exaustão da soberania parlamentar. Tais processos estariam facilitando a transformação da democracia e a emergência da linguagem do direito enquanto meio para a formulação de demandas. Para o autor (2001, p.

¹ Veja J. S. Mill e A. de Toqueville.

45) “o direito, tanto o direito humano como o processual, tornou-se a referência maior da ação política”. Se os acordos internacionais constituem importantes antecedentes do processo de judicialização, Garapon não deixa de chamar a atenção para a perda de imunidade dos políticos em relação à justiça. Fator que, em particular, abre a possibilidade de submeter esses e outros representantes do Estado ao exame dos procedimentos judiciais.

Em certo sentido, a perda de imunidade dos políticos pode ser considerada uma conseqüência do aprofundamento das democracias modernas. O exercício do poder em público exige que os protagonistas dessa atividade respondam por seus atos. Neste sentido, uma das principais condições para o desenvolvimento da expansão da judicialização da política está no avanço dos sistemas democráticos pelo mundo. Esse regime, ao contrário do autoritarismo (sua alternativa no mundo contemporâneo), surge como uma condição necessária, mas não suficiente, para a judicialização da política. A democracia aumentaria a possibilidade dos juízes ampliarem sua participação na elaboração das políticas públicas e na definição das pautas do processo decisório visando produzir resultados mais substantivos do que aqueles produzidos pelos poderes legislativo e executivo (TATE, 1997, p. 29).

Para além da expansão do regime democrático no mundo, Tate (1997) ressalta a importância do sistema de separação de poderes por reservar ao judiciário um papel relevante no processo de tomada de decisões. Todavia, reconhece que essa não é uma condição necessária ou suficiente para o desenvolvimento do processo de judicialização, ainda que o facilite. O autor reconhece, em seguida, a "*politics of rights*" como uma condição relevante para o desenvolvimento do fenômeno da expansão global do poder judicial. A política de direitos, ao garantir os direitos individuais e de minorias, principalmente nos casos onde há uma carta de direitos formal, cria um espaço para atuação dos juízes em relação às decisões de outras instituições majoritárias.

O processo de judicialização seria facilitado, também de acordo com Tate (1997), em função da descoberta dos tribunais pelos grupos de interesses e pelas oposições parlamentares. Enquanto no primeiro caso recorre-se aos tribunais para garantir direitos que não são sustentados pelos processos de decisões majoritários, no segundo, geralmente, a oposição política usa o recurso aos tribunais para assediar ou obstruir os governos. De uma forma ou de outra o processo de judicialização da política é favorecido pelo ativismo de atores externos ao judiciário que enxergam nesse um instrumento para alcançar seus objetivos.

Ainda referindo-se às condições que facilitariam o avanço da expansão do poder judicial, Tate (1997) lembra que a falta de efetividade das instituições majoritárias pode favorecer a transferência da arena de tomada de decisões, localizando-a nos tribunais. Assim, a existência de partidos políticos e coalizões de governo fracas tende a aumentar a possibilidade para os grupos de interesses e a oposição transformar seus objetivos em problemas de garantia de direitos não resolvidos por políticas efetivas e, portanto, passíveis de serem judicializadas. Tal problema seria, nas sociedades contemporâneas, agravado pela desconfiança generalizada em relação às instituições do legislativo e do executivo, algumas vezes tidas como corruptas e voltadas para servirem a si próprias. Essa situação se complica pela tendência atual em ver no judiciário o lugar da verdade e da justiça, garantindo-lhe mais respeito e legitimidade que as demais instituições sociais.

A atuação do poder judiciário nas questões políticas seria igualmente favorecida, em alguns casos, pela decisão das instituições majoritárias em não se posicionar em relação a determinadas questões. Sem declarar abertamente o desinteresse por certos temas, os líderes de tais instituições não produzem políticas efetivas para determinados problemas deixando-os a cargo do judiciário. Nesses casos, muitas vezes, comportamentos dessa natureza deve-se aos altos custos políticos e aos riscos eleitorais inerentes a determinados posicionamentos.

Ultrapassando a dimensão das condições mais objetivas que favorecem a judicialização da política, Tate (1997, p. 33) aponta uma variável subjetiva fundamental para o desencadeamento desse processo, qual seja: “que os juízes tenham atitudes pessoais apropriadas e preferências ou valores políticos especialmente relativos aos valores de outros tomadores de decisões”². Isto é, fala-se de um ativismo judicial.

Seria possível reivindicar, ainda, as características do arranjo institucional dos países democráticos como mais uma variável relevante para explicar o avanço do processo de judicialização da política. Dessa maneira, o caso brasileiro estudado por Werneck Vianna (2002) oferece uma boa ilustração. O autor fala de uma “revolução processual”, cujo ápice localiza-se na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que teria inovado o direito brasileiro. Na leitura positiva realizada desse processo e, conseqüentemente, do fenômeno de judicialização, o autor destaca que a CF/88 inovou ao criar novas arenas de controle do Estado. Ele enxerga no direito a possibilidade real da sociedade controlar as ações do Estado.

² Tradução livre.

Identificando o fenômeno da “soberania complexa”, Werneck Vianna (2002, p. 371) argumenta que ao combinar “duas formas de representação, [essa soberania] expande, e não contrai, a participação e a influência da sociedade no processo político”. Procedimento mediado por uma forma de representação, dita funcional, exercida pelas instituições do poder judiciário, das quais se destaca o Ministério Público. Seguindo o argumento do autor, o processo de judicialização da política corresponde, ao contrário do que outros argumentam, um fenômeno de ampliação da soberania nas sociedades democráticas contemporâneas. Percebe-se que, além daquelas condições apontadas anteriormente, o arranjo institucional, precisamente o lugar do direito na organização política de uma nação, é uma das condições que pode facilitar o desenvolvimento da judicialização da política.

Diante do quadro apresentado nessa seção resta indagar sobre a relação entre os processos sociais, propriamente ditos, e a expansão do poder judicial. Pretende-se analisar como demandas oriundas da sociedade podem colaborar para o avanço do processo de judicialização. Ao mesmo tempo, atenta-se para o modo como os conflitos sociais são traduzidos nas e pelas instituições políticas. Para alcançar esse objetivo serão apresentados alguns resultados de uma pesquisa feita com 44 organizações civis que tem buscado exercer o controle sobre a administração pública a partir de ações de combate a corrupção e a improbidade administrativa³.

DEMANDAS SOCIAIS E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA.

Nos últimos dez anos tornou-se comum, no Brasil, entre ativistas de movimentos sociais e (Organizações Não Governamentais) ONGs o uso da categoria controle social para se referirem ao controle que a sociedade pode exercer sobre os representantes do Estado. Definido inicialmente nesses termos, o controle social tornou-se uma “bandeira” para aqueles atores sociais, ao ponto de ser possível, atualmente, identificar um conjunto de organizações civis mobilizados em torno da demanda por esse tipo de controle¹.

³ As reflexões que se seguem estão baseadas em dados da pesquisa de dissertação de um dos autores desse texto. Os dados foram coletados por meio de um questionário auto-aplicável. Foram entrevistados, preferencialmente, os presidentes das instituições. Em alguns casos participou da pesquisa secretários, coordenadores ou diretores.

¹ Recentemente passou-se a falar em controle social da mídia, o que revela uma ampliação do sentido da categoria no campo movimentalista. Todavia, em função da amplitude e polissemia do termo controle social quando aplicado no sentido referido, optou-se por referir-se a esses processos como ações de monitoramento cidadão. (veja nota 1).

Embora algumas iniciativas promovidas por esses atores se voltem para a motivação de novos comportamentos², grande parte dos esforços realizados se expressa com referência ao potencial das leis para regular as relações sociais e políticas. Nesse sentido, os atores mobilizados em torno desse tema levam adiante um projeto de desenvolver novos mecanismos de controle do Estado, os quais, em última instância, implicam em reformas no quadro jurídico-normativo do país. Observa-se que ao adotar essa estratégia um novo campo se abre para favorecer o processo de judicialização da política.

Isoladamente, nota-se que algumas das ações de iniciativa ou apoiadas por tais organizações civis, tal como o projeto de lei contra a corrupção eleitoral, originado da Lei 9840/99, e, recentemente, o projeto de lei ficha limpa que resultou na Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa) são exemplares no modo como a dinâmica de conflitos sociais contribui para a expansão do poder judicial. Nesses casos, por um lado, criam-se novos espaços de atuação do poder judiciário na vida política do país ou, por outro, motiva-se a fiscalização das ações dos representantes do Estado capacitando atores da sociedade civil e cidadãos para acionar os mecanismos judiciais em caso de comportamentos desviantes. Isto é, alterações no quadro jurídico-normativo e no campo comportamental provocadas por demandas originárias e sustentadas pela sociedade civil no Brasil têm criado novos caminhos que apostam na judicialização dos conflitos para controlar as ações dos representantes do Estado.

Ao se tomar como referência o contexto mais amplo do fenômeno da expansão do poder judicial, percebe-se que alguns aspectos apontados pela literatura, em especial por Garapon (2001), se destacam no caso estudado. Observa-se, por exemplo, como o lugar simbólico da democracia vem se deslocando para a justiça e tornando a forma do direito e do processo o meio de realização da ação política dos cidadãos nas democracias modernas. Nesse sentido, pode-se observar que 70,46% das organizações civis pesquisadas já formularam diretamente algum tipo de demanda ao poder judiciário por mais de três vezes, sendo que apenas 4,54% não adotaram essa estratégia (TABELA 1).

TABELA 1 – Formulou demanda ao Ministério Público ou Tribunais

² Dentre essas se destaca a promoção de cursos e seminários de controle social, bem como o concurso “o direito de participar”. Promovido pelo Programa Infância Adolescência e Juventude da Cáritas Brasileira com o patrocínio da Caixa Econômica Federal e apoios do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos e do UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, um dos objetivos do concurso busca “incentivar alunos (as) e escolas a discutirem sobre participação popular e controle social dos orçamentos públicos”. (fonte: http://www.caritasbrasileira.org/participar/fsm_caritas.htm)

| | Mais de 3 Vezes (%) | 2 Vezes (%) | 1 vez (%) | Nenhuma Veza | NR (%) | Total (%) |
|--|---------------------------|----------------|--------------|-----------------|-----------|--------------|
| Ofereceu denúncias/Elaborou petições ao Ministério público ou Tribunais. | 70,46 | 20,46 | 2,27 | 4,54 | 2,27 | 100 |

Nesse processo a ação política desses atores sociais se expressa através da incorporação da linguagem do direito. Fala-se em transparência, legalidade, ajuizamento, probidade, imparcialidade, processo, projeto de lei, regulamentação, etc. A força dessa nova tendência chega ao ponto de não tornar raro a adoção, por algumas organizações, de alguns desses termos em seus nomes, por exemplo: Marília Transparente, Ética e Transparência Integrada à Cidadania de Orândia, Bauru Transparente, Movimento Transparência Tucuruí, Vila Imperial, Cidadania E Ética, Transparência Jeremoabo, Transparência Brasil, etc.. O direito parece ter se tornado, como aponta Garapon (2001, p. 48), a “nova linguagem política na qual são formuladas as reivindicações políticas”. Demanda-se que o dinheiro público seja bem aplicado. Formula-se o fim da corrupção com remédio para o fim de todos os males.

Essas análises parecem sugerir a aposta no processo de judicialização como uma característica definidora das ações das organizações civis pesquisadas. Ainda que a dimensão da participação política dos cidadãos na vida política por meio de uma interação positiva com o Estado não esteja por completo ausente³, a estratégia de se remeter à justiça destaca-se como o uma referência importante das organizações civis do movimento. Mobiliza-se não apenas para alterar o quadro jurídico-normativo do país, mas também em denúncias e, conseqüentemente, na exigência de punição aos políticos que praticam comportamentos desviantes. O combate à corrupção e à improbidade administrativa, às vezes, aparecem como demandas por justiça, fornecendo assim mais uma fonte de legitimidade para atuação dos juizes na vida política.

Talvez o risco mais imediato desse processo esteja na completa desvalorização das instituições democráticas tradicionais. Mais de 90% das organizações civis responderam não possuírem qualquer vínculo político-partidário (TABELA 2). Em alguns casos, além do completo descrédito nos partidos políticos, reproduzem uma visão corrompida dos políticos brasileiros. Reforçam a imagem disseminada no senso comum, segundo a qual esses pertencem a uma classe de “ladrões” que ganham a vida através de suas “maracutaias”. Enxergando o mundo

³ Esse tipo de interação com o Estado pode ser conhecido pela forma como as organizações se situam em relação às instituições participativas. Neste caso, mais de 80% das organizações pesquisadas enviam representantes para audiências públicas municipais, 75% participam de conferências de política e 54,55% tem representantes em conselhos gestores.

político, notadamente o legislativo e o executivo, como um espaço sujo, escuro e ilícito, esses atores sociais voltam-se para o judiciário tomando-o como o lugar da justiça e da verdade. Mais uma vez recorrendo a Garapon (2001, p. 48): “o sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas”.

TABELA 2 – Em relação a vida partidária declara-se ...

| | Frequência | % |
|--|------------|-------|
| Sem qualquer vínculo com partidos políticos. | 41 | 93,18 |
| Parceira de algum partido político em algum projeto do interesse da ONG. | 2 | 4,55 |
| Vinculada a algum partido político. | 1 | 2,27 |
| Total | 44 | 100 |

A descrença nas instituições clássicas da democracia e a transferência da credibilidade para os órgãos ligados à justiça podem, igualmente, ser notados na tabela abaixo. Quando solicitado a avaliar em uma escala de 0 a 10 a contribuição de cada instituição para o controle da administração pública, nota-se que as médias mais baixas foram atingidas pelos partidos políticos, Poderes legislativo e executivo, bom como pelo mecanismo eleitoral. Isto é, essas instituições foram, em média, as piores avaliadas, enquanto o Ministério Público aparece com a segunda melhor avaliação média. Tais indícios parecem confirmar os argumentos sobre a mudança do centro do regime democrático do Estado para a justiça.

Tabela 3 - Avaliação Média da contribuição das instituições listadas para o controle da administração pública.

| | Média |
|---|-------------|
| 1. ONG's cujo tema é o controle da administração pública. | 7,66 |
| 2. Outras ONG's que trabalham com outros temas | 4,02 |
| 3. Movimentos sociais (de mulheres, raça, etc) | 4,09 |
| 4. Ministério Público | 6,32 |
| 5. Controladoria Geral da União (CGU) | 5,93 |
| 6. Polícia Federal | 5,55 |
| 7. As eleições | 3,05 |
| 8. Tribunais de Contas | 4,20 |
| 9. Partidos Políticos | 1,39 |
| 10. Conselhos / Conferências de Políticas / OP's | 3,73 |
| 11. Poder legislativo | 2,14 |
| 12. Poder executivo | 1,98 |

Todavia, o campo de atuação das instituições pesquisadas não está livre de uma dualidade marcante, uma vez que não são raros os casos em que membros dessas organizações estejam ou

já tenham exercidos cargos de confiança junto ao poder público ou cargos eletivos. Isso indicaria uma tensão referida à estratégia de ação das instituições pesquisadas que transita entre a completa negação do mundo da política institucionalizada e uma presença informal nesse espaço via o exercício de funções públicas por parte de alguns seus membros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio procurou-se refletir sobre a relação entre ação das organizações civis que demandam o controle do estado a partir de ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa e o fenômeno da judicialização da política. A partir da literatura sobre o tema e de entrevistas com 44 organizações civis, buscou-se indicar os processos que tendem a aumentar o potencial da expansão do poder judicial nas democracias contemporâneas. Especial atenção foi dada aos conflitos sociais traduzidos nas ações de atores sociais que reclamam por justiça e transparência. Realizou-se, então, uma breve análise 44 organizações civis. Esse foi o momento de verificar empiricamente algumas observações presentes na literatura sobre o processo de judicialização da política, assim como de mostrar como algumas das iniciativas desse atores criam novos espaços para atuação do poder judiciário. Destarte, foram destacadas algumas alterações no quadro jurídico-normativo do país e no campo comportamental motivadas pela atuação das entidades que vem demandando o controle sobre o Estado a partir do combate à corrupção e à improbidade administrativa. Verificou-se também o uso da linguagem do direito na formulação de tal demanda e a relação negativa estabelecida com as principais instituições da democracia moderna, principalmente, o partido político.

As informações analisadas ilustraram o processo de transferência do espaço simbólico da democracia do Estado para a justiça (GARAPON, 2001). Apontou-se que as ações de algumas entidades no lugar de se remeterem ao Estado para a solução dos conflitos voltam-se à justiça, sendo que muitas vezes o “Estado” é transformando em réu. Não cabe, neste momento, dizer ao leitor sobre o futuro do processo de judicialização da política na sua relação com a democracia. Todavia, é possível concordar com alguns autores (WERNECK VIANNA, 2002, VALLINDER, 1997) e assumir que este fenômeno, hoje, não corre o risco de sofrer uma paralisação. Do

contrário, aparentemente apresenta-se como uma “consequência” do desenvolvimento da democracia.

Se, por um lado, a expansão do poder judicial pode significar uma “revolução processual” responsável pela abertura de novas possibilidades para a sociedade controlar de fato os representantes do Estado (WERNECK VIANNA, 2002), por outro lado, não é de assustar as leituras que destacam o ataque à soberania popular e, conseqüentemente, à democracia enquanto o governo de um poder que emana do povo. À baila essas duas perspectivas, a impressão que fica a cerca do fenômeno não considera a judicialização em si como um problema, mas sim o seu excesso. Se a atividade desempenhada pelo poder judiciário pode desempenhar o papel de uma “representação funcional” (WERNECK VIANNA, 2002), o recurso “ao direito para tudo, [pode] desvalorizar o papel do cidadão, confinado a ser um consumidor, um telespectador, ou um litigante” (GARAPON, 2001, p. 62).

Por fim, cabe ressaltar, sem julgar os méritos ou efetividade das ações das organizações civis pesquisadas, que ao levar adiante a demanda por controle do Estado privilegiando a via da justiça num processo de interação positiva com a institucionalidade, estratégia contrária àquela do Movimento Popular no Brasil pós-70 (DOIMO, 1995), as instituições pesquisadas criam novas bases de legitimação para a judicialização da política e contribui para tensionar a relação entre democracia e justiça. Fica aberta a questão de saber qual será a democracia possível. Ou, dito em outras palavras: seria possível uma democracia onde os juízes e não os representantes do povo têm a última palavra? Poder-se falar em democracia ou será necessário, como alguns autores (HIRSCHL, 2007), dizer de uma juristocracia?

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John M., “Sociedad civil y redención de cuentas”. *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan. 14386 México, D.F. www.iedf.org.mx. NOV. 2006.*

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy. The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

TATE, C. Neal. “Why the Expansion of Judicial Power?”. In.: TATE, C. N. & VALLINDER, T. *The global expansion of the judicial power*. New York: New York University Press, 1997.

VALLINDER, Torbjörn. “When the Courts Go Marching In”. In.: TATE, C. N. & VALLINDER, T. *The global expansion of the judicial power*. New York: New York University Press, 1997.

WERNECK VIANNA, Luiz. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ANEXO 1.1 – 44 organizações civis entrevistadas

| Nome | Sigla |
|---|---------------------|
| Amigos Associados de Corinto | AMACOR |
| Amigos Associados de Cruz das Almas | AMACRUZ |
| Amigos Associados de Ibiá | AMARIBIA |
| Amigos Associados de Ilhabela | AMAILHA |
| Amigos Associados de Ribeirão Bonito | AMARRIBO |
| Associação de Amigos de Mandaguari | ADAMA |
| Associação de Participação Popular de Mateus Leme | APP-ML |
| Associação Diamantina Viva | ADIV |
| Associação dos amigos de Terra Nova do Norte | AAMARTERRA |
| Associação dos Amigos de Januária | ASAJAN |
| Associação dos Amigos do Município de Glaucilândia | AMOGLAU |
| Associação dos Amigos e Moradores do Jardim Juquiá | AAMAJ |
| Associação dos Cidadãos pelo bem Nevense | ACIBEN |
| Associação dos Filhos e Amigos de Morro do Chapéu | ASFAM |
| | AMMAS-DEL- |
| Associação dos Movimentos Sociais, Moradores e Amigos de São João Del-Rei | REI |
| Associação dos Servidores do Controle Interno do Estado de Santa Catarina | ASCISC |
| Associação Guardiões da Rainha das Águas | GUARA |
| Associação Movimento Voto Consciente | MVC |
| Ativa Búzios | AtivaBuzios |
| Bauru Transparente | BATRA |
| Centro de Def. Dir. Humanos - João Pedro Teixeira | CDDH-JPT |
| Consciência Cidadã. | CONSCID |
| Conselho de Cidadãos de Maués | CONCIMA |
| Ética e Transparência Integradas à Cidadania de Orlândia | ETICO |
| Força-Tarefa Popular | FTP |
| Fórum de Controle de Contas Públicas em Alagoas | FOCCOPA |
| Grupo Ambiental de Santa Bárbara | GASB |
| Instituto de Fiscalização e Controle | IFC |
| Instituto Nossa Cidade | INC |
| Instituto Silvio Vianna | ISV |
| Marília Transparente | MATRA |
| Movimento de Olho na Justiça | MOJUS |
| Movimento pela Moralidade Pública e Cidadania | ONGMORAL |
| Movimento Popular Alerta Antonina do Norte | MOPAAN |
| Movimento Transparência Tucuruí | ATRATUC |
| Movimento Vida Nova | MOVIVE |
| Ong Grupo Ecológico Aquarius | GEA |
| ONG Viva Arraias | ONGVivaArraias |
| Sociedade Terra Viva | STVBrasil |
| Solidariedade Social | SolidariedadeSocial |
| Transparência Capixaba | TransCapixaba |
| União Cristã Inove Caratinga | INOVE |
| União de Associados pela cidade saudável | UNISOCIAL |

