

VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

Área temática

Cultura política e democracia

Judicialização da política, confiança nas instituições e percepção sobre a igualdade

Fernando Filgueiras*

Resumo

A consolidação dos direitos da cidadania, associada com o processo de democratização dos Estados liberais, têm promovido um deslocamento das questões centrais relativas à legitimidade democrática. O tema da justiça social tem surgido como variável central para a compreensão dos processos de consolidação e mudança das democracias, aparecendo no discurso político como elementar para o estabelecimento do apoio aos sistemas políticos democráticos. Associado a isto, as democracias liberais têm convivido com processos de judicialização da política, tendo em vista a presença de instituições de representação funcional para corrigir os problemas referentes à atuação das instituições da representação majoritária. O propósito do artigo é testar a relação entre desconfiança nas instituições e judicialização da política e o modo como a atuação das instituições judiciais impacta a insatisfação com a democracia. A partir de uma pesquisa de survey nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre e Recife, testamos a hipótese de que não há convergência entre desconfiança nas instituições e judicialização da política, à medida que a percepção sobre as desigualdades, tanto substanciais, quanto procedimentais, impactam maciçamente a insatisfação com a democracia.

Palavras-chave: percepção da justiça, desconfiança, judicialização, democracia

Gramado, RS, agosto de 2012.

* Fernando Filgueiras é professor e chefe do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP / UFMG). Organizou, com Leonardo Avritzer, *Corrupção e sistema político no Brasil* (Editora Civilização Brasileira, 2011). ffilgueiras@fafich.ufmg.br.

Introdução

Dois fenômenos convergem nas democracias ocidentais. Por um lado, as democracias ocidentais têm convivido com uma síndrome de desconfiança em relação às instituições políticas, implicando processos de transformação na legitimidade democrática. Por outro lado, as democracias ocidentais têm proporcionado um processo de judicialização da política, muitas vezes alimentado, supõe-se, pela síndrome de desconfiança nas instituições políticas. A convergência desses fenômenos implica transformações no processo de representação política. Ela possibilita o fortalecimento de instituições contra-majoritárias e assentadas em uma perspectiva de controle do poder. Estas instituições são legitimadas à medida que a sua justificação estabeleça-se mediante o argumento de que a legitimidade da representação não depende exclusivamente dos processos eleitorais. As democracias consolidadas têm passado por este processo de transformação na representação política, tendo em vista a presença de cidadãos críticos e novas formas de participação política realizadas pela sociedade civil, sejam estas formas de participação convencionais ou não-convencionais.

A democratização brasileira, em função do processo de transição e de construção institucional por meio da Constituição de 1988, fortaleceu a presença destes dois processos no âmbito da organização normativa do Estado e no âmbito da cultura política. Ou seja, apesar de a síndrome de desconfiança e de judicialização serem comuns às democracias consolidadas, o Brasil, tão logo cumpriu a transição para a democracia, começou a conviver com esta convergência normativa e institucional no âmbito de sua esfera pública. Diferentes pesquisas empíricas mostram o aprofundamento dessa síndrome de desconfiança no Brasil, bem como o fortalecimento das instituições judiciais (Moisés e Carneiro, 2009; Werneck Vianna, et ali, 2007). O processo de judicialização da política no Brasil fortaleceu uma modalidade de representação política que não se constitui por via eleitoral, mas pela via da defesa dos direitos, das minorias e da imparcialidade na adjudicação dos conflitos políticos.

O objetivo primordial deste artigo é testar se a relação entre desconfiança nas instituições e judicialização da política é de convergência, como defende a literatura especializada, ou se ela trata de um reforço de uma posição crítica por parte da

cidadania à persistência das desigualdades sociais, em função da manutenção de instituições que não são capazes de satisfazer os valores e concepções normativas de justiça social expressos na Constituição de 1988. Defendemos que a síndrome de desconfiança com relação às instituições políticas não justifica o processo de judicialização em curso no Brasil, uma vez que a percepção sobre desigualdades, de natureza substancial e procedimental, insere o Judiciário na crítica da cidadania às instituições. Assim como as demais instituições representativas, o Judiciário não tem sido capaz de mitigar a percepção sobre desigualdades e de inefetividade do império da lei, fazendo com que ele não seja capaz de cumprir e ter um desempenho satisfatório com relação aos fins normativos das instituições políticas.

Na primeira seção do artigo, tratamos do problema da desconfiança nas democracias contemporâneas e os argumentos apresentados para a sua relação com o processo de corrosão dos valores democráticos. Na segunda seção tratamos da relação entre desconfiança e judicialização, observando a convergência entre ambas, bem como as possibilidades de análise. A terceira seção trata do caso brasileiro, com foco no processo de judicialização da política deflagrado com a promulgação da Constituição de 1988. Finalmente, na quarta seção apresentamos a metodologia da pesquisa e os achados empíricos decorrentes de uma pesquisa de survey sobre justiça e Judiciário no Brasil, realizada nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre e Recife.

Confiança nas instituições e deslocamentos da democracia

As democracias ocidentais, de forma geral, têm sido submetidas a um enigma: o que explica a desconfiança e a insatisfação crescente dos cidadãos em relação às instituições democráticas e, ao mesmo tempo, o apoio que estes mesmos cidadãos expressam aos valores normativos da democracia? O problema da desconfiança e da insatisfação em relação às instituições políticas tem se mostrado como um problema contemporâneo da democracia, tendo em vista um contexto de mudanças sistêmicas e o surgimento de novas modalidades de mobilização social. Desde a obra de Robert Putnam que o tema ganhou pujança teórica e analítica entre os estudiosos da democracia, uma vez que ele

apontou que a desconfiança seria um elemento que colocava em risco a legitimidade democrática e expressava um resquício autoritário (Putnam, 1993).

Contudo, o tema da confiança tem um tratamento teórico por parte da sociologia desde início do século XX. Originalmente, o conceito de confiança é tratado como um elemento estruturador da sociedade na modernidade. Na perspectiva de Georg Simmel, a confiança é expressão da alteridade e desenvolve-se em torno de um saber mútuo comum nas sociedades modernas. A confiança, para Simmel, é expressão de um saber comum que estabelece a sociabilidade entre estranhos, tendo em vista a distinção entre o público e o privado. Diferentemente das sociedades tradicionais, organizadas em torno de uma sociabilidade ditada pela idéia de comunidade, as sociedades modernas construíram os seus mecanismos de coordenação social por meio de associações e instituições. A subjetividade típica dos modernos implica a constituição de instituições altamente diferenciadas, dirigidas a propósitos específicos, e que dependem da confiança como elemento estruturador da sociabilidade. A privacidade e a intimidade, como elementos centrais para a subjetividade, dependem de um tipo de sociabilidade que se constitua por uma vida associativa – e não comunitária – e que seja capaz de distinguir privacidade e publicidade, tendo em vista a diferenciação entre o indivíduo e a comunidade (Simmel, 1977).

Nesse sentido, a diferenciação entre o público e o privado demanda que a confiança seja um elemento central para a constituição da sociabilidade. O indivíduo e a opinião pública são elementos fortemente diferenciados na modernidade e exigem que se estabeleça a coordenação das expectativas em face da vida associativa e dirigida pelos interesses. A atividade prática, na modernidade, só é possível ser fundada na base da confiança, constituindo um grau intermediário entre a vida comunitária dos antigos e a individuação dos modernos (Simmel, 1977: 367). A confiança, portanto, é um elemento central para a coordenação da ação coletiva e para os processos de avaliação realizados no âmbito da opinião pública. O exemplo apresentado por Simmel é o das sociedades secretas para a construção da vida associativa moderna. As sociedades secretas como a Maçonaria eram capazes de fundar a ação coletiva e ao mesmo tempo proteger a privacidade dos indivíduos, estruturando-se em torno de uma confiança recíproca dos

participantes e a confiança na institucionalização do segredo. A confiança é o que estabelece a segurança necessária para que indivíduos possam coordenar suas ações e estabelecer processos avaliativos da ação pública. Dessa maneira, a confiança é um elemento central para a publicidade das democracias. Ela permite estabelecer a cooperação entre indivíduos e se expressa por meio da construção da opinião pública (Simmel, 1977).

Da mesma forma que Simmel, Luhmann observa que a confiança é um elemento estruturador da ação social. À medida que a modernidade configurou uma organização sistêmica e diferenciada em torno de funções e objetivos sobrepostos aos aspectos tradicionais da vida coletiva, a confiança apresenta-se como esse elemento estruturador, de acordo com o processo de coordenação de expectativas sociais realizado por instituições altamente diferenciadas e legitimadas não mais pelos valores comunitários da tradição, mas por uma concepção procedimental. Os sistemas sociais legitimam-se por meio de regras procedimentais e da crença social derivada dessas regras. A confiança, nesse sentido, não envolve apenas pessoas e suas relações, mas o aparato sistêmico da sociedade, configurado em torno de instituições funcionais e abstratas. A confiança é uma medida da avaliação da opinião pública quanto ao cumprimento, por parte das instituições, dos seus procedimentos fundamentais, que as legitimam e, por sua vez, asseguram sua autoridade. A confiança representa, de acordo com Luhmann, essa crença em torno do funcionamento das instituições e da sua capacidade de coordenar as expectativas sociais. A confiança, nesse sentido, é fundamental para solidificar uma crença de fundo, a qual seja capaz de manter o funcionamento dos sistemas sociais (Luhmann, 1996).

Esta perspectiva para o tema da confiança, portanto, procura mobilizar os recursos éticos e normativos das instituições, em particular das instituições políticas. Ao contrário de uma perspectiva assentada na idéia de que a confiança configura-se em torno das relações interpessoais, em que a inexistência dela coloca em xeque a própria sociabilidade, a perspectiva da confiança nas instituições assenta-se no processo de avaliação e julgamento realizado pela opinião pública. Para Hardin, a inexistência de confiança nas instituições é derivada da informação limitada de que dispõem os

indivíduos acerca da política. A desconfiança é um sintoma da assimetria de informação e dos poucos recursos cognitivos disponíveis para a opinião pública (Hardin, 1999). Por outro lado, para Claus Offe, a desconfiança é resultado da incoerência das instituições em relação aos seus recursos normativos (Offe, 1999). A confiança nas instituições supõe que a sociedade conhece as suas normas básicas e suas funções permanentes, tendo em vista os valores e os fins normativos que as cercam. Nesse sentido, valores como probidade, imparcialidade, virtudes e direitos organizam os fins normativos das instituições e geram, no plano da sociedade, expectativas normativas de acordo com um processo de justificação e aplicação de normas (Filgueiras, 2008). A confiança ocorre quando a experiência dos cidadãos com as instituições é coerente com as expectativas desses mesmos cidadãos acerca dos valores e normas que as cercam. Dessa forma, uma síndrome de desconfiança nas instituições gera um discurso que mobiliza, normalmente, a idéia de corrupção, tendo em vista uma crise nos processos de justificação normativa das instituições (Filgueiras, 2008).

O que as pesquisas empíricas acerca do tema da confiança mostram é que as democracias consolidadas vivem uma síndrome de desconfiança, que contrasta fortemente com a adesão à democracia. Ou seja, apesar da desconfiança que paira sobre as instituições da representação política, há uma atitude de adesão aos valores democráticos. Para Inglehart e Welzel (2005), esta síndrome de desconfiança em relação às instituições democráticas cria dificuldades para a sua legitimação. Porém, grande parte da literatura considera que esta síndrome de desconfiança é expressão de uma atitude crítica dos cidadãos frente ao funcionamento do sistema político. Nas democracias consolidadas, há uma capacidade do sistema político de sustentar ciclos estáveis de desenvolvimento econômico, o que proporciona processos de qualificação cognitiva da sociedade e também mudança cultural. Esta mudança cognitiva cria segmentos sociais mais informados e, por conseguinte, mais críticos em relação ao funcionamento do sistema político (Norris, 1999; Klingemann e Fuchs, 1995; Pharr, 2000). Por outro lado, em democracias ainda em processo de consolidação, como nos casos dos países da Ásia, do Leste Europeu e da América Latina, a síndrome de desconfiança compromete a capacidade dos governos de coordenar a sociedade e estabelecer a cooperação social (Newton, 1999). Além disso, a síndrome de

desconfiança em relação às instituições políticas não permite consolidar uma cultura política democrática, assentada na capacidade destas instituições de construir sua justificação normativa (Levi, 1998, Dalton, 1999).

O resultado dessa *malaise* coletiva em relação às instituições políticas é que a representação política passa por processos de deslocamentos da legitimidade democrática, tendo em vista uma presença cada vez mais forte de instituições assentadas na representação indireta (Rosanvallon, 2006). A síndrome de desconfiança que paira sobre as democracias contemporâneas em relação às instituições da representação política direta reforça a criação de instituições de vigilância e a presença de novos atores no processo democrático, os quais não derivam a sua autoridade da vontade popular, mas da sua capacidade de rebaixar o poder político e estabelecer controle sobre ele. A presença maciça de um discurso político alimentado por problemas como as injustiças sociais e a presença da corrupção fortalecem instituições sustentadas em processos de vigilância, denúncia e investigação, as quais se apresentam como representantes do interesse público, mas que não se legitimam pelos processos eleitorais. Instituições tais como o Ministério Público, o Judiciário, as instituições de auditoria e controle administrativo e a mídia apresentam-se como novos atores na cena política democrática, legitimando-se por um distanciamento em relação às instituições representativas e aos interesses políticos. Em um contexto em que se reforça a transparência, seja pela atuação dessas instituições, seja pela presença de uma sociedade da informação, a transparência apresenta-se como um recurso ético derivado do mau funcionamento das instituições da democracia direta (Filgueiras, 2012). Este processo, de acordo com Rosanvallon (2006), degenera a institucionalização das instituições da democracia direta, tais como os partidos políticos, os sistemas eleitorais, os governos e os parlamentos, fortalecendo, por conseguinte, instituições em que a sua legitimidade não deriva da soberania popular, mas da sua capacidade de estabelecer vigilância e distanciamento em relação à própria política.

A síndrome de desconfiança, segundo o autor, permite a emergência de instituições contra-democráticas, alimentadas não pelo exercício da soberania popular, mas pela desordem gradativa dos processos de justificação política do exercício do voto e dos

processos de julgamento realizados pela opinião pública. As instituições da representação política direta, assentadas na sua legitimação pelo exercício da própria liberdade política, convivem com instituições de representação indireta, calcadas em processos crescentes de vigilância e controle em defesa do interesse público. As instituições da contra-democracia, nesse sentido, emergem para corrigir as falhas da representação e o desempenho das instituições da democracia direta. A desconfiança alimenta processos tais como a judicialização da política e a presença constante de instituições burocráticas no processo da representação. Estas instituições apresentam-se nas democracias contemporâneas como representantes do interesse público, alimentadas por uma opinião pública informada e carente de probidade (Rosanvallon, 2006).

O resultado, segundo Rosanvallon, é uma crescente despolitização das democracias, proporcionada por um processo de emergência das instituições contra-democráticas, desde a década de 1970. A desconfiança, portanto, promove processos de deslocamento da legitimidade, a qual, outrora balizada no exercício do voto, funda-se pela imparcialidade e distanciamento em relação aos interesses. Os processos de judicialização da política, por sua vez, é um sintoma da síndrome de desconfiança que paira nas democracias, alimentando estes deslocamentos e modificando o processo da legitimidade nas sociedades democráticas contemporâneas.

Judicialização da política e (des)confiança nas instituições

Desde meados da década de 1990, o conceito de judicialização da política tem sido empregado para descrever os processos pelos quais o Poder Judiciário, nas democracias consolidadas, tem realizado uma intervenção nas políticas públicas implementadas pelos governos democráticos, bem como no processo legislativo. O problema da judicialização e as interrogações que ela gera para as sociedades democráticas contemporâneas estão no fato de se reconhecer os tribunais – em especial as Cortes Constitucionais – como instituições essencialmente políticas, em grande medida pelos profundos efeitos que a jurisdição constitucional pode exercer sobre as políticas públicas, as preferências majoritárias e os valores sociais. Tate e Valinder tratam das causas de expansão do Poder Judiciário na primeira metade da década de 1990 e

conceituam a judicialização como um processo duplo, que envolve: (1) a ampliação do poder de decisão, para executar e criar leis, do sistema judiciário; e, (2) a adoção, pelos outros poderes, de procedimentos típicos da lógica judicial, como Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), pelo Legislativo, e tribunais ou juízes administrativos, pelo Executivo (Tate, 1997).

De acordo com Neal Tate (1997), a judicialização da política é resultado do processo de desenvolvimento político, especialmente com a consolidação da democracia. Desta forma, a democracia é condicionante para a existência da judicialização, à medida que o Poder do Judiciário, para intervir nas políticas públicas, depende da existência de instituições de *accountability* e controle do poder das majorias, em face dos direitos fundamentais. Da mesma forma, a separação de poderes, em segundo lugar, também é um condicionante da judicialização, uma vez que é fundamental ao Judiciário a sua autonomia funcional. Em terceiro lugar, a judicialização da política decorre de uma política dos direitos, em que as minorias possam recorrer ao devido processo legal para se protegerem das majorias. Estes três primeiros fatores, segundo Tate, obedecem a condicionantes institucionais mais amplos das democracias, que permitem o empoderamento do Judiciário. Associados a estes três fatores, Tate elenca mais cinco fatores relacionados ao processo político das democracias contemporâneas.

Estes cinco fatores processuais das democracias contemporâneas decorrem do uso do Judiciário em função de interesses específicos. Em quarto lugar, a judicialização da política decorre do uso das cortes por parte de grupos de interesse. Grupos de defesa dos direitos humanos, movimentos sociais e grupos corporativos procuram as cortes para consolidarem seus interesses em função de razões procedimentais e normativas expressas pelo Direito. Em quinto lugar, a judicialização advém do uso das cortes por parte das oposições, tendo em vista a possibilidade de controle dos governos e uso político do Direito. Em sexto lugar, a judicialização decorre da inefetividade das instituições majoritárias para o exercício do governo e do processo legislativo. O enfraquecimento destas instituições majoritárias, principalmente frente à opinião pública, fortalece esse processo de delegação de poder para o Judiciário. Em sétimo lugar, a judicialização decorre da percepção da opinião pública sobre o processo de

construção das políticas públicas. Uma percepção fortalecida da corrupção ou do distanciamento das instituições majoritárias frente aos interesses dos cidadãos engendra uma posição em que o Judiciário se apresenta como recurso normativo e moral baseado na legalidade e na legitimidade. Por fim, e menos comum, segundo Tate, a judicialização decorre de um processo de delegação por parte das próprias instituições majoritárias, que se vêem incapazes de governar ou de legislar (Tate, 1997, págs. 28-33).

Para Cappelletti, o fortalecimento do Poder Judiciário desafia os limites entre as funções legislativas e judiciais do Estado, tendo em vista um fenômeno típico do século XX. Ele está associado à derrocada do formalismo jurídico e à introdução de um ideal de justiça na ordem constitucional. Estes dois elementos alçaram o Judiciário à posição de guardião dos cidadãos e da sociedade em geral contra possíveis abusos do poder político, além de protetor dos direitos difusos e coletivos, tendo em vista a fluidez, a vagueza e a natureza programática de tais interesses, a demandar uma inevitável atuação criativa dos juízes (Cappelletti, 1993). Nesse sentido, a judicialização é parte de um processo de mudança social, que passa pelo enfraquecimento do Estado pelo mercado e pela ruína simbólica da sociedade democrática. A judicialização, segundo Garapon, tem entre suas causas a juridificação das relações sociais efetuada, em boa medida, pelo mundo político, de sorte que a justiça destitui a autoridade tradicional, transformando-se em símbolo da moralidade pública e da dignidade democrática (Garapon, 1999).

Segundo Carvalho (2007), o processo de judicialização da política é comum nas democracias ocidentais e decorre, sobretudo, dos processos de revisão judicial realizado pelas Cortes Constitucionais. É um processo cuja gênese está na consolidação da democracia. Contudo, a judicialização da política ganha contornos específicos quando se confronta as tradições jurídicas da *common law* e do direito romano-germânico. Ou seja, a judicialização da política não pode ser analisada como um processo uniforme nas democracias, uma vez que guarda especificidades e distinções relacionadas à própria cultura jurídica preponderante. A tradição da *common law* permite uma atividade criativa dos juízes na política, enquanto a tradição romano-germânica deve ser analisada mais detidamente nos limites impostos pelo direito processual (Carvalho, 2007).

Para Rosanvallon, a judicialização inscreve-se no processo de emergência das instituições contra-democráticas, em que o próprio Poder Judiciário, assim como as demais instituições da contra-democracia, apresentam-se como guardiãs do interesse público e da moralidade. A desconfiança constitui o poder das instituições da contra-democracia, à medida que a insatisfação com as instituições majoritárias consolida a idéia de que o poder político deve ser rebaixado e controlado (Rosanvallon, 2006). A judicialização, portanto, decorre da desconfiança e com ela estabelece uma relação mediante a qual a despolitização das democracias consolida-se.

Para Ely, a presença do Poder Judiciário como instituição representativa faz parte da própria noção de democracia. O Judiciário é uma instituição política e tem legitimidade para intervir no curso das políticas públicas. O controle judicial surge da própria noção de desconfiança. A desconfiança é um elemento comum e presente nas democracias liberais e ativa o processo de julgamento por parte de grupos minoritários e excluídos da participação ativa. Como instituição em que a sua legitimidade não decorre de processos majoritários, mas de uma concepção procedimental do direito, o Judiciário – as Cortes Constitucionais em particular – emerge como um corretivo da representação política. Para Ely, a presença do Judiciário no processo político não é contraditória em relação aos valores da democracia representativa. Ao contrário, o controle judicial fomenta o processo de mudança social e garante que o princípio de igualdade se estabeleça.

A presença política do Judiciário no processo de representação permite que as minorias estejam representadas contra os abusos da maioria e assegura que a representação não promova distorções do poder político frente aos direitos fundamentais. A desconfiança, para Ely, não é sobre o resultado das políticas públicas implementadas pelos governos, mas em função dos procedimentos adotados para o processo de decisão que ocorrem tanto na esfera do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo. A desconfiança ocorre à medida que houver qualquer insatisfação dos cidadãos em relação aos procedimentos fundamentais da democracia, tendo em vista o processo de decisão política. A desconfiança, nesse sentido, depende da observação das desigualdades na aplicação de normas e regras que estruturam o poder político (Ely, 1980). A noção de desconfiança

de Ely evoca para si que o empoderamento do Poder Judiciário nas democracias depende de uma percepção negativa a respeito da igualdade procedimental praticada pelas instituições representativas majoritárias. O Estado democrático, nesse sentido, deve permitir a intervenção do Poder Judiciário para garantir a igualdade procedimental.

Do ponto de vista da literatura sobre judicialização da política, percebe-se que a desconfiança em relação às instituições políticas majoritárias possibilita um processo de fortalecimento do Poder Judiciário frente a elas. Este é um processo que tem origem no próprio fortalecimento da democracia, em que a posição crítica dos cidadãos reflete um empoderamento das instituições contra-majoritárias. Como um processo pertencente às democracias ocidentais consolidadas, o fenômeno da desconfiança estabelece este empoderamento do Poder Judiciário como resultado da posição crítica dos cidadãos em relação aos direitos e aos procedimentos fundamentais de decisão política. O processo de judicialização, portanto, increve-se na própria cultura política democrática, tendo em vista os novos instrumentos de mobilização social, a presença da internet e o aprimoramento dos instrumentos de transparência. Contudo, esta literatura não cobre as especificidades das novas democracias, em que a posição crítica dos cidadãos ainda convive com posições ambivalentes em relação aos valores e recursos normativos da democracia. Da mesma forma, não se pode imputar às instituições judiciais das novas democracias uma trajetória democrática consolidada, à medida que permanece uma percepção solidificada das desigualdades, especialmente em relação aos procedimentos fundamentais de decisão política e jurídica.

O caso brasileiro

Analisando o caso brasileiro, Luiz Werneck Vianna (2007) associa o fato de os juízes e os tribunais ocuparem, de forma crescente, desde a década de 70, lugares tradicionalmente reservados às instituições políticas. Isto ocorre em função das profundas transformações que têm origem no segundo pós-guerra, em especial pela introdução de um “núcleo dogmático” explicitador dos valores fundamentais a obrigar o poder soberano, nos textos constitucionais. Além disso, na esteira da guerra, o *Welfare State* traria o direito para o centro da vida social, de sorte que sua legislação surgiria

com a vocação de “(...) regular o futuro a partir do tempo presente, contrariamente ao cânon classicamente liberal, orientado, em nome do princípio da certeza jurídica, pelo tempo passado.” Este processo de regulação crescente via Direito resultaria em uma natureza aberta, indeterminada e programática da legislação, tornando a interpretação jurídica fundamental à vida das democracias (Werneck Vianna, et. alli, 2007).

Assim como nos preâmbulos e nas declarações dos direitos fundamentais de muitas constituições do pós-guerra, também naquelas que sucederam os regimes autoritários – tal como a do Brasil – foram impostos princípios normativos de legitimidade absoluta como fonte obrigatória de limitação de todo o direito positivo e do Estado. Assim, generalizou-se a experiência do constitucionalismo democrático no Brasil, uma vez que o direito público passaria a internalizar uma concepção de justiça social. A incorporação dos ideais de justiça pelo constitucionalismo moderno cumpriu um papel simbólico, produzindo informações para o sistema político e legitimando, pela explicitação dos fundamentos da ordem jurídica, valores, expectativas e comportamentos. Isto é, a justiça social expressaria os recursos normativos das instituições políticas e asseguraria um processo de promoção da cidadania, que remete a uma prospecção de liberdade positiva e de igualdade expressos na Carta Magna de 1988. O reconhecimento constitucional da exigência de implementação dos direitos fundacionais e sociais, provenientes de sua natureza prospectiva, legitima a desneutralização da função do Poder Judiciário, a quem cumpre, agora, examinar se o exercício do poder de legislar conduz à concretização dos resultados esperados expressos nas normas constitucionais (Ferraz, 2007).

No Brasil, a Constituição da República de 1988 deslocou a cultura jurídica marcada pelo positivismo, de caráter privatista. Este deslocamento da cultura jurídica ensejou a ampliação da concepção dos direitos fundamentais, concebidos como afirmações de princípios. Estes princípios, expressos no artigo 5 da Carta Magna, constituem programas de ação, os quais especificam objetivos que implicam o dever de ação do Estado. A efetivação dos direitos fundamentais é de autoria do círculo de intérpretes na esfera judicial. Este círculo de intérpretes na esfera judicial efetiva os direitos por meio de um amplo processo hermenêutico, o qual busca dar “densidade e corporificação aos princípios abstratamente configurados na Constituição” (Cittadino, 2000, pág. 39). O

novo cenário de mudança institucional do Judiciário brasileiro não seria contrário à política democrática, mas estaria em consonância com ela, tendo se aberto nele um novo espaço público. O Judiciário, concebido como este novo espaço público, ampliou o exercício de uma “soberania complexa”, a qual combina a representação política com a representação funcional no Brasil. Esta combinação ocorre a partir de duas dimensões da defesa da cidadania: uma política – exercida pelos representantes eleitos com base nos procedimentos democráticos – e uma funcional – exercida pela comunidade de intérpretes do Direito, composta pelos agentes judiciais legitimados pela Constituição (Werneck Vianna, et. alli, 2007).

O Judiciário, nesse sentido, assumiu o papel de vigilante das instituições políticas, uma vez que confere a concretude da justiça social nas políticas públicas e a regularidade dos procedimentos e valores democráticos. Na experiência brasileira com a democracia, desde 1988, percebe-se uma constante dos escândalos de corrupção e o processo de descentramento da legitimidade democrática que contribui para a judicialização da política (Filgueiras, 2008). A presença da corrupção, especialmente nos legislativos, contribuiu para a delegação ao Poder Judiciário, fomentando um discurso marcado pela defesa do interesse social, em detrimento da representação política. A recente atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na regulamentação da vida partidária e eleitoral brasileira, contra a corrupção praticada no sistema de financiamento de campanhas, atesta este processo. Nesse caso, não cabe pensar a judicialização apenas na dimensão do Judiciário, em si. É fundamental percebermos a atuação do Ministério Público e a centralidade que ele assumiu no Brasil como representante funcional do interesse social.

As instituições do sistema judicial apresentam-se como representantes do interesse social e atuam em conformidade com uma crítica e insatisfação crescentes com a democracia. O processo de judicialização e apoio à atuação política do Judiciário surgem no Brasil ao mesmo tempo em que a síndrome de desconfiança em relação às instituições majoritárias do sistema político se aprofunda. No caso brasileiro, a desconfiança em relação às instituições decorre de um mau funcionamento do sistema político frente aos interesses da sociedade, da presença constante da corrupção por meio de escândalos políticos e pela percepção de inefetividade delas no trato dos direitos

(Moisés, 2009). O Brasil assume, nesse sentido, tal como nas democracias ocidentais consolidadas, um processo de judicialização da política marcado pela emergência da desconfiança em relação às instituições representativas.

Por conseguinte, a judicialização não deve ser compreendida apenas como um processo de inovação institucional derivado da centralidade dos direitos, mas como um processo de descentramento, como aponta Rosanvallon, da legitimidade democrática (Rosanvallon, 2006). No Brasil, o descontentamento dos cidadãos com as instituições representativas e eleitorais implicaria este deslocamento da legitimidade democrática, transferindo ao Judiciário a tarefa, entre outras, de resolver o problema das delinqüências do homem público brasileiro. Dessa forma, a judicialização não poderia ser compreendida apenas pela atuação do Judiciário, mas também por uma atuação incisiva de instituições contra-majoritárias como o Ministério Público, o qual se apresenta como intérprete do Direito e controlador da ação do Estado. Portanto, a judicialização não seria apenas um conjunto de inovações institucionais do Judiciário, mas um deslocamento do centro da legitimidade democrática do político — tendo em vista a representação eleitoral — para o jurídico — tendo em vista a atuação do Judiciário, do Ministério Público e a mobilização da comunidade dos intérpretes da Constituição.

No caso do Brasil, a emergência da judicialização da política paralelamente à síndrome de desconfiança característica das democracias ocidentais não implica uma percepção, por parte da sociedade, de imparcialidade e tratamento igualitário nos procedimentos judiciais. O Judiciário brasileiro não se empodera por meio de uma desconfiança generalizada em relação às instituições representativas. Tal como as instituições representativas, o Judiciário brasileiro está imerso na síndrome de desconfiança, na medida em que, à luz da opinião pública, ele não consegue assegurar a aplicação igualitária de procedimentos e valores democráticos. Tal como as instituições representativas brasileiras, o Judiciário está inserido em um processo de desconfiança em relação às instituições e não representa, na cultura política, o fortalecimento dos valores democráticos. Associado a isto, a persistência e a percepção sobre as desigualdades no Brasil não permite afirmar que a judicialização deva ser compreendida

como processo de delegação de poderes ao Judiciário, no sentido da emergência da contra-democracia, conforme o argumento de Rosanvallon (2006).

No caso das novas democracias, como o Brasil, a percepção sobre a desigualdade procedimental insere o Poder Judiciário no contexto da síndrome de desconfiança, sem romper com o ciclo vicioso da legitimidade democrática, apesar do endosso dos valores normativos da democracia. O Judiciário brasileiro, por hipótese, não contribui para a correção do processo de representação política, como afirmaria Ely (1980), mas para fortalecer a insatisfação com a democracia uma vez que ele se insere na síndrome de desconfiança, não rompe com as percepções de desigualdade e não assegura igualdade procedimental em seus processos. Para testar esta hipótese, a próxima seção deste artigo trata da análise de dados obtidos por meio de pesquisa de survey nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Goiânia, Recife e Porto Alegre.

Metodologia e análise dos dados

As questões relativas à abordagem do Poder Judiciário como instituição política ocorreu de maneira a refletir como a opinião pública pensa a sua relação no interior do sistema político brasileiro, questões fundamentais relativas aos seus procedimentos e regras institucionais e, por fim, os seus efeitos na democracia. Foi realizado um survey de opinião pública nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre e Recife a partir de uma amostra composta de 300 entrevistas domiciliares realizadas em cada uma das regiões metropolitanas, totalizando 1201 entrevistas. A amostra foi ponderada por cotas relativas a faixas de renda, sexo, escolaridade, faixa etária e participação ou não na população economicamente ativa. O objetivo foi a explicação do impacto da atuação do Judiciário na satisfação com a democracia e quais as possibilidades explicativas para este impacto.

Em primeiro lugar, foi questionado ao entrevistado a sua satisfação com a democracia no Brasil. A tabela 1 abaixo mostra que a insatisfação com a democracia prepondera para mais da metade da amostra, compondo um quadro de crítica ao regime. Este dado, por si, reproduz resultados semelhantes da questão no Latin Barometer de 2010, para o

caso do Brasil. Para a pesquisa do Latin Barometer, 3,4% se mostraram muito satisfeitos, 48,7% satisfeitos, 33,6% insatisfeitos e 14,3% muito insatisfeitos. O sentido de direção para uma insatisfação relativa com a democracia no Brasil revela a emergência de um aspecto de crítica ao regime, pautada pela crença de que ela pode conter problemas que afetam a sua legitimidade.

Tabela 1. Satisfação com a democracia, Brasil

Categorias	Frequencia	Percentual	Percentual válido
Muito satisfeito	22	1,8	1,9
Satisfeito	447	37,2	38,2
Insatisfeito	600	50,0	51,3
Muito insatisfeito	100	8,3	8,6
NS / NR	32	2,7	--
Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Com o objetivo de verificar se a insatisfação com a democracia contrasta com a sua adesão, foi feita uma questão de cunho normativo, voltada a compreender a concordância dos indivíduos com a democracia em comparação com formas de governo autoritárias. Percebe-se na tabela 2 abaixo que a adesão à democracia é uma opção majoritária para a amostra, convergindo com outras pesquisas, como o próprio Latin Barometer, que mostra que a insatisfação com o regime não implica a indiferença normativa dos indivíduos ao comparar democracia e autoritarismo. Ou seja, apesar da insatisfação ser elevada, os indivíduos aderem aos valores da democracia, mostrando um processo de mudança na cultura política contemporânea (Norris, 2011). No entanto, é importante frisar que os dados da tabela 2 apresentam indicadores elevados de ambivalência em relação à democracia, em que 27,7% da amostra dizem não haver diferenças entre um governo autoritário e um governo democrático, bem como alto indicador de presença de uma opção autoritária, que se expressa na assertiva de que em algumas situações o governo autoritário é melhor que o democrático.

Tabela 2. Apoio à democracia – com qual das frases há concordância?

Categorias	Frequencia	Percentual	Percentual válido
A democracia é melhor do que qualquer outra forma de governo	577	48,0	50,3
Em algumas ocasiões, o governo autoritário pode ser melhor que o democrático	252	21,0	22,0
Não há diferença entre governo autoritário e governo democrático	318	26,5	27,7
NS / NR	54	4,5	--
Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Cruzando os dados da tabela 1 e da tabela 2, percebe-se que os indivíduos que endossam normativamente a democracia tendem a acionar mais a satisfação com a democracia. Já os indivíduos que apóiam a perspectiva de um governo autoritário tendem a se mostrar insatisfeitos com a democracia. Conforme os dados da tabela 3 abaixo, é possível afirmar que os indivíduos que tendem a assumir uma posição ambivalente em relação à democracia revelam maior descontentamento com relação ao regime democrático. Ou seja, a satisfação com a democracia depende de um endosso normativo da democracia como a melhor forma de governo. A sua crítica, por outro lado, depende de uma posição de ambivalência em relação ao endosso normativo da democracia, ou mesmo a percepção de que governos autoritários são melhores do que governos democráticos.

Tabela 3. Satisfação com a democracia no Brasil x apoio à democracia

Apoio à democracia	Satisfação com a democracia			
	Muito satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Muito insatisfeito
A democracia é melhor do que qualquer outra forma de governo	76,5%	66,2%	39,8%	38,1%
Em algumas ocasiões, o governo autoritário pode ser melhor que o democrático	5,9%	18,9%	26,1%	15,5%
Não há diferença entre governo autoritário e governo democrático	17,6%	14,9%	34,1%	46,4%
Total	100%	100%	100%	

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Nota: Pearson Chi-Square: 97,156, significativa a 95%.

Além da do apoio e da satisfação com a democracia, foi interrogado aos entrevistados a confiança deles nas instituições, de um modo geral. O objetivo é pensar de que modo a confiança nas instituições impacta na satisfação com a democracia. A rigor, são duas as posições teóricas a respeito da confiança, como mostramos anteriormente. A primeira delas é que a desconfiança generalizada com relação às instituições políticas implica um processo de corrosão com relação à democracia, uma vez que ela impacta negativamente a legitimidade democrática (Dalton, 1999, 2004). Por outro lado, a desconfiança com relação às instituições pode ser um sinal do vigor da democracia, porquanto os cidadãos estejam assumindo uma postura crítica e reivindicatória de mudanças no desempenho das instituições e dos atores políticos (Norris, 2011). A tabela 4 abaixo aponta o quadro de confiança e desconfiança com relação a algumas instituições específicas. Nota-se que os dados da tabela 3 convergem com as pesquisas de Moisés e Carneiro (2009) e de Ribeiro (2011), em que o Congresso Nacional assume a primeira posição quanto à desconfiança, comparativamente às outras instituições. Também revela um dado que aponta a tendência de colocar a Polícia Federal como paladina de uma opinião pública favorável, à medida que os seus níveis de confiança ultrapassam os 50% (Arantes, 2011).

A síndrome de desconfiança no Brasil se expressa à medida que, segundo Moisés e Carneiro (2009), em nenhum momento a satisfação e a confiança nas instituições ultrapassam os 35%, conforme levantamentos realizados entre 1995 e 2002. O que existe no Brasil é um descontentamento generalizado com os parlamentos, os partidos, o governo, os tribunais de justiça, as polícias, os serviços de saúde e a educação (Ribeiro, 2011). E o mais importante é observar que esta desconfiança no Brasil é generalizada à medida que esta percepção atravessa os seguimentos de gênero, renda, escolaridade, idade e distribuição geográfica (Meneguello, 2007).

Tabela 4. Confiança nas instituições

Instituições	Categorias	Frequencia	Percentual	Percentual válido
Presidência da República	Confia muito	71	5,9	5,9
	Confia	574	47,8	48,1
	Desconfia	449	37,4	37,6
	Desconfia muito	100	8,3	8,4
	NS/NR	7	0,6	
	Total	1201	100	100
Congresso Nacional	Confia muito	27	2,2	2,3
	Confia	246	20,5	20,9
	Desconfia	661	55,0	56,2
	Desconfia muito	242	20,1	20,6
	NS/NR	25	2,1	--
	Total	1201	100	100
Polícia militar	Confia muito	38	3,2	3,2
	Confia	447	37,2	37,6
	Desconfia	538	44,8	45,2
	Desconfia muito	166	13,8	14,0
	NS/NR	12	1,0	--
	Total	1201	100	100
Polícia civil	Confia muito	38	3,2	3,2
	Confia	470	39,1	39,6
	Desconfia	518	43,1	43,7
	Desconfia muito	160	13,3	13,5
	NS/NR	15	1,2	--
	Total	1201	100	100
Ministério Público	Confia muito	58	4,8	4,9
	Confia	547	45,5	46,2
	Desconfia	476	39,6	40,2
	Desconfia muito	102	8,5	8,6
	NS/NR	18	1,5	--
	Total	1201	100	100
Poder Judiciário	Confia muito	45	3,7	3,8
	Confia	541	45,0	46,2
	Desconfia	504	42,0	43,1
	Desconfia muito	80	6,7	6,8
	NS/NR	31	2,6	--
	Total	1201	100	100
Polícia Federal	Confia muito	113	9,3	9,5
	Confia	669	55,7	56,5
	Desconfia	317	26,4	26,8
	Desconfia muito	86	7,2	7,3
	NS/NR	17	1,4	--
	Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Da mesma forma em que o tema da confiança/desconfiança foi abordado, foi abordado também a capacidade das instituições para produzirem justiça. Como o survey trata do Judiciário e de suas interlocuções com as instituições políticas, foi interrogado aos entrevistados posicionarem-se a respeito da capacidade das instituições em produzir justiça, em sentido amplo. Este procedimento foi feito para comparar se a desconfiança

expressa na tabela acima poderia se relacionar com a sua capacidade de produzir justiça. Foram interrogadas a capacidade do Poder Judiciário, do governo, do Congresso Nacional, das ONG's e associações, da igreja e de escolas e universidades para produzir justiça. A questão não interrogou que tipo de justiça, mas apenas a sua relação com as instituições listadas. Os dados da tabela 5 abaixo mostram que as instituições de caráter estatal, Judiciário, governo e Congresso Nacional, têm, na opinião dos indivíduos, promovido menos a justiça do que as instituições de caráter não-estatal, ou seja, as ONG's, a igreja e as escolas e universidades.

Tabela 5. Capacidade das instituições para promover a justiça

Instituições	Categorias	Frequencia	Percentual	Percentual válido
Poder Judiciário	Promove muito	56	4,7	4,8
	Promove	451	37,6	38,4
	Promove pouco	515	42,9	43,8
	Não promove	153	12,7	13,0
	NS/NR	26	2,2	--
	Total	1201	100	100
Governo	Promove muito	40	3,3	3,4
	Promove	383	31,9	32,4
	Promove pouco	565	47,0	47,8
	Não promove	193	16,1	16,3
	NS/NR	20	1,7	--
	Total	1201	100	100
Congresso Nacional	Promove muito	41	3,4	3,5
	Promove	278	23,1	23,8
	Promove pouco	510	42,5	43,7
	Não promove	337	28,1	28,9
	NS/NR	35	2,9	--
	Total	1201	100	100
ONG's e associações	Promove muito	76	6,3	6,6
	Promove	522	43,5	45,7
	Promove pouco	390	32,5	34,1
	Não promove	155	12,9	13,6
	NS/NR	58	4,8	--
	Total	1201	100	100
Igreja	Promove muito	95	7,9	8,0
	Promove	573	47,7	58,5
	Promove pouco	351	29,2	29,7
	Não promove	162	13,5	13,7
	NS/NR	20	1,7	--
	Total	1201	100	100
Escolas e universidades	Promove muito	123	10,2	10,5
	Promove	647	53,9	55,2
	Promove pouco	279	23,2	23,8
	Não promove	124	10,3	10,6
	NS/NR	28	2,3	--
	Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

A questão a respeito da capacidade das instituições para promover justiça não permite um cruzamento claro com relação à confiança ou desconfiança em relação às instituições. Mas é possível intuir que ambas as questões podem estar correlacionadas, à medida que tocam em temas centrais para a construção da confiança. Muito provavelmente pode-se dizer que instituições que não são capazes de produzir justiça estejam sujeitas a maior desconfiança.

A atuação do Judiciário, nos termos de uma democracia consolidada, deve ter uma consideração a respeito da igualdade, como apontamos anteriormente no argumento de Ely (1980). A relação entre justiça e democracia deve ser medida pela capacidade de as leis considerarem igualmente os cidadãos e das instituições judiciais para se tornarem capazes de assegurar procedimentos internos pelos quais é possível estabelecer, de modo eficaz, uma igualdade procedimental dos cidadãos em relação à justiça (Dworkin, 2001). No que tange à percepção dos indivíduos a respeito de uma igual consideração da lei, percebe-se que, no caso brasileiro, a resposta mais acionada foi não. De acordo com a tabela 6 abaixo, para 61,4% da amostra, as leis não consideram igualmente os cidadãos.

Tabela 6. As leis consideram igualmente os cidadãos?

Categorias	Frequencia	Percentual	Percentual válido
Sim	198	26,5	16,9
Às vezes	256	21,3	21,8
Não	721	60,0	61,4
NS / NR	26	2,2	--
Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Contudo, devemos considerar que o Judiciário não é o único poder republicano responsável pela igualdade procedimental na democracia. Para os fins da pesquisa, confrontamos este dado com um questionamento específico em relação ao Poder Judiciário, interrogando se ele toma as suas decisões sem ser influenciado por políticos, empresários ou outros tipos de interesses. A resposta mais acionada na amostra, conforme tabela 7 abaixo, é não, ou seja, a de que o Poder Judiciário não toma as suas decisões sem ser influenciado por interesses de políticos ou empresários. No âmbito da

amostra, o Judiciário brasileiro não é uma instituição imparcial e alheia aos interesses, que justificaria, a princípio, a judicialização.

Tabela 7. O Judiciário toma as suas decisões sem ser influenciado por políticos, empresários ou outros interesses?

Categorias	Frequencia	Percentual	Percentual válido
Sim	300	25,0	26,7
Às vezes	281	23,4	25,0
Não	543	45,2	48,3
NS / NR	77	6,4	--
Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referencia do Interesse Público, 2012.

Esta medida da parcialidade do Judiciário significa que a sua atuação impacta a percepção dos cidadãos sobre a igualdade procedimental. Isto é, uma vez que sua atuação não é alheia aos interesses de políticos, empresários ou outros interesses, esta percepção impacta a igualdade procedimental enquanto um valor republicano fundamental. O Judiciário brasileiro não garante, na opinião dos entrevistados, a igualdade procedimental, fazendo com que não se reconheça nele uma instituição em que a imparcialidade assegure a sua legitimidade no âmbito do Estado de Direito. O cruzamento dos dados da tabela 6 e 7 permite averiguar uma forte relação entre as duas variáveis, conforme tabela 8 abaixo:

Tabela 8. Cruzamento As leis consideram igualmente os cidadãos? x O Judiciário toma as suas decisões sem ser influenciado por políticos, empresários ou outros interesses? (%)

		As leis consideram igualmente os cidadãos?		
		Sim	Às vezes	Não
O Judiciário toma as suas decisões sem ser influenciado por políticos, empresários ou outros interesses?	Sim	36,1%	18,9%	27,3%
	Às vezes	19,1%	48,3%	18,3%
	Não	44,8%	32,8%	54,4%
Total		100%	100%	100%

Fonte: Centro de Referencia do Interesse Público, 2012.

Nota: Pearson Chi-Square: 95,901, significativa a 95%.

Por hipótese, à medida que o Judiciário não assegura igualdade procedimental em seu processo decisório, segundo os dados da amostra apontam, podemos especular que isto seja influenciado por uma percepção de privação relativa alta em relação à oferta de bens públicos básicos. Ou seja, o sentimento de insatisfação com relação à oferta de bens públicos e a percepção sobre a própria vida podem impactar a satisfação com a democracia e contaminar a percepção sobre o próprio Judiciário. Nesse sentido, a pesquisa buscou consolidar um indicador de privação relativa baseado em questões relacionadas com a satisfação das pessoas com questões básicas que impactam a sua vida pessoal (Vala e Marinho, 2003). Questionou-se, portanto, medidas subjetivas de avaliação de justiça distributiva, especialmente relacionada com as condições pessoais de segurança, saúde, educação e moradia e uma questão a respeito da satisfação com vida pessoal, de modo geral. Os dados da tabela 9 abaixo revelam que as questões da segurança e da saúde, no âmbito da amostra, apresentam taxas de insatisfação maiores do que as de educação e de moradia. Inverso aos demais dados, apesar da insatisfação com a oferta de bens públicos básicos, a amostra revela um grau elevado de satisfação com a vida pessoal.

Tabela 9. Percepção sobre privação relativa

	Categorias	Frequencia	Percentual	Percentual válido
A sua segurança e a de seus familiares	Muito satisfeito	28	2,3	2,3
	Satisfeito	391	32,6	32,6
	Insatisfeito	656	54,6	54,7
	Muito insatisfeito	125	10,4	10,4
	NS/NR	1	0,1	--
	Total	1201	100	100
A educação de seus filhos ou outros familiares	Muito satisfeito	55	4,6	4,6
	Satisfeito	661	55,0	55,3
	Insatisfeito	426	35,5	35,6
	Muito insatisfeito	54	4,5	4,5
	NS/NR	5	0,4	--
	Total	1201	100	100
A sua saúde e de seus familiares	Muito satisfeito	52	4,3	4,3
	Satisfeito	558	46,5	46,5
	Insatisfeito	479	39,9	39,9
	Muito insatisfeito	111	9,2	9,3
	NS/NR	1	0,1	--
	Total	1201	100	100

(continua)

(continuação)

Suas condições de moradia	Muito satisfeito	97	8,1	8,1
	Satisfeito	804	66,9	66,9
	Insatisfeito	261	21,7	21,7
	Muito insatisfeito	39	3,2	3,2
	NS/NR	0	0	--
	Total	1201	100	100
Sua vida pessoal	Muito satisfeito	167	13,9	14,0
	Satisfeito	902	75,1	75,4
	Insatisfeito	118	9,8	9,9
	Muito insatisfeito	10	0,8	0,8
	NS/NR	4	0,3	--
	Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Por fim, estipulamos que a insatisfação com a democracia pudesse estar relacionada com a atuação das instituições judiciais. Foi estabelecida uma medida questionando aos entrevistados se a atuação das instituições do sistema judicial seria ótima, boa, regular, ruim ou péssima. De acordo com os dados da tabela 10, as maiores críticas giram em torno do acesso ao Poder Judiciário e da atuação das Defensorias Públicas.

Tabela 10. Avaliação da atuação de instituições judiciais

Instituições	Categorias				
	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Atuação dos juízes de Direito	11,8%	43,5%	29,3%	7,2%	8,2%
O acesso ao Poder Judiciário	8,0%	39,8%	30,1%	12,8%	9,4%
A atuação de advogados	8,3%	43,7%	30,3%	10,0%	7,8%
A atuação de promotores de justiça	10,7%	46,8%	30,1%	5,5%	7,0%
A atuação da Defensoria Pública	8,8%	42,2%	30,1%	9,3%	9,6%
A atuação dos Juizados Especiais	9,8%	47,9%	28,4%	6,2%	7,7%

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Por fim, interrogamos os entrevistados quanto ao seu conhecimento sobre os artigos da Constituição Federal de 1988. A grande maioria dos entrevistados, conforme tabela 11 abaixo, apontou não conhecer a Carta Magna, revelando, nesse caso, uma medida cognitiva a respeito do Direito e dos direitos fundamentais.

Tabela 11. Conhecimento sobre os artigos da Constituição Federal de 1988

Categorias	Frequência	Percentual	Percentual válido
Sim	110	9,2	9,2
Alguns	146	12,2	12,2
Não	939	78,2	78,6
NS / NR	6	0,5	--
Total	1201	100	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

Tendo em vista o conjunto dos dados, buscamos estabelecer a dimensionalidade deles por meio de uma análise fatorial, pela extração dos componentes principais. A análise fatorial permite compreender a interação entre os dados e o modo como eles se agregam e se correlacionam com fatores hipotéticos. O objetivo desta técnica é estabelecer a dimensionalidade dos dados, identificando os fatores latentes que representam as interações do conjunto das variáveis. Buscou-se definir quais seriam os fatores associados com as respostas dos entrevistados a respeito do Judiciário e da confiança nas instituições. Este teste serviu para averiguar o sentido de agregação de variáveis relativas a diferentes formas de perceber a atuação do sistema judicial em relação aos temas da confiança e da igualdade procedimental. Reunindo os dados apresentados nas tabelas acima, a tabela 12 abaixo apresenta a matriz de componentes principais e as cargas fatoriais.

Tabela 12. Matriz de componentes principais

Variáveis	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5	Fator 6	Fator 7
Confiança na Presidência da República	,461						
Confiança no Congresso Nacional	,578						
Confiança na Polícia Militar	,793						
Confiança na Polícia Civil	,788						
Confiança no Ministério Público	,686						
Confiança no Poder Judiciário	,601						
Confiança na Polícia Federal	,722						
Capacidade de produção de justiça do Poder Judiciário		,627					
Capacidade de produção de justiça do governo		,816					
Capacidade de produção de justiça do Congresso Nacional		,759					
Capacidade de produção de justiça de ONG's e associações			,694				
Capacidade de produção de justiça da igreja			,775				
Capacidade de produção de justiça de escolas e universidades			,775				
Satisfação com a segurança pessoal e a de seus familiares				,557			
Satisfação com a educação dos filhos e familiares				,712			
Satisfação com a saúde e a de familiares				,698			
Satisfação com as condições de moradia				,670			
Satisfação com a vida pessoal				,657			

(continua)

(continuação)

Percepção sobre a igualdade na aplicação das leis					,714		
Percepção sobre a influência de políticos e grupos de interesses nas decisões do Judiciário					,697		
Você conhece os artigos da Constituição de 1988?						,796	
Avaliação da atuação dos juizes de Direito							,794
O acesso ao Poder Judiciário							,790
Avaliação da atuação dos advogados							,814
Avaliação da atuação de promotores de justiça							,826
Avaliação da atuação da Defensoria Pública							,794
Avaliação da atuação dos Juizados Especiais							,818

Método de extração: Análise dos componentes principais.

Método de rotação: Varimax, com normalização Kaiser. Total da variância explicada: 64%.

Fonte: Centro de Referência do Interesse Pública, 2012.

Percebe-se na matriz fatorial que os dados se agregaram em sentidos estabelecidos, permitindo afirmar que existe sete dimensões ou fatores latentes presentes na análise. O primeiro fator agregou os dados referentes à confiança nas instituições. Importante observar que na análise fatorial, só são considerados os valores que estão acima de 0,5. Quanto ao primeiro fator é de se notar que a confiança na Presidência da República destoou dos demais resultados, apresentando uma carga fatorial não considerável. Além disso, a confiança na Presidência da República não interage com nenhuma outra variável. Apesar disso, é possível compreender que a confiança nas instituições como um fator latente, o qual, na dimensão da pesquisa, pode ser considerado no seu agregado. O segundo fator estipulado pelo modelo agrega a capacidade de produção de justiça por parte do Poder Judiciário, do governo e do Congresso Nacional como uma dimensão latente a ser considerada. Ela contrasta com o terceiro fator, que diferenciou a capacidade de produção de justiça por parte das ONG's, da igreja e das escolas e universidades como um fator distinto. O segundo fator foi considerado como a capacidade das instituições estatais para promover a justiça e o terceiro fator como a capacidade das instituições não estatais para promover a justiça. O quarto fator latente do modelo agregou a percepção dos entrevistados sobre a privação relativa. Os dados das variáveis inerentes a este fator apresentam a mesma direção e sentido. O quinto fator latente seria o da percepção sobre igualdade procedimental praticada pelo

Judiciário. Tal como na tabela 8 acima, as variáveis que consideram a percepção sobre a desigualdade na aplicação das leis e a percepção sobre a influência de políticos, empresários ou outros interesses no Judiciário têm a mesma direção, representando um fator distinto para a análise. O sexto fator isolou a variável referente ao conhecimento dos entrevistados sobre os artigos da Constituição de 1988. Este fator apresentou apenas esta variável como um elemento isolado na análise. Por fim, o sétimo fator agregou as variáveis relativas à percepção dos entrevistados a respeito da atuação das instituições judiciais.

A técnica da análise fatorial permite compreender a interação entre as variáveis e a proposição quantitativa de fatores latentes que sirvam a uma análise mais detida do conjunto das variáveis. Ou seja, a técnica a análise fatorial permite absorver o conjunto das variáveis de forma agregada, possibilitando um tratamento do impacto desses fatores em fenômenos específicos. Realizado este modelo fatorial, constituímos um modelo de regressão logística para compreender o impacto de cada um dos fatores na satisfação com a democracia. Em primeiro lugar transformamos a variável apresentada na tabela 1 em uma variável binária, agregando as categorias “muito satisfeito” e “satisfeito” em uma única categoria “satisfeito”. As categorias “insatisfeito” e “muito insatisfeito” foram agregadas na categoria “insatisfeito”. Este procedimento de regressão logística permite compreender o impacto dos fatores derivados da análise fatorial acima na insatisfação com a democracia. A tabela 13 abaixo apresenta os resultados da regressão logística realizada e os impactos dos fatores na insatisfação com a democracia. Isto é, o modelo permite identificar o impacto de cada um dos sete fatores na chance dos entrevistados responderem que estão insatisfeitos com a democracia. O modelo logístico proposto foi controlado pelas variáveis sexo, se o entrevistado pertence à população economicamente ativa, escolaridade baixa ou alta, renda menor ou superior que R\$1635,00 (3 salários mínimos). O modelo foi rodado a partir dos scores estabelecidos na análise fatorial acima.

Tabela 13– Modelo de regressão logística
Variável dependente: Satisfação com a democracia

Variáveis	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Sexo (masculino)	,335	,270	1,545	1	,214	1,398
População economicamente ativa (sim)	-,250	,311	,646	1	,421	,779
Escolaridade (baixa)	-,172	,506	,115	1	,734	,842
Renda inferior a R\$1635,00	-,215	,265	,662	1	,416	,806
Confiança nas instituições	,310	,132	5,550	1	,018	1,364
Capacidade de promoção da justiça por parte das instituições estatais	,470	,132	12,787	1	,000	1,601
Capacidade de produção de justiça por parte das instituições não-estatais	-,006	,128	,002	1	,962	,994
Percepção sobre privação relativa	,627	,147	18,132	1	,000	1,872
Percepção sobre desigualdade procedimental realizada pelo Judiciário	,255	,126	4,075	1	,044	1,290
Conhecimento sobre a Constituição de 1988	-,142	,129	1,210	1	,271	,867
Avaliação da atuação das instituições judiciais	,086	,127	,460	1	,498	1,090
Constante	,412	,247	2,787	1	,095	1,509

Variável dependente: Satisfação com a democracia – categoria de análise: insatisfeitos

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2012.

O modelo resulta que o indivíduo ser do sexo masculino amplia a chance de insatisfação com a democracia em 39%, apesar de não ser significativo. No que diz respeito à participação na população economicamente ativa, o modelo não apresentou resultado significativo, bem como os controles por renda e escolaridade. A insatisfação com a democracia, portanto, não está relacionada com fatores demográficos. No que tange ao fator confiança nas instituições, a desconfiança aumenta em 36% a chance de insatisfação com a democracia no Brasil, apresentando indicador significativo. O impacto do fator capacidade de promoção da justiça por parte das instituições estatais aumenta em 60% a chance de insatisfação com a democracia. Ou seja, a crítica dos cidadãos em relação à capacidade das instituições estatais de produzir justiça amplia em 60% a chance de os indivíduos entrevistados na amostra responderem insatisfeitos com a democracia. Por outro lado, o fator capacidade de promoção da justiça por parte das instituições não estatais não impacta a insatisfação com a democracia, bem como não é significativa para a análise. A percepção sobre privação relativa impacta significativamente a insatisfação com a democracia ampliando em 87% a resposta a este item. A percepção sobre a desigualdade procedimental realizada pelo Judiciário impacta significativamente a insatisfação com a democracia, ampliando 29% a chance de resposta a este item. O conhecimento sobre os artigos da Constituição Federal de 1988 não impacta a insatisfação com a democracia, não sendo um elemento significativo na

análise. Da mesma forma, a avaliação da atuação das instituições do sistema judicial não é significativa para a análise.

Conclui-se da análise dos dados expostos que as variáveis com maior impacto na insatisfação com a democracia, respectivamente, são a percepção sobre privação relativa, a percepção sobre a incapacidade das instituições estatais de promover a justiça, a desconfiança nas instituições e, por fim, a percepção sobre a desigualdade procedimental praticada no Poder Judiciário. Disso decorre que a insatisfação com o regime democrático no Brasil é, antes do problema da desconfiança nas instituições, movida por uma percepção negativa a respeito da justiça social e da incapacidade das instituições do Estado de Direito para promovê-la. Como chamamos a atenção anteriormente, não é possível estabelecer e comparar a relação entre justiça social e confiança. Porém, é possível saber que a não promoção da justiça, que certamente eleva a percepção sobre privação relativa, tem um impacto maior na insatisfação com a democracia do que o problema da desconfiança nas instituições por si mesmo. Depreende-se, portanto, que a justiça, em especial a justiça social, é um problema de primeira ordem na sociedade brasileira e que impacta a democracia de forma a elevar a insatisfação com o regime.

Considerações finais

A análise dos dados empreendida acima permite afirmar que o processo de judicialização da política no Brasil guarda especificidades em relação a este processo nas democracias consolidadas. Em primeiro lugar, porque o Judiciário brasileiro está imerso na síndrome de desconfiança, não permitindo afirmar, como Ely e Rosanvallon, que a desconfiança empodera o Judiciário para intervir e corrigir a representação política majoritária. Isto se confirma pelo fato de a percepção sobre o funcionamento da justiça no Brasil não atribuir imparcialidade ao Judiciário em relação aos interesses políticos, mas, ao contrário, uma percepção negativa que faz com que a percepção sobre a atuação desigual desta instituição impacte a insatisfação com a democracia. Ao contrário das democracias consolidadas, podemos atribuir este fato à permanência de um sentimento de privação relativa que persiste em função da manutenção de

desigualdades e ineficiência do Estado brasileiro para empreender políticas públicas igualitárias e equitativas. A persistência da percepção sobre as desigualdades e a ausência de instrumentos sólidos de justiça social não diferenciam o Judiciário e nem permitem consolidar a idéia de que ele possa servir como corretivo às deliquências praticadas no âmbito da democracia representativa. A representação funcional está imersa na mesma desconfiança da sociedade em relação às instituições políticas, uma vez que representam um fator específico da insatisfação com o regime democrático.

Nesse sentido, a judicialização da política no Brasil deve ser analisada como um processo de mudança institucional do Judiciário empreendido na Constituição de 1988, mas que guarda distância em relação ao fator específico da desconfiança, que lhe daria o condão de assegurar a representação das minorias e o fortalecimento de uma democracia de vigilância, capaz de corrigir as impropriedades da democracia representativa. A síndrome de desconfiança no Brasil não empodera o Judiciário, mas o insere na crítica da cidadania por conta da permanência de desigualdades estruturais que consolidam a percepção negativa da democracia representativa, junto com a representação funcional exercida pelas instituições da contra-democracia.

O processo de consolidação da democracia e a possível reversão da síndrome de desconfiança no Brasil dependem do arrefecimento da percepção sobre desigualdades, tanto no que se refere ao sentimento de privação relativa ao acesso a bens públicos fundamentais, quanto no que se refere à igualdade procedimental que deve ser praticada no interior das instituições políticas e também nas instituições judiciais. Se existe um entrave à consolidação de uma cultura política no Brasil, certamente ele está na dimensão das instituições representativas, tanto as majoritárias, quanto as funcionais. Sem fortalecer as instituições e assegurar a prevalência do império da lei, não é possível estabelecer uma cultura política democrática, capaz de apoiar e confiar nos recursos normativos empregados pelas instituições.

Sendo assim, o processo de judicialização da política pode resultar no descontrole do próprio Poder Judiciário no Brasil, bem como em processos de controle da representação exercidos nos tribunais, porém que carecem de um sentido público

balizado no império da lei. Este processo de judicialização da política pode conduzir a novas formas de autoritarismo, em que a despolitização inerente à emergência desse fenômeno resulte em tentações populistas (Rosanvallon, 2006), ou mesmo uma nova forma de elitismo que se reveste de defesa dos valores democráticos, contudo se insere no âmbito das relações de poder de modo a manter as desigualdades intactas, no âmbito das novas democracias (Hirschl, 2007).

As asserções dessa pesquisa devem ser testadas em pesquisas comparativas de maior alcance, no sentido de compreender melhor este processo de judicialização nas novas democracias. Entretanto, para o caso brasileiro, é importante observar como uma cultura política de desconfiança não isenta o Judiciário da crítica, bem como não permite afirmar que a judicialização seja decorrente dela. Se há algo que amplia a síndrome de desconfiança, certamente isto é a percepção sobre as desigualdades e a permanência delas em novas democracias. Se a desconfiança é resultado da incapacidade das instituições para mobilizar os seus recursos normativos, certamente a permanência das desigualdades – injustiça social e não cumprimento de procedimentos fundamentais ao império da lei – corrói a sua capacidade de estabelecer uma cultura democrática. Se há algo que corrói a democracia, certamente são as desigualdades e o modo como delas derivam a corrupção, a ineficiência das políticas públicas e inefetividade do império da lei.

Referências bibliográficas

ARANTES, Rogério (2011). “Polícia Federal e construção institucional”, in: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CAPPELLETTI, Mauro (1993). *Juízes legisladores*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor.

CARVALHO, Ernani (2007). Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, nº 28.

CITTADINO, Gisele (2000). *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

DALTON, Russell (2004). *Democratic challenges, democratic choices*. Oxford: Oxford University Press.

DALTON, Russell (1999). Political support in advanced industrial democracies, in: NORRIS, Pippa (ed.). *Critical citizens*. Global support for democratic government. Cambridge: Oxford University Press.

DWORKIN, Ronald (2001). *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes.

ELY, John Hart (1980). *Democracy and distrust*. A theory of judicial review. Harvard: Harvard University Press.

FERRAZ Jr., Tércio Sampaio (2007). *Direito Constitucional*. Barueri: Manole.

FILGUEIRAS, Fernando (2012). Transparency and corruption control in Brazil. *Latin American Policy*. Vol. 3, nº 1.

FILGUEIRAS, Fernando (2008). *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

GARAPON, Antoine (1999). *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan.

HARDIN, Russell (1999). “Do we want trust in government?”, in: WARREN, Mark (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

INGLEHART, Ronald; WELZEL, C. *Modernization, cultural change, and democracy*. The human development sequence. New York: Cambridge university Press, 2005.

KLINGEMANN, H-D. e FUCHS, D. (1995). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press.

LEVI, Margaret (1998). “A state of trust”, in: BRAITHWAITE, V. and LEVI, M. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.

LUHMANN, Niklas (1996). *Confianza*. Ciudad de México: Anthropos / UIA.

MENEGUELLO, Rachel (2007). Grounds of democratic adherence: Brazil 2002-2006. *Lanic Etext Collection*.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela P. (2009). Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, pp. 1-42.

NEWTON, Kenneth (1999). "The Impact of Social Trust on Political Support", in: NORRIS, Pippa (ed.). *Critical citizens*. Global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press.

NORRIS, Pippa (2011). *Democratic deficit*. Critical citizens revisited. New York: Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa (1999). *Critical citizens*. Global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press.

OFFE, Claus (1999). "How can we trust our fellow citizens?", in: WARREN, Mark (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

PHARR, Susan J. e PUTNAM, Robert (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

RIBEIRO, Ednaldo A. (2011). *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Maringá: EDUEM.

ROSANVALLON, Pierre (2006). *La contre-démocratie*. A politique à l'âge de la défiance. Paris: Seuil.

SIMMEL, Georg (1977). "El secreto y la sociedad secreta", in: *Sociologia*. Estudios sobre las formas de socialización. Madrid: Biblioteca de la Revista Del Occidente.

TATE, Neal (1997). "Why the expansion of judicial power?", in: TATE, Neal; VALLINDER, Tornjörn (eds.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press.

VALA, Jorge; MARINHO, Cristina (2003). "Percepções de justice social, confiança e avaliação do sistema político", in: CABRAL, Manuel Villaverde; VALA, Jorge; FREIRE, André (orgs.). *Desigualdades sociais e percepções de justiça*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

WERNECK VIANNA, Luiz, et. alli. (2007). Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, vol. 19, n° 2, pp. 39-85.