

JUDICIALIZAÇÃO DA RELAÇÃO POLÍTICO E CIDADÃO: UM ESTUDO DAS
INTERVENÇÕES JUDICIAIS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS DE CAMPOS
DOS GOYTACAZES ENTRE 2004 E 2011

MARCUS CARDOSO DA SILVA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
FEVEREIRO – 2012

JUDICIALIZAÇÃO DA RELAÇÃO POLÍTICO E CIDADÃO: UM ESTUDO DAS
INTERVENÇÕES JUDICIAIS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS DE CAMPOS
DOS GOYTACAZES ENTRE 2004 E 2011

MARCUS CARDOSO DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências de obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Borsani

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
FEVEREIRO – 2012

JUDICIALIZAÇÃO DA RELAÇÃO POLÍTICO E CIDADÃO: UM ESTUDO DAS
INTERVENÇÕES JUDICIAIS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS DE CAMPOS
DOS GOYTACAZES ENTRE 2004 E 2011

MARCUS CARDOSO DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências de obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em ___ de _____ de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo Alberto Borsani Cardoso (Doutor, em Ciência Política) - UENF
(Orientador)

Profa. Dra. Lana Lage da Gama Lima (Doutora, em História) - UENF

Profa. Dra. Vânia Morales Sierra (Doutora, em Sociologia) - UERJ

Prof. Dr. Cezar Honorato (Doutor em História) - UFF

Com amor, para minha avó Berenice Rangel Cardoso, de quem só tive e vi amor e meu amigo e irmão André Luiz Cardoso da Silva sempre presente, uma mão estendida que sempre posso contar.

AGRADECIMENTOS

Enquanto aluno do Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) possui bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Agradeço a estas instituições pela possibilidade de realização da pesquisa.

Ao corpo docente e discente do programa de pós-graduação supracitado pelas aulas produtivas, sempre fomentando a busca de novos conhecimentos com discussões profundas, por vezes, acaloradas.

Ao meu orientador prof. Dr. Hugo Borsani agradeço a confiança em aceitar o desafio da orientação no tema proposto. Além disso, sempre paciente, educado e com uma orientação acadêmica valiosa que enriqueceu o trabalho.

À professora Dra. Lana Lage pelas portas, sempre, abertas às minhas dúvidas e angústias. Agradeço pelo zelo, carinho, e conselhos fundamentais ao andamento da pesquisa.

Ao professor Dr. Hamilton Garcia, por incitar a curiosidade que levou a elaboração da pesquisa, pela disponibilidade ao diálogo e confiança no meu trabalho.

Aos meus pais, Elenice Cardoso Corrêa da Silva e Ailton Corrêa da Silva, pela presença, base e apoio durante minha carreira e vida. Não foi diferente no curso do mestrado.

O amigo literato Bruno Aragão foi incansável em sua presteza e generosidade. Um grande interlocutor que me impediu de cometer vários erros. Meu amigo Fernando França, mesmo com sua vida atarefada, sempre conseguiu tempo para me ouvir e ajudar de uma forma generosa e pura, com sua verdadeira amizade.

Aos meus amigos de infância e vida: Marcelo Cardoso da Silva, José Ricardo Sobral, Leandro Dutra, Victor Alexim, Vilson Batista, Lucas Alexim, João Gabriel. Agradeço pelas conversas distraídas, apoio de todas as horas tão necessárias na minha vida e na construção desse trabalho.

Aos funcionários do TRE de Campos dos Goytacazes pela cordialidade e colaboração com a pesquisa.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram com este trabalho deixo meus agradecimentos!

A revolução do século XX separou arbitrariamente, para fins desmesurados de conquista, duas noções inseparáveis. A liberdade absoluta mete a justiça a ridículo. A justiça absoluta nega a liberdade. Para serem fecundas, as duas noções devem descobrir os seus limites uma dentro da outra. Nenhum homem considera livre a sua condição se ela não for ao mesmo tempo justa, nem justa se não for livre. Precisamente, não pode conceber-se a liberdade sem o poder de clarificar o justo e o injusto, de reivindicar todo o ser em nome de uma parcela de ser que se recusa a extinguir-se. Finalmente, tem de haver uma justiça, embora bem diferente, para se restaurar a liberdade, único valor imperecível da história. Os homens só morrem bem quando o fizeram pela liberdade: pois, nessa altura, não acreditavam que morressem por completo

Albert Camus, em "O Mito de Sísifo".

ÍNDICE

Resumo	11
Abstract.....	12
1. Introdução: A expansão do Poder Judiciário	13
2. A Judicialização da política: perspectiva teórica.....	22
3. Campos dos Goytacazes: política e intervenções judiciais	35
3.1. A cena política do município: Uma contextualização política das intervenções	35
4. O Judiciário.....	47
4.1. A dificuldade do ato de julgar e o papel do processo da sociedade contemporânea	47
4.2. O Ethos como método e as sentenças como fontes.....	51
4.3. Os pressupostos e subentendidos nas sentenças.....	54
4.4. Ethos pré-discursivo	60
5. A relação cidadãos e políticos em Campos dos Goytacazes	63
5.1. O Executivo municipal e os Royalties do petróleo	73
5.2. Demandas individualizadas?	78
5.3. Auto seleção?	80
5.4. Onde está a perspectiva coletiva nessa sociedade?	81
Considerações Finais	85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Movimento Processual STF (1980-2011).....	16
Gráfico 2: Movimento Processual – Justiça Eleitoral (2003-2008)	17
Gráfico 3: Número de prefeitos cassados (2000 - 2010) Vs Ano em que foram eleitos	18
Gráfico 4: Mandatos cassados e Estados brasileiros (Prefeitos eleitos em 2008)	18
Gráfico 5: Variações no orçamento da prefeitura de Campos dos Goytacazes (RJ) entre 2000/2003	37
Gráfico 18– Interações do conceito de ethos.....	53
Gráfico 6 - Opinião da sobre o voto em políticos corruptos: Campos dos Goytacazes, Macaé (%) (2008/2009)	69
Gráfico 7: COMPATIBILIDADE DE INCENTIVOS: Características importantes na decisão do voto para vereador: Campos dos Goytacazes, 2009.....	70
Gráfico 8 – Serviços solicitados pela população por tipo de organização: Campos dos Goytacazes– 2009 (%)	72
Gráfico 9: PIB: Campos dos Goytacazes (2005-2008) em R\$(mil).....	74
Gráfico 10: Evolução do índice de Participação Municipal de Campos dos Goytacazes (ICMS) em R\$(mil) (2002-2010).....	76
Gráfico 11: Evolução dos Royalties do petróleo em Campos (2001-2010).....	76
Gráfico 12 - Principal pedido dos eleitores, vereadores: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) 2010.....	78
Gráfico 13 - Atividades que consomem mais tempo no mandato: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) (2008-2009)	79
Gráfico 14 - Principal atividade capaz de garantir retorno eleitoral: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) (2008-2009)	80
Gráfico 16 – Posicionamento dos vereadores em caso de conflito entre bases eleitorais e Partidos: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) (2008-2009).....	82

Gráfico 17 - Fatores mais importantes para decisão do voto, Vereadores:
Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São
Francisco e São João da Barra (%) (2008/2009).....83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultado das eleições em Campos dos Goytacazes em 2004.	39
Tabela 2 - Resultado das eleições em Campos dos Goytacazes de março de 2006.....	40
Tabela 3: Resultado das Eleições em Campos Dos Goytacazes (2008).....	42
Tabela 4 – Características importantes na decisão do voto para vereador: Campos dos Goytacazes, Macaé (médias) – 2009	67
Tabela 5 – Opinião da população sobre as funções dos vereadores e prefeitos: Campos dos Goytacazes, Macaé – (2008/2009).....	71
Tabela 6: PIB: Campos dos Goytacazes (2005-2008) em R\$(mil)	74

RESUMO

O presente estudo pretende contribuir para o entendimento das consecutivas intervenções judiciais no processo eleitoral na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ. Os dados empíricos acerca do fenômeno dão conta que a relação político/cidadão nesta cidade se baseia em demandas individuais. Aliado a isso uma característica peculiar, o recebimento de *royalties* obtidos como indenização para exploração do petróleo na região. Isto permite um atendimento dessas demandas individuais em larga escala. Nesta relação o Judiciário é a instância responsável para evitar que o quadro individualista/utilitarista não se configure também no coletivo. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o indivíduo quer o benefício individual, não quer viver numa sociedade erigida sobre essas relações. Conclui-se, então, um círculo vicioso, pois os vencedores das eleições precisam aderir a estas práticas individualista/utilitaristas, sob o risco que algum concorrente o faça e vença as eleições. Entretanto, sempre que o fizer estará sujeito às intervenções judiciais.

ABSTRACT

This study intends to contribute to the understanding of consecutive judicial intervention in the electoral process in the city of Campos dos Goytacazes/RJ. Briefly, the explanation due to empirical data on the phenomenon is that the relationship political/citizen in the city is based on individual demands. In addition, a peculiar feature is the receipt of royalties received as compensation for oil exploration in the region, allowing one meeting these demands in large scale. This design suggests a vicious circle, because the winners of the elections need to adhere to these practices, at the risk that a competitor does, and wins the election. Add to the above table that the judiciary is the body responsible to prevent the frame individualist/utilitarian not also set in the collective. In other words, while the individual and the individual benefit, not to live in a society built on these relationships.

Introdução: a expansão do poder judiciário

No ano de 2006, Curtis Gokey, um motorista de caminhão de lixo da cidade americana de Lori, Califórnia, destruiu o próprio carro, batendo nele com o caminhão que dirigia em marcha ré. Irritado, decidiu processar o governo municipal pelos danos sofridos e afirmou que o acidente foi culpa dele mesmo, mas como estava usando um veículo municipal no momento da colisão deveria ser tratado como representante da prefeitura.

A justiça local negou a abertura do processo, afirmando que Gokey tentava processar a si mesmo. Não contente com a resolução, o motorista pediu para que sua própria mulher abrisse o processo. Enquanto Gokey pedia 3.600 dólares pelos danos, Rhonda, sua mulher, agora pede 4.800 dólares afirmando convicta: "Eu não sou tão boazinha quanto o meu marido!" (TERRA 2011).

Usualmente, casos como o retratado acima tinham origem nos Estados Unidos. Entretanto, o aumento e a diversidade de processos estão cada vez mais presentes na sociedade brasileira. Em 1997, por exemplo, uma cadela vira-lata chamada Pretinha foi capturada pela carrocinha de Belo Horizonte e sacrificada antes do prazo de dois dias, previsto em lei. A dona do animal exigiu indenização de 50 mil reais por danos morais. Ela perdeu a causa na justiça estadual, e recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF), a mais alta corte do Brasil (GFORUM, 2011).

Os casos descritos tratam da judicialização da vida cotidiana, o assunto do presente estudo também é a ampliação da ação do judiciário, contudo, na esfera política. Além disso, os exemplos mencionados acima são exceções, não a regra.

Todavia, chamam a atenção sobre o papel do processo na sociedade contemporânea. Por que recorremos tanto a essa ferramenta? Existem outros caminhos consolidados? No caso da cadela Pretinha, a quem recorrer? Qual seria a alternativa? O que esperamos do judiciário ao convocar-lhes a decidir sobre os mais diversos assuntos? Será que o processo é uma necessidade contemporânea, como o celular ou o computador? Ou seja, um instrumento que não era muito usado ou nem existia, mas que se tornou essencial? Estas são algumas das questões levantadas nesta pesquisa.

A busca de respostas para estes questionamentos vem colocando a temática da judicialização da política a consolidar-se como “(...)um dos temas que vem ganhando projeção na agenda da ciência política contemporânea” (OLIVEIRA; CARVALHO, 2002, p. 23).

Ao longo deste trabalho, pressupõe-se a ampliação do Poder Judiciário mediante outras esferas de representação. Tal fato poderia ser avistado principalmente em dois sentidos. O primeiro refere-se à penetração na sociedade (ilustrada nos exemplos anteriores). O outro caminho perpassa uma questão clássica: a relação entre os poderes estabelecidos nas democracias modernas. Um lado muito frágil do avanço judicial diz respeito à legitimidade da atuação do Judiciário em questões que envolvam matérias relacionadas aos outros poderes do Estado.

Charles de Montesquieu é considerado – ainda que não haja consenso – o intelectual que deu início à teoria e à discussão acerca da divisão entre os poderes. Em seus escritos, considerava o regime republicano como o mais suscetível à influência das paixões. Logo, trepidante e, por vezes, movediço. Por isso, procura compreender quais são os atributos dos regimes monárquicos que permitiram sua longevidade. Em sua análise acerca dos regimes políticos utiliza dois aspectos principais: (1) Quem exerce o poder; e (2) Qual é a natureza do poder, como ele é exercido.

O governo republicano é caracterizado por sua dependência dos homens, enquanto que a monarquia não precisa da virtude dos homens. Sua força está na moderação que repousa nas instituições.

Como conseguir que a moderação seja alcançada num governo de homens? Montesquieu afirma que sempre deve existir um poder instituído capaz de limitar o outro. Ou seja, a distribuição do poder nos regimes republicanos evitaria que as transformações ocorressem na velocidade das paixões, a existência de um poder capaz de limitar o outro garantiria a não implantação de mudanças radicais e tempestivas, garantindo, assim, a moderação.

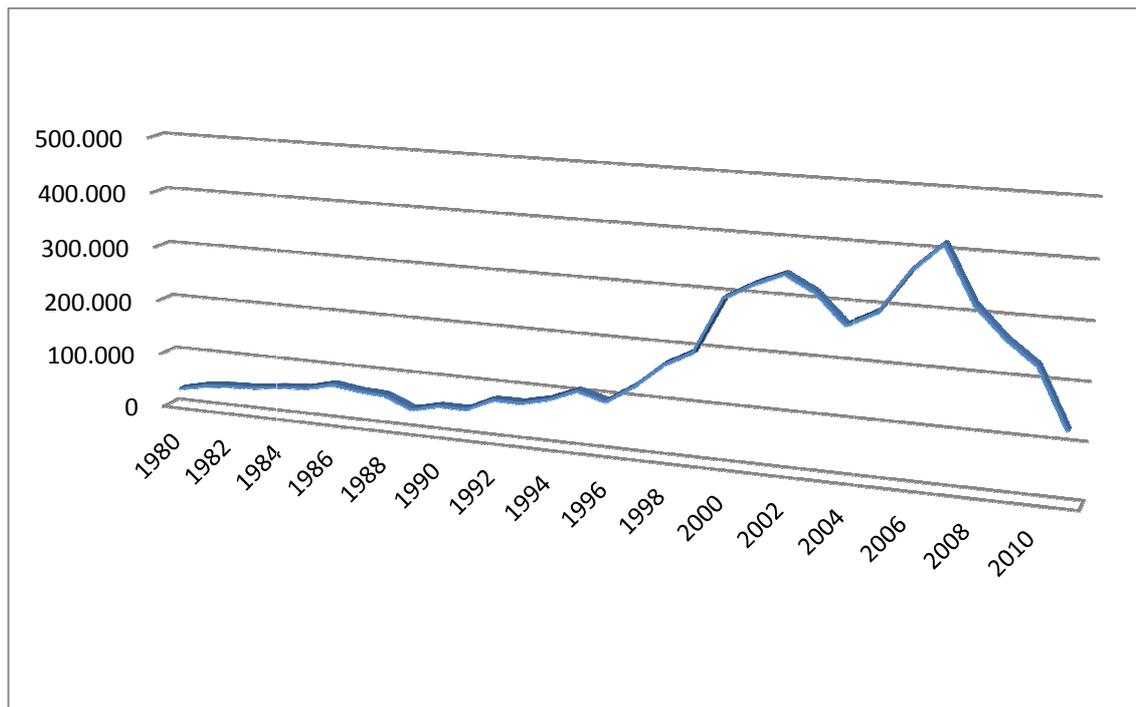
Na sua construção teórica institucional os juízes são a boca que pronuncia as palavras da lei, ou seja, não há preocupação com a equivalência dos poderes. Trata-se de assegurar a existência de um poder que seja capaz de contrariar outro poder. É um problema político, de correlação de forças, e não um problema jurídico-administrativo, de organização das funções.

A preocupação com a organização das funções dos poderes também está presente nos artigos federalistas. Madison afirmava que a limitação do poder só poderia ocorrer na contraposição de outro poder Hamilton (1993), no artigo federalista nº. 8, já concebera uma espécie de controle judicial sobre os atos legislativos.

O direito que têm os tribunais de declarar a nulidade de atos legislativos, por serem contrários a Constituição, gerou alguma perplexidade, a partir da suposição de que tal doutrina implicaria uma superioridade do poder judiciário sobre o legislativo (...) Uma Constituição é de fato a lei fundamental, e como tal deve ser vista pelos juízes. Cabe a eles portanto, definir seu significado tanto quanto o significado de qualquer ato particular procedente do corpo legislativo. Caso ocorra uma divergência entre ambos, aquele que tem maior obrigatoriedade e validade deve, evidentemente, ser preferido. Em outras palavras, a Constituição deve ser preferida ao estatuto, a intenção do povo à intenção de seus agentes (“O Federalista”, no. 8).

No Brasil, encontramos alguns dados no sítio do Supremo Tribunal Federal (STF) que sugerem um Poder Judiciário mais atuante. Ao observá-los, é possível verificar o crescimento exponencial do número de processos. É evidente que o movimento processual, por si só, não é um dado conclusivo. Por isso, será utilizado, neste momento, apenas para evidenciar uma maior atuação (Gráfico 1).

Gráfico 1: Movimento Processual Supremo Tribunal Federal (1980-2011)



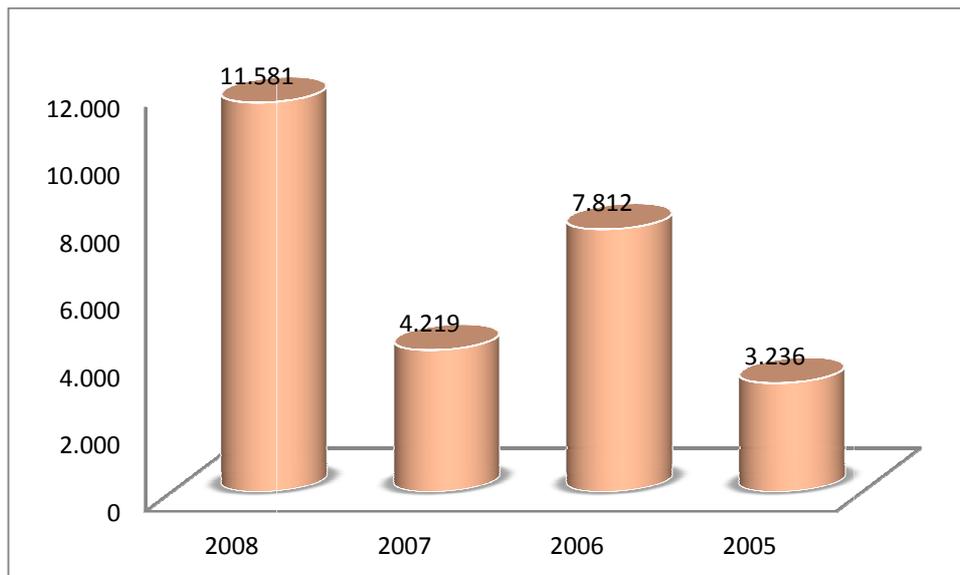
Fonte: Portal de Informações Gerenciais do Supremo Tribunal Federal.
*Dados de 2011 atualizados até 31 de Julho.

Atente ao seguinte dado: em 1980, o STF teve um movimento de 31.236 processos e, em 2007, alcançou o pico de 414.041 – um impressionante crescimento de mais de 1325% em 27 anos.

No que tange à justiça eleitoral, os dados são escassos. Todavia, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elabora, anualmente, desde 2003, um relatório estatístico dos diversos ramos judiciais. Note-se que o número de processos sobe de 7.812 (2006) para 11.581 (2008)¹, um substancial aumento de 48,25%.

¹ Ressalte-se que 2007 e 2005 estão em segundo plano na análise por não serem anos eleitorais. Deve-se também levar em conta que em 2006 ocorreram eleições para presidente, governadores e câmaras legislativas enquanto em 2008 foram eleições municipais.

Gráfico 2 – Movimento Processual – Justiça Eleitoral (2003-2008) *2



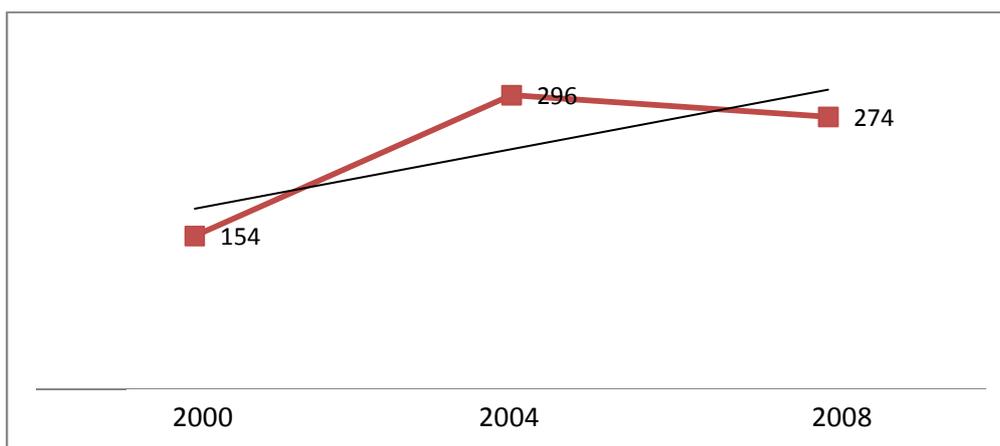
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Dentro do universo dos processos na Justiça Eleitoral estão os que culminaram em cassação de prefeitos. Há de se considerar os possíveis problemas e turbulências de cada processo eleitoral; todavia, os mandatos foram adquiridos por eleição popular e majoritária é algo complexo. Certamente uma vertente delicada de atuação dos juízes eleitorais.

Segundo levantamento feito pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), a cassação de prefeitos em todo país acompanha o crescimento da atuação do judiciário como um todo. Neste estudo, foi constatado que 154 dos prefeitos eleitos em 2000 foram cassados. Esse número cresceu 92,21% entre os eleitos em 2004, chegando aos 296 prefeitos cassados. O último levantamento, publicado em outubro de 2010 pela Confederação Nacional de Municípios (CMN), informa que, dentre os prefeitos eleitos nas últimas eleições (2008), o Governo terminou mais cedo para 274 dos 5.563 prefeitos eleitos ou reeleitos nas últimas eleições municipais, o que representa 4,9% do total. O mesmo levantamento tem a expectativa de que a marca de 296 prefeitos cassados seja ultrapassada nesta legislatura, até dezembro de 2012, quando terminarão os governos. Conforme mostrado no Gráfico 4.

² Infelizmente, a coleta de dados não segue um padrão, ou seja, nem todos os dados encontrados num relatório são encontrados nos outros. Dessa forma, uma análise estatística mais apurada fica comprometida.

Gráfico 3: Número de prefeitos cassados (2000 - 2010) Vs Ano em que foram eleitos*

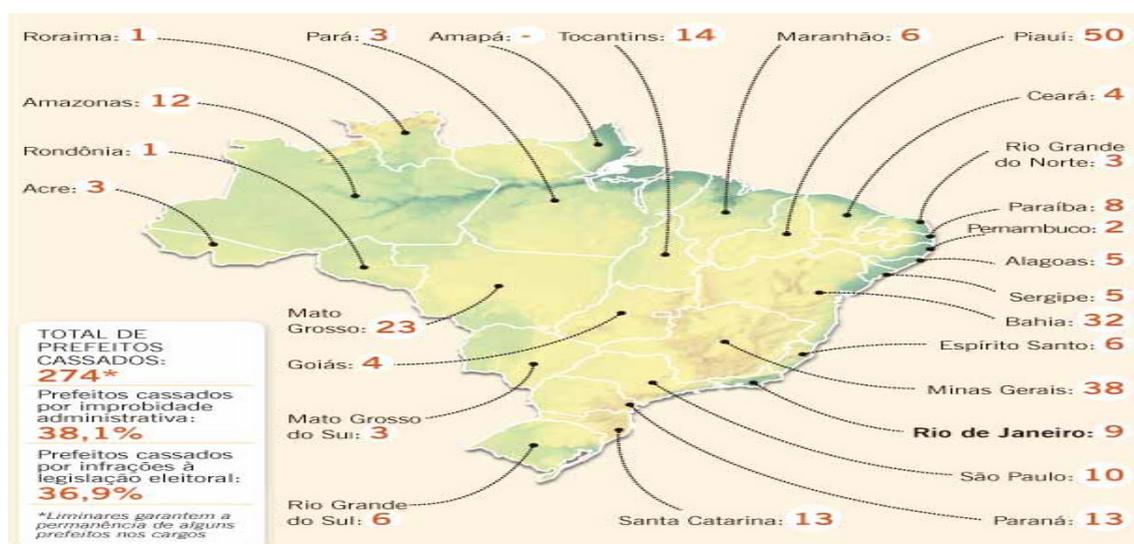


Fonte: Dados CMN, elaboração própria.

* Os dados relativos aos prefeitos eleitos em 2008 foram coletados em setembro de 2010.

O levantamento promovido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) ainda aponta que 38,1% dos casos foram motivados por ações de improbidade administrativa e, em 36,9% deles, por infrações à legislação eleitoral. O Piauí é o Estado com mais prefeitos cassados (50), Minas Gerais, Bahia e Mato Grosso vêm em seguida no *ranking* da troca de cadeiras. As cassações de prefeitos entre os estados brasileiros são distribuídas na Figura 4.

Figura 4: Mandatos cassados e Estados brasileiros (Prefeitos eleitos em 2008)



Fonte: Ministério Público, Tribunais Regionais Eleitorais e Confederação Nacional dos Municípios.

O Estado do Rio de Janeiro acompanha a tendência de crescimento nas intervenções e cassações de mandatos. Dentre os prefeitos eleitos em 2004, cinco foram cassados (5,43%) num universo de 92 municípios. Na legislatura atual, iniciada em 2008, são nove casos de cassação (9,78%), ultrapassando a média nacional de 4,9%. Sendo que, em seis processos – Guapimirim, Itaguaí, Campos dos Goytacazes, Cabo Frio, Valença e Seropédica –, os prefeitos foram afastados, mas conseguiram na Justiça a permanência nos cargos. Foram cassados em definitivo os prefeitos de Mangaratiba, Carapebus e Magé. Oito deles são investigados por uso indevido de verba pública (CMN, 2011).

Dentre os municípios que tiveram prefeitos cassados, Campos dos Goytacazes é destacado, neste trabalho, como lócus de investigação. A vida política do município é marcada por intervenções judiciais desde 2004. Neste período, foram 7 (sete) prefeitos empossados, seja de forma interina ou por períodos diversos; que vão desde poucas horas até anos.

Como se pode observar, o crescimento das intervenções judiciais com impacto direto no poder executivo chama a atenção. Fica claro que trata-se de um fenômeno em evidência na cidade de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro e Brasil contemporâneo. Logo, um estudo que vise explicar o seu desenrolar, os principais atores envolvidos, suas características similares e específicas contribuirá na compreensão de um fato que interfere na vida de milhões de cidadãos do Estado do Rio de Janeiro e, também, do país.

Nesse contexto, em que o Poder Judiciário expande seu peso, alcançando uma relevância que o leva ao centro das decisões políticas, passa ele a ser uma importante arena de exposição, afirmação e condensação dos conflitos. Decerto que durante um pleito eleitoral é função esperada do Poder Judiciário – representado, nessa esfera, pela justiça eleitoral – uma fiscalização garantidora de que as regras eleitorais sejam respeitadas pelos participantes. Ainda assim, algumas questões são pertinentes: pode-se considerar ofensivo à democracia que questões políticas sejam decididas por tribunais e não pelos representantes eleitos pelo povo? É possível conceder ao Judiciário a última palavra em uma série de questões que envolvam aspectos centrais de uma nação – inclusive os políticos – e o meio adequado para a garantia dos princípios democráticos? Qual papel o Poder Judiciário desempenha na construção de uma democracia que esteja em consonância com a preservação e o respeito da própria democracia?

Analisar os efeitos desse aumento das intervenções sobre as relações Judiciário/Executivo Municipal é um dos propósitos deste trabalho e poderá permitir compreender melhor os padrões de comportamento político em uma realidade econômica acentuadamente diferente em relação à maioria dos municípios brasileiros – consequência de uma arrecadação volumosa advinda do pagamento de *royalties* para exploração de petróleo na região.

O objetivo do estudo é contribuir para o entendimento das consecutivas intervenções judiciais no processo eleitoral na cidade de Campos dos Goytacazes.

A explicação que o leitor irá encontrar é que a relação político/cidadão na cidade se baseia em demandas individuais. Ao receber os *royalties* obtidos como indenização para exploração do petróleo na região possibilita-se, por parte da prefeitura, o atendimento dessas demandas em larga escala. Tal desenho sugere um círculo vicioso, pois os vencedores das eleições precisam aderir a estas práticas sob o risco que algum concorrente o faça e vença as eleições.

O Judiciário, neste quadro, é a instância responsável para evitar que o quadro individualista/utilitarista não se configure também no coletivo. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o indivíduo quer o benefício individual, não quer viver numa sociedade erigida sobre essas relações. Sendo assim, o estudo se divide da seguinte forma:

No capítulo 2, buscou-se explicitar, reunir e entrelaçar as principais correntes de pensadores que utilizam como objeto em suas análises a judicialização da política, atentando que o foco retratado e tratado neste estudo será baseado nas diferentes perspectivas acerca do impacto do processo nas democracias contemporâneas.

O capítulo 3 possui caráter descritivo e se refere à descrição da cena política na qual ocorreram as intervenções judiciais, objeto de estudo desta análise. As sucessivas intervenções originaram a nomeação de 7 (sete) prefeitos em 7 (sete) anos, eleições suplementares que ocorreram de fato e que foram canceladas, entre outras situações.

O capítulo 4 se ocupa de uma teoria advinda da análise do discurso para auxiliar na formação de uma autoimagem dos juízes por meio de estudo das sentenças judiciais dos casos destacados. O capítulo 5 pretende retratar e

analisar o tipo de relação entre os políticos e cidadãos da cidade em que o estudo foi feito.

1. A judicialização da política: perspectiva teórica

“O espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a justiça” (GARAPON, 1996, p. 47).

Dentre as várias definições dos termos judicialização da política ou politização da justiça, neste trabalho, tal expressão se refere aos

“(...) efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Judicializar a política é valer-se de métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos: a) ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do Poder de Revisão de ações legislativas e executivas e b) introdução ou expansão de staff judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos contenciosos tributários) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito)” (MACIEL; KOERNER, 2002, p.114)

A literatura que trabalha com o termo judicialização da política é recente. Todavia, elementos envolvidos na discussão acerca do grau de interferência judicial no mundo político, relação entre Judiciário e poderes Executivo/Legislativo são elementos presentes em textos clássicos da Ciência Política, como a obra de Montesquieu, e os Artigos Federalistas, já citados anteriormente.

Não obstante, diversos estudos contemporâneos acerca do fenômeno tem se desenvolvido em diversas direções e perspectivas, quer seja ao procurar compreender suas raízes, o seu desenrolar, suas consequências, os novos arranjos institucionais ali derivados, métricas entre os poderes.

A diversidade encontrada nos enfoques também está em sua origem. Vários segmentos da ciência analisam o fenômeno. Os estudos não advêm de pequenos grupos ou segmentos acadêmicos. O autor desta pesquisa se recorda de uma aula inaugural ocorrida em 2009, no programa de pós-graduação em Sociologia Política, e ministrada na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) pela professora Maria Alice Resende de Carvalho. Ao criticar o encapsulamento do direito, ela afirmava que a judicialização da política é um fenômeno tão importante na sociedade contemporânea que todos os segmentos da academia deveriam expor seu

ponto de vista. Assim, além do Direito, a Sociologia Jurídica e a Ciência Política têm se destacado dentre os vários segmentos que se ocupam da questão.

Dessa forma, neste trabalho, serão apresentadas algumas análises teóricas acerca da relação entre o Judiciário e a política – suscitadas por autores como Garapon (1996), Habermas (1997), Dworkin (1999) e Cappelletti e Garth (2002) na esfera internacional. Dentre as abordagens metodológicas na literatura nacional, a referência iniludível de Vianna (1999) além de alguns aportes de Citadino (2002).

No artigo intitulado “Judicialização da política: um tema em aberto” (OLIVEIRA; CARVALHO, 2002) é feita uma excelente – e, vale ressaltar, bastante didática – sistematização das principais correntes teóricas que trabalham com o fenômeno. Ressalte-se que a divisão exposta e sistematizada no artigo foi elaborada primeiramente por Vianna (1999). Por conseguinte, a sistematização nos serve para conhecer alguns limites e favorecer o desenvolvimento do trabalho e compreensão de questões.

Dentre os diferentes aspectos acerca do fenômeno, três se destacam pela recorrência e relevância: a) causas de seu surgimento; b) suas consequências para os regimes democráticos modernos; e c) determinação do papel do Judiciário nas sociedades modernas.

Não obstante às diversas contribuições, o presente trabalho se ocupará da sistematização dos impactos do aumento do papel do judiciário na democracia contemporânea. Certamente, para alcançar este feito, é preciso que se busquem as causas – algumas vezes no papel esperado do Judiciário. Todavia, a maior contribuição das diferentes correntes para o presente trabalho refere-se aos impactos do processo estudado nas democracias contemporâneas.

Observa-se, na literatura, uma divisão entre as diferentes abordagens e autores em dois eixos analíticos. Estes divergem quanto às implicações do *processo*, compreendido sinteticamente enquanto papel invasivo do direito nas instituições políticas.

Um eixo de discussão, denominado procedimentalista, trabalha numa perspectiva de críticas à ampliação da participação judiciária e possui como seus principais expoentes Habermas e Garapon. No outro eixo chamado substancialista, o destaque fica para Cappelletti e Dworkin, na literatura internacional, e Vianna e Citadino nos estudos nacionais. Todos eles

argumentam – cada autor com um aspecto característico – que a atuação do judiciário se amplia, inevitavelmente, à medida que se consolida a democracia.

Cappelletti e Garth (2002) afirmam que tal ação funciona, no processo, como ferramenta de incorporação de grupos segregados. Nessa perspectiva de proteção e efetivação dos direitos, os autores observaram o movimento de aprimoramento do acesso à justiça, que denominou de “ondas renovatórias”.

Segundo os autores, são três as ondas renovatórias. A primeira retrata a assistência judiciária gratuita, especialmente voltada aos pobres. Nesse ponto o argumento é que os advogados mais bem preparados irão obter mais no sistema jurídico. Logo, esse advogado irá “custar” mais, ficando inacessível a segmentos mais pobres da sociedade. Tal constatação impediria um acesso igualitário à justiça. É neste contexto que ganha importância a criação e estruturação das Defensorias Públicas.

A segunda onda enfatiza a representação dos interesses difusos. O cunho eminentemente individualista do processo, com demandas atomizadas, limita muito a representatividade dos interesses de um grupo mais amplo, por falta de instrumentos jurídicos adequados. Dessa forma, Cappelletti e Garth (2002) propõem a criação de mecanismos de viabilização dos direitos difusos, de maneira que o processo acompanhasse uma tendência de coletivização da tutela, a partir de demandas moleculares. Instrumentos deste tipo são as regulamentações para proteção do meio ambiente, consumidor, ação civil pública, entre outras.

A terceira onda prioriza uma reforma interna do processo, na busca da efetividade, “(...) do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 67). Nesta terceira onda está a ideia de conceder representação a todos os tipos de direitos, sejam eles individuais, coletivos, difusos, privados, públicos, entre outros. Tal onda renovatória parte da ideia de que não basta o direito de ação, mas sim que este seja efetivo. Assim,

(...) encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juizes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações

radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial” (CAPPELLETI; GARTH, 2002, p. 67).

O argumento do juiz italiano é de difícil crítica, principalmente porque essa via da implementação de direitos coletivos por meio de demandas individualizadas corrobora e efetiva os direitos humanos.

No argumento supracitado, parece haver um imperativo categórico, no sentido Kantiano – ainda que falso, mas amplamente usado em debates. Em outras palavras, utiliza-se a argumentação de Cappelletti e Garth (2002) para corroborar a seguinte construção lógica: se sou contra a judicialização também sou contra os direitos humanos. Nesse sentido, parece haver certo exagero, até porque a judicialização pode até mostrar-se como a forma mais efetiva de acesso a direitos atualmente, não é o caminho indispensável para alcançá-lo.

O ponto crítico, a meu ver, é o risco de uma ditadura de minorias. Partilho da ideia de que vivemos numa sociedade complexa, onde os interesses são amplamente difusos (GARAPON, 1996) Logo, ao buscar a transformação de demandas grupais em direitos coletivos corre-se o risco de regulamentação excessiva da vida cotidiana.

Por outro lado, as decisões tomadas pela via da regra da maioria também tem suas desvantagens. O conceito de democracia moderno pressupõe respeito aos direitos das minorias. O que acolhemos, neste trabalho, é que as duas vias – judiciária e majoritária – são procedimentos para decisões coletivas e passíveis de erros, sendo que a possibilidade de erro não diminui sua importância para o funcionamento das democracias.

Dworkin (1999) defende, ainda, de maneira menos contundente, que a atuação do judiciário dentro da relação dos poderes vai além da tradicional função de *check and balances*, assumindo o papel de intérprete da vontade geral, em detrimento do soberano. Além do mais, isto já estaria colocado implicitamente na constituição e – mais ainda – seria a alternativa ao enfraquecimento de instituições políticas.

Ressalte-se que Dworkin (1999) estuda o papel do judiciário especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra. É importante notar que tal fato o alicerça ao conferir supremacia aos direitos fundamentais frente à soberania popular.

Dessa forma, tenta entender qual é o papel desempenhado pelo Direito para a construção de uma Democracia que evolui *pari passu* com a preservação e o respeito aos direitos individuais. Nessa relação, a prioridade é proteger certos núcleos de direitos de interferências advindas de processos majoritários de deliberação. Para Dworkin (1999), portanto, os direitos fundamentais devem restringir a soberania do povo a fim de se resguardar os direitos e as liberdades individuais. Neste ponto, ao declarar que democracia supõe governo da maioria com a defesa dos direitos da minoria, se aproxima de autores como Stuart Mill (1981) e Tocqueville (2004).

De certa maneira, Dworkin (1999) compartilha com Montesquieu (2003) certo temor pelo rápido movimento das paixões das multidões ou majoritárias. É no judiciário que está a possibilidade de decisões tomadas por princípios, por conseguinte, longe de influências a curto prazo, como paixões. Essa constância fortaleceria o sistema democrático e garantiria os direitos individuais.

A democracia, para Dworkin (1999), somente pode funcionar quando temos um sistema no qual os juízes interpretam o cenário jurídico de uma determinada comunidade, de modo a resguardar os princípios maiores que a regem.

As decisões judiciais devem ser tomadas sob o signo da racionalidade, sob pena de serem ilegítimas, ao afrontarem o sistema representativo sobre o qual se assenta a democracia norte-americana na atualidade. Existe uma resposta que pode (e deve) ser obtida a partir de uma prática interpretativa por parte dos juízes.

Além disso, argumenta ainda que o controle judicial sobre os atos do Legislativo não seja um modelo perfeito de exercício democrático do poder, já que tem se mostrado um instrumento viável na realidade norte-americana:

(...) não é antidemocrático, mas parte de um arranjo estrategicamente inteligente para garantir a democracia, estabelecer um controle judicial sobre o que o Legislativo majoritariamente decide, garantindo que os direitos individuais, que são pré-requisitos da própria legitimidade deste, não serão violados. Naturalmente os juízes, como os legisladores, podem cometer erros em relação aos direitos individuais. Mas a combinação de legisladores majoritários, revisão judicial e nomeação dos juízes pelo Executivo provou ser um dispositivo valioso e plenamente democrático para reduzir a injustiça política no longo prazo (DWORKIN, 1997, p. 25).

Se Dworkin (1999) utiliza como pressupostos a preservação de direitos individuais e decisões tomadas por princípio, e não por decisões majoritárias de curto prazo, o próximo passo é saber como e onde captar tais princípios numa sociedade complexa. Segundo o autor norte-americano, recorrer à Constituição e à história da comunidade permitiria ao juiz alcançar a comunidade de princípios e, por conseguinte, tomar decisões mais acertadas.

A Constituição – o documento no qual se declaram os direitos fundamentais dos cidadãos se estabelecem ante os processos majoritários de formação da vontade política – tem como escopo primordial proteger os direitos e liberdades individuais. Isso significa que os direitos constitucionalmente assegurados devem ser interpretados como comandos impositivos, e não como simples valores que, em algumas hipóteses específicas, têm preferência em relação aos demais. Além disso, a Constituição não é concebida como um documento acabado, pelo contrário, a capacidade de incorporar mudanças sociais é, inclusive, fator favorável a uma maior permanência.

O segundo elemento no qual devem fundamentar-se as decisões jurídicas é a própria história da comunidade. Essa concepção apoia-se num conceito antigo no Direito. Trata-se da *comunidade de princípios* que, em síntese, significa que na comunidade existem princípios coletivos que podem ser apreendidos. Essa argumentação, baseada no apoio e na recorrência à constituição como fator fundamental a democracia, é chamada de *Constitucionalismo democrático*. Tal linha de raciocínio e fundamentação é seguida, discutida e trabalhada por diversos autores. Por isso, é válido fazer uma breve ilustração dos principais contrapontos envolvidos. Citadino (1999) apoia a tomada de decisão baseada em princípios:

Se por um lado, parece não restar dúvida sobre a importância da atuação do Poder Judiciário no que diz respeito à garantia da concretização dos direitos da cidadania, é fundamental que o seu atual protagonismo seja compatível com as bases do constitucionalismo democrático (CITADINO, 1999, p. 19).

Nesse ponto, especificamente, ocorre um debate interessante entre Habermas (1997) e Dworkin (1999). O primeiro se alicerça no conceito de comunidade de princípios que podem ser observados na Constituição e na comunidade. Logo, o estreitamento das ligações entre a história, as

constituições e as decisões judiciais seria extremamente benéfico à democracia.

Habermas (1997), por sua vez, argumenta que o fato de Dworkin (1999), por estudar a sociedade norte-americana, utiliza-se de características particulares para fortalecer o argumento que ambiciona ser geral. Sendo assim,

(...) não se pode apelar para um republicanismo cívico ou para uma comunidade de princípios que compartilha tradições e valores históricos culturais, a visão substantiva da democracia constitucional, deve ser substituída por uma visão procedimental da democracia constitucional, desde que o direito vigente forneça ao menos alguns amparos históricos para uma reconstrução racional (HABERMAS, 2003, p.20-21).

Esse argumento habermasiano apoia-se principalmente na possibilidade de utilizar-se do argumento em países onde ocorreram regimes totalitários, ditaduras. Como uma constituição pode apoiar-se numa história que se opõe aos princípios constitucionais? Nesse caso, deve-se pensar numa democracia procedimental. e Não se deve basear-se numa “nação de cultura”, mas numa “nação de cidadãos” (CITADINO, 2002). Nestes países, o momento histórico a se recorrer não estaria na história, mas no próprio nascimento da Constituição, tomada como um marco histórico e servindo como auxílio nas decisões judiciais *a posteriori*. Assim como argumenta Hans Kelsen (2000) e Habermas (1997), é preciso tornar a democracia um procedimento, fortalecendo-a.

Em outras palavras, ao aliar algo a um valor, a perda do deste implica na perda do algo. Se tenho como premissa “(1) Democracia é justiça”, por exemplo, permito a premissa “(2) Onde não há justiça não há democracia.” Ao desenlaçar elementos lúdicos como liberdade e igualdade do conceito de democracia, sua permanência se torna mais sólida.

O caminho para as sociedades onde ocorreram ditaduras ou regimes totalitários seria o “patriotismo constitucional”. Ou seja, entre outras coisas, “(...) a constituição deve apoiar-se neste marco superado; no orgulho da sociedade que deverá enxergá-la como a superação e dando-lhe forças” (CITADINO, 2002, p. 22).

Existe, segundo Habermas (1997), a necessidade dos princípios do Direito estarem ligados e afetados pelos diferentes contextos históricos. Para o autor, “Se o conteúdo universalista dos princípios do Estado Democrático de

Direito é o mesmo, ele será distintamente assumido em cada contexto histórico e perante as diversas formas culturais de vida” (p. 22).

Retomando os estudos sobre a judicialização e destacando os estudos sobre a sociedade brasileira, Vianna *et al.* (1999) acreditam “(...) que a expansão da arena decisória do Judiciário brasileiro deve-se, preliminarmente, aos efeitos da legislação trabalhista do *welfare state* no Brasil.” Entretanto, este não seria o único fator propiciador do desenvolvimento do fenômeno, para o autor emerge uma “comunidade de intérpretes” que, servindo como intermediários, geram uma forma de controle abstrato de constitucionalidade.

A consequência prática desse sistema é que instituições tradicionalmente políticas – partidos, sindicatos e associações – constantemente chamam o judiciário a intervir no interior do sistema político, exercendo funções de *check and balances* (VIANNA, 1999). Oliveira e Carvalho (2002, p. 27) acrescentam que isso ocorre “(...) como uma forma de compensar a tirania da maioria e se consolidando como um importante ator político dentro do processo decisório”.

A construção do argumento de Vianna (1999) o coloca próximo ao pensamento de Cappelletti (1993), ou seja, o processo de judicializar fortalece a democracia representativa e participativa. Ao lado do mandato político dos representantes, surge um espaço de uma democracia mais participativa, em que as normas são definidas em comum. A expansão do princípio implica uma crescente institucionalização do direito na vida social, com a invasão de espaços antes inacessíveis a ele, o que faz “(...) do direito e dos seus procedimentos uma presença constituinte do capitalismo organizado” (VIANNA, 1999, p. 3).

A invasão do Direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo Judiciário, visando dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e portadores de deficiência física. O juiz se torna protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos e vida social organizada, o cidadão se volta para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquista de direitos. A nova arquitetura institucional adquire seu contorno mais forte com o exercício do controle da constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do Judiciário, submetendo o poder

soberano às leis que ele mesmo outorgou (VIANNA; *et al.*, 1999, p. 3-4).

No Brasil, a partir da transição política de 1988, a presença de instituições judiciais, de seus procedimentos e de seus agentes na democracia brasileira aumentou. Isso ocorreu justamente pela Constituição ter características de ampliação de direitos. O judicializar, nesta ótica, é decorrente da requisição por parte da população e efetivação dos direitos já colocados. Dessa forma, e ainda que Vianna *et al.* (1999) não coloque com essas palavras, estaríamos vivendo no Brasil a terceira onda cappelletiana.

Os argumentos da corrente substancialista, em geral, são baseados em experiências empíricas bem sucedidas aliados a argumentos do tipo “ruim com ele, pior sem ele” ou “os fins justificam os meios”, como se os benefícios alcançados por si garantissem o sucesso democrático do fenômeno. Todavia, a Ciência Política moderna nos ensina, desde Maquiavel, a importância do “meio”.

Dentro do segundo eixo – denominado procedimentalista – não se admite o agigantamento do judiciário na relação entre os três poderes, sem o apontamento de algumas questões. Habermas (1997) e Garapon (1999) concebem o aumento acelerado do ato de recorrer aos juízes e às leis como consequência do desestímulo do agir para fins cívicos. Portanto, o fenômeno é social e não jurídico (GARAPON, 1999). Trata-se de uma visão pessimista sobre o papel do direito na vida contemporânea. Este argumento será melhor discutido mais adiante.

Habermas (1997), por sua vez, faz duas críticas à judicialização. A primeira crítica está intrinsecamente ligada a sua concepção de democracia. Por isso, será explicitado de forma rápida e sucinta o papel ocupado pelo Direito na democracia procedimental habermasiana.

A comunicação tem papel central na democracia de Habermas (1997). Por meio dela, as *demandas moleculares* passariam a direitos e princípios coletivos. Esse agir comunicacional orientado para o entendimento ainda garantiria a representatividade individual no coletivo, por conseguinte, a legitimidade do modelo.

O sistema político, que deve continuar sensível a influências da opinião do povo, conecta-se com a esfera pública (cidadãos) e com a sociedade civil

(incubadora de demandas moleculares), por meio da atividade dos partidos políticos e através da atividade eleitoral dos cidadãos. Os intermediários utilizariam o direito como uma cápsula que abriria as portas e tornaria possível a absorção de demandas por parte do sistema político. O sistema jurídico teria papel fundamental por ser de possível utilização de todos os outros sistemas.

Fazer com que a efetividade dos direitos sociais seja subsumida ao campo do direito, por fora, portanto, do terreno livre da sociedade civil, conduziria a uma cidadania passiva de clientes, em nada propiciaria a uma cultura cívica e às instituições da democracia.

Tocqueville (2004) registrou a possibilidade de que a igualdade pudesse trazer perda de liberdade. A igualdade somente traria bons frutos quando acompanhada de uma cidadania ativa, cujas práticas levassem ao contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos pelos quais o direito deveria zelar, abrindo a todos a possibilidade de intervenção no processo de formação da vontade majoritária.

Vianna (1999) faz uma crítica ao trabalho de Habermas (1997) ao explicar que o modelo de democracia deliberativa defendido por Habermas não comportaria a judicialização da política, tendo em vista que parte da ideia de que os direitos comunicativos e de participação de uma livre e ativa cidadania são centrais para a criação da lei. Em razão disso, a função da Corte Constitucional seria a de zelar pelo respeito aos procedimentos democráticos para uma formação da opinião e da vontade política a partir da própria cidadania, “(...) e não a de se arrogar o papel de legislador político” (VIANNA, 1999, 32)

Outro complicador apontado por Habermas (1997) é a difícil delimitação da ação de cada poder estabelecido. Sua ausência pode estimular o ativismo judicial, advindo da interpretação das leis por parte dos juízes, que, por vezes, assumiriam papel de legisladores sem estarem preparados, assim como os legisladores também não estão aptos para julgar os juízes quanto à aplicabilidade correta das leis.

Garapon (1996) também argumenta que a judicialização produziria danos à liberdade, mesmo que relacionado a uma maior igualdade. Assim como em Tocqueville (2004) e suas assombrosas previsões de democracia, pode-se deduzir que Garapon (1996) trabalha com o binômio igualdade/liberdade de forma perigosamente inversa e proporcional. Em outras

palavras, havia a preocupação de que a igualdade em sua plenitude fosse transformada pela falta de liberdade. O diagnóstico resumido é:

A brutal aceleração da expansão jurídica não é conjuntural, mas ligada à própria dinâmica das sociedades democráticas. “Nós não nos tornamos mais litigantes porque as barreiras processuais caíram. A explosão do número de processos não é um fenômeno jurídico, mas social. Ele se origina da depressão social que expressa e se reforça pela expansão do direito.” O prestígio contemporâneo do juiz procede menos de uma escolha deliberada do que de uma reação de defesa em face de um quádruplo desabamento: político, simbólico, psíquico e normativo. [...] O juiz surge como um recurso contra a implosão das sociedades democráticas que não conseguem administrar de outra forma a complexidade e a diversificação que elas mesmas geraram (GARAPON, 1996, p. 26).

O diagnóstico da sociedade moderna é feito baseado na assunção de que faltam instâncias de representação coletiva em diversas esferas sociais. Nesse sentido, cada vez mais individualizadas e perdidas, as pessoas recorreriam à instituição que melhor responde aos apelos também individuais. Transformados em cidadãos clientes, as instituições coletivas tradicionais estariam com os dias contados, pois não seriam capazes de responder a demandas individuais. Sendo assim, “(...) o sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda de espírito público” (GARAPON, 1996, p.50).

O enfraquecimento das instituições coletivas de representação levaria ao seu fim. Os juízes seriam a última referência. O Juiz, então,

(...) é chamado a socorrer uma democracia na qual um legislativo e um executivo enfraquecidos, obcecados pelos fracassos eleitorais contínuos, ocupados apenas com questões de curto prazo, reféns do receio e seduzidos pela mídia, esforçam-se em governar, no dia a dia, cidadãos indiferentes e exigentes, preocupados com suas vidas particulares, mas esperando do político aquilo que ele não pode dar: uma moral, um grande projeto (GARAPON, 1996, p. 48).

Neste ponto, pode-se destacar que o argumento possui similitude ao colocado por Schumpeter (1984). O cidadão e seu estoque de conhecimento e informações é limitado; ligado à vida diária e a sua realidade. Consiste das coisas que interessam diretamente ao indivíduo (família, negócios, amigos)

para os quais ele envolve uma espécie de responsabilidade induzida por uma relação direta com os efeitos favoráveis e desfavoráveis de um determinado curso de ação.

Com o senso de responsabilidade restrito (pela falta de conhecimento amplo e familiaridade), as grandes questões políticas têm lugar de pouco interesse na mentalidade do cidadão. Isso explica, por exemplo, porque o eleitor não se considera responsável pelos atos efetuados pelos políticos que ele elegeu.

A passagem de Garapon (1996) utilizada acima, tem bastante semelhança com uma famosa e sombria passagem no segundo volume de Tocqueville (2004), em “Democracia na América”:

Vejo uma multidão incalculável de homens semelhantes e iguais que giram sem repouso em torno de si mesmos para conseguir pequenos e vulgares prazeres que enchem a sua alma. Cada um deles, retirado à parte, é como que alheio de todos os outros: seus filhos e seus amigos particulares formam para ele toda a espécie humana; quanto ao resto de seus concidadãos, está ao lado deles, mas não os vê; toca-os com as mãos mas não os sente – cada um só existe em si mesmo e para si mesmo e, se ainda lhe resta uma família, podemos dizer pelo menos que pátria não tem (TOCQUEVILLE, 2004, p.389-390).

Outro problema seria ocasionado pelo “excesso” de igualdade. Esta, atribuída e efetivada pela judicialização, está ligada a um movimento de diminuição da liberdade, que ocorreria devido ao estabelecimento de funções reguladoras com cada vez mais frequência e em espaços antes inalcançáveis.

A invocação indiscriminada do direito e dos direitos tem por efeito submeter ao controle do juiz aspectos inteiros da vida privada, antes fora de qualquer controle público. Pior, essa “judicialização” acaba por impor uma versão penal a qualquer relação – política, administrativa, comercial, social familiar, até mesmo amorosa – a partir de agora decifrada sob o ângulo binário e redutor da relação vítima/agressor (GARAPON, 1996, p. 28).

Garapon (1996), assim como Tocqueville (2004), argumenta que a igualdade iminente só seria benéfica no caso de os juízes utilizarem o “papel inédito” para fomentar a participação e cidadania ativa. Os indivíduos seriam

incentivados, pelo juiz, a procurarem instituições tradicionalmente coletivas para solucionar seus problemas.

Em suma, os principais estudos que dão conta da ampliação da via judiciária para a tomada de decisões coletivas dividem-se em dois grandes eixos. O substancialista – representado principalmente por Cappelletti, Dworkin e Vianna – enxerga o fenômeno como uma consequência do fortalecimento da democracia. Dois fatores estão no pano de fundo dessa análise: (1) A efetividade dos direitos individuais (fruto do acesso ampliado a justiça) aliada a uma (2) crença na possibilidade que o mesmo direito demandado individualmente e por várias pessoas pode produzir um direito coletivo e legítimo.

O eixo procedimentalista – representado, principalmente, por Habermas e Garapon – aponta problemas nessa ligação entre judicialização e democracia. Garapon (1996) afirma que o judicializar está ligado justamente à falência das instituições democráticas tradicionalmente coletivas. Além disso, juntamente à ampliação do fenômeno, aumenta o isolamento social. Habermas (1997), por sua vez, entende que o papel do Direito é dar forma às demandas emanadas da sociedade e não efetivar direitos. Aponta, ainda, problemas pontuais como a difícil delimitação da área de atuação de cada poder.

Não obstante as diferentes contribuições analíticas, algumas percepções permeiam os trabalhos, sendo reconhecido o Poder Judiciário como um conjunto de “instituições estratégicas nas democracias contemporâneas, não limitada às funções meramente declarativas do direito, impondo-se como uma agência indutora de um efetivo poder de *checks and balances*.” (OLIVEIRA, CARVALHO, 2002, p. 22).

2. Campos dos Goytacazes: política e intervenções judiciais

O presente trabalho se ocupa da explicação de um fenômeno local: as intervenções judiciais nos processos eleitorais em Campos dos Goytacazes entre 2004-2011. O cenário caótico pode ser revelado com alguns dados. Neste período, foram 8 (oito) intervenções judiciais, além de 7 (sete) prefeitos empossados em 7 (sete) anos. Sendo assim, o primeiro passo desta jornada empírica é: a) remontar o período político no qual ocorreram as intervenções judiciais; b) compreender a autoimagem e o posicionamento do judiciário diante do imbróglio; e c) utilizar teorias, fontes e dados empíricos auxiliares na análise da relação entre político e cidadão no município.

2.1. A cena política do município: uma contextualização política das intervenções

Este ponto objetiva ilustrar o panorama político no qual ocorreram as decisões judiciais com impacto direto no executivo municipal, bem como localizar as intervenções no tempo entrelaçadas a uma descrição das circunstâncias políticas. Em seguida, num organograma, serão pontuadas e resumidas as principais informações sobre intervenções judiciais e períodos de governo de cada prefeito numa linha do tempo.

Esta seção tem um caráter descritivo. Para tanto, foram utilizadas como fontes jornais virtuais. A razão para esta escolha é que os jornais impressos da cidade de Campos dos Goytacazes têm um caráter partidário bastante evidente, embora não admitido ou explicitado. Evidentemente, o posicionamento político não é uma exclusividade local. Por isso, a busca por notícias divulgadas em sítios com abrangência nacional vislumbra um maior distanciamento.

A vida política do município de Campos dos Goytacazes desde 2004 é marcada por intervenções judiciais. No período de 2004 a 2001 (7 anos), foram 7 (sete) prefeitos empossados – alguns interinamente outros por via eleitoral – por períodos diversos, desde poucas horas até anos. Este simples apontamento dá uma ideia da movimentação na gestão municipal.

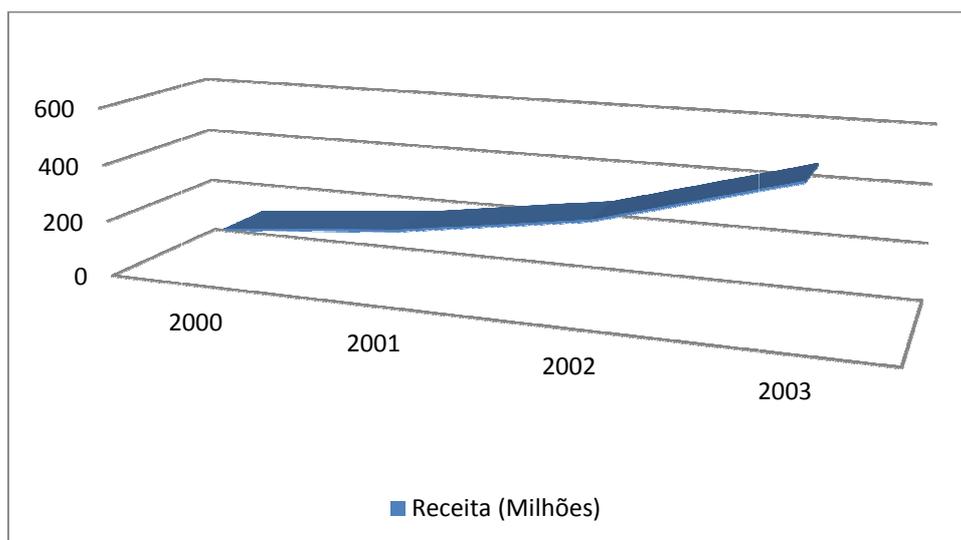
A primeira intervenção direta aconteceu entre os turnos do pleito municipal regular realizado em outubro de 2004 que elegera, em 2º turno, os candidatos Carlos Alberto Campista e Toninho Viana, prefeito e vice-prefeito de Campos, respectivamente. Todavia, para que se compreenda o cenário político em que ocorreu a intervenção judicial é essencial um panorama predecessor.

Os principais candidatos a prefeito nas eleições regulares de 2004 eram Arnaldo Vianna (PDT) e Geraldo Pudim (PMDB). O primeiro era o prefeito em exercício (2000-2004), com mandato obtido com o apoio de Anthony Garotinho, ex-governador (1998-2002) e ex-prefeito da cidade. A aliança ainda durou pouco mais de dois anos, até meados de 2002. No rompimento, Arnaldo Vianna alegou como razão o fato do ex-governador intervir demasiadamente na gestão municipal. Por sua vez, Anthony Garotinho afirmou que Arnaldo Vianna se afastou quando ele tentou impedir fraudes no governo e o acusou de traição.

O resultado desta ruptura foi uma grande disputa nas eleições regulares de 2004. Já que, a sucessora de Anthony Garotinho no governo estadual foi sua aliada – e esposa – Rosinha Garotinho.

Sendo assim, estavam envolvidas na disputa duas grandes forças políticas e econômicas no estado. De um lado, o grupo liderado por Arnaldo Vianna, que detinha o controle da prefeitura e, pela via econômica, um orçamento que triplicou (no ano 2000, 143 milhões, em 2003, 483 milhões; Gráfico 5), uma quantia cada vez maior de *royalties* – advindos da exploração do petróleo (Gráfico 1). Do outro lado, havia o grupo liderado por Anthony Garotinho, de posse do governo estadual.

Gráfico 5: Variações no orçamento da prefeitura de Campos dos Goytacazes (RJ) entre 2000/2003



Fonte: Agência Nacional de Petróleo.

Assim como os acontecimentos insinuavam, ocorreu uma disputa acirrada. Nos programas sociais, a rivalidade ficou bastante evidente. Por parte do poder estadual, vigoravam programas sociais – como o “cheque cidadão”³, o “Morar Feliz”⁴ e a distribuição de “Kits escolares”⁵. A prefeitura, por sua vez, tinha o “Vale alimentação”⁶, além da gestão do programa do governo federal “Bolsa Família”⁷. Todos foram implantados e/ou fortalecidos na época das eleições. Essa forte competição fez com que os diversos programas assistenciais fossem suspensos pela justiça eleitoral. Uma notícia veiculada no sítio do PSDB foi selecionada na íntegra para ajudar a ilustrar o que aconteceu:

Fiscais do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) apreenderam ontem 396 kits escolares – pasta, mochila, lápis e cadernos – que estavam sendo distribuídos no Ciep Nina Arueira, na Penha, periferia de Campos. A distribuição, feita pelo governo do estado, está proibida desde sábado, quando a juíza da 76ª Zona Eleitoral de Campos, Denise Apolinário, decidiu vetá-la a

³ O programa consistia, resumidamente, em fornecer o valor de R\$ 100,00 (algo em torno de \$30,00 dólares na época) a pessoas que comprovassem necessidades básicas.

⁴ Programa previa a construção de casas populares com mensalidade de R\$1,00.

⁵ O kit escolar era composto por pasta, mochila, lápis e cadernos (TERRA, online. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/eleicoes2004/interna/0,,O1403498-EI2542,00.html>>. Acesso em: 10 maio 2010).

⁶ Programa similar ao Cheque Cidadão, também provendo R\$100,00 aos beneficiários.

⁷ Consiste na ajuda financeira às famílias pobres, definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 10,00 até 140,00 e extremamente pobres com renda per capita até R\$ 10,00. (SMAS, online. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/SMAS.ppt>>. Acesso em: 10 maio 2010).

pedido do Ministério Público Estadual. Cinco pessoas que faziam a entrega foram presas pela Polícia Federal e prestaram depoimento ontem à noite.

A juíza de Campos proibiu a distribuição do kit escolar e do Cheque Cidadão e o cadastramento para o projeto Morar Feliz – que prevê a construção de casas populares com mensalidades de R\$ 1, todos do governo do estado, além do Bolsa Família, do governo federal, e do Vale Alimentação, da prefeitura. Os programas estão suspensos até domingo, dia da eleição. Os candidatos Geraldo Pudim (PMDB), apoiado pelo casal Garotinho, e Carlos Alberto Campista (PDT), que tem o apoio do prefeito Arnaldo Vianna, têm até sexta-feira para se defender na Justiça da acusação de abuso de poder econômico e político. Os dois seriam beneficiados pelo incremento dos programas sociais no município no período eleitoral.

Denúncias sobre entregas à noite

A delegacia da Polícia Federal de Campos confirmou ontem à noite que os kits tinham sido apreendidos e que estava ouvindo os detidos, sem divulgar nomes. O material foi recolhido pelo TRE. Os fiscais vão apresentar hoje um relatório à juíza eleitoral Maria Tereza Gusmão. Os fiscais também receberam ontem denúncias de distribuição de cestas básicas na localidade de Santa Cruz, a sete quilômetros do Centro de Campos, mas não conseguiram confirmar.

Denúncias de que programas sociais proibidos estariam sendo utilizados como moeda eleitoral – o que está sendo chamado de “boca noturna”, já que a distribuição seria à noite- também têm mobilizado fiscais do TRE.

O pedido de suspensão de todos os projetos sociais no município até as eleições foi feito pelos sete promotores do Ministério Público em Campos. Eles enviaram relatório à juíza Denise Apollinária apontando indícios de que os programas sociais, tanto por parte do estado quanto pela prefeitura, estariam sendo usados para favorecer os candidatos no segundo turno.

No último domingo, já depois da proibição judicial, o Cheque Cidadão do governo do estado era distribuído na Favela Tira-Gosto. Os fiscais do TRE foram chamados, mas não entraram na favela por considerar a área perigosa. A PM foi chamada, mas nem assim os fiscais entraram.”(SIC) (PSDB, 2010).

Esta é somente uma das inúmeras denúncias que provinham de variadas fontes, como partidos políticos, imprensa em geral e Ministério Público. Tratavam-se de denúncias sobre contratação ilegal de funcionário na prefeitura às vésperas das eleições e sobre altas quantias de dinheiro em espécie na sede de partidos na véspera das eleições – possivelmente para utilização de compra de votos e boca de urna. Não é o relato exato dos fatos que se objetiva aqui, mas uma descrição do “clima” político que passava a cidade em 2004.

O acirramento da disputa eleitoral entre o candidato apoiado pelo poder municipal e o apoiado pelo poder estadual também que pode ser verificado, em outros aspectos, como por exemplo, na mudança da sede do governo estadual para a cidade de Campos dos Goytacazes poucos dias antes da votação.

O Ministério Público determinou que, no dia da realização do segundo turno, tropas federais e quinhentos soldados do exército fiscalizassem seu andamento. Ainda assim, duas emissoras de rádio e uma de televisão fechada foram tiradas do ar pela justiça eleitoral, acusadas de fazerem propagandas ilegais para os candidatos (UOL, 2010).

No primeiro turno pelo aliado de Anthony Garotinho, Geraldo Pudim ficou em primeiro lugar. Porém, no segundo turno Carlos Alberto Campista e Toninho Viana foram eleitos prefeito e vice-prefeito, respectivamente (Tabela 1).

Tabela 1 – Resultado das eleições em Campos dos Goytacazes em 2004.

Primeiro Turno 03.10.2004		Segundo Turno 31.10.2004	
CANDIDATOS	VOTOS	CANDIDATOS	VOTOS
Geraldo Pudim	82.345	Carlos Alberto Campista	131.363
Carlos Alberto Campista	62.210	Geraldo Pudim	109.309
Paulo Feijó	61.319	BRANCOS, NULOS E ABSTENÇÕES	
Makhowl Moussallém	33.628	Abstenção	50.754
		Branco	2.721
		Nulo	8.959
		Total	62.434

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

No dia 22 de outubro, dias após as eleições do primeiro turno, por decisão do desembargador Roberto Cortes (**intervenção 1**)⁸, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o então prefeito Arnaldo Vianna foi afastado do executivo municipal, que passou a ser ocupado pelo vice-prefeito, Geraldo Pudim, de quem se tornara o principal adversário e concorrente direto do prefeito afastado no processo eleitoral que corria. Porém, por uma liminar

⁸ Durante a descrição serão sinalizadas as intervenções estudadas e sistematizadas ao final deste tópico.

expedida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, foi reconduzido ao cargo em menos de 24 horas.

Em 13 de maio de 2005, com cinco meses de mandato, o prefeito Carlos Alberto Campista (PDT) e seu vice, Toninho Viana, foram cassados pela Justiça Eleitoral e as eleições anuladas (**intervenção 2**). A sentença da juíza Denise Apolinário, da 76ª Zona Eleitoral (Campos dos Goytacazes/RJ), acusou o então candidato Carlos Alberto Campista de captação de sufrágio (compra de votos) e de beneficiar-se do uso da máquina pública do município para conquistar votos irregularmente.

Na mesma sentença, o candidato do PMDB, Geraldo Pudim, a então governadora Rosinha Garotinho e seu marido, o ex-governador Anthony Garotinho, foram julgados inelegíveis por três anos. A acusação foi de uso da máquina do estado para eleger o candidato do partido.

Contudo, a sentença desfavorável aos três políticos acabou sendo revista pelo TRE. Com a cassação de Carlos Alberto Campista, Alexandre Mocaiber – ligado ao grupo do ex-prefeito Arnaldo Vianna –, nesta época presidente da Câmara de Vereadores, assumiu interinamente a prefeitura até as novas eleições, ocorridas em 2006. Mocaiber concorreu com Geraldo Pudim e, em 26 de março de 2006, foi eleito prefeito, tendo Roberto Henriques como seu vice (Tabela 2).

Tabela 2 – Resultado das eleições em Campos dos Goytacazes de março de 2006.

Primeiro Turno 12.03.2006		Segundo Turno 26.03.2006	
CANDIDATOS	VOTOS	CANDIDATOS	VOTOS
Alexandre Mocaiber	93.628	Alexandre Mocaiber	129.096
Geraldo Pudim	99.002	Geraldo Pudim	102.282
		BRANCOS, NULOS E ABSTENÇÕES	
		Abstenção	62.915
		Branco	3.965
		Nulo	9.173
		Total	76.053

Fonte: TRE.

Em 11 de março de 2008, Alexandre Mocaiber foi afastado do cargo por 180 dias por suposto envolvimento devido a irregularidades em licitações públicas da prefeitura, atendendo a um pedido do Ministério Público Federal em Campos dos Goytacazes (**intervenção 3**). Nessa ocasião, a Polícia Federal prendeu no Rio de Janeiro e em Campos dos Goytacazes, 14 acusados de participar do esquema de fraude para contratação de funcionários terceirizados para obras emergenciais no município e de empresas promotoras de *shows* na cidade (TRIBUNA DE IMPRENSA, 2010).

Dentre os presos estavam secretários municipais, empresários, o procurador-geral do município, o secretário de obras do município, um assessor do prefeito, o coordenador de bolsas de estudo da prefeitura, o secretário de Fazenda, além de empresários (O GLOBO, 2010).

Embora não tenha sido alvo de um mandado de prisão, o prefeito Alexandre Mocaiber teve a casa vasculhada pela Polícia Federal. Segundo esta e o Ministério Público Federal (MPF), o grupo instalado na prefeitura fraudou licitações para a contratação de pessoal que foram vencidas pela Fundação José Pelúcio Ferreira e pela filial de Nova Iguaçu da Cruz Vermelha, que funcionavam como "laranjas" do esquema.

Na época, o Ministério Público e a Polícia Federal afirmaram que a Fundação José Pelúcio contratou algo em torno de 15 mil funcionários sem concurso para a prefeitura e a filial de Nova Iguaçu da Cruz Vermelha. Eles recebiam salários menores do que os efetivamente pagos pela prefeitura e o excedente era dividido entre os membros do grupo. O prejuízo estimado aos cofres públicos foi de R\$ 240 milhões e parte dos contratos era paga com recursos do Programa de Saúde da Família e dos *royalties* do petróleo.

Com o afastamento do prefeito Alexandre Mocaiber, Roberto Henriques (vice-prefeito) assumiu a prefeitura. Todavia, em torno de dois meses uma autorização judicial reconduziu o prefeito ao cargo em 25 de abril de 2008. A autorização foi dada à Câmara municipal pelo presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Humberto Gomes de Barros (STJ, 2010).

Mais adiante, nas eleições regulares de 2008, dois candidatos – Arnaldo Vianna (PDT) e Rosinha Garotinho (PMDB) – polarizaram a disputa. A eleição de 2004 parecia ainda inacabada. O candidato do PDT participou de todo o processo eleitoral, com horário na televisão e rádio, participou de debates e

seu nome constava nas urnas eletrônicas. Todavia, tudo ocorreu com o registro de sua candidatura entre recursos e cassações, mas a candidatura aparecia como apto a participar do processo eleitoral em 19 de agosto de 2008, no sítio do TSE (SRZD, 2010). Em vários programas eleitorais o assunto era tratado, obviamente, de acordo com o interesse dos candidatos. Ou seja, o candidato afirmando estar em condições e o opositor dizendo que não. No sítio do TSE aparecia a situação do candidato como apto (indeferido com recurso) (TSE, 2010). Entretanto, logo após a eleição (08/11), vencida por Rosinha Garotinho, o registro foi cassado e os mais de cem mil votos foram considerados nulos após o segundo turno (**intervenção 4**) (Tabela 3).

Tabela 3 – Resultado das Eleições em Campos dos Goytacazes (2008)

Primeiro Turno			Segundo Turno	
CANDIDATOS	PARTIDO	VOTOS	CANDIDATOS	VOTOS
Rosinha Garotinho	PMDB	118.245	Rosinha Garotinho	135.955
Arnaldo Viana	PDT	108.210	Arnaldo Viana	113.638
Professora Odete	PC do B	26.952	BRANCOS, NULOS E ABSTENÇÕES	
Paulo Feijó	PSDB	3.686	Abstenção	57.521
Marcelo Vivório	PTN	936	Branco	4.007
Graciete Santana	PCB	S/D	Nulo	11.718
			Total	73.246

Fonte: TSE.

Antes disso, após o final do primeiro turno, ocorreu uma situação delicada e inusitada no processo eleitoral. Depois do primeiro turno, com as contas reprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, o deputado federal Arnaldo Viana (PDT) obteve impugnada sua candidatura à Prefeitura. O candidato teve os dois recursos impetrados no TRE rejeitados por unanimidade, e a questão foi julgada pelo TSE.

Sem uma definição, os votos destinados ao candidato do PDT foram computados, mas considerados nulos. Tal cenário daria vitória por ampla vantagem para a ex-governadora Rosinha Garotinho, que teve 74,70% dos votos válidos, contra 21,83% da Professora Odete (PCdoB). Paulo Feijó

(PSDB) apareceu em terceiro lugar, com 2,73%, e Marcelo Vivório (PRTB) teve 0,75% do total. Graciete Santana, do PCB, viveu uma situação semelhante a de Arnaldo e seus votos também foram considerados nulos. No entanto, o TSE confirmou a candidatura de Arnaldo, e a cidade teve um segundo turno.

No dia 27 de maio de 2010, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) cassou o mandato da prefeita eleita Rosinha Garotinho (**intervenção 5**) por abuso do poder econômico. Segundo o TRE-RJ, ela foi beneficiada por práticas panfletárias da rádio e do jornal “O Diário”, durante a campanha nas eleições 2008. Além da prefeita, foram condenados Anthony Garotinho, e três comunicadores da rádio “O Diário”. Como Rosinha Garotinho obteve mais de 50% dos votos, o tribunal convocou novas eleições para o município.

Na mesma nota em que divulgou a cassação, o TRE-RJ afirmou que, por precaução, iria aguardar eventuais recursos e embargos antes de divulgar o calendário eleitoral para as eleições suplementares em Campos dos Goytacazes. Ainda existia a possibilidade de um recurso junto ao TSE que a permitiria permanecer no cargo até seu julgamento (GLOBO, 2011). Com o afastamento de Rosinha do cargo, assumiu a Prefeitura de Campos o presidente da Câmara de Vereadores, Nelson Nahim (PR), irmão de Anthony Garotinho.

Em 15 de dezembro de 2010, Rosinha Garotinho retorna ao cargo de prefeita. A decisão foi tomada pelo ministro do TSE (, Marcelo Ribeiro. Na decisão liminar, o ministro determinou também a suspensão da realização de novas eleições para prefeitura do município – que, a esta época, já haviam sido marcadas para fevereiro de 2011 (**intervenção 6**). O processo que condenou o casal Garotinho voltaria à primeira instância da Justiça Eleitoral do Rio, sendo novamente julgado (GLOBO, 2011).

O imbróglio político e processual não chegou ao fim. Em 28 de setembro, a juíza da 100ª Zona Eleitoral de Campos dos Goytacazes, Gracia Cristina Moreira do Rosário, determinou a cassação dos diplomas da prefeita Rosângela Rosinha Garotinho e de seu vice, Francisco Arthur de Souza Oliveira, que ficaram inelegíveis por três anos, a contar da eleição de 2008. Também foram condenados no processo por abuso de poder econômico em razão de uso indevido de veículo de comunicação social o deputado federal

Anthony Garotinho e os radialistas Fábio Paes, Linda Mara Silva e Patrícia Cordeiro.

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral foi ajuizada pela Coligação "Coração de Campos" e pelo então adversário de Rosinha Garotinho na disputa à Prefeitura, Arnaldo França Vianna. A juíza Gracia Cristina Moreira entendeu que existiam provas de que a prefeita e os vice-eleitores haviam sido beneficiados por propaganda eleitoral irregular⁹ (TSE, 2011) (**intervenção 7**).

A prefeitura deveria então ser, novamente, comandada pelo presidente da câmara Nelson Nahin – irmão de Anthony Garotinho e cunhado da prefeita cassada. Este, por sua vez, pediu explicações ao TRE-RJ sob o teor da sentença. Um dia após a publicação da sentença, Nahin foi obrigado a tomar posse.

A posse ocorreu entre tumultos, protestos de seguidores da prefeita, que culminaram em confusão generalizada na câmara de vereadores, sendo necessários recessos e presença de policiais militares para garantir a segurança dos legisladores municipais (IN360, 2011).

No mesmo dia, algumas horas depois, uma decisão liminar do desembargador federal Sérgio Schwaitzer manteve no cargo a prefeita de Campos dos Goytacazes, Rosinha Garotinho, além de suspender a inelegibilidade imposta ao deputado federal Anthony Garotinho (**intervenção 8**). A liminar ficou validada por 30 dias (UOL, 2011).

Neste espaço, buscou-se, neste trabalho, uma ordenação das intervenções judiciais com impacto direto no executivo municipal atrelado a uma contextualização política; sempre à procura de uma narração descritiva, intentando o mínimo de juízos e o máximo de situar o leitor no imbróglio político na qual a cidade de Campos dos Goytacazes está envolvida nesses últimos tempos.

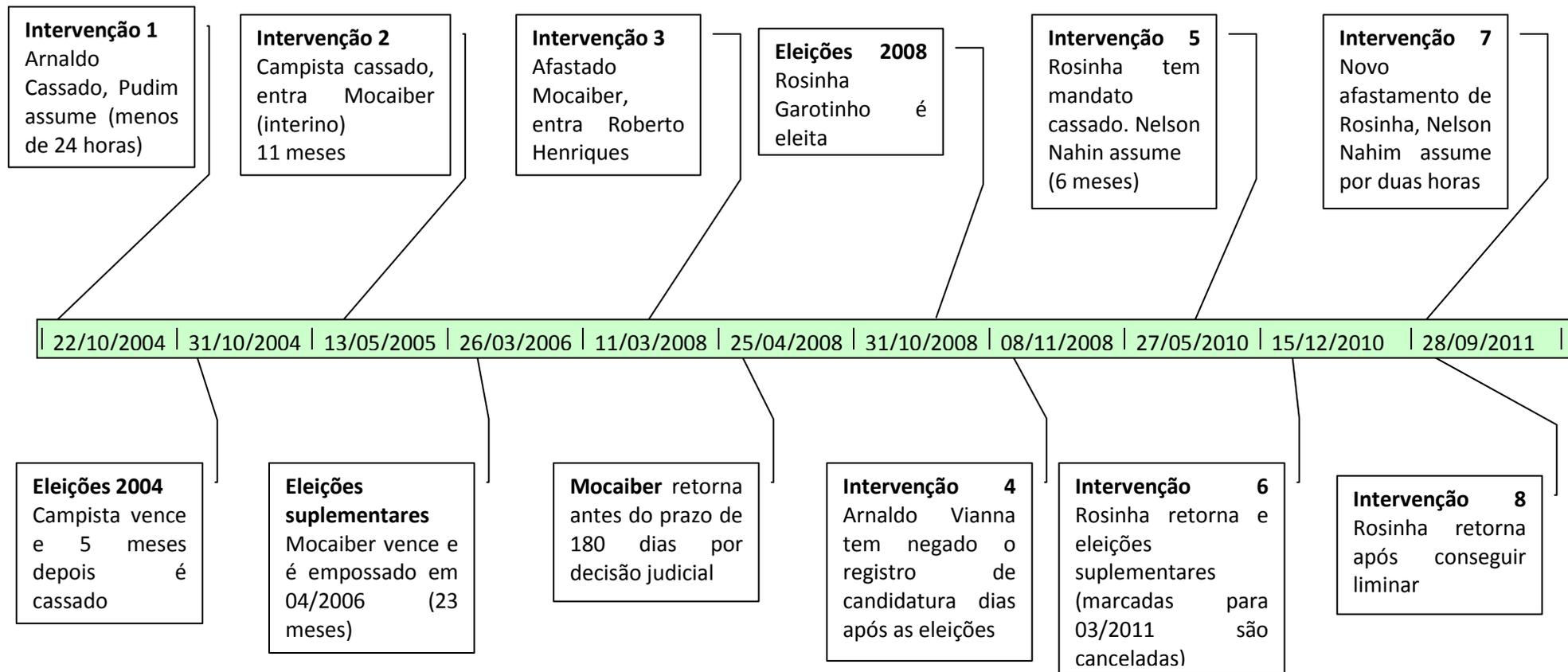
Reiterando, no período entre 2004 e 2011, foram oito intervenções, sete prefeitos empossados em sete anos, eleições suplementares que ocorreram de fato e outras marcadas e canceladas. Além disso, prefeitos foram empossados interinamente, por períodos diversos, que vão de horas a anos. Tal cenário

⁹ A reação da prefeita cassada – além de recursos jurídicos – foi acampar da prefeitura com seguidores, passou uma noite no pátio da sede da prefeitura, em discursos dizia que só sairia presa (FOLHA DA MANHÃ, online. Disponível em: <http://www.tre-rj.gov.br/site_novo/noticias/jsp/noticia.jsp?id=74944&sessao=0.3394213027946231>. Acesso em: 05 out. 2011). Ocorreram protestos na rodovia (BR 101) que passa pela cidade.

apresenta-se caótico no que se refere ao exercício do poder executivo na cidade.

Abaixo, segue o organograma que destaca as intervenções judiciais com impacto direto no poder executivo local e organiza os períodos de governo de cada prefeito no cenário contemplado.

Organograma: Intervenções judiciais com impacto direto no executivo municipal, eleições e período de governos dos prefeitos – Campos dos Goytacazes entre 2004-2011.



3. O Judiciário

Diante da descrição do cenário político, o próximo passo é compreender como o Judiciário se posiciona, como se enxerga neste processo. Como ele pretende atuar? Interferir ou não? Enfim, qual foi o papel do Judiciário, quer seja o atribuído pela sociedade ou incorporado pelo próprio Judiciário?

Sendo assim, o exame ocorrerá da seguinte forma: (1) ressaltar os desafios e dificuldades no ato de julgar e o papel do processo na sociedade contemporânea; e (2) fundamentação teórica e elaboração do *ethos* judicial aliada à análise das sentenças que culminaram em intervenção direta no executivo municipal.

3.1. A dificuldade do ato de julgar e o papel do processo da sociedade contemporânea

As pessoas frequentemente se veem na iminência de ganhar ou perder [um processo] muito mais em decorrência de um aceno de cabeça do juiz do que qualquer norma geral que provenha do legislativo (DWORKIN, 1999, p. 21).

Diferente do Poder Legislativo, o Judiciário tem uma característica particular: ela não pode se furtar a decidir. Os casos que chegam ao Judiciário precisam de uma solução, um julgamento. Além disso, esse julgamento tem que ser feito com os mecanismos, informações e leis presentes no momento. A postergação não é possível por motivo algum, incluindo a falta de uma lei que regulamente o caso.

Constituições não são um manual de regras no qual estão explícitas todas as situações com as quais o juiz pode se deparar. Logo, certo grau de discricionariedade parece inerente à própria atividade do juiz. Mais ainda, ao serem obrigados a decidir em casos polêmicos, ficam expostos, por exemplo, à opinião pública.

Recorre-se a justiça para que tome o lugar do fator político exatamente porque ela não pode deixar de decidir, correndo inclusive o risco de se expor a condenação da comunidade

científica ou da opinião pública [...] A justiça deve julgar com as informações que dispõe. Esta obrigação de julgar constitui a particularidade do julgamento judiciário (GARAPON, 1996, p. 161).

Julgar o juiz é fácil, mas é preciso ter em mente, ao analisar o papel do Judiciário, a difícil missão do ato de julgar. A complexidade envolvida num julgamento, as múltiplas facetas envolvidas, o próprio instrumento: o processo. Sobre o modo como os juízes devem julgar, Dworkin (1999) tem uma passagem interessante acerca do modo como a população da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos acham que os juízes deveriam agir, sobre quais bases os estes deveriam se apoiar na tomada de decisões.

Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, a opinião mais popular insiste em que os juízes devem sempre, a cada decisão, seguir o direito em vez de tentar aperfeiçoá-lo. Eles podem não gostar do direito que encontram (...) mas ainda assim devem aplicá-lo. Infelizmente, de acordo com essa opinião popular, alguns juízes não aceitam essa sábia submissão; velada ou abertamente, submetem a lei seus objetivos ou opiniões políticas. São estes os mau juízes, os usurpadores, os destruidores da democracia.

Essa é a resposta mais popular à questão da fidelidade, mas não é a única. Algumas pessoas sustentam o ponto de vista contrário, de que os juízes devem tentar melhorar a lei sempre que possível, que devem ser sempre políticos, no sentido deplorado pela primeira resposta. Na opinião da minoria, o mau juiz é o juiz “mecânico”, que faz cumprir a lei pela lei, sem se preocupar com o sofrimento, a injustiça ou a ineficiência que se seguem. O bom juiz prefere a justiça à lei (DWORKIN, 1999, p. 25).

Segundo Dworkin (1999), as duas opiniões divergentes se baseiam na ideia de que o Direito é apenas uma questão de fato. Todavia, na versão acadêmica não se admite o ponto de vista da simples questão de fato e distanciamento da moralidade. Um juiz deve decidir não simplesmente quem vai ter o quê, mas quem agiu bem, quem cumpriu com suas responsabilidades de cidadão, e quem, de propósito, por cobiça ou insensibilidade, entre outros inúmeros fatores, ignorou suas próprias responsabilidades.

O julgamento é sempre mais complexo: “O juiz, portanto, não tem nenhuma opção, a não ser usar seu discernimento para criar uma nova norma,

preenchendo as lacunas onde o direito silencie e tornando-o mais preciso onde for vago” (DWORKIN, 1999, p. 27).

O autor norte-americano divide um processo em três tipos de questões: *questões de fato, questões de direito e as questões de moralidade*:

A primeira dessas questões, a questão de fato, parece bastante direta. Se os juízes divergem quanto aos fatos concretos e históricos envolvidos na controvérsia, sabemos sobre o que estão divergindo e que tipo de evidência decidiria q questão caso ela estivesse disponível. A terceira questão, da moralidade e fidelidade é muito diferente, apesar de igualmente conhecida. As pessoas muitas vezes divergem quanto ao que é certo e errado em termos morais, e esse tipo de divergência não suscita nenhum problema especial quando se manifesta no tribunal. Quer dizer, porém, da segunda questão, a do direito? Advogados e juízes parecem divergir com muita frequência sobre a lei que rege um caso; parecem divergir, inclusive, quanto às formas de verificação a serem usadas (DWORKIN, 1999, p.38).

As informações são sempre insuficientes e incompletas. Por isso, chega sempre o momento em que o juiz deve interromper a cadeia de argumentos e agir como se todos os elementos lhe tivessem sido fornecidos (GARAPON, 1996).

O objetivo deste estudo não é uma discussão sobre o Direito, tampouco sobre as formas e meios utilizados pelos juízes numa decisão. Neste momento, o que se ressalta é a alta complexidade do ato de julgar. Não há um manual de regras e o julgamento parece estar sempre em movimento. Defende-se, neste trabalho, o pressuposto de que o ato de julgar é complexo – e isto é levado em conta na análise posterior.

O julgamento judiciário é sempre um julgamento em situação e, podemos acrescentar, de uma situação. O que lhe dá força e ao mesmo tempo fragilidade. [...] Não existe julgamento “puro”, livre das condições físicas de sua realização. [...] É preciso desconfiar das representações ideais que concebem o julgamento ao final de um debate completo e bem argumentado. A realidade é outra: mais do que um processo, trata-se de uma evolução; mais do que um sentido de uma norma aplicada a uma situação, trata-se de uma construção comum do sentido de um caso. Portanto, é essencial pensar a decisão final como produto de uma multitude de pequenas decisões tomadas por atores os mais diversos (GARAPON, 1996, p. 163).

Se julgar é complexo, a ferramenta, o meio pelo qual ocorrem os julgamentos não fica atrás. Segundo Garapon (1996, p. 86), o “(...) processo não é nada mais do que um prévio acordo quanto à maneira exata de saber e igualmente de não saber, de esquecer (anistia), ou de ignorar (anulação)”.

Essa ferramenta antiga e pouco alterada durante a história da humanidade persiste como a forma pela qual as decisões.

Um processo é uma construção muito antiga e muito frágil. As regras que o enriqueceram ao longo dos séculos ainda não o tornaram totalmente imune a defeitos. Aliás, algum dia ele o será? O que existe de mais frágil que um testemunho? De mais sugestivo do que uma confissão? De mais evanescente que a impressão de uma audiência? O processo é um jogo de pressões legítimas que devem paralisar as pressões ilegítimas, aquelas que vem de fora (GARAPON, 1996, p. 91).

Alguns pontos, neste tópico, devem ser destacados como pressupostos e percepções que permaneceram como pano de fundo na análise subsequente. Julgar é complexo. A discricionalidade devido a informações incompletas parece algo inerente à atividade do juiz, sendo pouco provável que se desenrole sem tais atributos. O processo também possui atributos que merecem ser levados em conta. É um objeto/meio complexo, restringe. Como é o meio pelo qual ocorrem os processos, sempre irá influenciá-los; não há julgamentos “puros”.

A neutralidade parece algo inacessível aos juízes, mas não só a eles, cientistas, advogados, professores, entre outros. Enfim, a neutralidade não parece ser algo acessível aos seres humanos. Não é possível se decidir com apenas uma parte, separando-a das demais. Pode-se sim, ter uma parte predominante. Ressalte-se aqui que esta característica não invalida os julgamentos, nem a ciência, pois os procedimentos e métodos objetivam atenuar estas questões. Apenas as coloca nos plano dos humanos e fora de possíveis pedestais.

3.2. O Ethos como método e as sentenças como fontes

Estabelecidas algumas noções/pressupostos da análise, é importante destacar o enfoque teórico. O pressuposto inicial é de que, ao falar, um locutor ativa em seus destinatários certa representação de si mesmo, procurando controlá-lo. Nas sentenças, encontramos a "voz" do juiz.

Aristóteles desenvolveu o conceito do *ethos*, compreendido em sua Arte Retórica (IV a.C.) enquanto o caráter ou a imagem moral do orador que se constrói por meio do discurso, de modo a gerar ou aumentar adesão do auditório às teses apresentadas. Convém lembrar que – apesar dos vinte e cinco séculos que separam a composição do tratado e o presente – o gênero judiciário, um dos abordados na obra, ainda conta com figuras tais quais o júri, os advogados e o juiz.

O conceito de *ethos* foi recuperado no século XX pela análise do discurso. Dentre as diferentes abordagens, é relevante destacar o trabalho de Maingueneau (2005) na ampliação desse conceito. Diferentemente de Aristóteles – que observa o *ethos* na forma de comunicação predominante de sua época, o discurso verbal – observa a manifestação do *ethos* em um momento em que há múltiplas formas de comunicação, privilegiando a análise de textos escritos. A diferença é que não há a presença do orador, nem do público, cabendo ao próprio discurso a reconstrução desses elementos.

Ampliando mais ainda o conceito aristotélico de *ethos*, Maingueneau (2005) utiliza o conceito do *ethos pré-discursivo*.

O *ethos* está crucialmente ligado ao ato de enunciação, mas não se pode ignorar que o público constrói também representações do *ethos* do enunciador antes mesmo que ele fale. Parece necessário, então, estabelecer uma distinção entre *ethos* discursivo e *ethos* pré-discursivo (MAINGUENEAU, 2005, p. 22).

Em se tratando do gênero judiciário, depreende-se, no presente estudo, o *ethos* no sentido pré-discursivo e discursivo. A fonte para colher os elementos seria o texto no qual os juízes se colocam perante os casos julgados, o lugar onde é pertinente e necessária a argumentação, por parte dos juízes, acerca do veredicto: as sentenças.

A teoria de Maingueneau (2005) fornece diretrizes, também, para análises de instituições estáveis. Sendo assim, poderíamos observar a representação no imaginário coletivo de classes e grupos sociais.

O *ethos* pode ser concebido como mais ou menos fixo, convencional vs ousado, singular. É evidente que existem, para um dado grupo social, *ethes* fixados, que são relativamente estáveis, convencionais (MAINGUENEAU, 2005, p. 32).

Maingueneau (2005) detalha e sistematiza alguns pontos essenciais para a noção de *ethos* e fornece diretrizes para sua aplicação. Nesta construção, o *ethos* mantém sua essência discursiva e de interação, mas acrescenta que as recíprocas influências devem ser consideradas em seu contexto histórico social.

- o *ethos* é uma noção discursiva, ele se constrói através do discurso, não é uma “imagem” do locutor exterior a sua fala;
- o *ethos* é fundamentalmente um processo interativo de influência sobre o outro;
- é uma noção fundamentalmente híbrida (sociodiscursiva), um comportamento socialmente avaliado, que não pode ser apreendido fora de uma situação de comunicação precisa, integrada ela mesma numa determinada conjuntura sócio-histórica (MAINGUENEAU, 2005, p. 35).

A concepção de *ethos* é um estatuto associado a uma cena genérica ou a uma cenografia, uma “voz” indissociável de um corpo enunciante historicamente especificado. Com essa perspectiva, opta-se por uma concepção “encarnada” do *ethos* em que não há só a dimensão verbal, mas também o conjunto de determinações físicas e psíquicas ligados ao “fiador” pelas representações coletivas estereotípicas.

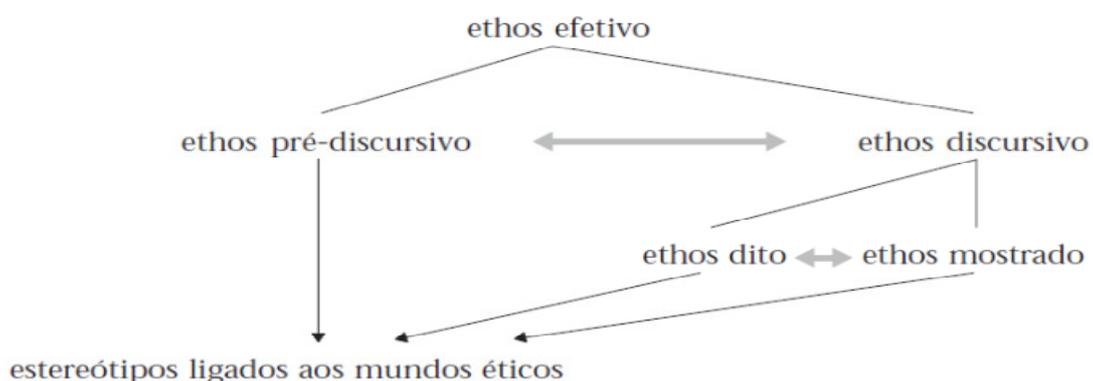
Assim, atribui-se a ele um “caráter” e uma “corporalidade”, cujos graus de precisão variam segundo os textos. O “caráter” corresponde a um feixe de traços psicológicos. Quanto à “corporalidade”, ela está associada a uma compleição física e a uma maneira de vestir-se. Mais além, o *ethos* implica uma maneira de se mover no espaço social, uma disciplina tácita do corpo apreendida através de um comportamento. O destinatário a identifica apoiando-se num conjunto difuso de representações sociais avaliadas positiva ou negativamente, em estereótipos que a enunciação contribui para confrontar ou

transformar: o velho sábio, o jovem executivo dinâmico, a mocinha romântica... (MAINGUENEAU, 2005, p. 41).

O ponto alto da teoria do autor francês é transformar uma análise teórica complexa – e que vem sendo modificada por ele durante anos – em instrumento de pesquisa. Pois, além do plano teórico, define pontos para análises de discursos provenientes de diversas fontes (escritos, publicitários, entre outros) e implementa o seu método em pesquisas. Segue abaixo os principais pontos que compõem o conceito de *ethos*. A interação entre os tipos é colocada no Gráfico 6.

O *ethos* de um discurso resulta da interação de diversos fatores: *ethos* pré-discursivo, *ethos* discursivo (*ethos* mostrado), mas também os fragmentos do texto nos quais o enunciador evoca sua própria enunciação (*ethos* dito) – diretamente (“é um amigo que lhes fala”) ou indiretamente, por meio de metáforas ou de alusões a outras cenas de fala, por exemplo. A distinção entre *ethos* dito e mostrado se inscreve nos extremos de uma linha contínua, uma vez que é impossível definir uma fronteira nítida entre o “dito” sugerido e o puramente “mostrado” pela enunciação. O *ethos* efetivo, construído por tal ou qual destinatário, resulta da interação dessas diversas instâncias. As flechas duplas do esquema abaixo indicam que há interação (MAINGUENEAU, 2005, p. 44).

Gráfico 6– Interações do conceito de ethos



Fonte: Maingueneau (2005).

A análise das sentenças provoca uma busca sobre o lugar que o judiciário pretende se colocar ao pronunciar sentenças, E como os magistrados pretendem representar-se por tal via. Quais elementos são necessários para

apreender a noção de *ethos*? Em outros termos, qual seria a fonte para encontrar a autorrepresentação dos juízes? O ato de julgar pressupõe o posicionamento e é na sentença que podemos encontrar a posição do juiz. Tal posicionamento não é feito separadamente da instituição que ele representa, ou seja, do judiciário.

3.3. Os pressupostos e subentendidos nas sentenças

Uma análise um pouco mais aprofundada no discurso utilizado nas sentenças judiciais se faz necessário, no intuito de mostrar a fragilidade de alguns conceitos utilizados pelos juízes. Para isso, a noção de pressupostos e subentendidos de Ducrot (1987) será discutida neste estudo.

A noção de *ethos dito* e *ethos mostrado* utilizada por Maingueneau (2005) é bastante similar à formulação de pressupostos e subentendidos de Ducrot (1987). O *ethos dito* e os pressupostos são encontrados no enunciado, estão na frase, conectados por conectivos e raciocínios lógicos e são de imediata observação.

O *ethos mostrado* e os subentendidos são os argumentos sugeridos, ou seja, o subentendido está na frase, mas não diretamente. Ao “acatarmos” o enunciado, automaticamente “acatamos” o subentendido. É esse processo que ilustra o subentendido: para dizer alguma coisa, faz-se o outro dizer o que se disse (DUCROT, 1987). Nas palavras do autor “(...) a pressuposição é parte integrante do sentido dos enunciados. O subentendido, por sua vez, diz respeito à maneira pela qual esse sentido deve ser decifrado pelo destinatário.”

Essas noções similares serão utilizadas para tentar entender o posicionamento, as bases sobre as quais os juízes se apoiaram ao pronunciar sentenças. Por meio de encadeamentos lógicos, foi preciso buscar a apreensão dos sentidos, dos conceitos. Feita a análise dos fragmentos da sentença, a questão recorrente era: “por que ele falou desse modo?”. Em outras palavras, o locutor apresenta sua fala como um enigma que o destinatário deve resolver.

Uma vez compreendia a teoria de fundo, passemos as análises das sentenças¹⁰.

3.3.1. Sentença I

Na sentença dos processos nº. 1.906/2004, 1.928/2004, ao argumentar sobre o abuso de poder econômico:

Acrescentou que, devido à situação socioeconômica em que os brasileiros vivem, as políticas sociais levadas a termo pelos governos são campo propício para que maus governantes deturpem o sistema de captação de votos, utilizando tais argumentos em benefício próprio ou dos candidatos que apoiam (AUTOR, ano?, p. 1).

Os pressupostos são: (1) Todos os brasileiros têm situação econômica que permitem aos governantes utilizar políticas sociais para captar votos; (2) Somente os maus políticos deturpam o sistema de captação de votos; e (3) Essa deturpação ocorre quando utilizam as políticas em benefício próprio ou para os candidatos que os apoiam.

O pressuposto (1) adere a todos os brasileiros uma característica que não é geral. Na pressuposição (2), o adjetivo “mau” subentende-se que são maus a partir das perspectivas do autor, mas que não define o que é ser mau. Também acentua que os bons não se utilizam da mesma forma para caracterização dos políticos, que é relativa no sentido que isto depende do ponto de vista de quem analisa. É possível que o emprego tenha ocorrido devido a uma intervenção ilícita que fragiliza um processo democrático: o pleito. Todavia, empregado dessa forma relativa, aproxima-se mais de um julgamento do indivíduo que de uma contraposição a regras gerais vigentes no país.

Os pressupostos (2) e (3) postulam que a ação do mau político é buscar benefícios eleitorais por meio de políticas sociais. Ora, como já foi mencionado neste trabalho¹¹, a racionalidade na ciência política indica que o interesse pela reeleição é característica essencial para o melhor desempenho econômico das

¹⁰ Processos no. 1.906/2004, 1.928/2004, 1.919/2004; 380/2009, 605/2009; 268/08, 316/08 e 317/08.

¹¹ Para ver mais, tópico “Relação Político e Cidadão na cidade de Campos dos Goytacazes”.

instituições econômicas (PRZEWORKI, 2003). Não se trata de julgar o julgado, mas sim de procurar confrontar as asserções com teorias da ciência política. Qual político não busca retorno eleitoral em suas práticas como governante? Seria interessante um governo que não buscasse uma reeleição ou eleição de um sucessor?

Alguns autores também argumentam que o objetivo da reeleição e maximização de votos possa produzir ineficiência econômica. Duas seriam as razões principais: a) A preocupação em conseguir a maioria dos votos e manter-se no poder leva à implementação de políticas com benefícios a curto prazo e custos a longo prazo; e b) Os benefícios podem ser atribuídos ao governo, mas os custos são difíceis de vincular a uma única causa (justamente por serem de médio ou longo prazo) (BORSANI, 2003).

Fica subentendido que os brasileiros são “presas fáceis” do político mau. A situação econômica não permite maior racionalização no momento do voto. As políticas sociais são argumentos ilícitos para utilização de propaganda eleitoral. Isso é fruto da visão histórica tutelar do Estado sobre os cidadãos.

Ainda na mesma sentença, o juiz considera que Arnaldo Vianna utilizou-se de poder político para conseguir apoio aos seus aliados Campista/Toninho. Eis a definição do juiz para **abuso de poder político**.

Existe abuso de poder político quando uma autoridade pública faz uso de prerrogativas inerentes ao poder/dever de que está investido, excedendo os limites da legalidade e de legitimidade, de modo a provocar situações de favorecimento impróprio a correligionários, aliados ou determinados candidatos eletivos (p. 8).

O pressuposto (1) consiste no fato de queo abuso de poder ocorre quando o uso das prerrogativas excede a legalidade e legitimidade. No pressuposto (2), tal excesso tem como consequência situações nas quais há favorecimento a correligionários, aliados ou determinados candidatos efetivos. Já no (3), esse favorecimento é impróprio.

Subentende-se que o favorecimento aos “correligionários, aliados ou determinados candidatos efetivos” é condição *sine qua non* ao se caracterizar o abuso de poder. Tal visão implica em diversos problemas políticos – já

descritos anteriormente. Como retirar o autointeresse das pessoas ou instituições? Qual a medida que os coloca como ilegais ou ilegítimos?

Pouco mais adiante o juiz adentra a discussão que permeou toda essa primeira parte:

Não há quem duvide que na dinâmica de um Estado Democrático de Direito o ocupante do cargo público possa exteriorizar sua preferência política e almeje fazer o seu sucessor, vez que tal fato coroa de êxito sua própria trajetória política.

O que a lei proíbe é o abuso que comete o administrador ao ultrapassar a fronteira do apoio pessoal para imiscuir a máquina pública em favor de concorrente ao pleito eleitoral. (p.9).

Neste trecho, na primeira parte em destaque, é possível observar alguns pressupostos: (1) Todos acreditam que o ocupante de cargo público possa exteriorizar sua preferência; (2) Todos acreditam que o ocupante de cargo público possa almejar fazer seu sucessor; (3) Fazer o sucessor coroa uma trajetória política; (4) A lei proíbe ultrapassar a fronteira do apoio pessoal; e (5) Ultrapassar o apoio pessoal é imiscuir a máquina pública em favor do concorrente ao pleito eleitoral.

Qual seria o limite do apoio pessoal? O juiz argumenta que seria o momento em que a máquina pública é imiscuída em favor de algum concorrente ao pleito. Onde e quando poderíamos apontar alguma ultrapassagem? O candidato da situação sempre estará entrelaçado ao mandato do seu “cabo eleitoral”, para o sucesso ou insucesso de sua candidatura, o limite é algo difícil de julgar.

Nesse primeiro ponto, fica destacado que os juízes, muitas vezes, parecem estar livres para realizarem debates superficiais sem adentrar profundamente em questões complexas. Utilizando-se de uma consistente redação e linguagem rebuscada, recorrem a conceitos do senso comum, tratando de forma definitiva e imperativa questões amplas e discutíveis.

3.3.2. Sentença II

Depois de fazer o que foi descrito acima, o juiz faz uma série de considerações normativas sobre os programas de transferência de renda e sobre o que deve ser a boa atitude dos governantes e o erro, ou seja, a implementação de programas de transferências de renda às vésperas das eleições sem dotar a população com infraestrutura.

Os programas de transferência de renda se constituem em decisivos componentes em favor de melhores condições de vida para a multidão sem-terra, sem-teto, sem-comida, sem-saúde, sem-cidadania, sem-dignidade em que se encontram milhões de brasileiros” (p.4).

O pressuposto (1) é de que programas de transferência de renda são fatores decisivos para melhorar as condições de vida de milhões de brasileiros. Brasileiros de segmentos da população, como sem-terra, sem-teto, sem-comida, sem-saúde, sem-cidadania, sem-dignidade.

Atente-se no trecho acima a normatividade do juiz quanto às políticas públicas. Neste momento, o juiz deixa o caso para se colocar diante dos programas de transferência de renda. Distancia-se do julgamento para posicionamentos de ordem geral e normativos.

Lá não estariam se os governantes de todos os níveis buscassem o aumento da demanda por trabalho, capacitando a população economicamente ativa, fomentando no âmbito de seu município, estado ou país o crescimento de atividades produtivas e geradoras de emprego (p.7).

No pressuposto (1), tal situação tem como responsável os governantes de todas as esferas, pois estes não buscam a solução. Como pressuposto (2), a solução seria o aumento da demanda de trabalho e capacitação da população economicamente ativa. Já no pressuposto (3), o caminho para implementar a solução é fomentar atividade produtivas e geradoras de emprego.

O caminho para a solução é recomendado, assim como o caminho errado. Segue mais um trecho da sentença:

Estratégia defeituosa, sob todos os pontos de vista, é implementar em ocasiões circunvizinhas das eleições

programas supostamente destinados a combater bolsões de miséria com distribuição de quinze, cinquenta, noventa e cinco reais, sem dotar esses locais de infraestruturas e as famílias de acesso a educação, saúde e capacitação profissional (p. 8).

O pressuposto (1) é de que a estratégia errada seria implementar programas que se baseiam em distribuição de quinze, cinquenta, noventa e cinco reais. Alguns elementos ainda perpassam tal assertiva. Já o pressuposto (2) refere-se à necessidade de que isto ocorra em situações circunvizinhas às eleições. O pressuposto (3) consiste na realização dos programas sem dotar as famílias de acesso à educação, saúde e capacitação profissional.

O programa rende votos, mas não põe fim a miséria transmitida de pai para filho, não cria consciência de cidadão, agentes do seu próprio destino. Mais ainda, tranveste-se da capa da absoluta ilegalidade tais atuações em quase concomitância com a disputa eleitoral (p.9).

O pressuposto (1) é de que o programa rende votos. O (2) consiste no fato do programa não acabar com a miséria que é transmitida de pai pra filho. De acordo com o pressuposto (3), o programa não cria consciência de cidadão. Já o (4) acredita que a consciência de cidadão o faz ser agente do próprio destino. Por fim, o pressuposto (5) é de que a concomitância com a disputa eleitoral o torna ilegal.

O destrinchar dos trechos em pressupostos e subentendidos permite duas observações gerais. Primeiro, os juízes, muitas vezes, parecem estar livres para realizarem debates superficiais, sem adentrar profundamente em questões complexas. Utilizando-se de uma consistente redação e linguagem rebuscada, recorrem a conceitos do senso comum. A forma de construção dos textos, rebuscada e de forma imperativa, fala de questões que têm natureza discutível de uma forma categórica e definitiva.

Neste trabalho, entende-se que o juiz só o faz porque a sociedade investe nele este poder. Dois pensamentos ilustram bem esse argumento sobre o Judiciário no Brasil. O primeiro elemento é a frase de autoria anônima:

“Decisão judicial não se discute, se cumpre!”. Como discutido anteriormente¹², os julgamentos são feitos por humanos e, como tal, estão sujeitos a erros; o que, de maneira nenhuma, invalida procedimentos judiciais. Outra frase largamente usada é: “A justiça é cega!” Não é! Nada é! Neste estudo, não se acredita em decisões humanas que não sejam tomadas por uma multiplicidade de valores e pequenas decisões.

Os juízes falam de questões complexas como se elas estivessem encerradas. A crítica, no entanto, ainda compreende que a decisão judicial – assim como as decisões majoritárias – é um procedimento de tomada de decisões coletivas em última instância.

Talvez o maior problema esteja nas demasiadas questões sem a discussão suficiente. A possibilidade do erro não é tão importante.

3.4. Ethos pré-discursivo

Tendo como pressuposto que o destinatário das informações cria uma representação de quem lhes fala, o que se pensa de um juiz quando este lê uma sentença? Qual é a visão da população ao receber sentenças como as estudadas aqui? Alguns trechos das sentenças dão uma noção sobre qual é a representação incorporada pelo juiz ao proferi-las.

No processo que cassou o prefeito Arnaldo Vianna, destacam-se alguns fragmentos para mostrar a ligação do discurso ao *ethos* pré-reflexivo. O juiz utiliza-se de argumentos vagos e gerais, tratando de variados assuntos, sem parecer haver um padrão ou conceitos estruturados.

No processo nº. 1.906/2004, 1.928/2004, 1.919/2004: “A multa deve ser fixada em grau máximo, especialmente pela sua missão pedagógica e preventiva, para refletir sobre a conduta presente e futura dos réus” (p.11).

O trecho acima mostra uma incorporação de um *ethos* parecido com o que Garapon (1996) chama de clerical do juiz. Ou seja, ao afirmar que a multa deverá ter um caráter pedagógico o juiz se coloca de graus acima, numa condição professoral, paternal, disciplinadora.

¹² Para mais, ver tópico “A complexidade do ato de julgar e o papel do processo nas sociedades contemporâneas”.

Garapon (1996) mostra certa preocupação com as ações pedagógicas utilizadas em julgamentos, sempre aproximando-as do espetáculo. Segundo o autor, o réu sempre deve ser julgado de acordo com suas ações. Ao utilizar-se de ações pedagógicas corre-se o risco da injustiça e espetacularização.

Ainda no mesmo processo:

A história política do Estado do Rio de Janeiro registra a administração Chagas Freitas como um modelo que fez do clientelismo sua plataforma principal. Exitosa no que diz respeito à geração de votos, mas um retumbante desastre para as perspectivas de futuro do Estado, pois deu início a crise política que progrediu e ainda devassa o Estado, expondo no cenário nacional nas últimas eleições de forma deplorável, com exemplos explícitos de degradação ética e institucional.

O Estado sai enfraquecido como ente federativo já que essa imagem negativa certamente prejudica a atuação nacional de bons parlamentares que poderiam ter papel mais efetivo em favor do Rio de Janeiro, que é a porta de entrada para o Brasil.

O que acontece aqui repercute para diversos países, com especial gravame de vivermos a era das relações econômicas globalizadas, de modo que a degradação da classe política fluminense conduz a uma sensação que nada mais pode ser feito para maior eficácia da gestão de recursos públicos e de que todo o país experimenta os níveis de desgoverno e comprometimento da máquina administrativa com práticas abusivas e ilegais.

O sistema político e a máquina pública em diversos municípios e no Estado do Rio de Janeiro precisam ser atingidos pela força mobilizadora da opinião pública – o que é completamente diferente das opiniões publicadas – para que não alcancemos situações parecidas com as cleptocracias africanas de tão devastadoras condutas (p. 11).

Os trechos acima foram mencionados pela sua validade quanto à concepção do *ethos* pré-discursivo, pois remetem à figura bíblica do Rei Salomão¹³. O que se constata é que, ao versar sobre os mais diversos

¹³ Salomão é um nome importante no seio de um imenso número de religiões, seitas e Sociedades Secretas. Todavia, quando se fala de Salomão torna-se muito difícil separar o que é verdade do que é lenda, sendo assim quase impossível se estabelecer os limites onde termina a história e onde começa a lenda. Entretanto, não é isso que nos importa aqui, a menção ao Rei Salomão não será feita como um conceito científico. Muito mais, será uma analogia auxiliadora na formulação e explicação do argumento.

A história do Rei Salomão será abordada, sobretudo no que se refere aos seus julgamentos. Por isso, vale recordar a história de um deles. No velho testamento Salomão era filho do Rei Davi e viveu cerca de mil anos A.C. em Israel. Admirador do pai, o pedia para assistir is julgamentos e ficava impressionado com sua sabedoria. Após a morte de Davi, este o escolhe para ser o Rei. Portanto, o responsável pelos julgamentos. Após enfrentamentos com concorrentes ao reino, principalmente Adonias o filho mais velho de Davi, a vontade do Rei Davi prevalece e Salomão se torna Rei. Sábios do reino tentam ensinar a Salomão todas as

assuntos utilizando-se de um linguajar rebuscado, o juiz busca para si uma imagem de uma figura superior (ao menos intelectualmente), ou seja, mais sábio. Se alguém tivesse que “incorporá-lo” no sentido de dar-lhe corpo, como afirma Maingueneau (2005) em sua noção de *ethos*, ele estaria de toga, falando sempre como autoridade indiscutível e de um patamar mais alto, um lugar mais alto.

Garapon (1996) ilustra bem essa situação:

O juiz torna-se o novo anjo da democracia e reclama um status privilegiado, o mesmo do qual ele expulsou os políticos. Investe-se de um missão salvadora em relação a democracia, coloca-se em posição de domínio, inacessível a crítica popular. Alimenta-se do descrédito do Estado, da decepção quanto ao político. A justiça completará assim o processo de despolitização da democracia... (GARAPON, ano, p. ?).

Entretanto, é certo que não existem sabedorias como as do Rei Salomão, nem julgamentos tão perfeitos como os presididos por ele e exemplificados na Bíblia. Nas palavras de Garapon (1996),

O julgamento judiciário é sempre um julgamento em situação e, podemos acrescentar, de uma situação. O que lhe dá força e ao mesmo tempo fragilidade. [...] Não existe julgamento “puro”, livre das condições físicas de sua realização. [...] É preciso desconfiar das representações ideais que concebem o julgamento ao final de um debate completo e bem argumentado. A realidade é outra: mais do que um processo, trata-se de uma evolução; mais do que um sentido de uma norma aplicada a uma situação, trata-se de uma construção comum do sentido de um caso. Portanto, é essencial pensar a decisão final como produto de uma multitude de pequenas decisões tomadas por atores os mais diversos (GARAPON, 1996, p. 163).

regras dos julgamentos no reino. Salomão percebe que tem muitas coisas a aprender. Preocupado em não conseguir realizar sua missão pede o auxílio de Deus que o concede a sabedoria plena.

Um dos julgamentos mais famosos do Rei Salomão é a disputa de duas mulheres pela mesma criança. Um taberneiro tinha sua mulher grávida e recebe outra também grávida para trabalhar na taberna em troca de abrigo. As duas mulheres têm seus filhos juntas, todavia um dos bebês morre e a mulher do taberneiro troca as crianças. No julgamento o Rei Salomão deveria decidir qual das mulheres seria a mãe da criança, a detentora da guarda da criança. Neste momento, Salomão – abençoado por Deus com sabedoria ímpar – ordena que dividam o bebê ao meio. Dando metade a cada uma. Neste momento, sua mãe verdadeira implora que não matem a criança, afirma estar mentindo e que o filho deve ficar com a outra mulher. Daí, Salomão pega a criança, a entrega para a mulher que acabara de confessar estar mentindo. Afirmando que uma verdadeira mãe faria qualquer coisa para salvar a vida de seu filho.

O juiz é o último refúgio de um ideal de democracia desencantado; as pessoas veem nele uma missão clerical. Nesta relação caótica – porém racional e baseada em interesse individuais – onde cada um “corre por si”, o juiz é chamado a garantir o coletivo. A mesma sociedade, desagregada e cada um se importando com seus problemas individuais, lança no judiciário a função de evitar que isto aconteça.

O antagonismo, na visão do indivíduo, funciona da seguinte maneira: “quero resolver os meus problemas, mas, enquanto sociedade, não acho que deva ocorrer distribuição de benesses individuais à vontade. O que quero pra mim, se reproduzindo a todos é péssimo na minha concepção de sociedade. O melhor dos mundos é só eu ganhar benesses, furar o sinal ou a fila, ou coisas desse tipo. Mas não quero viver numa sociedade em que todos façam isso”. Sendo assim, é no Judiciário que repousam as expectativas de moldar o “tipo” coletivo.

4. A relação cidadãos e políticos em Campos dos Goytacazes

Neste capítulo, objetiva-se a utilização de dados empíricos para descrição da Relação Político/Cidadão na cidade de Campos dos Goytacazes. Dessa forma, gráficos e tabelas exibirão dados que auxiliem em constatações, são elas: a) é um poder político poderoso economicamente; o que permite a criação de b) uma rede gigantesca de serviços por via de políticos mostra uma grande rede de clientes/cidadãos.

No caso de Campos dos Goytacazes, as demandas individuais aliadas à força político/econômica dos *royalties* podem construir uma lógica composta de cidadãos clientes de uma forma clara e forte. Diminuindo, inclusive, o grau de incerteza sobre o lado majoritário, ou seja, o lado que trará maior retorno eleitoral. Por conseguinte, a circulação no poder e cargos eletivos.

Sendo assim, neste tópico, serão considerados os atores individuais, bem como os agentes políticos envolvidos nessa relação, em Campos dos Goytacazes, numa perspectiva comparada¹⁴ a outras cidades da região¹⁵. Essa

¹⁴ A comparação ocorrerá com efeito ilustrativo. O objetivo da comparação não é uma análise de toda a região, mas sim uma análise da relação dos cidadãos campistas com os seus

investida empírica se utiliza de duas pesquisas desenvolvidas em Campos dos Goytacazes¹⁶. Uma atenta ao perfil dos vereadores com mandato entre 2008-2012¹⁷. Outra enfoca a população de Campos dos Goytacazes e Macaé, ambas cidades do Estado do Rio de Janeiro.

Tendo como pressuposto que as eleições são emblemáticas na relação entre cidadãos e políticos, entender que tipo de relação está merecendo tantas e repetidas intervenções por parte do judiciário é uma boa estratégia para a compreensão do fenômeno.

É importante enfatizar que neste estudo intenta-se delinear como é a relação entre cidadãos e políticos na média. Em outras palavras, o presente trabalho, ao não assumir que o comportamento retratado seja característico de todos os cidadãos campistas, entende-se por um comportamento médio uma conduta na qual estariam alinhados a maioria da população; ainda que não livre de oscilações.

Przeworski (2006, p. 16), em sua teoria sobre o *principal VS agent*, conclui: “(...) a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional de todos esses mecanismos e que instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia – e os induzir a fazê-lo – do que um Estado não-intervencionista.” A afirmativa se faz após o desenvolvimento de alguns passos.

Primeiro, uma breve análise do embate entre a intervenção ou não do Estado na economia, em que o autor se coloca ao lado de autores que enxergam algumas falhas de mercado, em especial à incompletude de mercados e informações diferenciadas entre os agentes. Logo,

políticos. Entendemos que a contraposição dos dados da cidade com a região que a circunscreve possibilita uma melhor compreensão.

¹⁵ As cidades selecionadas foram: Campos dos Goytacazes, Macaé, Itaperuna, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

¹⁶ É importante ressaltar que a pesquisa citada e utilizada na construção do argumento que segue não foi parte de minha pesquisa de campo para elaboração do presente trabalho. Participei da pesquisa intitulada: “Perfil dos Legislativos Municipais em Cidades-polo das Regiões Norte, Noroeste e Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro” como membro técnico. A pesquisa foi financiada pela Faperj.

¹⁷ Ainda que a pesquisa utilizada se refira ao poder legislativo e o presente estudo se ocupe das intervenções judiciais no poder executivo. Cremos ser interessante a compreensão da relação da população com os políticos locais. Pressupõe-se que parte das conclusões geradas a partir da análise da relação entre população e vereadores pode ser tomada como integrante de um conjunto maior que é a relação político e cidadão (incluindo membros do executivo).

(...) o problema que enfrentamos não é de “mercado” *versus* “Estado”, mas sim a questão das instituições específicas que poderiam induzir aos atores individuais – sejam agentes econômicos, políticos ou burocratas – a agirem de modo coletivamente benéfico (PRZEWORSKI, 2006, p. ?).

Dessa forma, o autor tira o foco do Estado e escapa do dilema dos economistas onde se sabe que o Estado faz algumas coisas melhores em relação ao mercado. Entretanto, não há motivos para crer que a intervenção não extrapolará o limite ótimo. No modelo, observam-se os atores individuais, e para isso o autor se utiliza da perspectiva Principal/Agente. O que seria essa relação? Não há melhor exemplo do que o dado pelo autor.

Suponha que seu carro comece a fazer barulhos estranhos. Você vai a um mecânico, explica o problema, deixa o carro e aguarda o resultado. No dia seguinte, o carro está pronto, o mecânico lhe diz que teve de trocar os amortecedores e que isso lhe tomou cinco horas. Você paga e sai com o carro da oficina. O barulho cessou. Você escolhe o mecânico e pode compensá-lo voltando a buscar seus serviços – se ficou satisfeito ou puni-lo, procurando outra oficina, se não gostou do serviço. (...) Você é o principal e o mecânico é o agente. Você o contrata para que ele atue em defesa dos seus interesses, mas você sabe que ele tem seus próprios interesses. Cabe a você premiá-lo ou puni-lo. Mas você dispõe de informação imperfeita para decidir o que fazer, porque o mecânico sabe de coisas que você não sabe e faz coisas que você não vê (PRZEWORSKI, 2006, p. 18).

Nesse sentido, o problema Principal é – nessa rede de contratos explícitos ou implícitos – fazer com que o agente atue em seu interesse (dele, principal), respeitando que o agente busque os seus interesses individuais (compatibilidade de incentivos).

As relações econômicas e políticas produzem este tipo de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de agentes e principais: gerentes e empregados, proprietários e administradores, também entre cidadãos e políticos, políticos e burocratas, entre outros. O que importa é se os gerentes têm incentivos para produzir lucros, os políticos para promover o bem público e o desenho das instituições que regulam essas relações são determinantes nesse sentido.

Przeworski (2006) volta seus olhares para três tipos classes dessas relações: a) Regulação: entre governo (políticos e burocratas) atuando como

principal em relação e agentes econômicos privados (agentes); b) Delegação/Supervisão: entre políticos eleitos (principal) e burocratas nomeados (agente); e c) Responsabilização ou *accountability*: entre cidadãos (principal) e políticos eleitos (agente). O presente trabalho se ocupa em atentar para a relação entre cidadãos e políticos nas regiões selecionadas, ou seja, na responsabilização ou *accountability*.

Nesta relação, o principal – quem detém a soberania – é o cidadão, logo os políticos são os agentes. O problema dos cidadãos, então, se configura em fazer com que os políticos atuem a melhorar seu bem-estar em vez de perseguir seus próprios interesses; mas esta relação possui uma peculiaridade importante. Como o Estado é um mecanismo centralizado e com poder de coerção, são os agentes que decidem a que regras os principais devem obediência, e quem os obriga a obedecer.

Nesse contexto: “Por que, então, os políticos prestariam conta aos cidadãos em vez de mancomunar com os burocratas ou com determinado grupo ao qual devessem obrigações?” (PRZEWORSKI, 2006, p. 28).

A resposta a essa pergunta é: porque eles são eleitos. Daí a possibilidade da *accountability* ou responsabilização, que pode ocorrer por outras duas: a prospectiva e a retrospectiva.

A via prospectiva diz respeito às propostas dos partidos políticos. Ou seja, ao observarmos plataformas partidárias poderíamos supor as ações do governo no momento anterior à eleição. Entretanto, não há leis que punam quem não seguir seu planejamento de governo. Os impedimentos listados sobre esse tipo de responsabilização são três: (1) O povo espera que seus representantes, de certa forma, aprendam pela convivência; (2) Os eleitores podem querer dar um espaço para que o governo tome suas próprias decisões; e (3) Não é possível prever toda a conjuntura durante o mandato. Logo, deve haver alguma margem para manobras.

É preciso que a instituição satisfaça a: (1) condição de “autosseleção”, ou seja, que as pessoas que tenham outras oportunidades vejam como atraente a possibilidade da (re)eleição; (2) “compatibilidade de incentivos”, isto é, fazer com que seja do interesse dos políticos cumprir o que os cidadãos esperam que cumpram.

No entanto, essas condições não bastam. Os eleitores devem poder atribuir responsabilidade pelo desempenho do governo; devem poder votar para destituir do governo partidos responsáveis por maus desempenhos; os políticos devem ter incentivos para ser reeleitos; e, por fim, os eleitores devem possuir instrumentos institucionais para recompensar ou punir os governos.

O autor ainda cita outros arranjos institucionais que auxiliam a *accountability*, como: a oposição; os meios de comunicação; a *accountability* horizontal que funcionaria, por exemplo, no momento que um processo deliberativo no legislativo ajudaria a expor motivações das políticas. Mesmo assim, é inevitável que o governo tenha informações privilegiadas, mais informações que os cidadãos.

Essa assimetria de informação entre governo e eleitores dificulta ainda mais a *accountability*. Contudo, apesar de serem múltiplos os fatores que podem influenciar o voto, é importante notar que a probabilidade de que um governo se comporte bem aumenta quando aumentam, também, as informações disponíveis aos cidadãos.

Durante essa busca, uma semelhança chamou bastante atenção. Especialmente, se colocada em contraste à seguinte afirmação do autor:

A *accountability* funciona da seguinte maneira: os governos preveem, antecipadamente, o julgamento que será feito, retrospectivamente, pelos cidadãos; prevendo o que pensarão os eleitores, o governo escolhe políticas e emite mensagens que, a seu ver, os cidadãos considerarão positivas à época das eleições seguintes (PRZEWORSKI, 2006, p. 35).

Nessa perspectiva, a *accountability* funciona –com louvor – nas cidades selecionadas. Levando em consideração a expectativa da população em relação aos políticos, na Tabela 4 há respostas, vindas de diferentes segmentos, sobre as características consideradas importantes para a decisão no voto para vereador.

Tabela 4 – Características importantes na decisão do voto para vereador: Campos dos Goytacazes, Macaé (médias) – 2009

Ações dos vereadores	População		Vereadores			
	Campos	Macaé	Campos	Itaperuna	Macaé	Demais

						municípios
Propor ações para a cidade como um todo	2,58	2,67	2,47	3,00	2,56	2,34
Crer em Deus	2,33	2,60	2,40	2,30	2,33	2,93
Conseguir melhorias para o bairro/comunidade	2,71	2,79	2,73	3,00	2,67	3,00
Fiscalizar o prefeito	2,68	2,75	2,07	2,90	1,56	2,60
Professar valores religiosos	1,54	1,89	1,53	2,30	2,11	1,80
Resolver problemas das pessoas, como por exemplo, conseguir um emprego, vaga em hospital	2,15	2,40	2,53	3,00	3,00	2,40
Não ser corrupto	2,88	2,86	2,67	3,00	2,22	2,73
Média	2,41	2,57	2,34	2,79	2,35	2,54
N	398	402	15	10	9	34

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

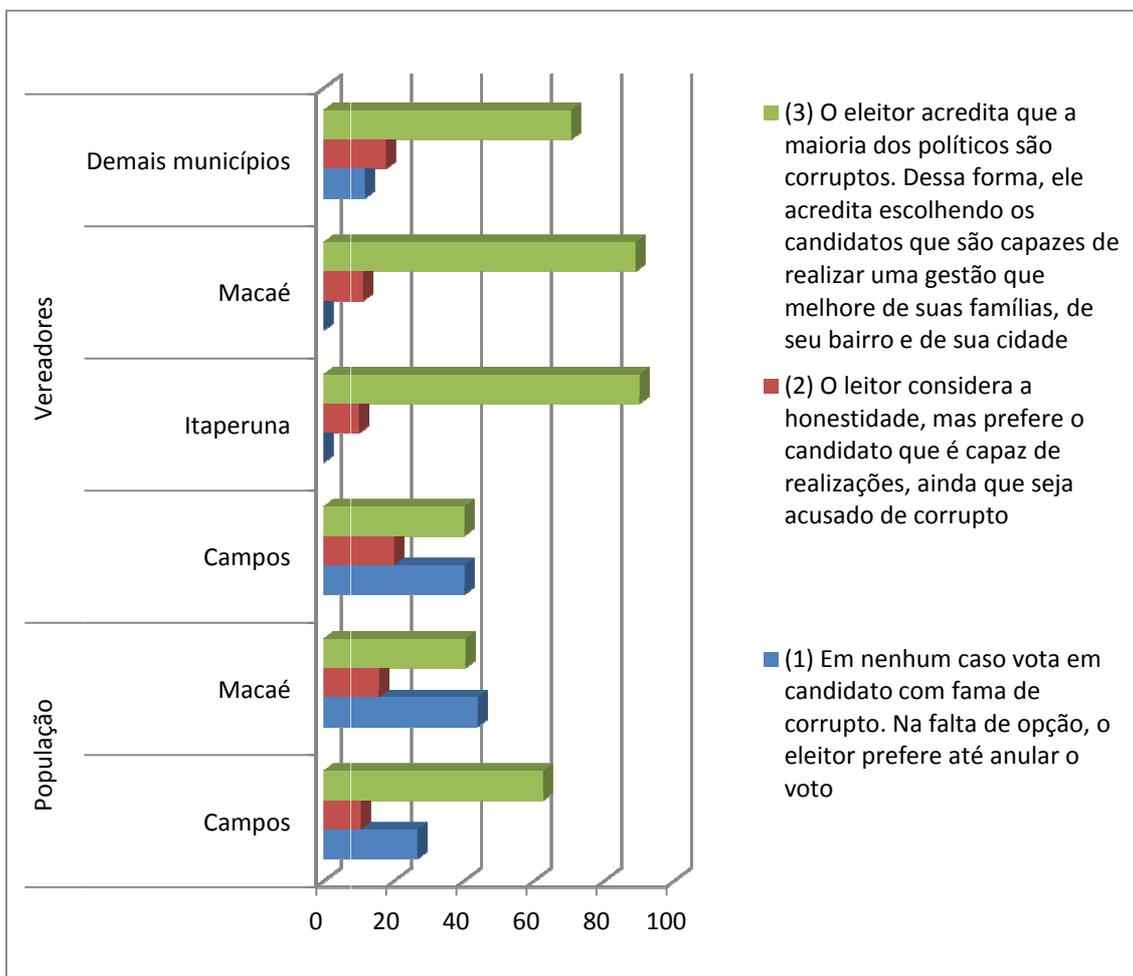
Escala: Escala: (3) Muito Importante; (2) Importante; (1) Pouco importante; (0) Nada importante.

Conforme mostrado na Tabela 4, é considerado pela população de Campos dos Goytacazes como as três ações mais importantes do vereador: (1) Não ser corrupto; (2) Conseguir melhoria para o bairro/comunidade; e (3) Fiscalizar o prefeito. A primazia do critério da honestidade se esvai ao ser confrontado com o Gráfico 6, em que a maioria da população campista (62,7%) afirma que, como a maioria dos políticos é corrupta, mais vale o que traga benefícios à comunidade. Em Macaé, o cenário é um pouco diferente, pois 43,8% afirmam que preferem anular o voto a votar num corrupto. Ainda assim, a maioria (56%) não tem a honestidade como um fator fundamental na decisão do voto, assim como os outros municípios.

A situação se repete ao confrontar os parlamentares com as mesmas questões. A aparente unanimidade em relação à honestidade como critério fundamental nas eleições (Tabela 4) fica deslocada quando confrontada a concordância com as frases (Gráfico 6). Enquanto os dados populacionais indiquem que uma menor parcela da população utiliza o critério da honestidade como fator decisivo, entre os vereadores campistas, 60,0% não acreditam que

os eleitores levarão a honestidade como critério decisivo no voto. Em outras palavras, a corrupção não tem o mesmo peso.

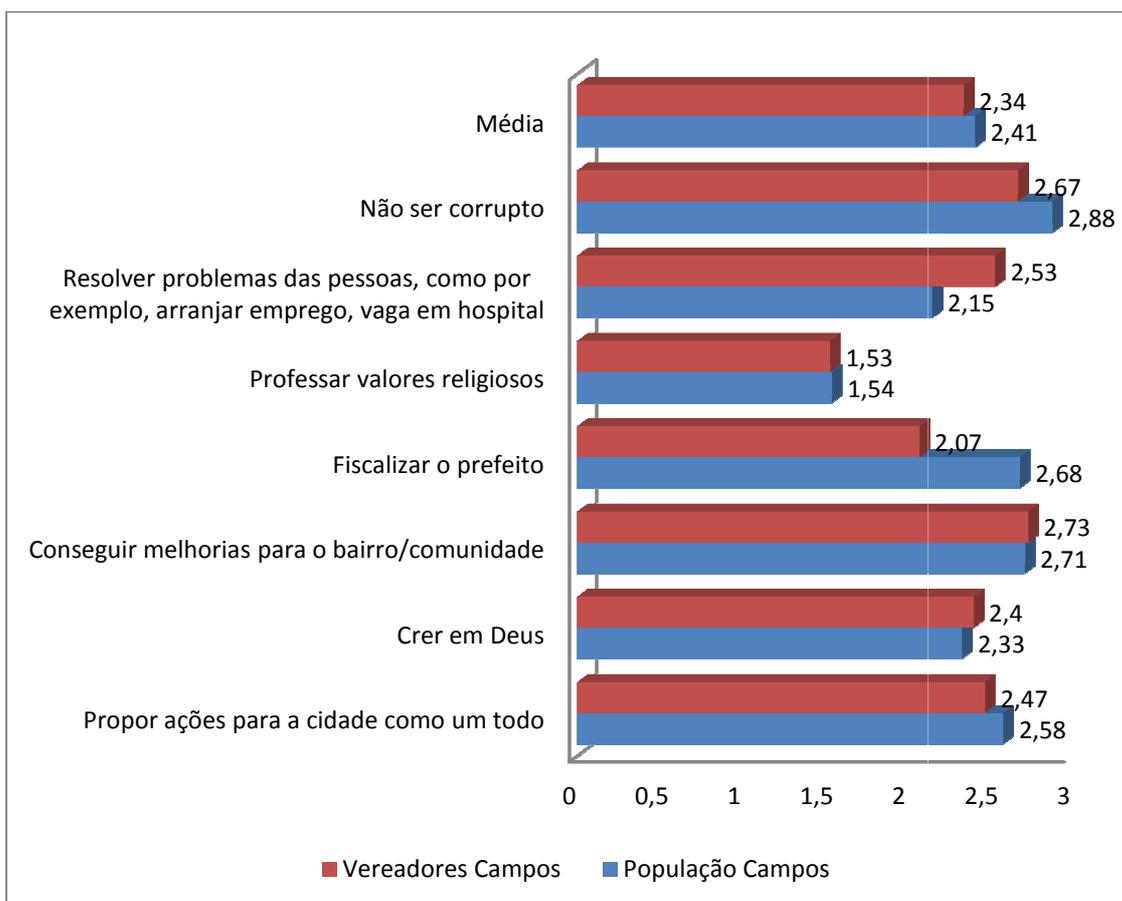
Gráfico 7 – Opinião da sobre o voto em políticos corruptos: Campos dos Goytacazes, Macaé (%) (2008/2009)



Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

No modelo de Przeworski (2006), é condição *sine qua non* para o melhor desempenho econômico das instituições que haja entre políticos e cidadãos uma sincronia. Em outras palavras, se encontrarmos correspondência entre os políticos e a população, pode-se dizer que temos uma condição satisfeita. Certamente, este é o caso de Campos dos Goytacazes, como pode ser observado nos Gráficos 6 e 7. Uma rápida comparação dos dados referentes à população e aos políticos mostra valores muito semelhantes.

Gráfico 8 – Compatibilidade de incentivos: Características importantes na decisão do voto para vereador: Campos dos Goytacazes, 2009



Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

Escala: (3) Muito Importante; (2) Importante; (1) Pouco importante; (0) Nada importante.

Retornado a busca sobre a perspectiva da população quanto aos políticos locais, pode-se verificar na Tabela 5 o índice de 2,16 (o máximo seria 3), em Campos dos Goytacazes, relativo a concordância com a frase “A principal função do vereador é conseguir com o prefeito o acesso de seus eleitores à serviços e políticas públicas.” Este dado mostra a força do executivo municipal e uma visão da população acerca dos vereadores como meio de obtenção de serviços públicos.

Tabela 5 – Opinião da população sobre as funções dos vereadores e prefeitos: Campos dos Goytacazes, Macaé – (2008/2009)

Frases	Campos	Macaé
(1) A principal função do vereador é conseguir com o prefeito o acesso de seus eleitores a serviços e políticas públicas.	2,16	2,27
(2) Com o voto, a população passa todas as decisões políticas para o candidato eleito.	2,30	2,25
(3) Uma das principais funções do vereador é prestar, população carente, assistência social, educacional, médica, dentre outras.	2,49	2,60
(4) A câmara de vereadores deve ouvir a sociedade na época das votações importantes.	2,71	2,57
(5) As obras e os serviços prioritários em uma região devem ser definidos pela população e acatadas pela câmara de vereadores.	2,41	2,53
(6) Os vereadores e o Prefeito devem se comprometer a não modificar as políticas setoriais definidas pelos Conselhos Municipais de Educação, de Saúde, do Meio Ambiente, dentre outros.	2,13	2,28
N	398	402

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

Escala: (3) concorda totalmente; (2) concorda parcialmente; (1) discorda parcialmente; (0) discorda parcialmente.

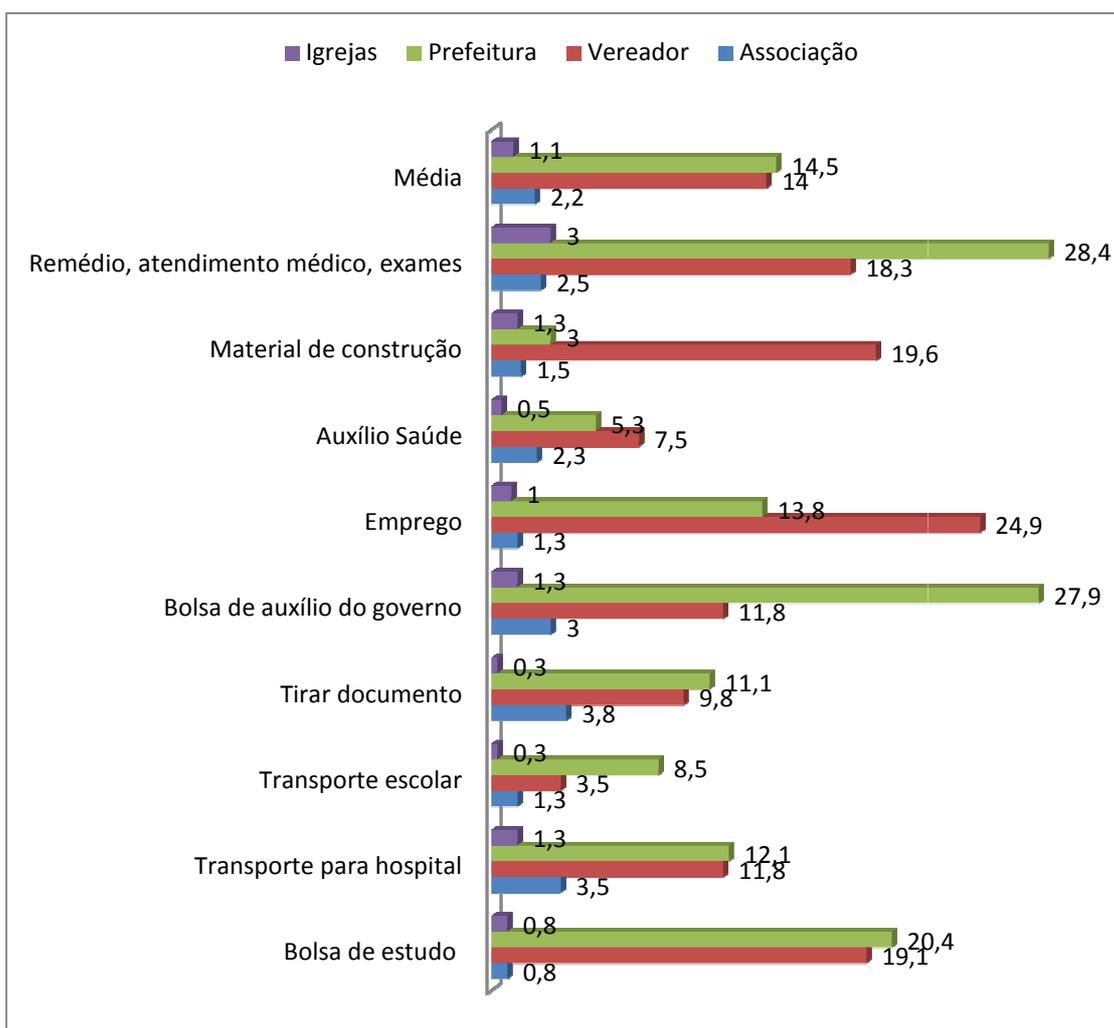
A população também respondeu acerca da sua correspondência. Em outras palavras, os políticos exercem a função esperada pela população? No Gráfico 8 temos os tipos de serviços intermediados e instituições como meio para obtenção.

Destacamos por ordem, dentre os serviços acessados por via do poder executivo: (1) Remédio, atendimento médico e exames (28,4%); (2) Bolsas de auxílio do governo (27,9%); e (3) Bolsas de estudo (20,4%). Na média, o poder executivo é o meio mais forte, com 14,5%, seguido de perto pelos vereadores, com 14%.

No que se refere aos serviços mais acessados por meio dos vereadores, estão: (1) o emprego, com 24,9%; (2) o material de construção, com 19,6%; (3)

as bolsas de estudos, com 19,1%; e (4) os remédios, exames e atendimentos médicos, com 18,3%, são os principais serviços adquiridos pelos cidadãos por meio dos vereadores. Logo, pode-se ressaltar uma correspondência entre a afirmação que os vereadores devem atender as demandas dos seus eleitores, como sua função principal e o tipo de serviços intermediados pelos membros do legislativo – todos com caráter de demanda individual.

Gráfico 9 – Serviços solicitados pela população por tipo de organização: Campos dos Goytacazes– 2009 (%)



Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.
A pergunta foi: “O Senhor já conseguiu ou conheceu alguém que conseguiu [serviços] no qual foi necessária a ajuda de [organizações]?”

O Gráfico 8 ainda mostra mais algumas coisas importantes. Primeiro, é importante atentar para o fato da alta abrangência dos serviços acessados por

intermédio de políticos. Os quatro serviços públicos já mencionados, que passam pelos vereadores para serem obtidos, atingindo algo em torno de 20% da população, ou seja, um cidadão em cada cinco. Pela prefeitura, são três serviços com a essa abrangência, sendo que dois deles, – (1) Remédio, atendimento médico e exames (28,4%) e (2) Bolsa de auxílio do governo (27,9%) –, superam os 25%. Isso quer dizer que atingem, de forma direta ou indireta, mais de um quarto da população local com demandas individualizadas.

Daí, duas constatações podem ser feitas: é um poder político poderoso economicamente e essa rede gigantesca de serviços por via de políticos mostra uma grande rede de clientes/cidadãos.

Há de se ressaltar, ainda nos dados da tabela acima, a alta diferença no grau de fornecimento de serviços entre o poder político municipal (vereadores e prefeitura) e instituições coletivas tradicionais (sindicatos e associações, igrejas). Comparadas as médias da obtenção de serviços, tem-se a média de acesso a serviços públicos por via de sindicatos e associações com 2,2%, igrejas com 1,1%, enquanto que a média dos serviços por meio de vereadores é 14% e, pela prefeitura, 14,5%. Esses dados parecem mostrar uma impotência das instituições religiosas e associações em relação ao Executivo e Legislativo municipal, pelo menos no que se refere à prestação de serviços individuais.

4.1. O Executivo municipal e os Royalties do petróleo

Neste subtópico, o objetivo é avaliar o poder executivo da cidade, bem como o cenário político e econômico, de forma a compreender as ações do executivo. Em resumo, o que a análise dos dados econômicos sugere é um alto grau de concentração de poder econômico nas mãos da prefeitura, com uma peculiaridade: os recursos não advêm de uma indústria ou setor que a produza, mas sim de um recurso indenizatório e provisório. Não há uma elite que promova tal arrecadação e, por conseguinte, regule.

Com uma população de 434.008 habitantes (IBGE, 2010), Campos dos Goytacazes passa por um momento peculiar no que se refere à economia. Atualmente um dos municípios com maior orçamento no país tem absoluta

dependência de sua arrecadação dos royalties advindos da exploração do petróleo. Isto traz consequências econômicas e políticas. Nesse tópico argumentarei sobre o que acredito ser a consequência política mais importante dos *royalties* para o cenário político da cidade.

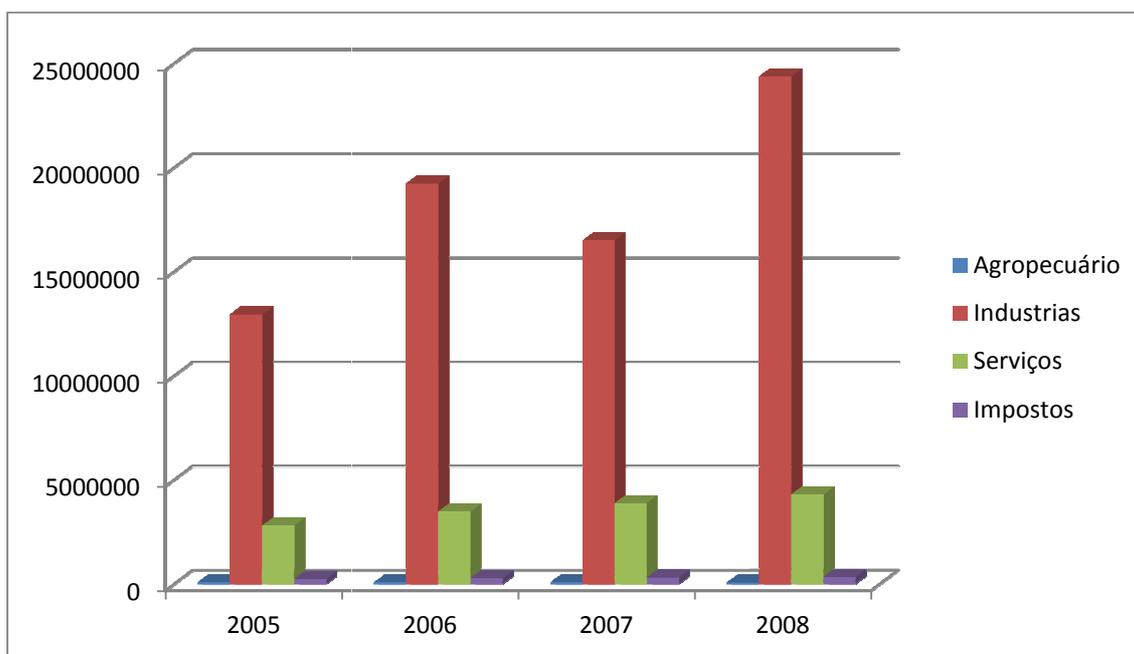
Em uma breve análise da Tabela 6 e do Gráfico 10 sobre o PIB municipal, é possível inferir que Campos dos Goytacazes tem um parque industrial vigoroso, haja vista o alto grau de recursos recebidos do setor industrial.

Tabela 6 – PIB: Campos dos Goytacazes (2005-2008) em R\$(mil)

Setor	2005	2006	2007	2008
Agropecuário	85934	86218	91138	78734
Indústrias	12954886	19243035	16506724	24382368
Serviços	2824122	3490829	3894220	4316658
Impostos	251238	294660	323843	347949
Total	16118185	23116748	20817932	29127717

Fonte: IBGE.

Gráfico 10 – PIB: Campos dos Goytacazes (2005-2008) em R\$(mil)



Fonte: IBGE.

Como pode ser observado na Tabela 6, a fatia do PIB referente ao setor industrial cresceu quase 90% em três anos (2005-2008). Pode-se, então, afirmar que temos um parque industrial vigoroso e em plena expansão? Apesar do indicador favorável, a resposta é não.

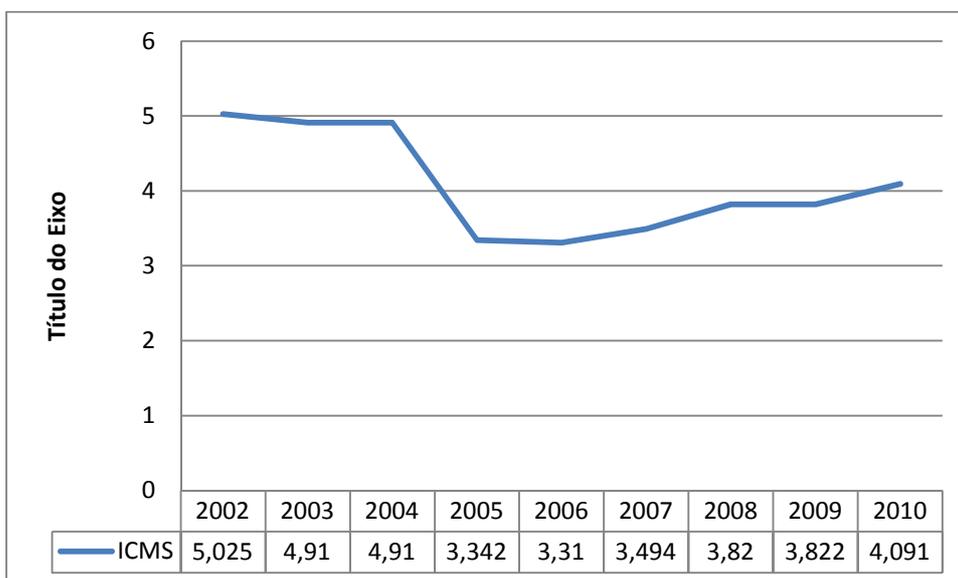
Grande parte desses recursos que entram na estatística como riquezas produzidas pela indústria provém dos *royalties* do petróleo. Tal recurso deve ser definido, a fim de que o cenário seja melhor compreendido.

Os *royalties* são uma indenização que a indústria petrolífera paga aos municípios para a exploração de recursos finitos. Ressalte-se que é um recurso temporário que será pago enquanto existir a exploração do óleo. Alguns economistas renomados da região, como Chagas (2010), chamam atenção para a dependência do município em relação à verba indenizatória.

Como a atividade petrolífera apresenta características bastante especiais, já que se desenvolve fora do espaço territorial, a dependência à receita indenizatória dos *royalties* pela exploração do petróleo em alto mar constitui preocupação. Por outro lado, a baixa participação da atividade agropecuária indica a necessidade de programas específicos de investimento para fomento de trabalho e renda (CHAGAS, 2010, p. 93).

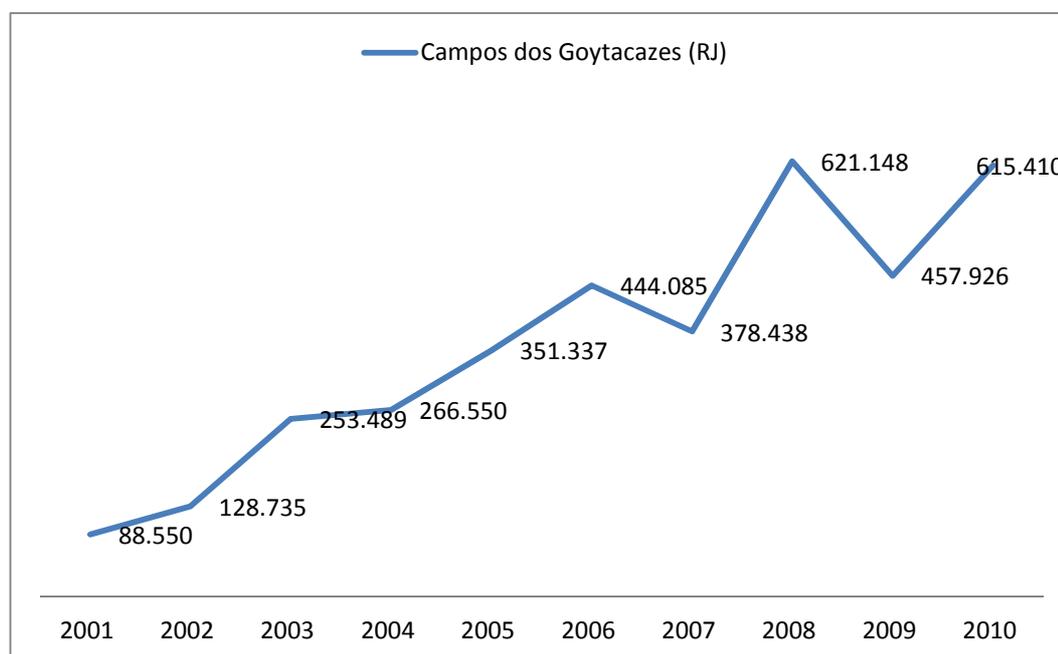
Outro dado interessante é a receita municipal advinda do imposto cobrado sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços, de transporte e de comunicação: o ICMS. Pode-se observar que, à medida que crescem as receitas dos *royalties*, a arrecadação do ICMS cai, o que demonstra, a princípio, um enfraquecimento da indústria e comércio local. Entre 2002 e 2010 houve uma variação negativa de 18,59%.

Gráfico 11– Evolução do índice de Participação Municipal de Campos dos Goytacazes (ICMS) em R\$(mil) (2002-2010).



Fonte: Chagas (2010).

Gráfico 12: Evolução dos Royalties do petróleo em Campos (2001-2010)



Fonte: ANP.

Em suma, ao destacar os recursos dos *royalties*, a população está argumentando que a cidade possui uma arrecadação equivalente a polos industriais, mas que não produz essa riqueza. Campos dos Goytacazes não

abriga a maior parte das empresas ligadas à exploração do petróleo, a maioria foi instalada em Macaé.

Certamente, esse é um cenário peculiar, uma dependência dos *royalties* e ausência de um parque industrial efetivo na formação de uma elite com potencial fiscalizador. Ressalta-se que não há inocência em relação aos interesses das elites no momento da fiscalização e pressão por investimentos do executivo. Todavia, a ideia é que a fonte dos recursos importa.

Pode-se aferir desses componentes acima o alto grau de abrangência no fornecimento de serviços públicos na cidade. Os recursos dos *royalties* estão para os políticos locais como os cabelos para o personagem bíblico Sansão; com a grande e sutil diferença que não há segredo acerca da fonte da força.

Trata-se, então, de uma cidade rica (ainda que com recursos temporários), mas que não produz sua riqueza. Por conseguinte, o grupo político no poder sempre terá a possibilidade de atingir grande parte da população com benesses individuais. Consequentemente, terá força política para se instalar quase que dinasticamente.

Além disso, tal quadro condiciona a ação política a entrar nessa lógica. A população sabe que o poder público pode atingi-la individualmente. Logo, se o governo não o fizer, alguém o fará e vencerá as eleições.

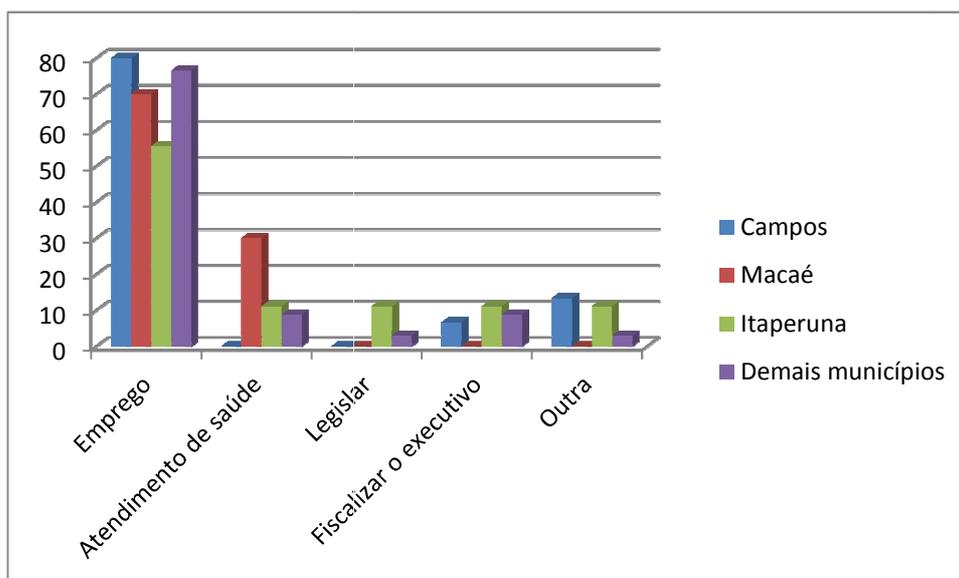
Downs (1999) afirma que a oposição e o governo sempre buscam estar ao lado da maioria da população. Entretanto, saber onde está a maioria é difícil. A incerteza, nesse momento, exerce um papel fundamental, pois não saber ao certo a posição da maioria sobre as variadas situações possibilita que o governo escolha o lado minoritário. Além disso, abre espaço para que a oposição fique ao lado da maioria neste ponto, vencendo as eleições e movimentando o poder.

No caso de Campos dos Goytacazes, as demandas individuais aliadas à força político-econômica dos *royalties* podem construir uma lógica composta de cidadãos clientes de uma forma clara e forte. Isso diminuiria, inclusive, o grau de incerteza sobre o lado majoritário, o lado que trará maior retorno eleitoral, por conseguinte, a circulação no poder e cargos eletivos. Não obstante, para testar a argumentação acima é preciso analisar melhor as demandas da população campista.

4.2. Demandas individualizadas?

A busca pelo tipo de demandas com as quais se deparam políticos na cidade se utiliza do *survey*, da pesquisa empírica. O primeiro destaque fica para os pedidos dos eleitores aos parlamentares. No Gráfico 12, destaca-se a demanda por empregos da população como principal pedido aos vereadores. O pedido por atendimentos de saúde fica como o segundo maior pedido da população, de acordo com os vereadores. No Gráfico 8, pode ser observado que dentre os principais serviços intermediados pelos vereadores, a obtenção de empregos é o carro chefe dos vereadores, com 24,9%. É importante ressaltar que a busca não é por qualificação para conseguir emprego ou uma política de inclusão. O pedido é pelo emprego, como um benefício individual, não como serviço público que se possa solicitar a uma autoridade pública. Atendimentos médicos, exames também. Ou seja, não são melhorias no sistema de saúde, pois, quando procuram um político, o fazem para conseguir um benefício individual.

Gráfico 13 – Principal pedido dos eleitores, vereadores: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) 2010



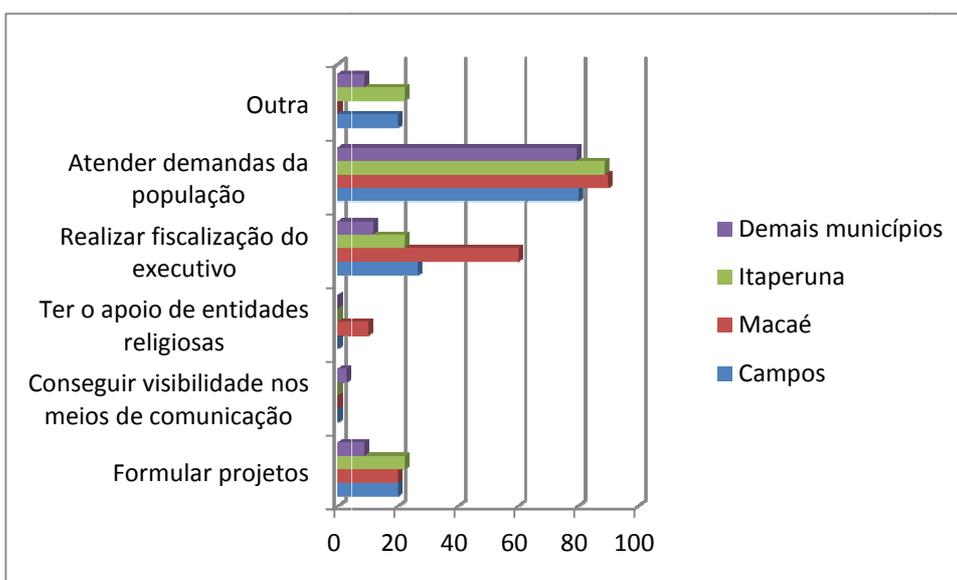
Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

A questão é: a população pede, e os políticos, fazem? Foi pedido aos parlamentares que informassem as atividades que mais consumiam tempo no exercício do mandato de vereador. Como pode ser observado no Gráfico 9, o atendimento das demandas da população é a principal atividade sem comparações a nenhuma outra. No caso de Campos dos Goytacazes, quase 80% dos vereadores afirmaram que atenderam as demandas de seus eleitores. A elaboração de projetos tem sido lembrada por apenas por 20%.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, no seu capítulo IV, artigo 29, inciso XI, como atribuição das Câmaras Municipais as funções legislativas e fiscalizadoras do município que permitem ao vereador participar da administração das cidades. No entanto, essas atribuições não são vistas como prioritárias para a maioria dos parlamentares municipais.

Fiscalizar o executivo, apesar de ser a segunda atividade que toma mais tempo do legislador, está muito distante da principal atividade. Metade dos vereadores (50%) mantém centros de assistência social. Destes centros, 58,82% têm função de assistência à saúde. Sendo assim, é possível afirmar que para a maioria dos vereadores o prioritário é atender as demandas individuais de seus eleitores.

Gráfico 14 – Atividades que consomem mais tempo no mandato: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) (2008-2009)

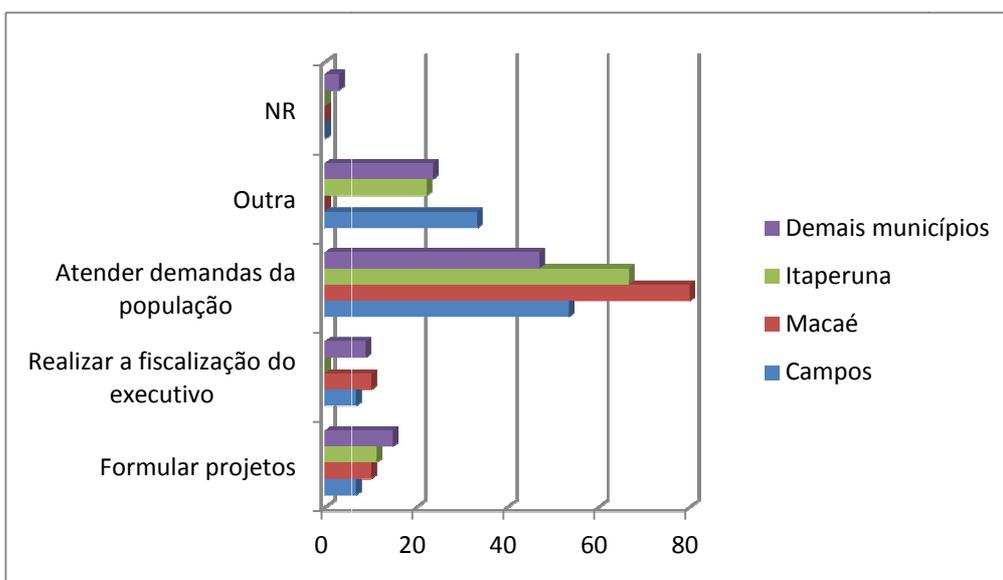


Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.
*Foi permitida a marcação de mais de uma atividade.

4.3. Autosseleção?

Todavia, a busca pelo retorno eleitoral parece estar claro para os vereadores. Perguntados sobre a principal atividade capaz de garantir retorno eleitoral (Gráfico 10), eles não declararam como prioridade cumprir as determinações constitucionais que sua função exige. Apontaram, em consonância com os anseios da população, atender as demandas do bairro ou comunidade. Como já apontou Neto (2003, p. 419): “Autoimagem do vereador é uma caricatura de assistente social”.

Gráfico 15 – Principal atividade capaz de garantir retorno eleitoral: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) (2008-2009)



Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

Outra condição estabelecida por Przeworski (2006) para o melhor desempenho econômico das instituições é a autosseleção. Pressupõe-se que o político que não tiver interesse em uma reeleição não exercerá seu mandato de forma produtiva, ou seja, a satisfação do autointeresse pode contribuir. Podemos afirmar que, em Campos dos Goytacazes¹⁸, os principais grupos

¹⁸ Para mais, ver tópico intitulado *Campos dos Goytacazes: Política e intervenções judiciais* que descreve as disputas políticas no executivo.

sempre tiveram representantes nas eleições, na disputa pelo poder executivo, assim como no poder legislativo.

Como se pode observar, os políticos ouvem as demandas e agem de forma a emitir mensagens que interessam aos eleitores. Em outras palavras, existe uma relação de “compatibilidade de incentivos” (PRZEWORSKI, 2006, p. 43), assim como, aparentemente, a condição de “autosseleção” é satisfeita. Ou seja, os políticos veem como atraentes a possibilidade da (re)eleição e utilizam grande parte de seus esforços nesse sentido.

A questão passa a ser outra: uma vez que há compatibilidade de incentivos e a condição de “autosseleção” é satisfeita, o poder municipal interviria melhor, o governo teria melhor desempenho? Certamente que não, mesmo no modelo do autor polonês, haja vista o incentivo compatível entre o cidadão e o político, as demandas são localizadas e individualizadas.

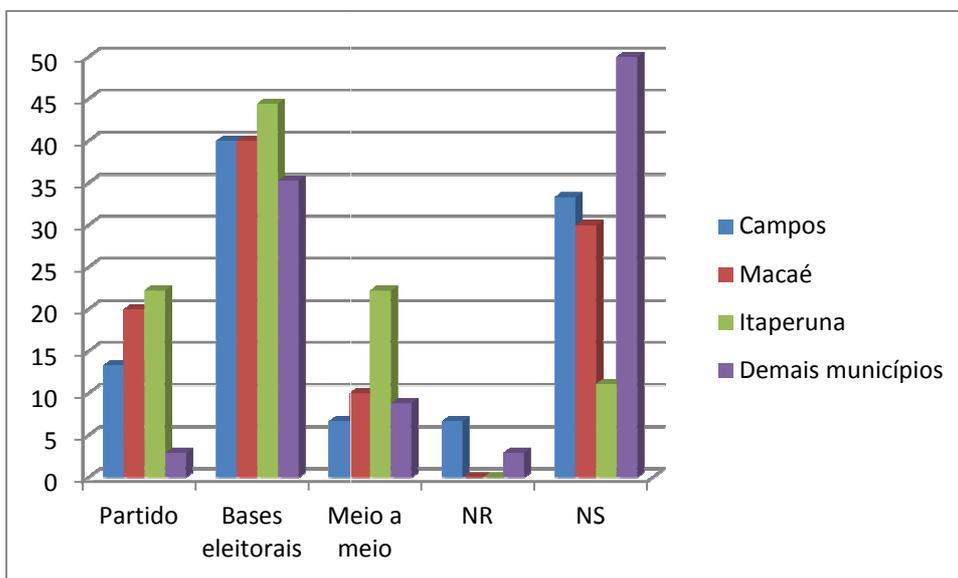
4.4. Onde está a perspectiva coletiva nessa sociedade?

A lógica que subjaz a relação político e cidadão em Campos dos Goytacazes, portanto, se coloca em duas vertentes: demandas individualizadas e um poder político capaz de respondê-las.

O aspecto coletivo parece encontrar pouco espaço, como pode ser visto na fragilidade dos partidos políticos dos municípios. A relação dos parlamentares com o partido é bastante fraca. Conforme mostrado no Gráfico 15, é alto o percentual que os parlamentares atribuem a sua atuação pessoal no mandato (77% em Campos dos Goytacazes) e a tendência permanece em outros municípios da região (84,44% Macaé; 72,50% Itaperuna; e 93,7% nos demais municípios).

O fraco elo entre parlamentares e partidos pode ainda ser corroborado com os dados do Gráfico 16. Ao ser questionado sobre o seu posicionamento em caso de conflito, a maioria absoluta (40% em Campos dos Goytacazes) se colocou ao lado das bases eleitorais em detrimento dos partidos.

Gráfico 16 – Posicionamento dos vereadores em caso de conflito entre bases eleitorais e Partidos: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) (2008-2009)

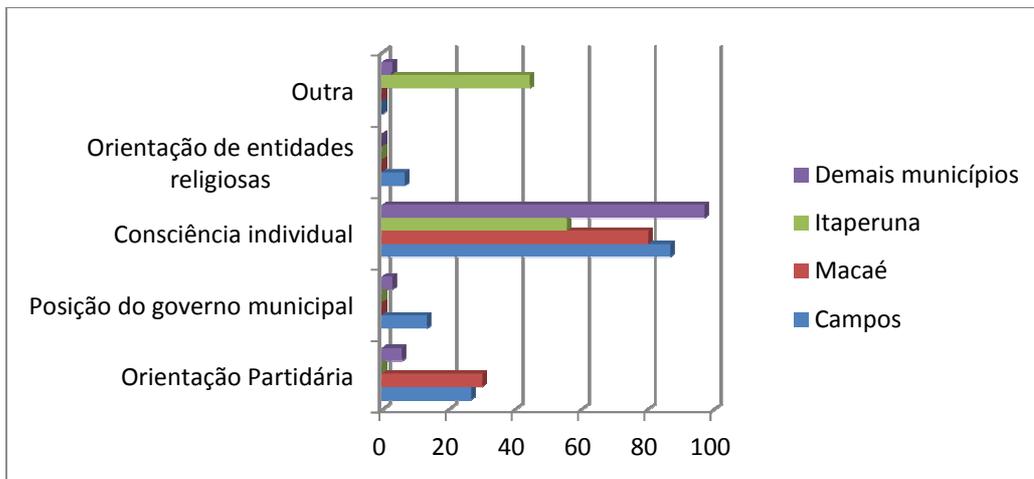


Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

O mandato é individualizado e visto como propriedade do vereador. Ao serem questionados sobre os fatores mais importantes para a decisão do voto, a consciência individual aparece com 86,67%, Campos dos Goytacazes e/ou outros municípios acompanham a tendência (80,00% Macaé; 55,55% Itaperuna; e 97,06% nos demais municípios). A orientação partidária não figura nem próximo desses percentuais, ficando em (26,67%, Campos; 30,00% Macaé; 0,0% Itaperuna; e 5,88% nos demais municípios, conforme pode ser observado no Gráfico 17. A desvinculação com o partido pode ser encarada como individualização do mandato pelo vereador.

É importante ressaltar que na literatura da Ciência Política alguns estudos vinculam a individualização do mandato também ao sistema eleitoral aberto e de lista aberta. As chapas em lista fechada fortaleceriam ideologias partidárias, ampliariam as possibilidades de responsabilizações coletivas ou partidárias.

Gráfico 17 – Fatores mais importantes para decisão do voto, Vereadores: Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco e São João da Barra (%) (2008/2009)



Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles UENF, UCAM - FAPERJ 2009.

No que se refere ao poder Executivo, o mandato também é individualizado. O relato feito numa das sessões anteriores¹⁹ não poderia ser compreendido se as legendas partidárias fossem levadas em consideração, ao invés de nomes. O partido, também no que se refere ao poder Executivo, encontra pouco espaço.

Dessa forma, a análise feita nesta pesquisa defronta com o seguinte quadro: pelo lado da população partem demandas por ganhos individuais e imediatos. Os políticos, ligados a uma arrecadação potente, tiram dali sua força, mas também ficam na seguinte posição: atendem as demandas individuais e localizadas, que, se agrupadas, tornam-se o lado majoritário, ou não o fazem e correm o risco de perder as próximas eleições para o concorrente disposto a fazer.

Sendo assim, a ação política na cidade de Campos dos Goytacazes está destinada a se passar numa lógica de cidadãos clientes, que pagam com o voto. Inclusive, tal lógica independe de nomes ou partidos.

Em suma, ainda que possam existir outros tipos de políticos ou políticas, pouco espaço será encontrado em termos de acesso a cargos eletivos e efetivas implementações. Mesmo no Poder Legislativo, eleito não por sistema majoritário, mas proporcional, é provável que segmentos da sociedade que

¹⁹ A cena política do município: Uma contextualização política das intervenções.

fogem à média comportamental retratada no estudo tenham representantes que trabalhem numa outra lógica. Contudo, sempre será minoria na casa parlamentar.

Considerações Finais

É difícil imaginar, hoje em dia, alguma questão política, econômica, moral ou ambiental que não possa ser debatida em termos constitucionais e que, mais cedo ou mais tarde, não venha a ser objeto de um pronunciamento do Judiciário. O protagonismo deste passa pelos casos sobre a pesquisa com células-tronco, anencefalia, a greve dos servidores públicos, a transposição das águas do Rio São Francisco, dentre outros.

Todavia, o ato de julgar é complexo. A discricionariedade existente devido a informações incompletas parece algo inerente à atividade do juiz, sendo pouco provável que tal atividade se desenrole sem tais atributos. O processo também possui atributos que merecem ser levados em conta. É um objeto/meio complexo, restringe. Como é o meio pelo qual ocorrem os processos, sempre irá influenciá-los, não há julgamentos “puros”.

A neutralidade parece algo inacessível aos juízes, mas não só a eles, também a cientistas, advogados, professores, entre outros. Enfim, a neutralidade não parece ser algo acessível aos seres humanos. Não é possível se decidir com apenas uma parte, separando-a das demais. Pode-se sim, ter uma parte predominante. É importante ressaltar que esta característica não invalida os julgamentos, nem a ciência, pois os procedimentos e métodos objetivam atenuar estas questões. Apenas as coloca no plano dos humanos e fora de possíveis pedestais. As duas vias – judiciária e majoritária – são procedimentos para decisões coletivas e passíveis de erros e essa possibilidade não diminui sua importância para o funcionamento das democracias.

O judiciário encontrado pode ser caracterizado utilizando-se da concepção do *ethos* pré-discursivo e remete à figura bíblica do Rei Salomão. O que se constata é que, ao tratar superficialmente sobre os mais variados temas e, utilizando-se de um linguajar rebuscado, o juiz busca para si uma imagem de uma figura superior (ao menos intelectualmente), ou seja, mais sábio. Ele trata de conceitos discutíveis como autoridade indiscutível, de um patamar mais alto, um lugar mais alto. Entretanto, é certo que não existem sabedorias como as do Rei Salomão, nem julgamentos tão perfeitos como os presididos por ele e exemplificados na Bíblia.

O juiz é o último refúgio de um ideal de democracia desencantado, pois as pessoas veem nele uma missão clerical. Nesta relação caótica – porém racional e baseada em interesse individuais – onde cada um “corre por si”, o juiz é chamado a garantir o coletivo. A mesma sociedade, desagregada e cada um se importando com seus problemas individuais, lança no judiciário a função de evitar que isto aconteça.

O antagonismo, na visão do indivíduo, funciona da seguinte maneira: “quero resolver os meus problemas, mas enquanto sociedade não acho que deva ocorrer distribuição de benesses individuais à vontade. O que quero pra mim, se reproduzindo a todos é péssimo na minha concepção de sociedade. O melhor dos mundos é só eu ganhar benesses, furar o sinal ou a fila, ou coisas desse tipo. Mas não quero viver numa sociedade em que todos façam isso”. Sendo assim, é no Judiciário que repousam as expectativas de moldar o “tipo” coletivo.

No caso de Campos dos Goytacazes, as demandas individuais aliadas à força político-econômica dos *royalties* podem construir uma lógica composta de cidadãos clientes de uma forma clara e forte. Isso diminui, inclusive, o grau de incerteza sobre o lado majoritário, o lado que trará maior retorno eleitoral. Por conseguinte, a circulação no poder e cargos eletivos. Não obstante, para testar a argumentação acima é preciso analisar melhor as demandas da população campista.

Certamente, esse é um cenário peculiar, uma dependência dos *royalties* e a ausência de um parque industrial efetivo na formação de uma elite com potencial fiscalizador. É importante ressaltar que não há inocência em relação aos interesses das elites no momento da fiscalização e pressão por investimentos do executivo. Todavia, a ideia é que a fonte dos recursos importa.

Pode-se aferir desses componentes acima o alto grau de abrangência no fornecimento de serviços públicos na cidade. Os recursos dos *royalties* estão para os políticos locais como os cabelos para o personagem bíblico Sansão; com a grande e sutil diferença que não há segredo acerca da fonte da força.

Trata-se, então, de uma cidade rica (ainda que com recursos temporários), mas que não produz sua riqueza. Por conseguinte, o grupo

político no poder sempre terá a possibilidade de atingir grande parte da população com benesses individuais. Conseqüentemente, terá força política para se instalar quase que dinasticamente.

Além disso, tal quadro condiciona a ação política a entrar nessa lógica. A população sabe que o poder público pode atingi-la individualmente. Logo, se o governo não o fizer, alguém o fará e vencerá as eleições.

Downs (1999) afirma que a oposição e o governo sempre buscam estar ao lado da maioria da população. Entretanto, saber onde está a maioria é difícil. A incerteza, nesse momento, exerce um papel fundamental, pois não saber ao certo a posição da maioria sobre as variadas situações possibilita que o governo escolha o lado minoritário. Além disso, abre espaço para que a oposição fique ao lado da maioria neste ponto, vencendo as eleições e movimentando o poder.

Ainda que possam existir outros tipos de políticos ou políticas, pouco espaço será encontrado em termos de acesso cargos eletivos e efetivas implementações. Mesmo no Poder Legislativo, eleito não por sistema majoritário, mas proporcional, é provável que segmentos da sociedade que fogem à média comportamental retratada no estudo tenham representantes que trabalhem numa outra lógica. Contudo, sempre será minoria na casa parlamentar.

O Juiz, então, “é chamado a socorrer uma democracia na qual “um legislativo e um executivo enfraquecidos, obcecados pelos fracassos eleitorais contínuos, ocupados apenas com questões de curto prazo, reféns do receio e seduzidos pela mídia, esforçam-se em governar, no dia a dia, cidadãos indiferentes e exigentes, preocupados com suas vidas particulares, mas esperando do político aquilo que ele não pode dar: uma moral, um grande projeto”.” (GARAPON, p.48)

Referências Bibliográficas

AMES, Barry. "Os entraves da democracia no Brasil". Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ARANTES, Rogério B. "Ministério Público e política no Brasil". São Paulo. Editora Sumaré, 2002.

ARISTÓTELES. "Retórica das Paixões". Prefácio: Michel Meyer. Introdução, notas e tradução do grego: Isis Borges B. Da Fonseca. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. "Juízes Legisladores?" Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993.

CARVALHO, E. e OLIVEIRA, V. A judicialização da política no Brasil: Conceitos e Paradoxos. Um tema em aberto. Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Painel Temático "Instituições Políticas" Niterói, mimeo, 2002.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). A democracia e os três poderes no Brasil . Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 17-42.

DAHL, Robert A. "Poliarquia: Participação e Oposição". São Paulo, Edusp, 1999.

DOWNS, Anthony. "Uma teoria econômica da democracia". São Paulo: Edusp, 1999.

DUCROT, Oswald. "O dizer e o dito". Campinas/SP: Pontes. 1987.

DWORKIN, Ronald. "O Império do Direito". São Paulo, Martins Fontes. 1999.

ECO, Umberto; “Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas”; Ed. Presença, 1998.

GARAPON, Antoine. “O Juiz e a Democracia: O Guardião de Promessas.” Rio de Janeiro, Revan. 1996.

GARAPON, Antonie. ‘Julgar nos Estados Unidos e na França: Cultura Jurídica Francesa e Common Law em uma perspectiva comparada’ Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008.

GLOBO, on line, disponível em 15 de dezembro de 2010 em (<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/12/15/rosinha-garotinho-ja-pode-reassumirprefeitura-de-campos-923301098.asp>), acessado em 10 de setembro de 2011.

GLOBO, on line, disponível em 27 de maio de 2010 em (<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/05/tre-cassa-mandato-de-rosinha-e-torna-garotinho-inelegivel.html>), acessado em 10 de setembro de 2011.

HABERMAS, Jurgen. “Direito e democracia: entre facticidade e validade”, vol I, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

IN360, on line, disponível em 30 de setembro de 2011 em (<http://in360.globo.com/rj/noticias.php?id=21072>), acessado em 05 de outubro de 2011) acessado em 05 de outubro de 2011).

KELSEN, Hans. A democracia. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MAINGUENEAU, Dominic. “Ethos, cenografia e incorporação”. In: AMOSSY, R. Imagens de si no discurso: a construção do ethos. São Paulo: Contexto, 2005.

MAINGUENEAU, Dominic. "Imagem de si no discurso: A construção do Ethos". São Paulo. Contexto, 2005.

MILL, J. S. Considerações sobre o governo representativo. Brasília, UnB, 1981

MONTESQUIEU, "O espírito das leis". São Paulo, Editora Abril Cultural, 2003.

O GLOBO, on line, disponível em 03 de novembro de 2008 em (http://oglobo.globo.com/rio/mat/2008/03/11/operacao_da_pf_prende_politicos_em_campos-426173609.asp), acessado em 10 de maio de 2010.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; CARVALHO, Ernani "Judicialização da Política: Um tema em aberto", Publicado no XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS. Caxambu, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. "Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente" IN: ACUÑA, Carlos (org.) Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, Ed. Jefatura de Gabinete de Ministros de La Nación, 2006.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. "Eleições e representação" IN Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, (eds).1999.

PSDB, on line, disponível em 27 de outubro de 2004 em (<https://www2.psdb.org.br/index.php/agenciatucana/noticias/apesar-da-proibicao-estado-da-kitsescolares/>), acessado em 10 de maio de 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. "Capitalismo, socialismo e democracia". Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SRZD, on line, disponível em 20 de agosto de 2008 em (<http://www.sidneyrezende.com/noticia/17103+tse+aceita+candidatura+de+arnaldo+viana>), acessado em 10 de maio de 2010.

STJ, on line, disponível em 03 de novembro de 2008 em (<http://www.jurisway.org.br/v2/noticia.asp?idnoticia=23828>), acessado em 10 de maio de 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de. "A democracia na América". Vol II, São Paulo, Ed. Martins Fontes. 2004.

TRIBUNA DE IMPRENSA, on line. disponível em 03 de novembro de 2008 em (<http://www.bengochea.com.br/detnotic.php?idc=1800>), acessado em 10 de maio de 2010.

TSE, on line, disponível em 28 de setembro de 2011 em (http://www.trerj.gov.br/site_novo/noticias/jsp/noticia.jsp?id=74944&sessao=0.3394213027946231), acessado em 05 de outubro de 2011.

TSE, on line, disponível em outubro de 2008 em (<http://www.tse.jus.br/sadEleicaoDivulgaCand2008/gerenciarregistrocandidatura/manterCandidato!mostrarRegistroCandidatura.action?codigoUECandidato=58190&sqCandidato=5089>), acessado em 10 de maio de 2010.

UOL, on line, disponível em 30 de setembro de 2011 em (<http://noticias.uol.com.br/ultimasnoticias/valor/2011/09/30/tre-concede-liminar-para-rosinha-voltar-a-prefeitura-decampos-dizem-advogados.jhtm>), acessado em 05 de outubro de 2011.

UOL, on line. disponível em 03 de novembro de 2004 em (<http://noticias.uol.com.br/ultnot/eleicoes/eleito/campos.jhtm>), acessado em 10 de maio de 2010.

VIANNA, Luís Werneck. "A democracia e os três poderes no Brasil". Belo Horizonte. Editora UFMG, 2002.

VIANNA, Luís Werneck. "A judicialização da política e das relações sociais no Brasil." Rio de Janeiro. Editora Revan. 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palácios Cunha & BURGOS, Marcelo Baumam. (1999). "A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil". Rio de Janeiro: Revan.