

Novos desenhos institucionais latino-americanos: Poder Judiciário, participação social e cidadania

Avanço de investigação em curso

Estudos políticos sócio-jurídicos e institucionales

Joyce Louback Lourenço

Resumo

O presente trabalho pretende perpassar algumas das questões expostas, enfatizando duas em especial, que, segundo nosso entendimento, progridem paralelamente: o crescimento da participação social e política no Brasil e no Equador a partir da promulgação das Constituições de 1988 e 2008, respectivamente. Desejamos construir uma perspectiva sobre este movimento, questionando seus possíveis inconvenientes e peculiaridades. A ação judicial e sua capacidade de intervenção cada vez mais incrementada apontam para questões importantes, referentes às possibilidades abertas para a interação entre este poder e os atores sociais e instituições.

Palavras-chave: Democracia – Judiciário – Cidadania

Introdução

Pensar a realidade latino-americana traz como necessidade premente a problematização dos processos de democratização enfrentados pelo subcontinente ao longo de sua trajetória, marcada por longos períodos autoritários, de inflexão da participação social nos processos políticos, entre outros dilemas. A interação entre Estado e Sociedade adquire contornos próprios na América Latina e a construção da cidadania na região se faz por caminhos oblíquos, porém autônomos, encontra limites em um movimento de incorporação das demandas por direitos civis, políticos e sociais. Alguns debates importantes esclarecem pontos pertinentes ao movimento de afirmação da democracia, os quais consideram as relações entre os mecanismos garantidores de direitos, como as novas Cartas Constitucionais – bem como suas reformas –, o processo de organização de movimentos sociais e a conseqüente projeção de demandas em nível institucional.

Algumas vertentes teóricas problematizam a transição democrática, com a finalidade de explicar os processos de redemocratização enfrentados pela região a partir da década de 1970. Leonardo Avritzer (1995), ao considerar as abordagens referentes à democratização latino-americana, coloca em foco a suposta assimetria entre uma cultura política autoritária e uma nova cultura democrática experimentada na região, que supõe uma (...) “disputa entre elas no interior do sistema político, na medida em que certos atores defendem a operação de instituições como o governo, o judiciário e a polícia à margem da institucionalidade democrática”¹.

O autor propõe uma abordagem distinta das chamadas teorias da transição democrática que se mostra interessante para nossos propósitos. Para Avritzer, o fenômeno da democratização está associado, em primeiro lugar, a ação coletiva; em seguida, o autor destaca as culturas políticas dominantes em cada sociedade; o escopo das mudanças promovidas pela introdução do Estado e Mercado; finalmente, as reações da sociedade ao funcionamento das instituições. As relações entre a

¹ AVRITZER, 1995.

formação de um novo padrão de associativismo² e as respostas institucionais ao movimento são urgentes para a compreensão de um contexto clivado pela projeção de novas demandas sociais.

Considerando este cenário comum a quase todos os países da América Latina, um tema brota de maneira especial no debate. Na medida em que os cidadãos participam de maneira organizada nas arenas políticas instituídas, a reivindicação por direitos assume grande importância e projeta novos atores sociais na cena pública, que encontram no poder judiciário o mote para a efetivação dos seus direitos. O Judiciário desponta como protagonista político importantíssimo, que demanda atenção especial, já que desvela os meandros deste processo de aprofundamento da democracia. Outros desdobramentos importantes e que merecem ser problematizados em consonância com a realidade latino-americana, decorrem justamente da principalidade deste poder e da quase ausência de mecanismos de controle da sua atuação. Cabe pensar a influência das cortes judiciais e sua crescente visibilidade na resolução de temas públicos, assim como a abordagem de uma suposta crise entre os poderes.

O presente trabalho pretende perpassar algumas das questões expostas, enfatizando duas em especial, que, segundo nosso entendimento, progridem paralelamente: o crescimento da participação social e política no Brasil e no Equador a partir da promulgação das Constituições de 1988 e 2008, respectivamente. Desejamos construir uma perspectiva sobre este movimento, questionando seus possíveis inconvenientes e peculiaridades. A ação judicial e sua capacidade de intervenção cada vez mais incrementada apontam para questões importantes, referentes às possibilidades abertas para a interação entre este poder e os atores sociais e instituições.

As possibilidades de controle e fiscalização do poder judiciário emergem nesta discussão de maneira especial, considerando seu destaque e as dificuldades de acesso encontradas por grande parcela da população. Ora, a cidadania está no cerne do debate e, neste sentido, a participação e o controle das ações situam-se no âmbito da nossa discussão. Desta maneira, propomos a comparação das funções do Conselho Nacional de Justiça, do Brasil, e do Consejo Nacional de la Judicatura, do Equador, a fim de buscar possíveis semelhanças entre a ação destas duas instâncias, cujo objetivo principal são velar a ação do poder judiciário. A escolha de Brasil e Equador justifica-se, entre outras razões, pelo lugar do judiciário na democracia. Interessa-nos, portanto, saber em que medida democracia e transparência do judiciário caminham juntas e são fomentados pelos magistrados e demais atores sociais.

1- A Constituição brasileira de 1988: afirmação de direitos e as novas relações entre Estado e Sociedade

1.1- O protagonismo do Poder Judiciário: intervencionismo X autonomia

O processo de construção democrática no Brasil pós-ditadura militar teve seu marco institucional com a Constituição de 1988, cujas inovações referem-se, fundamentalmente, a adoção de procedimentos democráticos formais, como a separação dos poderes que estabelece competências exclusivas às três instâncias. E ainda, consagra (...) “duas formas de representação, a do voto e a funcional, e duas formas de participação, a representativa, que se assenta no princípio eleitoral, e a direta, que compreende a iniciativa popular, entre outros dispositivos”.³ É demarcada ainda a correspondência entre a ação social e o poder político, marco importante para a participação social. Entendemos, deste modo, que o texto constitucional adota uma concepção universalista de direitos sociais, que marca o nascimento de um Brasil moderno, a partir de uma noção de cidadania que se desvincula dos marcos corporativista e clientelista, traços presentes na trajetória brasileira. Emerge, neste período, uma noção de cidadania que representa a abertura de um diálogo importante entre instituições e sociedade, marcando a inserção dos movimentos sociais no espaço público e,

² Ibid., 1995.

³ VIANNA E BURGOS, 2005: 779

concomitantemente, instaurando certas dificuldades à participação dos mesmos nos processos decisórios.

Vianna e Burgos (2003, 2005) discutem, com base nas formulações da Carta Constitucional de 1988, as dificuldades enfrentadas pelos atores sociais frente a algumas novidades que fortalecem os mecanismos de participação controlados, sobremaneira, pelo Poder Executivo. A representação política e a representação funcional se encontram e, acima de tudo, confluem, tornando esta última (...) “parte integrante dos mecanismos de democracia participativa⁴”. A demanda e concessão de direitos, assim como a participação social são encaminhadas para o interior do Poder Judiciário, que cumpre um papel caro ao Legislativo.

“É daí que se tem afirmado, entre nós, uma cidadania complexa, não limitada ao eixo especializado de representação política, e que encontra um dos seus cenários no Poder Judiciário quer no controle da constitucionalidade das leis e dos atos de administração pública, quer como partícipe eventual do próprio processo de criação do direito, nos procedimentos das ações civis públicas, das ações particulares e dos mandados de segurança coletivos, especialmente em matéria de direito subjetivo público.”⁵

Ainda que haja a compreensão geral de que a democracia foi incrementada a partir daquilo que se chama de *judicialização* da vida pública há, por outro lado, consequências importantes deste movimento, que redesenham os rumos da sociedade brasileira de modo cada vez mais determinante. O papel assumido pelo Supremo Tribunal Federal é a outra face deste processo maciço de democratização e que se desdobra em uma série de questões que ainda demandam observação e pesquisa, uma vez que se trata de um movimento em curso.

As proposições da nova Constituição provocaram transformações decisivas no interior da sociedade e, sobretudo, no nosso modelo institucional. Com isso, as relações entre os três poderes tornaram-se objeto de disputa, na medida em que os atores de cada uma destas instâncias abdicam-se ou assumem responsabilidades fundamentais, que reverberam de modo a incorporar ou afastar os cidadãos da participação na esfera pública. A cidadania ganha corpo em um contexto institucional que se abre a iniciativas coletivas e individuais, cujo mote é reivindicar direitos em instâncias formais, até então vedadas à participação popular. As ações civis públicas e as ações populares são o reflexo do que Vianna e Burgos caracterizam como (...) “o desmonte do embrião do *welfare state* brasileiro, o esvaziamento das instituições da vida republicana e da vida associativa”, que (...) “vão canalizar para o interior do Judiciário as demandas reprimidas por direitos”.⁶

Outra nuance importante deste novo contexto diz respeito às novas formas de participação do Judiciário no sistema político brasileiro, especialmente na formulação de políticas públicas, papel até então designado aos poderes Executivo e Legislativo. Matthew M. Taylor (2007) apresenta os fatores que determinam as formas de atuação do Judiciário no processo de elaboração de políticas públicas. Sem querer remontar a discussão apresentada pelo autor, destacamos alguns pontos que nos parecem adequados aos nossos propósitos. Um dos argumentos mais decisivos diz respeito justamente a publicização das preferências dos magistrados, antecipando, de certa maneira, o resultado final de suas decisões. Ainda que não mobilizem instrumentos formais de influência, (...) “o judiciário pode ter um impacto no momento da deliberação, eliminando algumas alternativas e restringendo a liberdade de ação de outros atores políticos”⁷.

Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2011) identificam três dimensões que marcam as novas relações entre o Poder Judiciário, o sistema político e a sociedade civil. A primeira delas diz

⁴ WERNECK VIANNA E BURGOS, 2003: 385.

⁵ Ibid., 385.

⁶ VIANNA E BURGOS, 2005: 781.

⁷ TAYLOR, 2007:241.

respeito à perda de prerrogativas do Poder Legislativo e seus efeitos para a democracia; já a segunda incorpora o duplo movimento outrora mencionado de ampliação do acesso a justiça e as possibilidades de controle das ações dos membros deste poder; enquanto a terceira põe em destaque um elemento que é alvo de grade discussão e controvérsia: o controle público das ações dos membros do Poder Judiciário⁸.

Os marcos do processo de democratização e o modelo institucional em voga no país introduzem um debate importante sobre o protagonismo do Judiciário que diz respeito a atuação do Supremo Tribunal Federal, a falta de limites formais ao exercício dos juízes, entre outros elementos. A fiscalização e a transparência do poder judiciário aparecem como o desafio premente às relações entre a justiça, a sociedade e os processos políticos formais, se sobrepondo aos debates sobre a dinamização ou não da democracia, além do suposto “esvaziamento do sistema representativo”⁹ no país. Pensar os limites da ação do Supremo Tribunal Federal e as perspectivas de reforma do judiciário torna-se o foco do debate sobre andamento da democracia. A morosidade e a conseqüente falta de confiança na justiça, a dificuldade de acesso e a independência do judiciário são questões que merecem uma reflexão, sobretudo quando pensamos nos inúmeros eventos públicos em que a justiça ‘legisla’ acerca de algum assunto público importante.

2 – O novo lugar da Justiça no Brasil: mecanismos de controle externo e Reforma do Judiciário

2.1- Justiça e controle público

A transparência e o controle das ações dos três poderes é objeto de intenso debate, sobretudo quando se consideram as inúmeras denúncias de corrupção que vez por outra são desveladas à sociedade. Por outro lado, há a conseqüente desconfiança da população em relação à eficiência destas instâncias. As críticas desferidas ao Judiciário expõem as debilidades deste poder e as possibilidades de mudanças na sua estrutura interna. As cobranças por maior clareza nas ações e o funcionamento do judiciário trazem em seu bojo diversas questões que dizem respeito fundamentalmente às formas como o monitoramento do desempenho dos ministros do STF seria realizado, de que modo as informações internas seriam produzidas e disponibilizadas a toda a sociedade.

Questionar as causas do imobilismo das ações judiciais, suas possíveis falhas e os processos de exercício das instâncias superiores da justiça são basilares para pensarmos sobre a transparência e a publicidade dos atos do poder público como princípio básico da democracia, e as formas de ativismo judicial mais recorrente, a crença da população na resolução dos seus problemas, a eficiência na reivindicação dos direitos, o amplo acesso a justiça, entre outros objetivos, algo que poderia ativar maiores mobilizações sociais em torno de demandas próprias. A legitimidade do judiciário frente aos demais poderes e a confiança inspirada pela sua atuação “blindam” esta instância e apresentam, ao mesmo tempo, a necessidade de controle por parte da sociedade. Por mais que goze de grande prestígio junto à população, algumas questões sobre a idoneidade e isenção das decisões do judiciário emergem, atualmente, de maneira definitiva.

A emenda constitucional 45 de 2004 criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual reconhece que (...) “la magistratura debe someterse al control de la sociedad, y que SUS actividades deben estar regidas por la idea de moralidad, publicidad y proximidad con las demandas del ciudadano”¹⁰. Em seu sítio eletrônico o CNJ¹¹ informa que, entre suas atribuições, está a “prestação de serviços ao cidadão”, que se refere, fundamentalmente, ao recebimento de reclamações, petições eletrônicas e representações contra os membros ou órgãos do Judiciário. “Eficiência, modernização e

⁸ AVRITZER E FILGUEIRAS, 2011: 360.

⁹ VIANNA E BURGOS, 2005: 482.

¹⁰ AVRITZER E FILGUEIRAS, 2011: 361.

¹¹ <http://www.cnj.jus.br/>. Acessado em 12 de março de 2013.

transparência” são o foco de alguns programas que se dedicam ao aprimoramento dos serviços prestados pelo Judiciário. Tais mecanismos permitem ao cidadão comum o acompanhamento de processos de grande interesse público, a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios, etc., dando maior transparência a um universo severamente controlado e, por vezes, inacessível ao cidadão comum.

Entendemos que o CNJ cumpre uma função interessante nesta dinâmica de controle externo, ao aproximar as ações desta instância a vida do cidadão comum, que pode passar a procurar tal instância com maior frequência e confiança. Entretanto, ainda que a criação de um órgão externo atenda a uma demanda oriunda da sociedade e que, fundamentalmente, contribua para o incremento da participação democrática, cabe ressaltar que internamente, há uma grande resistência a qualquer tipo de mecanismo de controle externo, por razões, quase sempre, corporativas, as quais merecem discussão. Maria Tereza Sadek (1995, 2004,) mobiliza uma interessante pesquisa realizada pelo Idesp (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) junto a magistrados oriundos de 12 estados do país sobre a reforma do Judiciário. A autora destaca que, quando comparamos os dados atuais da pesquisa com as respostas obtidas em pesquisa semelhante no ano de 1993, é possível perceber que os magistrados recebem melhor a ideia de um órgão de controle, como o CNJ. No entanto, ainda é grande a resistência à presença de membros de fora da magistratura no exercício da função de fiscalização. Observemos os dados com mais detalhes:

Dentre os que se opõem a este órgão, contudo, há distinções: enquanto 26% dos juízes de primeiro grau julgam positivo que o CNJ seja formado apenas por membros do Judiciário, este índice sobe para 49% entre os de segundo grau; e, inversamente, 41% dos magistrados de primeiro grau avaliam ser negativa uma composição exclusivamente de membros do Judiciário, contra 24% dos de segundo grau. Dentre os 39% que se manifestaram favoráveis à criação do CNJ, 67% julgam que o órgão deve ser composto somente por membros do próprio Judiciário. Em contraposição, dos 25,5% que são contrários à criação do CNJ, 30% aceitariam o órgão desde que composto apenas por membros do Judiciário.¹²

Verificamos diferenças importantes entre as classes de juízes no que tange à criação do CNJ e à participação da sociedade no controle dos magistrados. Entendemos que a Reforma do Judiciário se defronta com entraves importantes entre os juízes, os quais compreendem que sua função deva ser observada pelos próprios pares apenas. Essa divergência em relação à composição do órgão de controle aponta, inclusive, para a dificuldade atual em se manter tal postura diante de um contexto de uma maior abertura do judiciário à população comum. Conforme aponta Sadek, se (...) “os dois outros poderes – Executivo e Legislativo – submetem-se ao controle direto dos cidadãos através do voto”, (...) “não será fácil encontrar argumentos para que o Judiciário permaneça imune a avaliações externas”.¹³

Por fim, cabe ressaltar um exemplo interessante deste processo de mudanças pelo qual passa o poder judiciário, o qual apresenta uma iniciativa oriunda da sociedade cujo intuito é justamente acompanhar mais atentamente a atuação dos ministros do STF. Trata-se do projeto “Meritíssimos”¹⁴, capitaneado pela ONG Transparência Brasil¹⁵, e que se dedica ao (...) “desenvolvimento de indicadores de desempenho do Judiciário brasileiro”. Ainda em fase de experimentação, o projeto apresenta estatísticas relativas às expectativas de tempo de resolução dos processos. O projeto oferece indicadores de cada ministro ativo no STF, e são apresentados da seguinte forma: a expectativa de resolução em semanas, nos últimos 24 meses e os processos abertos¹⁶, enfatizando o tempo que eles

¹² SADEK, 2004: 38.

¹³ Ibid.: 55.

¹⁴ <http://www.meritissimos.org.br/>. Acessado em 12/03/2013.

¹⁵ “A Transparência Brasil é uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção”. Disponível em <http://www.transparencia.org.br/>. Acessado em 12/03/2013.

¹⁶ O total de processos em aberto era de 53.933 em 26/02/2013, data da última atualização.

levam para tomar decisões. Também são publicizados perfis por ramos do Direito e por classes processuais. O “Meritíssimos” apresenta, ainda, uma interessante classificação dos elementos que afetam a lentidão na tramitação dos processos nas instâncias superiores. São eles: os *fatores fora do alcance imediato do STF*, *fatores diretamente controláveis pelo STF* e os *fatores influenciáveis pelo STF*. Essa classificação expõe, segundo nossos critérios, dois problemas interessantes.

3- Democracia e Direito no Equador: novas constituições e novas atribuições do Direito

A incorporação de direitos sociais e coletivos nas Constituições do Equador foi executada paulatinamente, de modo a modificar a estrutura da cidadania no país. Destaca-se a definição de um conjunto de direitos dentre os quais se destacam aqueles que normatizam as demandas dos movimentos sociais e oferecem alguma chave para a ampliação dos direitos coletivos pertinente a certos grupos baliza o campo de inovações lançadas pela Constituição de 1998, importantes instrumentos na promoção da diversidade cultural no país. Há um direcionamento no sentido de fortalecer a autonomia indígena e de incrementar sua participação na vida política do país. Enfim, a participação de novos atores sociais – indígenas e afro-equatorianos – na esfera pública manifesta uma tendência importante desta Carta Constitucional, que consistem nas bases de um processo que será aperfeiçoado na Constituição de 2008, com a formação de um Estado “intercultural e plurinacional”¹⁷.

Antes de iniciarmos uma discussão mais profunda sobre as diferenças entre as Constituições e as conseqüentes mudanças referentes à atuação do poder judiciário no Equador, faz-se necessário retomar uma breve discussão acerca do papel da Constituição para a ampliação da democracia em países com as características apresentadas acima. A afirmação de Cartas Constitucionais pluralistas deve expressar as diversas demandas constituídas por meio da organização dos diversos atores sociais. Desta forma, segundo Jurgen Habermas (1997),

O que se espera de uma Constituição não é que seja uma panacéia para todas as necessidades sociais, mas que seja um *locus* de convergência prioritária para a regulação das relações sociais, e, por isso, um indispensável foro de convergência para as expectativas publicizáveis (Kant) de comportamento social. Ela é, neste sentido, a um só tempo, o lugar de encontro e desencontro das pretensões e interesses, e, ao mesmo tempo, o ambiente próprio – com os investimentos que lhe seguem a órbita aplicativa – para a revisão permanente dos interesses justificáveis como públicos.¹⁸

A Constituição organiza, pois, os diversos interesses sociais e assegura o acesso a certos direitos e elementos que podem fomentar o bom andamento do regime democrático. Quando se pensa a respeito do papel do judiciário no contexto latino-americano de afirmação da democracia, é premente a importância do texto Constitucional para definir a função e escopo da ação dos magistrados. No caso equatoriano, por exemplo, entende-se que as demandas por responsabilidade judicial aparecem como fundamentais para a sustentação do país e, portanto, a criação de órgãos para tal finalidade se coloca como um dos pontos a serem determinados pelas Constituições. Segundo Diego Jadán Heredia (2013), uma das características do Estado constitucional é a força dos postulados da Constituição, os quais determinam que os direitos devem ter mecanismos de proteção. Neste sentido, compreende-se que o acesso a uma justiça imparcial e idônea é um direito fundamental, que deve ser resguardado pelos mecanismos constitucionais e pelo Estado de Direito.

O Consejo de la Judicatura foi criado para atender a tais demandas, cumprindo o objetivo de fiscalizar os atos dos magistrados e garantir a independência dos juízes e, por suposto, a autonomia dos poderes. O autor aponta três objetivos principais a serem considerados diante de um modelo

¹⁷ Plano Nacional para o Bom Viver 2009-2013. Construindo um Estado plurinacional e intercultural, 2009.

¹⁸ HABERMAS, 1997: 50.

constitucional bastante diferente dos modelos consagrados pelos países europeus e norte-americanos, cujas experiências tornaram-se referências para a formulação das instituições latino-americanas. 1) o desenho do Consejo de la Judicatura deve tentar diminuir a influência política dos outros poderes sobre seus membros; 2) encontrar um mecanismo idôneo de escolha dos componentes do conselho e, ademais, regular as possíveis influências e pressões internas que os magistrados possam sofrer. 3) Por fim, estabelecer de modo rigoroso a responsabilidade dos juízes, sem se restringir apenas a garantia da independência corporativa¹⁹. Vejamos, agora, como se deu o processo de criação do Consejo de la Judicatura no Equador e quais foram suas principais mudanças nas últimas Constituições.

3.1. *El Consejo de la judicatura* do Equador: mudanças constitucionais e controle público do Poder Judiciário

Por ocasião da Reforma Constitucional de 1992, foi criado o Consejo de la judicatura do Equador. O órgão tem por princípio o fomento da administração, vigilância e disciplina da função judicial, cujo objetivo é modernizar e melhorar o funcionamento do sistema judicial²⁰. Sua finalidade é garantir o acesso à justiça e a tutela efetiva dos direitos, além da transparência dos atos do judiciário. A partir da criação do conselho no referido ano, é possível reconstruir o processo de complexificação da função judicial, tendo como princípio a análise e as diversas modificações das Constituições equatorianas subsequentes.

Estabelecemos como ponto de partida a Carta Constitucional de 1998, que reforma a Constituição de 1978 e estabelece o Estado como “pluricultural e multiétnico”, criando direitos coletivos em âmbitos importantes para povos indígenas e negros²¹. Com base neste interesse fundamental, a Carta Magna de 1998 firma a independência judicial como um princípio. A Constituição reconhece também o princípio da independência interna dos juízes e o direito dos cidadãos a uma justiça imparcial.

Sem nos concentrarmos apenas na análise da Constituição de 1998 e suas inovações no que diz respeito ao Consejo de La Judicatura, há uma necessidade premente de uma rápida discussão acerca da independência do judiciário na América Latina. Margaret Popkin (2004) destaca que o princípio da independência judicial na região está diretamente ligado ao bom andamento do regime democrático, e interfere diretamente na proteção dos direitos humanos, por exemplo (inserir referência). Para promover a independência do judiciário, no entanto, foram executadas reformas judiciais que estabeleceram critérios para facilitar o controle da atuação e nomeação dos magistrados. O tema da transparência judicial também emerge de modo significativo em um contexto de cobrança maior por parte da sociedade para ter acesso ao judiciário. A autora chama atenção para o fato de que, mesmo diante dos esforços para tornar a função judicial mais democrática, transparente e dedicada aos interesses da população, ainda há, na região, uma resistência a criação de mecanismos de controle do poder judiciário.

A Constituição de 2008, por sua vez, firma uma diferença fundamental com sua antecessora, no que diz respeito à composição do Consejo de la Judicatura. Vejamos o Artigo 179 do texto constitucional:

El Consejo de la Judicatura se integrará por nueve vocales con sus respectivos suplentes, que durarán en el ejercicio de sus funciones seis años y no podrán ser reelegidos; para su conformación se propenderá a la paridad entre hombres y mujeres. El Consejo designará, de entre sus integrantes, una presidenta o presidente y una vicepresidenta o vicepresidente, para un

¹⁹ HEREDIA, 2013:82.

²⁰ <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/consejo-de-la-judicatura/quienes-somos/mision-vision.html>

²¹ Constitución de Ecuador de 1998. Título III: De los Derechos, Garantías y Deberes. Capítulo 5: De los derechos colectivos. *Sección primera: De los pueblos indígenas y negros o afro-ecuatorianos*. Artículos 83, 84 e 85.

periodo de tres años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros²².

Ainda nos artigos 180 e 181 da Constituição são definidos, respectivamente, os critérios de formação do conselho e das suas funções. Nota-se que tais modificações na composição do Conselho, que definem paridade de gênero e concurso público, têm por objetivo (...) “que el consejo sea democrático y técnico, para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia de sus actuaciones”²³.

Em 2011 o Presidente Rafael Correa propôs, em um projeto de emenda constitucional levado à aprovação da população via referendo, que procurou, entre outras coisas, reorganizar o sistema de justiça. Na ocasião, o presidente declarou que o propósito das reformas era a de (...) “enfrentar a oposição das máfias no Judiciário”²⁴, tomadas pela ineficiência e corrupção internas. Com a aprovação da reforma do judiciário, o Executivo teve seu poder ampliado e, por consequência, assumiu a tarefa interferir de modo mais direto no processo de escolha dos componentes do Consejo de la Judicatura. Desta maneira, os membros são eleitos pela participação no chamado Conselho de Participação Cidadã e Controle social, indicada pelo Presidente da Corte Nacional de Justiça. As reformas empreendidas em 2011 relacionam a ação judicial à interferência do Poder Executivo, o qual assume o “controle” dos atos do judiciário, cuja justificativa o fato de que a independência deste poder deve ser tutelada, tendo em vista os atos de corrupção e ineficácia dos seus membros.

Ao pensarmos sobre a independência da função judicial e seus impactos sobre a sociedade equatoriana, entendemos que é um tanto problemática a situação atual, na medida que uma maior interferência do poder Executivo sobre a função judicial vai de encontro às demandas populares pela democratização das instituições, maior transparência de suas ações e o maior alcance das suas respostas à sociedade. Embora a reforma do judiciário de 2011 tenha como objetivo fomentar tais questões, claro está que a independência e autonomia dos membros de um órgão dedicado ao controle judicial ficam prejudicadas com resoluções que propostas no sentido de cruzar a esfera de ação e influência dos poderes. Os possíveis vínculos políticos que unem os membros do Consejo de la Judicatura podem, em larga medida, interferir na confiabilidade e compromisso com os anseios sociais da Justiça. De modo geral, podemos inferir que a democracia no Equador está envolta em uma névoa de questões, as quais se referem, necessariamente, ao alargamento do poder Executivo e seu projeto de governo que pretende abarcar as demais instituições sociais em um guarda-chuva político-ideológico, além de dar respostas mais imediatas aos dilemas da população, sem a participação ampla dos diversos atores sociais.

4. À guisa de conclusão: Brasil e Equador: faces da mesma moeda

Ao problematizarmos questões como a soberania judicial e os processos de democratização e ampliação da cidadania na América Latina, alguns pontos logo emergem como centrais na discussão. Se há um caminho em direção a maior possibilidade de participação social, ainda existem entraves importantes no plano institucional, os quais impedem que os cidadãos alcancem com maior facilidade seus direitos e participem dos processos políticos. O trabalho apresentou a realidade de dois países que enfrentam dilemas intrínsecos à democracia. Quando escolhemos analisar a função judicial e sua autonomia frente à instauração de mecanismos de fiscalização, pensamos em problematizar experiências distintas que apresentam duas tendências vigentes na região, mas que expõem a fragilidade da democracia na região. De um lado, a crise de legitimidade do Executivo e Legislativo e um natural protagonismo do judiciário, que é alçado como uma instância ética e eficaz e, concomitantemente, um poder fechado em si mesmo; de outro, a centralização das decisões nas mãos

²² Constitución Política del Ecuador, 2008.

²³ HERÉDIA, 2013:86.

²⁴ <http://www.conjur.com.br/2011-mai-08/rafael-correa-vence-consulta-popular-reforma-constitucional>. Acesso em 14/07/2013.

do poder Executivo e o enfraquecimento dos demais poderes, o que dificulta igualmente a fiscalização dos seus atos, além de não democratizar os poderes.

O caso brasileiro é emblemático, na medida em que o país apresenta um texto constitucional que consagra a garantia de direitos fundamentais, entre eles a possibilidade de observar a ação dos três poderes, além de ter acesso a tais direitos. O que se nota, porém, é que em um contexto de clamor por maior transparência dos atos do poder judiciário – considerando o processo de judicialização da política –, há grande resistência por parte dos próprios magistrados à fiscalização dos seus atos e, com isso, um fortalecimento do corporativismo e da legitimidade de tal poder frente aos demais. Embora iniciativas que favorecem a abertura do judiciário à população sejam cada vez mais incentivadas (como, por exemplo, a atuação do Conselho Nacional de Justiça, a exibição dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal pelos os canais de rádio e TV do judiciário, etc), o hermetismo desta instância de poder ainda se destaca ao perpetuar o afastamento entre a justiça e sociedade. Deve-se buscar a implementação de mecanismos que viabilizem uma maior abertura do judiciário a toda a população, sobretudo, aos cidadãos mais pobres, com maiores restrições ao alcance de direitos fundamentais.

No Equador, o que se percebe, no entanto, é uma significativa assimetria entre os poderes, a qual dificulta o diálogo democrático. Se há um predomínio do Executivo sobre os demais poderes, não há, pois, um mecanismo eficaz de fiscalização do Judiciário. A falta de harmonia entre os poderes impede que haja um controle eficaz dos órgãos governamentais, e, como vimos, a politização do judiciário, proporcionada pela reforma constitucional de 2011, é um empecilho à transparência e independência do Judiciário, do mesmo modo que dificulta o acesso das minorias à justiça, na medida em que os interesses políticos ganham maior espaço no interior do poder judiciário.

Concluimos que as experiências democráticas de ambos os países oferecem um panorama bastante eficiente do processo latino-americano de incremento da democracia. Ainda que haja grandes desafios a serem vencidos, tais como a falta de transparência da justiça e democratização do acesso da população à justiça, nota-se que, via projetos distintos, existem tentativas de diminuir o abismo entre sociedade e instituições. O acesso aos direitos mais fundamentais e o aumento da participação social aberta pela democracia nas últimas décadas na região está gestando alguns lócus de experiências que prezam pelo desenvolvimento das relações sociais das instâncias de poder junto à população. Destacamos, por fim, que Brasil e Equador representam, de fato, duas faces de uma mesma moeda, dois caminhos de uma mesma estrada em direção à oxigenação da vida democrática.

Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo. "Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: Uma crítica das Teorias da Transição para a Democracia". In.: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº28. Volume 10. 1995.
- AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando. "Control y observación del Poder Judicial: la publicización de las acciones y trayectorias de los jueces del Supremo Tribunal Federal.". In.: *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. César Rodríguez Garavito (Org.) - 1ª ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.
- CITTADINO, Gisele. "Poder Judiciário, ativismo Judiciário e democracia". In.: *ALCEU* - v.5 - n.9 - p. 105 a 113 - jul./dez. 2004.
- ECUADOR. *Plano Nacional de Desenvolvimento. Plano Nacional para o Bom Viver 2009-2013. Construindo um Estado plurinacional e intercultural*, 2009.
- ECUADOR. *Constitución Política del Ecuador del año 1998*.
- ECUADOR. *Constitución Política del Ecuador del año 2008*.
- GROSS, Luciana. "Medir la justicia: el caso del índice de confianza en la justicia (ICJ) en Brasil". In.: *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. César Rodríguez Garavito (Org.) - 1ª ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia. Entre facticidade e validade*. Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

POPKIN, Margaret. “Fortalecer la independencia judicial”. In.: Luis Pásara, (ed.), *La Experiencia Latinoamericana en la Reforma de la Justicia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, and Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, 2004.

SADEK, Maria Tereza (org.). *O Judiciário em Debate*. São Paulo: Idesp/ Sumaré, 1995.

_____. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. In.: OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 01-62.

TAYLOR, Matthew. “O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil”. In.: *DADOS*, vol. 50, no 2, pp. 229-257, 2007.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* In: *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck E BURGOS, Marcelo Baumann. “Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública”. In.: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005.

_____. “Revolução processual do Direito e democracia progressiva”. In.: *A democracia e os três poderes no Brasil*. Luiz Verneck Vianna (Organizador). Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003.

Sites consultados

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/>. Acesso em 12/03/2013.

PROJETO MERITÍSSIMOS. Disponível em: <http://www.meritissimos.org.br/>. Acesso em 12/03/2013.

“Equador vai intervir no Judiciário e na Imprensa”. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2011-mai-08/rafael-correa-vence-consulta-popular-reforma-constitucional>. Acesso em 14/07/2013.