

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Vinicius Rodrigues Zuccolotto

**O JUDICIÁRIO COMO ARENA ESTRATÉGICA PARA A ATUAÇÃO
DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Vitória

2016

Vinicius Rodrigues Zuccolotto

**O JUDICIÁRIO COMO ARENA ESTRATÉGICA PARA A ATUAÇÃO
DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Dissertação apresentada ao Mestrando em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo.

Vitória

2016

Vinicius Rodrigues Zuccolotto

O JUDICIÁRIO COMO ARENA ESTRATÉGICA PARA A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dissertação apresentada ao Mestrando em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo (orientador)
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Dr^a. Cristiana Losekann
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Luciano da Ros
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Membro Suplente:

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos
Universidade Estadual do Norte Fluminense

Vitória, 19 de fevereiro de 2016.

Há duas coisas que não se perdoam entre os partidos políticos:

a neutralidade e a apostasia.

Marquês de Maricá

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me deram o suporte necessário para aguentar a árdua batalha, fornecendo apoio moral e afetivo fiel para continuar o trabalho.

Ao meu orientador Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo, que me guiou com muito respeito e compreensão desde a graduação, orientando sobre os melhores caminhos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos de Mestrado.

À todos os professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, por contribuírem com o meu aprimoramento acadêmico e profissional.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é entender as nuances da atuação dos partidos políticos quanto a prerrogativa de impetrar ações judiciais referentes ao controle concentrado de constitucionalidade para questionar legislações aprovadas pelo Legislativo ou editadas pelo governo brasileiros. A pesquisa buscará verificar o ajuizamento de ações perante o STF a partir de partidos de diferentes características. Para isso, partiremos da idéia de que o Judiciário pode ser visto como uma arena política e o STF como um ator com poder de veto. Assim, será preciso primeiramente conceber que ocorre um uso estratégico dos tribunais por atores políticos. Ao fim, é feita a análise da atuação das agremiações partidárias a partir do posicionamento das mesmas no Legislativo e no Judiciário entre os anos de 1995 e 2010, com vistas a identificar algumas variáveis político-institucionais que influenciam os partidos políticos a fazerem uso da alternativa judicial. De imediato, consoante o número de ações já propostas em sede do STF pelos partidos, partimos do pressuposto de que os partidos políticos brasileiros em geral já se adaptaram ao uso de ações judiciais. A pesquisa buscará compreender o teor desta estratégia e suas conseqüências práticas.

Palavras-chave: Judicialização da Política; Partidos Políticos; Controle Concentrado de Constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal; Poder Judiciário.

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo es entender los matices de actuación de los partidos políticos como la prerrogativa de legitimación legal referentes a la concentración de la constitucionalidad para cuestionar las leyes aprobadas por el Congreso o promulgadas por el gobierno brasileños. La investigación busca verificar la presentación de recursos ante el Supremo Tribunal Federal de los partidos de diferentes características. Para ello, partimos de la idea de que el poder judicial puede ser visto como una arena política y el Supremo Tribunal Federal como un actor con poder de veto. Por lo tanto, primero debemos entender que hay un uso estratégico de los tribunales por los actores políticos. Al final, se hizo un análisis de la actuación de las asociaciones partidarias desde el posicionamiento de las mismas en el poder legislativo y en el poder judicial, entre los años de 1995 y 2010. El propósito de este análisis es identificar algunas variables políticas e institucionales que influyen en los partidos políticos para hacer uso de la alternativa judicial. Inmediatamente, en función del número de acciones que ya están propuestas en la sede del Supremo Tribunal Federal por los partidos, asumimos que, los partidos políticos brasileños, en general, se han adaptado a la utilización de acciones judiciales. La investigación tratará de comprender el contenido de esta estrategia y sus consecuencias prácticas.

Palabras clave: Legalización de Política; partidos políticos; Control Concentrado de Constitucionalidad; Supremo Tribunal Federal; Poder Judicial.

ABSTRACT

The aim of this work is to understand the role of political parties as the prerogative of standing to bring legal proceedings for the concentrated control of constitutionality to question the laws approved by the Brazilian Congress. The research will seek to verify the filing of actions before the Supremo Tribunal Federal from parties with different characteristics. For this, we depart from the idea that the judiciary can be the political arena and the Supremo Tribunal Federal an actor with veto power. Thus, it is necessary to first conceive that there is a strategic use of the courts by political actors. At the end, an analysis is made of the party associations performances from the positioning of the in the Legislature and the Judiciary between 1995 and 2010. The purpose is to identifying some of the political and institutional variables influencing the political parties to make use of an alternative judicial. Immediately, depending on the number of shares already proposed in the Supremo Tribunal Federal by the parties, we assume that, Brazilian political parties, in general, have adapted to the use of judicial actions. The research will seek to understand the content of this strategy and its practical consequences.

Keywords: Legalization of Politics; Political parties; Concentrate Constitutionality Control; Supremo Tribunal Federal; Judicial power.

LISTA DE SIGLAS

ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CD – Câmara dos Deputados
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CN – Congresso Nacional
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB 88 – Constituição da República Federativa do Brasil
Dem – Partido Democratas
EUA – Estados Unidos da América
Fenaj - Federação Nacional dos Jornalistas
Fitert - Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão
FHC – Fernando Henrique Cardoso
HCJ - High Court of Justice
MP – Medida Provisória
MRG - Manifesto Research Group
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPD – Pequenos Partidos de Direita
PPE – Pequenos Partidos de Esquerda

PPR – Partido Progressista Renovador
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PST – Partido Social Trabalhista
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PTRB - Partido Trabalhista Renovador Brasileiro
PV – Partido Verde
STF – Supremo Tribunal Federal
TPP – Teoria do Processo Político

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação dos partidos políticos brasileiros em relação ao espectro ideológico	70
Tabela 2 - Coalizões governistas entre 1995 e 2010.....	711
Tabela 3 - Quantidade de ações por tipo.....	75
Tabela 4 - ADPF's propostas entre 1995 e 2010 por partidos políticos brasileiros contra o Executivo e/ou Legislativo federais.	822
Tabela 5 - Quantidade de ADI's propostas nos governos FHC e Lula a partir da participação ou não na coalizão governista.	855
Tabela 6 - Resultado do julgamento em relação ao espectro ideológico dos partidos nos governos FHC e Lula.....	877
Tabela 7 - Resultado do julgamento nos governos FHC e Lula.....	90
Tabela 8 - Tipo de legislação questionada nos governos FHC e Lula.	911
Tabela 9 - Relação entre resultado do julgamento e o tamanho dos partidos proponentes.	922
Tabela 10 - Relação entre área temática e viés ideológico dos partidos.	966

SUMÁRIO DA DISSERTAÇÃO

RESUMO
RESUMEN
ABSTRACT
AGRADECIMENTOS
LISTA DE SIGLAS
LISTA DE GRÁFICOS

1. 1.INTRODUÇÃO.....	122
2. 2.O ESTADO, A DIVISÃO DE FUNÇÕES E O ESPAÇO DA POLÍTICA	233
2.1. O Estado Moderno e a divisão de funções.....	244
2.1.1. <i>Um breve histórico acerca do Judiciário.....</i>	<i>27</i>
2.2. O <i>Neoconstitucionalismo</i> e uma nova configuração nas relações entre as instituições.....	28
2.3. O controle de constitucionalidade.....	322
2.4. O Judiciário como campo de estratégia política	344
3. 3.O JUDICIÁRIO BRASILEIRO COMO ARENA POLÍTICA	466
3.1. O Judiciário pátrio: uma arena de disputas políticas.....	47
3.1.1. <i>O Supremo Tribunal Federal, o controle de constitucionalidade e as ações do controle concentrado.....</i>	<i>500</i>
3.2. A transformação do Judiciário: uma arena que se apresenta aos atores políticos	555
4. 4.CONFIGURAÇÃO E ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	59
4.1. A atuação dos partidos políticos no Brasil	611
4.2. As configurações dos partidos políticos brasileiros	67
5. 5. AS AÇÕES JUDICIAIS CONSTITUCIONAIS E OS PARTIDOS BRASILEIROS	744
5.1. O uso de ações judiciais por partidos políticos brasileiros	777
5.2. O que os dados mostram	78
5.2.1. <i>Grupo 1: as ADC's, ADPF's e ADO's.....</i>	<i>79</i>
5.2.2. <i>Grupo 2: as ADI's</i>	<i>844</i>
6. 6.CONCLUSÃO	1044
7. REFERÊNCIAS	10808

1. INTRODUÇÃO

Partidos políticos fazem uso de diferentes estratégias para alcançar seus objetivos políticos e eleitorais. Assim, é possível por exemplo usar os regimentos internos das casas legislativas do Congresso Nacional (CN) para adiar votações de projetos polêmicos ou até mesmo sinalizar a retirada dos parlamentares das sessões, esvaziando o quórum de votação. Uma outra alternativa que se apresenta aos partidos é o uso de ações judiciais questionando medidas aprovadas pelo legislativo ou a omissão dos atores responsáveis pela elaboração de normas complementares.

Um exemplo dessa forma de atuação dos partidos é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5280, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 23 de março de 2015 que debate junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) a constitucionalidade das Medidas Provisórias (MP) nº 664 e nº 665, emitidas pela presidente da república Dilma Rousseff.

Desde 1988, quando sob a égide da nova Constituição brasileira foi ampliado o rol de legitimados a propor as ADI's, e foram criadas novas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a via judicial passou a ser muito explorada pelos partidos.

Diga-se, a redemocratização do país trouxe importantes alterações, por óbvio, na situação dos direitos materiais e formais dos cidadãos e das instituições. Entre outros pontos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB88) formalizou diversos direitos civis, como as liberdades de expressão e de manifestação, a possibilidade de criação de partidos políticos e as inovações no acesso ao Judiciário, consubstanciadas a partir de novas ferramentas - como as ações judiciais específicas e os novos tribunais criados. Sintetizando esse novo momento, diz André Marengo:

[...] Finalmente, em 1985, uma aliança entre moderados da oposição e dissidentes do regime permite a derrota do candidato presidencial oficial no Colégio Eleitoral, empossando um governo civil que encerra o ciclo autoritário de duas décadas. Uma nova Constituição é promulgada em 1988, caracterizada pelo pluralismo político e pela ampliação de direitos civis e sociais. [...] (MARENCO, 2007, pp.73-74).

A ampliação recente dos mecanismos constitucionais de acesso aos direitos não é um fenômeno originário do Brasil. Diversas Constituições já traziam em seu bojo a faculdade de se buscar a esfera jurisdicional para pleitear direitos. Barroso (2006) cita os casos de Alemanha (1949) e Itália (1947), que capitanearam esse momento, seguidos pelos exemplos de Portugal (1976) e Espanha (1978). A edição de constituições com objetivos declarados de garantir as liberdades e direitos dos cidadãos é fruto da preocupação em evitar o retorno à estruturação de Estados autoritários, e integra um movimento que recebeu o nome de *neoconstitucionalismo*. A respeito do assunto, Barroso – que além de estudioso é um ator político conectado à questão por desempenhar função no STF - afirma:

A reconstitucionalização da Europa, imediatamente após a 2ª Grande Guerra e ao longo da segunda metade do século XX, redefiniu o lugar da Constituição e a influência do direito constitucional sobre as instituições contemporâneas. A aproximação das ideias de constitucionalismo e de democracia produziu uma nova forma de organização política, que atende por nomes diversos: Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito, Estado constitucional democrático[...] (BARROSO, 2006, p.3).

Na esteira desse novo ambiente a nova Carta Magna do Brasil também instituiu, sob a participação de diversos setores da sociedade, novos moldes para o Estado e para a vida política. A partir de novas regras organizativas do Estado e das relações políticas, diversos atores perceberam um relevante aumento em suas prerrogativas. Entre esses atores encontramos os partidos políticos.

É nesse pano de fundo que a ação proposta pelo PSB (ADI 5280) apresenta-se como exemplo de movimento estratégico de um partido político ante o Judiciário. Ocorre que, se *a priori* esse movimento do PSB é apenas uma possibilidade dentre outras de atuação dos partidos, pode ter importantes conseqüências que não se restringem apenas ao âmbito jurídico.

Para entender este ponto, é necessário recorrer ao que fora constitucionalmente definido como a configuração do Estado brasileiro. Assim, partimos do artigo 2º da CRFB88, que estabelece que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Cada um dos poderes tem, por certo, atividades típicas a desempenhar.

Grosso modo, a função típica do Legislativo é elaborar as leis que terão vigência no território nacional, englobando temas que variam desde o sistema tributário até a concessão de anistia, por exemplo. Por outro lado, O Judiciário se encarrega de aplicar as normas – tanto as constitucionais como as ordinárias etc – quando provocado, isto é, quando uma ação judicial é apresentada, enquanto o Executivo se encarrega de administrar os negócios e recursos do país.

Ocorre que essa divisão de funções do Estado não é tão rígida e simples quanto os artigos constitucionais levam a crer. Isto porque, apesar do texto constitucional estabelecer as atribuições típicas de poderes e órgãos, também é importante o exercício de funções atípicas pelas três esferas de poder. Desse modo, por exemplo, o Judiciário “legisla” quando regulamenta o funcionamento interno de seus órgãos, bem como o Legislativo “administra” seus próprios recursos financeiros e o Executivo emite regulamentos que norteiam suas atividades.

Ainda assim não estamos diante de qualquer incongruência entre o estabelecido na Carta e a realidade efetiva. Uma coisa diferente ocorre, porém, quando um dos poderes atua além dessa atipicidade clássica. Este é o caso que pode se configurar quando o Judiciário passar a exercer o poder político, inicialmente destacado para

ser realizado pelos agentes parlamentares e executivos. Nesse sentido, a transferência de poder político-decisório ao Judiciário pode consubstanciar-se como uma inadequação entre as proposições constitucionais e a realidade.

Tal qual alardeada em diversos estudos, um fenômeno conhecido como judicialização da política aconteceria nesse contexto, realizando-se de acordo com duas modalidades: na primeira, quando o Judiciário atua na esfera que antes se restringia como campo de ação dos poderes Executivo e/ou Legislativo; na segunda possibilidade, quando as práticas *a priori* judiciárias passam a ser exercidas em campos diferentes, como é o caso do estabelecimento de processos disciplinares realizados no interior do Executivo. Nesse sentido, Tate e Vallinder (1995) afirmam que a interface entre os Poderes, levando práticas judiciárias para o Executivo e o Legislativo, bem como, por outro lado, a consolidação do Judiciário como instituição revisora dos atos dos demais poderes, é o que pode acarretar o fenômeno.

Ainda que Tate e Vallinder tenham fornecido um conceito chave há pouco tempo, estudar as nuances da participação do Judiciário no mundo da política não é mais uma novidade para os estudiosos da ciência política e do direito, tampouco da sociologia. Mas a cada dia apresentam-se novas oportunidades e enfoques possíveis para o estudo do fenômeno. Até mesmo o questionamento acerca da correção do termo “transferência de poder decisório”, incluído no conceito dos autores citados, é objeto de trabalhos.

Este trabalho se insere neste ponto. Seu objetivo é averiguar as características do uso do Judiciário pelos partidos políticos brasileiros, considerando os tribunais como uma nova arena de embates entre os atores políticos. Para tanto, serão tomadas por base as ações judiciais vinculadas ao controle concentrado de constitucionalidade propostas por partidos políticos perante o Supremo Tribunal Federal entre os anos de 1995 e 2010.

Na esteira da redemocratização do Brasil os partidos configuram-se como atores políticos que muito utilizam a via judicial como alternativa. Dessa forma, a busca pelo Judiciário como uma nova arena de disputas que se soma às já conhecidas tem como um importante elemento a participação partidária. Atuando em diversas arenas simultaneamente – por exemplo, nas casas legislativas e no Judiciário -, estes atores se envolvem em diferentes relações políticas.

Especificamente em relação às ações judiciais, temos que a simples quantificação de ações judiciais propostas não esgota o assunto, sendo relevante para esta pesquisa o aprofundamento a respeito das relações entre a temática das ações, o tamanho e a localização dos partidos no espectro político e o posicionamento dos mesmos em relação ao governo central – situação ou oposição. O STF, assim, passa a ser entendido como ao mesmo tempo uma arena em que são disputados jogos políticos e um ator com poder de veto, isto é, “[...] um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política [...]” (TSEBELIS, 1995, p.90). Tsebelis argumenta no sentido de conceber juízes como atores com poder de veto:

Apesar de estar claro que o Judiciário de um país não é um ator com poder de veto, quando realiza interpretações estatutárias, porque ele pode ser sobrestado pela legislação, o oposto também é verdade em relação à interpretação constitucional. Na verdade, a rejeição de uma corte constitucional é suficiente para revogar uma lei aprovada pelo Legislativo [...] tribunais constitucionais podem abolir legislação e, conseqüentemente, também são atores com poder de veto [...] (TSEBELIS, 2009, p.317).

Expostas as principais instituições desta pesquisa, cabe delinear o objeto. O recorte em torno das ações propostas apenas pelos partidos se dá por dois principais motivos: em primeiro lugar, os partidos apresentam-se como um tipo de ponte entre as arenas social, política e jurídica, razão pela qual consubstanciam-se como atores privilegiados devido a este caráter multidimensional. O segundo motivo, mais técnico, se dá em virtude da imensa quantidade de ações propostas quando considerados todos os requerentes possíveis. Por si sós os partidos já são responsáveis por milhares de ações, tornando-se um desafio não cabível neste momento o estudo de todas as ações propostas, independente do requerente.

A delimitação do período entre 1995 e 2010 se dá também por dois motivos. O primeiro diz respeito à estabilização do uso do tipo de mecanismo judicial que se apresenta após a redemocratização. Se de início eram facilmente contabilizáveis as ações propostas pelos partidos, com o passar dos anos a quantidade de vezes que a ferramenta foi utilizada ganhou um aumento significativo, ainda que tenha se estabilizado.

Nesse sentido, o uso de ações judiciais vinculadas ao controle concentrado de constitucionalidade pelos atores citados não se encerra no ano de 2010. Ao

contrário, o uso sistemático desta alternativa prossegue em numeração relevante. Contudo, a fonte de onde se extraem os dados para a análise, isto é, o sítio oficial do STF, não apresenta a totalidade das ações recentemente iniciadas, razão pela qual recorreremos a uma limitação temporal que possibilite o acesso aos dados sem ignorar o momento de estabilização do recurso.

A segunda razão para a escolha do período considera que durante os anos cobertos por esta pesquisa revezaram-se na Presidência da República dois partidos que figuram como grandes potências político-eleitorais (PSDB e PT). No período, cada um destes partidos apresentou-se durante 8 anos como situação e outros 8 anos como o principal partido de oposição. Além disso o período mencionado apresenta a estabilização política e econômica do Brasil.

Fica claro, então, que esta pesquisa considera a atuação das instituições como ponto crucial para o estudo dos fenômenos políticos. É a partir do entrelaçamento de diferentes atores e arenas que o objeto da pesquisa se apresenta. Nesse sentido, Peres (2008, p.54) lembra uma frase que sintetiza o entendimento dos neoinstitucionalistas: "as instituições importam na produção dos resultados políticos".

Quando a política é levada ao Judiciário, instituições centrais da democracia são mobilizadas. Além da própria atuação e desempenho dos partidos, há de se considerar as diferentes arenas nas quais os grupos partidários lançam suas estratégias. Os partidos, nesse sentido, movem o aparato disponível – como o meio constitucional-legal de resolução de conflitos ou o aparato puramente regimental das casas legislativas – para viabilizar a satisfação de suas variadas demandas.

Adaptando o certame neoinstitucional ao problema da pesquisa, temos que se falamos em política sendo judicializada pelos partidos políticos brasileiros, reiteramos a consideração sobre a importância das instituições judiciárias e das instituições representativas na configuração dos resultados políticos. Tanto os partidos como o STF são atores que interagem neste novo contexto democrático, no qual surge a hipótese do uso estratégico dos tribunais pelos partidos. O STF é um *veto player*, mas também revela sua localização enquanto arena de disputas políticas.

As arenas representam, nos dizeres de Panebianco (2005, p.409), “[...] as diversas mesas de jogo a que o partido concorre e das quais extrai [...] os recursos necessários para o seu funcionamento [...]”. Nessa direção, cabe lembrar a argumentação de Peres e Carvalho (2012) a respeito da importância da consideração das diferentes arenas em que se passam os jogos políticos, nas quais as atuações de partidos podem ser levadas a cabo. Nesse sentido, o tribunal constitucional, o interior dos partidos e o parlamento figuram como as mesas de jogo nas quais se desenvolvem disputas políticas. Em sentido semelhante, Muller relembra os dizeres de Tsebelis, e afirma:

[...] uma das razões para as divergências entre *ator* e *observador* está no fato de que este último, por não atentar para os *jogos ocultos*, considera certas escolhas dos *atores* como sendo *subótimas* ou *irracionais*. Para Tsebelis, muitas vezes o observador atenta apenas para o *jogo* que ocorre na *arena principal*, não percebendo que o *ator* está envolvido em *jogos em múltiplas arenas* (MULLER, 2009, p.118).

Tendo em mente então que os partidos têm o privilégio de se conectar com as diferentes arenas, se faz crucial compreender que existem diferentes relações que se dão em cada uma delas.

Para nos aproximarmos desta orientação, teremos como método de pesquisa a coleta e cruzamento de dados oficiais lançados no site oficial do STF, fazendo análises conforme as questões já levantadas - a classificação das agremiações partidárias desde a localização das mesmas no espectro político-ideológico, o tamanho das bancadas, as quantidades e temas das ações propostas, a relação entre o posicionamento dos partidos em relação ao governo federal, os dados de cada ação, especialmente em relação ao conteúdo, e a atuação do STF.

O objetivo deste trabalho então é responder as seguintes questões:

Tomando os partidos que fazem uso do STF como arena, quais as diferenças entre a atuação de partidos grandes e pequenos?

Traduziu-se em maior uso da alternativa judicial por partidos de “dentro” das gestões Lula em comparação às gestões Fernando Henrique Cardoso (FHC) o fato da coalizão petista abarcar mais partidos e ser ideologicamente mais heterogênea?

Quais as similaridades e diferenças entre o questionamento relativo à constitucionalidade das leis feito por partidos de esquerda, de direita e de centro, quando na oposição?

O que a mobilização judicial conjunta de partidos traz de diferente das ações propostas por partidos individualmente?

Afinal, qual a importância das respostas do STF para os partidos?

Esperamos que a conclusão desta pesquisa possa sugerir reflexões relativamente maduras a respeito da possibilidade de existir riscos às instituições democráticas brasileiras advindas da recorrência ao STF pelos partidos e da atuação dos ministros do STF.

Dessa forma, o que se busca a partir das perguntas sistematizadas acima é delinear como o tamanho, a ideologia e o posicionamento dos partidos perante o Executivo interferem na consolidação do uso de ações judiciais como ferramenta partidária. Além disso, o trabalho possibilitará conclusões sobre como o comportamento do STF influencia a mobilização partidária.

É inegável a participação dos grupamentos partidários na arena judicial, para além da arena parlamentar. Cabe-nos trazer à luz as especificidades deste processo e buscar entender suas dinâmicas.

Tendo estas questões como norteadoras, a pesquisa se desenvolve de acordo com a seguinte sistemática: no primeiro capítulo, a discussão gira em torno de como se organiza o Estado. Nesse sentido, um ponto relevante delineado é a divisão de poderes ou funções internas do Estado, especialmente a clássica divisão entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Após esta discussão inaugural, é apresentado o movimento neoconstitucionalista, que fomenta a elaboração de Constituições que deixam de ser conjuntos de normas meramente formais para consubstanciar-se em conjuntos de normas com vistas à efetivação de direitos. A continuação do capítulo entra especificamente no debate acerca do controle de constitucionalidade especialmente por tribunais constitucionais e a conceituação do que convencionou-se chamar de judicialização da política, além de problematizar também outros termos que dizem respeito às interações entre atores políticos e o Judiciário.

O capítulo seguinte trata do uso estratégico do STF pelos partidos, percorrendo algumas obras que analisam se a Política está de fato inserida na agenda do Judiciário nacional. Assim, o texto trata da organização do Estado brasileiro, dando ênfase à organização do Judiciário e, de forma mais aprofundada, ao STF. Além disso, se fará uma reflexão acerca do papel do Judiciário, que se transformou, considerando as consequências políticas advindas da atuação deste poder. Nesse sentido, lembramos, a própria opção do Judiciário em se definir como corte técnica ou como corte política já é capaz de produzir relevantes resultados na atuação dos atores políticos e sociais. Assim, o capítulo trará o debate acerca da do uso do STF como arena política ao alcance dos partidos brasileiros.

O próximo capítulo aborda a atuação dos partidos políticos brasileiros especialmente no que diz respeito ao seu entrelaçamento com o STF. Serão feitas ainda algumas classificações acerca dos partidos brasileiros, orientando o trabalho para o capítulo final, no qual as ações judiciais serão analisadas.

O capítulo subsequente traz o estudo empírico. Tomando por base os dados coletados junto ao site oficial do STF, a análise será feita a partir do cruzamento das diferentes variáveis ora apresentadas, de forma a inferir, a partir dos dados estatísticos, informações sobre os usos das ações por partidos de diferentes classificações, bem como sobre o posicionamento do STF.

O exame das ações encontrou resultados que ora concordam com a literatura, ora discordam. A primeira discordância diz respeito ao tamanho dos partidos e o acionamento judicial. A literatura acredita que acionar o Judiciário é uma medida tomada mais por partidos pequenos do que por grandes. A análise encontrou o inverso: quando consideradas as ações iniciadas por partidos isolados, os grandes fazem mais uso do que os pequenos. Ainda que pensemos que os blocos transformam em uma única ação demandas de diversos partidos diferentes, o fato é que os grandes atuam de forma relevante na via judicial. Além disso, na maioria das ações propostas por blocos existe cooperação entre pelo menos um partido grande com outros pequenos.

Acreditamos ser uma contribuição interessante também a constatação de que a coalizão mais ampla e heterogênea de Lula, aliado ao fato deste presidente ter prosseguido políticas que outrora se posicionara contrariamente, tenha incentivado o

“fogo amigo” durante a era petista. Se em FHC foram poucas as ações propostas por partidos da coalizão, em Lula ocorreu um significativo aumento de ações propostas por partidos da base aliada.

A esquerda é, como a literatura já anunciava, responsável por grande parte das ações judiciais. Evidentemente que o papel histórico da esquerda de combate não deve ser esquecido. Mas também é importante o fato de que no Brasil a esquerda esteve fora do Executivo até a eleição de Lula em 2002. Assim, a esquerda atuou após a redemocratização como oposição, manifestando-se sistematicamente – especialmente o Partido dos Trabalhadores – contra medidas do governo. E, após a entrada do PT na presidência da república, sob uma coalizão ampla e heterogênea, seguindo algumas medidas capitaneadas pelo governo anterior, restou aos partidos de esquerda, ainda que membros da coalizão, buscar formas de demonstrar sua posição de vínculo com os demais atores da esquerda – notadamente movimentos sociais e sindicatos.

Em comum, direita, centro e esquerda apresentam o fato de considerar o STF uma arena interessante, ainda que a medida de acionamento seja diferente. Mas restam diferenças entre os três grupos de partidos. A esquerda privilegiou a administração pública e os direitos trabalhistas e previdenciários em suas ações. Grande parte disso se deve ao fato de FHC ter implementado medidas de reforma do Estado. Os partidos de direita, por sua vez, pleitearam mais vezes normas relativas aos tributos e às liberdades individuais. Os partidos de centro, por fim – notadamente o PSDB enquanto oposição à Lula – deram muita atenção ao orçamento do governo, e retomam o tema da administração pública.

Alternativa às ações judiciais de partidos isolados, diversas ações foram propostas por blocos. E os blocos tem força, como os dados apontaram. Dentre as 5 ações julgadas totalmente procedentes, 4 foram propostas por blocos. Foram mais atuantes durante o período tucano do que durante o período petista e em geral são repetidos diversas vezes, como a aliança PSDB/Dem/PPS e a união PT/PCdoB/PDT/PSB/PV.

A última grande conclusão refere-se ao STF. Este é uma arena política importante. Não apenas por oferecer decisões que alteram o *status quo* legislativo em número absoluto muito superior aos outros países com modelo parecido. Mas também por

abrigar disputas importantes, que consideram valores político-eleitorais. A conformação da política no Brasil ganha mais uma dimensão de embates.

Acreditamos que ainda há espaço para discussões a respeito do uso estratégico dos tribunais por diferentes atores políticos. Nesse sentido, esta pesquisa centra a análise na atuação dos partidos políticos. Longe de esgotar o assunto, esta pesquisa busca apresentar informações específicas sobre a atuação dos partidos no que diz respeito à recorrência ao Judiciário como estratégia política. Como é pretendido mostrar, os conflitos entre diferentes orientações partidárias muitas vezes não se encerram no Legislativo, e é nesse âmbito que a pesquisa se fará presente.

2. O ESTADO, A DIVISÃO DE FUNÇÕES E O ESPAÇO DA POLÍTICA

Os pilares que sustentam o modelo de Estado moderno encontram-se espalhados em escritos filosóficos e disputas políticas. Assim, a construção e organização dos Estados não pode ser vista como uma idéia básica ou simples; ao contrário é fruto de séculos de embates. E se já é lógico dizer que o Estado é resultado de diversas transformações, também é lógico lembrar que ele não é um corpo perfeitamente fechado às mudanças – propositais ou não.

Antes de adentrar mais especificamente no objeto central deste capítulo, é necessário construir um arcabouço elementar que contextualize o fenômeno. Assim, se falaremos do recurso aos tribunais como estratégia política, precisaremos antes apontar os traços típicos do Estado moderno, em especial no que diz respeito à organização institucional dos chamados “poderes” do Estado.

2.1. O Estado Moderno e a divisão de funções

A concepção de uma divisão de funções tem origens na Grécia e tem Aristóteles como um dos primeiros nomes vinculados à idéia, trazendo para o pensamento sobre Estado uma diferenciação entre os “atos estatais”. Nessa linha, Aristóteles estabelece o ato deliberativo, o executivo e os atos judiciais.

Mas esse primeiro esboço institucional de divisão dos poderes não teve aplicação num primeiro momento. Aliás, a própria construção teórica referente à divisão de poderes sofreu novas influências, sobretudo a partir do século XVIII.

Essas novas citações sobre a divisão de funções aparecem por exemplo em Locke, que fala da limitação dos poderes dos governantes como forma de garantir as liberdades e as propriedades (Mello, 2001).

Outro importante pensador da política que contribuiu com o desenho institucional do Estado moderno foi o francês Montesquieu (1689-1755), que presenciou o absolutismo em seu país, e seus escritos deixam claro o posicionamento contrário a essa forma de governo, embora entendesse que nem todos os povos poderiam ter instituições políticas favoráveis à liberdade.

A preocupação central do autor é com a criação de uma constituição com o objetivo de evitar que os governantes agissem despoticamente, limitando a atuação dos mesmos. A materialização dessa limitação encontra-se na divisão das funções do Estado em diferentes instituições (Albuquerque, 2001). Nas palavras de Montesquieu, assim deveria ser configurado o Estado:

Há em cada Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil.

Pelo primeiro poder, o príncipe ou magistrado cria as leis para um tempo determinado ou para sempre, e corrige ou ab-roga aquelas que já estão feitas. Pelo segundo, determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as questões dos indivíduos. Chamaremos este ultimo “o poder de julgar”, e o outro chamaremos, simplesmente, “o poder executivo do Estado” (MONTESQUIEU, 2002, p.165-166).

Montesquieu via na divisão de funções a possibilidade de criar limitações mútuas entre as diferentes esferas do Estado. O equilíbrio dos poderes seria uma condição para a liberdade política, um bem a ser conquistado.

Decorrendo da noção de divisão dos poderes, Montesquieu traz a concepção de que para evitar o abuso, é necessário que o poder contenha o próprio poder, isto é, que o próprio Estado tenha mecanismos que impeçam que qualquer indivíduo ou instituição se sobreponha aos demais.

Aqui se encontra a importância da Constituição: sendo ela uma carta de leis que disciplinam a organização do Estado, o documento pode estatuir a diferenciação de funções entre os diferentes órgãos, que deverão atuar conforme suas atividades e prerrogativas constitucionalizadas.

Na esteira das idéias liberais podemos, então, aproximar os elementos presentes em Locke com os presentes em Montesquieu. Nos termos de Bonavides (2000), enquanto o primeiro se apresenta como um contra-absolutista em favor da limitação do Estado para preservar as liberdades individuais, o segundo traz a técnica da separação dos poderes, coluna dos Estados modernos.

Um outro grupo se destaca em relação a divisão dos poderes do Estado: os federalistas americanos – Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Tendo escrito entre os anos de 1787 e 1788, os federalistas buscaram em seus 85 artigos explicar e justificar a substituição do modelo Confederativo para o Federativo.

Em que pese Madison, Hamilton e Jay terem se dedicado primeiramente à defesa da estrutura federativa de Estado, seus trabalhos contribuíram também para a divisão de funções entre diferentes instituições. Isto porque os autores consideram a necessidade da limitação das prerrogativas de cada um dos poderes. Nesse sentido, a mútua limitação entre as instituições se faz importante.

Madison afirma, noutras palavras, que a divisão funcional do poder tal como proposta por Montesquieu seria de suma relevância. No entanto, para ele, Montesquieu não instituíra qualquer proibição em relação à ingerência de algum poder sobre outro (Grohmann, 2001).

Essa preocupação com os abusos de algum dos poderes leva Madison a propor a idéia de meios constitucionais e motivações pessoais para resistir às investidas dos outros poderes. São os moldes dos freios e contrapesos.

Convém ressaltar que o sistema de freios e contrapesos, tão citado em referência à divisão de poderes, mais tem a ver com a limitação de grupos específicos que podem formar maiorias e agir de forma tirânica do que com o relacionamento mais equilibrado entre os poderes. Nesse sentido, afirma Gargarella, sintetizando:

Entretanto, convém notar que, apesar da habitualidade com que são confundidas, não existe identidade entre a proposta de adotar um sistema de “freios e contrapesos” e um sistema de (simples) divisão de poderes. [...] Embora todos coincidissem na idéia de que o poder não deveria estar concentrado, os federalistas defenderam a idéia adicional de consagrar um sistema de “freios e contrapesos”, enquanto que seus rivais, tomando a bandeira contrária, se pronunciaram a favor de uma separação de poderes estrita entre as diferentes seções do poder. O que o sistema federalista de mútuos equilíbrios pretendia era – contra aquela idéia da estrita separação – consagrar um esquema no qual os diferentes poderes estivessem parcialmente separados e parcialmente vinculados entre si: os diversos funcionários públicos deveriam ser dotados com “os motivos e meios institucionais” que lhes permitissem resistir aos certos ataques dos demais. E, dado que, quanto aos motivos, o auto-interesse constituía a principal fonte de incentivos de qualquer funcionário público, o sistema institucional deveria saber tirar proveito de tal situação, utilizando numa boa direção inclusive essas motivações perversas (GARGARELLA, 2006, pp. 176-177).

Posto isto, resta dizer que tanto Locke e Montesquieu quanto os Federalistas tinham em comum o objetivo de estabelecer um sistema de governo com poderes diferenciados com vistas a garantir a liberdade (Grohmann, 2001).

Ainda que escrevendo com base em realidades locais – Inglaterra, França, Estados Unidos – pode-se afirmar que as ideias de limitação dos poderes dos entes estatais influenciaram de forma consistente grande parte dos sistemas políticos do mundo. Nesse sentido, o Brasil é uma das nações que adequou sua realidade aos escritos políticos mencionados. Esse pensamento é encontrado em Lima:

Levando em consideração as peculiaridades da instituição do federalismo no Brasil e fazendo um contraponto com a experiência norte-americana, necessário se faz reconhecer a forte influência dos “Artigos Federalistas” e da Constituição norte-americana de 1787 no surgimento do federalismo “típico” brasileiro (LIMA, 2011, p.135).

O desenvolvimento dos princípios democráticos e a passagem das duas grandes guerras mundiais propiciaram a reestruturação dos países sob a lógica das idéias

citadas. Controles recíprocos, limitações legais e políticas, além de constitucionalização de direitos ganham força. Dessa forma, o neoconstitucionalismo constitui um caminho trilhado pelos países que se tornaram democráticos.

A representação política, a divisão de poderes e a existência de normas constitucionais organizando o Estado apresentam-se como características comuns nas novas democracias. Nesse sentido, Grohmann (2001), a respeito da América Latina no contexto da década de 80, fala que a queda dos estados autoritários deu margem a novos desafios, como a manutenção do processo de democratização a partir de um novo quadro institucional.

Nessa direção, Executivo, Legislativo e Judiciário são características conectadas com as democracias contemporâneas. Mas como visto, nem sempre o Judiciário teve contornos de um legítimo “poder”; ao contrário, seu histórico mostra que, em princípio, sua posição era bem diferente.

2.1.1. Um breve histórico acerca do Judiciário

Um recorte contemporâneo da realidade pode sugerir que os três poderes ora citados surgiram e se constituíram, nos traços liberal-democráticos, ao mesmo tempo. Mas um estudo histórico, ainda que breve, deixa claro que a formação e consolidação dos poderes não se dera, inicialmente, de forma equânime.

Traçando uma retrospectiva, Arantes (2014) contrapõe dois modelos de fundação do Judiciário: o primeiro, oriundo dos Estados Unidos da América; o segundo, da França. Nesse sentido, afirma o autor que estes dois países serviram de modelos que inspiraram a formação dos demais Estados liberal-democráticos nos séculos XIX e XX. No caso dos Estados Unidos o modelo constitucional conferia aos juízes a função de prestar a justiça nos casos particulares, sem deixar de instituir o Judiciário como um poder político. No caso francês, diferentemente, os juízes se restringiam à função de justiça comum.

Arantes prossegue, dizendo que a grande consagração do Judiciário como um poder político se dá com a institucionalização do mesmo como revisor dos atos dos demais poderes. Nos modelos mencionados acima, a tarefa de revisão pelo Judiciário estaria presente nos Estados Unidos e ausente na França.

Posto isto e lembrando os escritos federalistas, evidencia-se que a preocupação dos estadunidenses com uma possível tirania da maioria justifica o estabelecimento de um Judiciário revisor (Barbosa; Marona, 2014). De forma diversa, a grande preocupação francesa era a limitação dos poderes do Executivo, especialmente na figura do rei absolutista. O melhor contraponto, entendiam, seria um parlamento forte, representando a vontade do povo.

Entretanto o século XX e os movimentos constitucionalistas propiciaram uma reestruturação da política e dos poderes. No caso da França, no qual o Judiciário tinha uma relevância política muito aquém do padrão estadunidense, a influência de Hans Kelsen e da criação de tribunais constitucionais, como será visto mais à frente, deram escopo a uma reformulação do modelo de divisão de poderes, adotado por grande parte do continente europeu. Enquanto isso, diga-se, os juizes dos Estados Unidos da América (EUA) já gozavam de certa autonomia e mesmo de influência política – ainda que a intensidade tenha variado durante o século XX.

Isto posto, cabe pensar a respeito dos movimentos constitucionalistas que deram margem às transformações dos Estados em tempos mais recentes.

2.2. O Neoconstitucionalismo e uma nova configuração nas relações entre as instituições

Antes de entrar propriamente no *neoconstitucionalismo*, é importante contextualizar este movimento, apontando ainda seu predecessor – o *constitucionalismo moderno*. Este nasce com o pretexto de consolidar uma carta ou documento jurídico-político com caráter nacional, para estatuir normas gerais a serem seguidas pelos Estados.

Surgindo, pois, num momento de fortalecimento do liberalismo clássico e na esteira das revoluções liberais¹, isto é, num arcabouço teórico-prático que advoga pela limitação da atuação do Estado ao mesmo tempo em que obstaculiza a obtenção de um poder absoluto pelo governante, as constituições inicialmente se dedicaram mais às formas e leis que resguardassem as burguesias nacionais dos poderes estatais do que com a efetividade da construção de uma nação justa para todos os seus cidadãos (Alves, 2012).

¹ Revolução Inglesa de 1688, Revolução Americana de 1776 e Revolução Francesa de 1789.

A preocupação com a inclusão de direitos de maiores parcelas dos cidadãos só surge com as reivindicações de operários, já no século XIX, que almejam direitos estendidos para toda a população. Nesse sentido, a Constituição do México e a da Alemanha, respectivamente em 1917 e 1919, inauguram o chamado “constitucionalismo social”, que afirma buscar tornar efetivos os direitos antes apenas formalmente estabelecidos, mas não realizados (Alves, 2012).

Ocorre que mesmo com estas tentativas de trazer o Estado e as Constituições para a realidade material da vida das pessoas, os problemas sociais persistiram; além disso, o século passado foi palco de duas grandes guerras mundiais, bem como de avanço de regimes totalitários.

Assim, emerge uma nova preocupação, já após a Segunda Guerra Mundial, em criar mecanismos que otimizem a operacionalidade do Estado ao mesmo tempo em que resguardem os valores da dignidade humana. Assim, o Estado tem suas funções diversificadas não apenas para evitar o abuso dos governantes, mas também para propiciar um melhor funcionamento da máquina estatal na realização dos ideais de liberdade e igualdade.

Além disso, a constitucionalização de valores como a dignidade da pessoa humana traz para os códigos a preocupação mais ampla de enfrentar os problemas sociais que porventura ocorram, buscando a realização efetiva de uma democracia nas sociedades. É nesse sentido que Barroso (2006), traduzindo a aproximação entre democracia e constitucionalismo, fala do aparecimento do termo “Estado Democrático de Direito” e derivações de mesmo sentido.

Em relação ao formato do neoconstitucionalismo, Barcellos (2007) informa as características do movimento, separando-as em um grupo metodológico-formal e outro material. Na dimensão metodológico-formal estão presentes as características/premissas de normatividade, superioridade e centralidade da constituição no ordenamento jurídico. Já na dimensão material encontram-se as características de adoção de expansão de conflitos oriundos das opções normativas e filosóficas que ocorrem dentro do sistema constitucional e presença de valores e opções políticas nos documentos constitucionais – em especial no que se refere aos direitos fundamentais e à dignidade humana.

Explicando os traços citados no ponto de vista teórico-metodológico, afirma Barcellos que:

A particularidade do neconstitucionalismo consiste em que, consolidadas essas três premissas na esfera teórica, cabe agora concretizá-las, elaborando técnicas jurídicas que possam ser utilizadas no dia-a-dia da aplicação do direito. O neoconstitucionalismo vive essa passagem, do teórico ao concreto, de feérica, instável e em muitas ocasiões inacabada construção de instrumentos por meio dos quais se poderá transformar os ideais de normatividade, superioridade e centralidade da Constituição em técnica dogmaticamente consistente e utilizável na prática jurídica (BARCELLOS, 2007, p.3).

Na dimensão material, o que se busca é a consagração de valores e princípios que estabeleçam a proteção aos bens derivados da dignidade humana e dos direitos fundamentais.

Consoante o já dito, Barroso (2006) lembra ainda que o neoconstitucionalismo consagra-se como um momento filosófico pós-positivista. Nesse sentido, diz que o novo direito constitucional, pautado em princípios e valores, mas com leis expressas, nasce como superação ao jusnaturalismo e ao positivismo jurídico. Assim, enquanto o primeiro teria bases filosóficas mas não legais, o segundo defende uma visão que iguala direito à lei, afastando da discussão os conceitos mais filosóficos. O novo modelo sugere que a existência de normas legais escritas e centrais no ordenamento jurídico não deve abdicar de valores teóricos e conceituais que permeiam a seara do direito. O pós-positivismo, diria o autor, não se atém ao texto legal, mas tampouco deve desconsiderá-lo.

Na esteira deste novo momento teórico-constitucional, o Judiciário, por vezes submetido aos ditames dos outros poderes por força de regimes autoritários, ganha uma autonomia e uma força importantes. Com a nova sistemática, tribunais constitucionais surgem e à eles são reservadas funções e prerrogativas específicas.

Com esta nova concepção a respeito do Judiciário, Teixeira e Neves afirmam que “[...]o neoconstitucionalismo rechaça [...]os pressupostos do positivismo jurídico e atribui exatamente ao Poder Judiciário o papel de mola propulsora para que os ‘valores constitucionais’ sejam preservados e incentivados” (Teixeira; Neves, 2014, p.182).

Sendo assim, as cortes passam a desempenhar um papel muito mais importante do que desempenharam outrora. Ocupando uma posição central, os tribunais passam a recepcionar este novo modelo constitucional, atuando de forma a vincular leis escritas nas constituições a um arcabouço axiológico. Se na “vigência” do primeiro constitucionalismo, o formalismo liberal se sobrepunha à efetivação de medidas inclusivas e de realização de uma sociedade mais conectada à dignidade da pessoa humana – e isso recai também sobre a atuação do Judiciário, mais restrita à aplicação da lei propriamente aos casos concretos -, na etapa posterior, onde o neoconstitucionalismo se insere, o Judiciário passa a também se envolver com a construção política ou, noutras palavras, com a discussão de valores e princípios a serem implementados.

Consoante este pensamento, Maia fala do novo momento. Para o autor, os tribunais passaram a modificar a forma de atuação com o amadurecimento da democracia:

Como visto, diz-se que sob o paradigma neoconstitucionalista não existe fronteira rígida entre o campo jurídico e o político. Como consequência, o Judiciário, muitas vezes, atua em uma esfera antes considerada exclusivamente política. (MAIA, 2009, p.154).

É a partir desta nova posição ocupada pelo Judiciário nas democracias, agora atrelado à defesa dos direitos, dos princípios e valores e das próprias constituições, que emergem inúmeros debates acerca do real papel que deve ser desempenhado pelo Judiciário. Em que pese a discussão ser um tanto normativa, ela tem bases empíricas, uma vez que acompanha o reposicionamento dos órgãos judiciais dentro do Estado.

Essa alteração ganha contornos ainda mais peculiares quando se trata de nações que fazem parte do chamado “terceiro mundo” ou mesmo que encontram-se “em desenvolvimento”. Esses países, em grande parte democratizados recentemente, passam a designar o Judiciário como mais um dos poderes do Estado com possibilidade de configurar-se como arena política. É nesse contexto que judicialização da política, o ativismo judicial, politização do Judiciário e mobilização do direito ganham proeminência como temas de pesquisas.

2.3. O controle de constitucionalidade

Considerados o neoconstitucionalismo e a divisão dos poderes do Estado, cabe ainda tomar notas sobre o controle de constitucionalidade, elemento que possibilita a existência de órgãos no Judiciário com poderes de revisão de atos do Legislativo e Executivo.

De modo geral, este tipo de controle realiza a verificação da adequação de norma ou ato oriundo do Legislativo ou do Executivo em relação à constituição dos respectivos países. Por ser a norma hierarquicamente superior de um ordenamento jurídico, a Carta Magna requer que as demais normas não caminhem em direção contrária aos seus termos.

Os autores constitucionalistas em geral falam na existência de três sistemas de controle de constitucionalidade: controle político, exercido por um órgão de natureza política; controle jurisdicional, realizado pelo Judiciário; e controle misto, em que a própria carta constitucional estabelece que certos diplomas legais sejam submetidos à órgãos políticos e outros ao Judiciário no momento da verificação da constitucionalidade (Silva, 2002).

No que tange ao uso estratégico de tribunais por atores políticos é importante focar no controle jurisdicional que é, por sua vez, é dividido em duas formas: o controle difuso, realizado por qualquer juiz do Estado na apreciação de casos concretos e com efeitos restritos às partes; e o controle concentrado, realizado por um tribunal específico na avaliação de leis em abstrato, isto é, sem a necessidade de que a lei questionada tenha causado efeitos práticos. Neste segundo caso, a decisão tomada pelo tribunal tem efeito em todo o ordenamento jurídico – ou seja, decidindo pela inconstitucionalidade da lei, a corte elimina a norma do ordenamento jurídico. Há, por fim, uma variante, que é a forma mista ou híbrida de controle - tal modalidade é a que ocorre no Brasil (Carvalho, 2007).

Um outro ponto importante, neste momento, é definir os dois grandes modelos de ordenamento jurídico existentes no Ocidente, que são o *Civil Law* e o *Common Law*. O modelo *Civil Law* é originário da Europa continental, mas também encontra-se abrigado na América Latina. Também chamado de sistema “Romano-Germânico”, é caracterizado pela presença de codificação, isto é, o direito é escrito por meio de

leis. Os juízes, nesse sentido, são em termos gerais aplicadores das leis (escritas). Já o sistema *Common Law* ou sistema de Direito Costumeiro tem como principal característica o fato de não se basear em normas escritas, mas nas tradições e costumes das comunidades. Por isso mesmo esta forma de ordenamento permite que causas sejam decididas em juízo com base em elementos não oriundos propriamente das leis (Greco, 2008).

Consoante essas classificações, cabe fazer as conexões entre os modelos. Em geral, os países que adotam o sistema *Common Law* tendem a adotar também o controle difuso de constitucionalidade – aquele que pode ser desempenhado por qualquer juiz. De forma diversa ocorre com os países que abrigam o sistema *Civil Law*, como é o caso do Brasil. Nestes, via de regra, uma Constituição estabelece órgãos, em especial um tribunal constitucional, responsável pela verificação de constitucionalidade dos dispositivos normativos questionados.

Em relação ao surgimento do controle jurisdicional, Carvalho (2007) lembra que foi nos Estados Unidos que a base desta forma de controle sobre a vida política surgiu. A partir de uma orientação diferente da dos europeus, os estadunidenses buscavam controlar o poder da maioria, evitando os riscos de desenvolvimento e fortalecimento de facções e o crescimento da violência, como deixavam claro os escritos federalistas. Com esse objetivo, a criação de um tribunal constitucional naquele país se apresentava como uma forma de controle recíproco entre os poderes, recaindo nos mecanismos de freios e contrapesos defendidos pelos autores federalistas.

Já na Europa, prossegue o autor, a implementação de tribunais constitucionais foi precedida de intensos debates entre Hans Kelsen e Carl Schmitt. O primeiro, pensando na possibilidade de proteger as minorias ante a maioria, defendia a existência de um tribunal com poderes para analisar a adequação das normas à Constituição. Já o segundo defendia que o próprio *Führer* é quem deveria defender a Constituição, não podendo ser neutralizado por qualquer outro órgão. Além disso, a ele seriam dados poderes de exceção para que, quando necessário à ordem política, pudesse eliminar os indivíduos considerados *hostis*. Saiu vitorioso Hans Kelsen, como frisa Carvalho:

[...] Em um primeiro momento, a resistência da elite europeia recém-saída da monarquia e do totalitarismo político que se abateu sobre a Europa fez

com que Schmitt levasse a melhor. Contudo, os resultados da II Guerra Mundial, entre eles, a democratização e a proliferação dos tribunais constitucionais em território europeu, firmaram a vitória das idéias de Kelsen (CARVALHO, 2007, p.171).

Dito isto, cabe ressaltar que o movimento neoconstitucionalista, com objetivos mais voltados à implementação das demandas políticas públicas do que com o formalismo liberal, e a instituição de tribunais constitucionais pela Europa, abriram espaço para a apreciação das leis pelos órgãos jurisdicionais. Mas mesmo nos países que adotam o sistema de Direito Costumeiro, o Judiciário não se eximiu da apreciação das causas.

Assim, ainda que existam diferenças importantes entre os dois sistemas jurídicos a respeito de como se dá o controle de constitucionalidade, o fato é que o Judiciário vem ganhando força e tornando-se uma nova arena política. No caso dos países que adotam uma perspectiva mais próxima do modelo dos EUA, fala-se em *judicial review*, considerando que a não existência de uma corte exclusivamente constitucional dá aval aos controles difusos pelos diversos juízes do Judiciário, enquanto nos países que adotam uma corte constitucional fala-se em controle de constitucionalidade.

Em que pesem as diferenças entre estes dois tipos de atuação jurisdicional, já são diversos os críticos que defendem tanto ser o fortalecimento do Judiciário como ator político uma consequência natural das democracias contemporâneas como os que dizem temer uma prevalência do Judiciário em relação ao Executivo e ao Legislativo, como trataremos a seguir.

2.4. O Judiciário como campo de estratégia política

Tema atualmente profícuo na ciência política – e mesmo na sociologia e no direito -, a participação do Judiciário no processo político já conta com uma quantidade relevante de pesquisas e trabalhos. As obras relativas ao tema perpassam diferentes pontos, desde a chamada judicialização da política até a politização do Judiciário e o ativismo judicial, sem falar na mobilização do direito. Nesta linha Peres e Carvalho mencionam a importância de se considerar o Judiciário quando de estudos político-legislativos:

No caso do poder Judiciário, é amplamente reconhecido que este mostra-se cada vez mais indispensável como instituição relevante no jogo político,

inclusive o parlamentar; de modo que pensar uma articulação entre este e a arena legislativa parece algo indispensável (PERES; CARVALHO, 2012, p.82).

Além da própria consideração a respeito da arena judicial como campo também politizável, existem autores que dizem ser fato a ocorrência da judicialização da política. Alguns deles argumentam ser a judicialização da política um fenômeno natural e não necessariamente negativo, enquanto outros advogam pelos riscos e prejuízos para a sociedade com o enraizamento deste tipo de relação política. Mas a própria ocorrência ou não do fenômeno nas democracias abre espaço para questionamentos acerca da validade do conceito.

O que se torna consistente, neste contexto, é que é a partir da publicação em 1995 da obra de Tate e Vallinder intitulada *The Global Expansion of Judicial Review* que o assunto ganha destaque na ciência política. Nesse texto, Vallinder dá um dos mais famosos conceitos de judicialização da política, dizendo que

Thus the judicialization of politics should normally mean either (1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process (VALLINDER, 1995, p.13).²

Dando aprofundamento ao assunto, Vallinder (1995) consolida dois termos para diferenciar os “tipos” de judicialização da política. Assim, usa o termo *without* ao se referir à primeira forma, isto é, a transferência de poder político para os tribunais, e *within* quando menciona a segunda possibilidade, que é a transferência do *staff* judicial para os gabinetes ou para os legislativos.

É possível questionar até que ponto pode-se falar propriamente em “transferência” do *decision-making* aos tribunais ou se o que ocorre é apenas o uso estratégico das cortes, no caso da atuação dos partidos políticos – e mesmo de outros atores políticos.

² Assim, a judicialização da política pode, normalmente, significar tanto (1) a expansão da atividade de tribunais ou juízes em detrimento dos políticos e/ou administradores, ou seja, a transferência de direitos de decisão do Legislativo, dos gabinetes, ou do serviço civil para os tribunais ou, pelo menos, (2) a difusão de métodos de tomada de decisões judiciais fora da esfera judicial adequada. Em suma, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente a transformação de algo em uma forma de processo judicial.

No entanto alguns autores adotam o conceito de Vallinder e consideram que as duas possibilidades de judicialização da política são encontradas nas democracias contemporâneas. Assim, se por um lado proliferam por exemplo as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) no Legislativo brasileiro e mesmo processos disciplinares no interior de órgãos públicos (*within*), por outro inúmeras decisões de caráter, em tese, político são enviadas às cortes constitucionais para decisão, como é o caso de ADI's enviadas ao STF, no Brasil (*without*).

A maioria das pesquisas³ tem como foco a análise da ocorrência da judicialização da política centrando-se no estudo do tipo *without*. Isto leva à necessidade de se fazer uma observação importante. A atuação dos tribunais na tomada das decisões “políticas” – ou que seriam a princípio legislativas ou executivas – pode sugerir que a atuação dos juízes das cortes é sempre eivada de valores políticos e ideológicos. Nesse sentido discute-se a politização do Judiciário.

Desse modo, em que pese alguns estudos tratem os termos “judicialização da política” e “politização da justiça” ou “do Judiciário” como um mesmo fenômeno, cabe lembrar a sutil distinção reiterada por Maciel e Koerner (2002, p.114). Separando os conceitos, os autores afirmam que enquanto na judicialização da política estão em questão modelos diferenciais de decisão, na politização da justiça os valores e preferências políticas dos juízes enquanto atores sociais e políticos é que movimentam a expansão do poder das cortes. É possível dizer que parte desta diferenciação está no enfoque dado ao tema. No primeiro caso, o foco seria a localização da tomada da decisão; no segundo, a articulação política dos atores judiciais, considerando-se as preferências individuais dos membros da corte.

É também relevante diferenciar o que seriam “judicialização da política” e “ativismo judicial”. Importante contribuição neste sentido dá Barroso ao conceituar o ativismo judicial:

[...] a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. Em muitas situações, sequer há confronto, mas mera ocupação de espaços vazios (BARROSO, 2012, p.9).

³ No Brasil, importantes trabalhos foram realizados por Araújo (2011), Barbosa (2012), Castro (1997), Carvalho (2009) e Taylor; Da Ros (2008).

Vale ressaltar que afirmar que o ativismo teria alguma conexão com “ocupação de espaços vazios” é um tanto problemático. Acreditamos ser mais interessante falar em “encontro de instâncias” do que em preenchimento de espaços. O autor prossegue, comparando os dois termos tendo como contexto a realidade brasileira:

A judicialização [...] é um fato, uma circunstância do desenho institucional brasileiro. Já o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente, ele se instala – e este é o caso do Brasil – em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (BARROSO, 2012, p.10).

A judicialização, nesse sentido, seria mais fruto de uma transferência externa de poder decisório ao Judiciário do que uma busca interna deste poder em relação às prerrogativas decisórias. Já o ativismo judicial se caracterizaria por uma penetração judiciária nas atuações dos demais poderes sob a alegação de maior implementação dos valores constitucionais. Logo, enquanto na judicialização da política ocorre uma transferência consciente de poder decisório ao Judiciário no que se refere a questões com temas políticos, no ativismo judicial é o Judiciário que amplia o escopo de atuação, buscando ampliar as possibilidades de aplicação de uma ou mais normas jurídicas a partir de uma interpretação expansiva das mesmas. A discussão em torno do ativismo judicial não se dá em relação ao Judiciário ser um poder que corrige ou interfere na atuação dos demais poderes, mas sim como um poder que preenche a lacuna que os demais deixaram⁴.

Sinalizando na direção desta diferenciação, Pogrebinschi (2000, p.2) chama de ativista o juiz que contesta ou revê, de acordo com suas prerrogativas, as decisões tomadas pelos demais poderes; promova políticas públicas através de suas decisões; e não considere como limites à sua atuação os princípios da coerência do direito e da segurança jurídica. Nessa perspectiva a **simples transferência** de poder decisório aos tribunais **pode** dar causa à judicialização da política, mas está longe de gerar o ativismo judicial. Este último dependerá, efetivamente, da forma como se postarão os juízes na tomada das decisões.

⁴ É importante ressaltar, no entanto, que em alguns estudos os termos são considerados sinônimos.

Em *The Global Expansion of Judicial Review*, Tate (1995) traz à luz as condições sob as quais a judicialização da política seria facilitada. Assim, cita como condições colaboradoras: o regime democrático; a separação dos poderes; a existência de direitos políticos; o uso das cortes judiciais por grupos de interesse e/ou pelas oposições políticas; inefetividade das instituições majoritárias; a percepção da inefetividade das instituições pelos cidadãos e pela sociedade civil; e a delegação das atribuições pelas instituições políticas às cortes – por omissão, devido aos possíveis custos político-eleitorais, ou por transferência via ação política.

Carvalho (2004) une algumas das condições citadas por Tate, por considerar que seriam intrinsecamente conectadas. Assim, as condições seriam: a democracia fazendo parte do ambiente político; a separação de poderes; a existência de direitos políticos formalmente reconhecidos; o uso dos tribunais pelos grupos de interesse e/ou pela oposição; e a inefetividade das instituições majoritárias.

A relevância do tema nas ciências sociais e no direito é tal que também são muitos os autores que debatem acerca dos riscos gerados pelo fenômeno e/ou sua ocorrência como fator natural. Nesse sentido, Castro (1997) fala no “surgimento de um novo padrão de interação entre os poderes”, mas que, a seu ver, não se configura como prejudicial à democracia.

Em sentido parecido, Verbicaro, ainda que reconheça que cada país tem suas peculiaridades (institucionais, históricas e de configuração das constituições), afirma, em especial referência ao Brasil, que

[...] a atuação do Judiciário na arena política não é, pois, uma distorção institucional, mas legítima, uma vez que decorre dos imperativos de garantia dos direitos fundamentais e da própria democracia presentes na Carta Constitucional de 1988 e representa um reforço à lógica democrática (VERBICARO, 2008, p.391).

Já Arantes enxerga o fenômeno sob a orientação realista e questiona se o fundo da judicialização da política é de fato a democratização. Assim, afirma

Em poucas palavras, a ampla transferência de autoridade para o Judiciário e para Cortes Constitucionais não deve ser tomada facilmente como um natural e progressivo desenvolvimento da democracia, mas deve ser examinada também à luz da interação estratégica entre elites interessadas em se proteger da incerteza futura que a própria política democrática acarreta (ARANTES, 2013, p.198).

Um outro crítico da judicialização da política é Hirschl. Em suas obras o autor delinea tanto os “tipos” ou “categorias” de judicialização – dando ênfase na judicialização da Megapolítica ou da Política Pura - quanto as origens do movimento neoconstitucionalista e conseqüentemente do robustecimento do Judiciário. Em relação às categorias do fenômeno, diz:

[...] Começo distinguindo três categorias abrangentes de judicialização: a disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos na esfera política e nos fóruns e processos de elaboração de políticas públicas; a judicialização da elaboração de políticas públicas pelas formas “comuns” de controle judicial de constitucionalidade de leis e atos da administração pública; e a judicialização da “política pura” — a transferência, para os tribunais, de assuntos cuja natureza e significado são claramente políticos, incluindo importantes debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras [...] (HIRSCHL, 2009, p.141).

As duas primeiras categorias, é importante notar, se assemelham com as formas descritas por Tate e Vallinder (1995). Ambas as obras tratam, assim, de um Judiciário que recebe um poder decisório relacionado a atos legislativos e executivos e da adoção de práticas *a priori* jurídicos na sociedade. A grande diferença entre as duas obras é que Hirschl (2009), que se considera um autor realista, centra suas análises no estudo dos interesses de elites no fomento do direito como necessidade para consolidação de uma ordem democrática que evite graves rupturas políticas, ou, em seus termos, “as vicissitudes da democracia”.

A outra categoria, que é a novidade de Hirschl, é a judicialização da Política Pura ou Megapolítica. Citando conseqüências e até uma condição para a esta modalidade, afirma:

Essas áreas emergentes de política judicializada expandem as fronteiras do envolvimento de tribunais superiores nacionais na esfera política para além do âmbito dos direitos constitucionais ou do federalismo, levando a judicialização da política a um ponto que excede de longe qualquer limite previamente estabelecido. Na maioria das vezes, essa tendência é apoiada, tácita ou explicitamente, por poderosos agentes políticos. O resultado tem sido a transformação de cortes supremas no mundo inteiro em parte central dos aparatos nacionais para a elaboração de políticas públicas. Em outra oportunidade, descrevi esse processo como uma transição para a juristocracia (HIRSCHL, 2009, pp.146-147).

O autor evidencia, assim, como as cortes tem se transformado em agentes políticos de grande poder. E, mostrando-se contrário a essa transferência, afirma que muitas das questões levantadas junto aos tribunais são dilemas morais ou políticos, que devem ser tratados pela população através de seus representantes eleitos (Hirschl, 2009).

Esse fortalecimento das atribuições do Judiciário além de romper com a tradicional tripartição de poderes poderia dar origem ao que Hirschl (2004) chama de “Juristocracia”, isto é, um novo regime político em que juízes, cortes e tribunais assumem um papel de prevalência ante os demais poderes consagrados.

Buscando explicar as razões do fortalecimento do Judiciário perante o Executivo e o Legislativo, o autor menciona alguns fatores que contribuem para essa transferência de poderes. Hirschl (2004) lembra que a transferência de poderes ao Judiciário não pode ser estudada descolada das lutas políticas, sociais e econômicas que visam engendrar um sistema jurídico-político; que as instituições políticas e jurídicas geram efeitos diferentes para diferentes grupos e indivíduos; e que diferentes atores tendem a se comportar estrategicamente apoiando a consolidação de estruturas institucionais que mais favoreçam a si próprios.

Em síntese, a “Juristocracia” resultante da modificação da estrutura político-decisória seria um fenômeno político, não jurídico. É latente, para o autor, a possibilidade de que exista um “jogo político” liderado pelas elites com vistas a manter sua hegemonia, preservar direitos de propriedade e aumentar seu poder de influência.

Contra o argumento de governos de juízes, Tsebelis (2009) lança mão da Teoria da Absorção. Fazendo uma reflexão sobre a indicação de juízes para as cortes constitucionais, o autor crê que na maioria das vezes os juízes seriam absorvidos, por se localizarem dentro do núcleo de unanimidade dos demais *veto players* devido à nomeação dos mesmos depender de aprovação do Executivo e/ou Legislativo, com raras exceções.

O autor não generaliza a regra da absorção, dando margem a possibilidades em que de fato o tribunal constitucional atue como *veto player*. Mas a contribuição importante aqui é a de que os juízes não estariam, de fato, tornando-se governantes.

Outras críticas se que referem a judicialização são levantadas por Pinto (2010). A primeira crítica parte do princípio de que existem duas espécies de casos colocados à apreciação do Judiciário. A primeira espécie lida com o componente técnico-jurídico, relacionado estritamente com a aplicação do direito vigente, enquanto a segunda espécie – e aqui reside a questão – se relaciona com o componente político, donde nasce a possibilidade de que a influência das concepções subjetivas do julgador atue no caso. O autor afirma que a crítica reside no fato de que juízes não têm origem democrática, e por isso nasce o questionamento sobre a legitimidade dos mesmos para decidir questões políticas.

Outra crítica lembrada pelo autor é a de que pode ocorrer a politização do Judiciário, haja vista que existe a praxe de nomeação de juízes das cortes pelos chefes do Executivo. Assim, visando minar uma atuação do Judiciário contrária à sua orientação, presidentes tenderiam a nomear julgadores com orientações mais próximas às suas (Pinto, 2010).

Buscando apresentar uma alternativa, Pinto aponta o que seria o “controle brando de constitucionalidade”. Através dessa forma de controle seria reconhecido o papel do Judiciário de revisar a constitucionalidade das leis sem que este poder prevaleça sobre os demais.

A questão levantada suscita um retorno ao debate acerca da prevalência da primazia das constituições ou da democracia. O controle brando (fraco) de constitucionalidade permite que as cortes participem das discussões, ainda que políticas, sem que tenham a função de oferecer a resposta final. Para isso, mecanismos como uma consulta ao Judiciário sem que o parecer seja vinculante – como existe no Canadá – são importantes ferramentas. Defendendo, pois, esta sistemática, Pinto informa:

O modelo fraco de controle jurisdicional de constitucionalidade oferece, assim, uma alternativa concreta para sistemas que se preocupam efetivamente em alcançar um equilíbrio entre os papéis das legislaturas e das Cortes na implementação de um Estado Democrático de Direito, buscando fugir dos riscos de uma supremacia judicial ou de uma absoluta soberania parlamentar (PINTO, 2010, p.40).

Taylor e Da Ros (2008) oferecem também contribuição em relação ao tema. Pensam na recorrência ao Judiciário como estratégia partidária não restrita ao resultado jurídico, isto é, não buscando apenas o sucesso da ação e a alteração do ordenamento jurídico, mas um aproveitamento das agremiações partidárias enquanto atores envolvidos num ambiente político próprio em relação a “temas salientes”. Tendo em vista o contexto de atuação dos partidos, afirmam que a saliência e o ambiente político implicam incentivos à tática judicial.

Essa perspectiva de recurso ao Judiciário enquanto estratégia dos atores políticos é privilegiada nesta pesquisa, uma vez que a abordagem se dará a partir da forma de atuação das agremiações partidárias enquanto legitimadas à proposição de determinados tipos de ação judicial perante o STF.

Também cabe ressaltar o trabalho de Veronese (2009), que enfrenta as diversas críticas com o objetivo de defender que o conceito postulado por Tate e Vallinder ainda é de suma relevância para a orientação dos trabalhos recentes. Reconhecendo, pois, que o conceito dos autores estadunidenses tem alguma limitação, especialmente por ser amplo em virtude dos seus dois vetores – *within* e *without* -, Veronese argumenta que ele não fora superado. Para o autor conceitos diferentes deste se apresentaram ainda mais amplos ou frágeis demais.

Afirma ainda, na defesa da obra de Tate e Vallinder, que o conceito mencionado abarca tanto uma adequação dos órgãos jurisdicionais como espaço político – o que recai no vetor do Judiciário como herdeiro do poder político - como a expansão simbólica do direito como ferramenta por toda a sociedade – no caso da expansão do *staff* judicial (Veronese, 2009).

Por fim, cabe ainda lembrar outro conceito intrinsecamente ligado ao debate acerca da participação do Judiciário nas decisões *a priori* políticas: a mobilização do direito. Bissoli (2014) explica a existência de três modalidades dentro do gênero mobilização do direito: a primeira dimensão analítica tem como ponto central a atuação dos tribunais e os impactos das decisões judiciais; a segunda rende atenção à atuação dos chamados advogados-ativistas; e a terceira, mais conectada à Teoria do Processo Político (TPP), que pensa no uso do direito enquanto estratégia política de movimentos sociais.

O fato é que grande parte dos trabalhos, em especial no Brasil, que pesquisam o Judiciário, abordam o conceito de judicialização da política. Mas o próprio conceito de judicialização da política suscita divergências. Até que ponto estaria ocorrendo uma **transferência** de poder decisório aos STF é um objeto discutível. Cabe pensar se há transferência de poder ou um outro fenômeno, como por exemplo a ampliação do rol dos atores com influência política. O Judiciário foi transformado em alternativa política para os atores. Os questionamentos, nessa linha, podem se dar tanto em relação a efetividade jurídica, isto é, a vitória na ação judicial, quanto em relação aos ganhos políticos que podem ser gerados a partir da implementação deste tipo de alternativa pelos atores.

O Judiciário, em especial as cortes constitucionais, tem sim apreciado discussões que se deram num primeiro momento no Legislativo, deixando para trás um histórico de atuação mais restrito à técnica jurídica. Assim, se em um primeiro momento os tribunais não tinham legitimidade ou condições de interferir na política, o passar do tempo e as transformações dos Estados proporcionaram esta prerrogativa aos juízes.

Os atores políticos, neste momento, enxergam e recorrem ao Judiciário como mais uma via de ação em seu conjunto de estratégias. As instituições importam. As regras do jogo e os efeitos políticos dos caminhos tomados por partidos políticos e por tribunais têm reflexo nos meios político, jurídico e social.

Neste sentido, é importante levar em consideração como os partidos políticos têm uma relevância fundamental no estudo da configuração dos tribunais como arenas por serem capazes de se locomover nas diferentes mesas de jogos – judicial, parlamentar, administrativa, social. Nascendo no seio da sociedade, e atuando *a priori* no parlamento e no governo, não restringem sua forma de atuação. A mesa de jogo judicial, neste sentido, surge como mais um caminho possível para a atuação partidária, tendo suas próprias características.

A via judicial como possibilidade de atuação político-partidária é um fenômeno que envolve diferentes atores políticos e arenas entrelaçados numa relação viva e, por isso, não é tão simples de compreender. Essa nova relação das cortes com a

política considera a sistematização dos tribunais enquanto arenas a partir da expansão dos poderes dos tribunais e da ampliação do acesso aos mesmos.

Nesse sentido, é latente que coexistem diferentes formas de perceber o fenômeno do envolvimento e os impactos da atuação dos tribunais na política. Além disso, fica claro que os próprios conceitos criados para realizar as análises podem ser objeto de discussão. O que resta de mais substantivo é que os tribunais e a sua utilização por atores políticos adquiriram importância significativa na realização dos movimentos políticos. Se discutir a “transferência” de poderes aos tribunais é ainda questão aberta, é de aceitação geral que o novo papel do Judiciário contemporâneo contempla a apreciação de políticas.

Em suma, o fato é que grande parte dos Estados modernos, sobretudo os ocidentais, apresenta a divisão de poderes como característica elementar de sua estrutura organizacional. E, mais importante, as constituições nacionais não apenas estatuem Legislativo, Executivo e Judiciário, como preceituam quais as funções e limites de cada um dos poderes.

No entanto, a experiência e o amadurecimento das democracias e até mesmo o exemplo de organismos supranacionais de criação de tribunais internacionais fomentaram transformações nas relações entre os poderes.

Se em momentos de autoritarismo os poderes se encontravam concentrados nas mãos de um ou poucos, a contemporaneidade contempla uma divisão dos poderes não apenas pela vida formal, mas também pela assunção das prerrogativas pelas instituições legitimadas.

As relações, então, entre os diferentes órgãos, deixam de ser atividades meramente simbólicas e passam a ser construções importantes para as discussões dos mais variados temas.

Nesse sentido, a assunção de poder decisório pelos tribunais dá margens a trabalhos que adotam o termo designado de judicialização da política, enquanto a reflexão acerca da forma específica de atuação dos juízes e tribunais em cada caso dá margem às discussões sobre politização da justiça e ativismo judicial.

O mais convergente é que o Judiciário está atuando num campo no qual não atuava. Como salienta Vallinder (1995), o Judiciário tem experimentado a expansão de suas prerrogativas, atuando de forma substancial em matérias políticas, pelas Américas e Europa, ao menos.

Mas também é possível questionar os conceitos, entre eles o do próprio Vallinder de judicialização da política, e adotar uma postura crítica em relação à ocorrência de uma efetiva “transferência” de poder decisório aos tribunais. Podemos estar diante de uma nova forma de interação entre atores e arenas ainda não conceituada.

O que resta de consensual é que as cortes judiciais têm-se apresentado como alternativa viável para diferentes atores políticos, que atuam através de ações judiciais com objetivo de angariar vitórias políticas (Taylor; Da Ros, 2008). Se é válido dizer que o fenômeno da expansão do poder judicial não se restringe ao Brasil e nem é restrito ao debate acerca de Judicialização da Política, também é válido considerar que a ciência política brasileira ainda apresenta espaços para o debate acerca do empoderamento dos tribunais nacionais.

Em âmbito menos normativo, abre-se espaço para que pesquisas busquem explicar quais os fatores que motivam o deslocamento das questões políticas para uma arena adicional, no caso o Judiciário. Esta pesquisa pretende contribuir com a agenda interpretando essa interação entre arenas e atores na conformação do ambiente político brasileiro a partir da atuação judicial dos partidos políticos.

3. O JUDICIÁRIO BRASILEIRO COMO ARENA POLÍTICA

Já fora anunciado que o Judiciário no mundo contemporâneo ganhou força. A importância das cortes enquanto locais onde disputas das mais diversas searas ocorrem aumentou de forma notável. Nesse sentido, o Judiciário passa a ser visto como um novo agente político. É neste entendimento que Taylor (2007, p.229) afirma que “[...] Cada vez mais, a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais tem sido contestada pelas crescentes evidências de seu papel político e de seu impacto diário nas políticas públicas.”

Essa transformação do Judiciário em agente com papel político se dá também no Brasil, onde em especial o Supremo Tribunal Federal ganha autonomia após a redemocratização ocorrida no final da década de 1980. Assim, a partir da reestruturação do Estado brasileiro e da conformação de uma Constituição que não se faz apenas formal, mas também busca a efetiva satisfação de demandas materiais, o poder Judiciário do Brasil foi transformado em alternativa viável para o alcance de direitos (Santos, 2011). Dessa forma, além de poder ser visto como um

ator político, o Judiciário configura-se como uma arena na qual podem ocorrer as disputas de outros atores políticos.

É neste sentido que o STF passa a ser um caminho para os partidos políticos que perseguem suas demandas para além das casas legislativas. Se *a priori* as disputas entre as diversas agremiações partidárias centrava-se com muito mais força no Congresso Nacional, o período pós-1988 proporcionou a localização do Judiciário como arena na qual as disputas outrora ocorridas no Legislativo ocorram também no Judiciário.

3.1. O Judiciário pátrio: uma arena de disputas políticas

A expansão dos poderes dos tribunais é um fato. Especialmente no Ocidente, o aumento das prerrogativas das cortes abriu espaço para a novas formas de embates políticos. É nessa linha que ocorre a consolidação do Judiciário enquanto nova arena política.

Na esteira das novas configurações dos Judiciários, os tribunais passaram a ser vistos como alternativa para disputas políticas. O acesso aos tribunais nos mais diversos cantos do mundo foi ampliado. O movimento neoconstitucionalista fortaleceu a idéia de que questões principiológicas e até políticas públicas podem ser discutidas na arena judicial (Maia, 2009).

No Brasil essa mudança também se deu. Os nossos tribunais estão cheios de ações que antes se dariam, no aspecto formal, apenas nas arenas tipicamente políticas. Tendo em vista a transformação do Judiciário num outro local onde conflitos políticos se desenvolvem, é interessante lembrar o que dizem Taylor e Da Ros, de forma mais geral:

A importância do Supremo Tribunal Federal – STF no sistema político brasileiro contemporâneo parece incontestável, em especial a partir da configuração institucional que emergiu da Constituição brasileira de 1988 e de seus respectivos efeitos sobre o sistema de controle judicial de constitucionalidade das leis (TAYLOR; DA ROS, 2008, p.825).

O argumento dos autores a respeito da disposição dos tribunais enquanto agentes apreciadores das políticas públicas leva em conta, além da extensão dos canais institucionais, que o contexto e as estratégias políticas dos atores judiciais se fazem

relevantes para a configuração das cortes enquanto agentes apreciadores das políticas públicas. Nesse sentido, os tribunais, outrora atores, podem ser vistos como arenas.

As táticas judiciais, em outras palavras, não estão necessariamente assentadas na expectativa de uma vitória judicial. Por essa mesma razão, encarar a influência política dos tribunais apenas sob a ótica dos casos em que aqueles efetivamente alteram a legislação significa restringir sobremaneira a análise e deixar sem apreciação táticas políticas importantes que envolvem os tribunais mesmo em contextos em que a vitória judicial não é esperada (*ibidem*, pp.827-828).

O que isto indica é que a visualização pelos atores de que o Judiciário é um local apropriado para a satisfação de determinados objetivos – e aqui é aberto espaço para objetivos partidários e eleitorais – configura o STF como arena de vocalização de interesses e de disputas. Corroborando este entendimento, Santos (2011) fala sobre a necessidade de se analisar o espaço judicial enquanto campo de estratégia de atores “genuinamente políticos”.

A partir desta premissa se faz lógico questionar *quem* estaria disposto a usar este tipo de estratégia. Em que pese a possibilidade de qualquer partido com representação parlamentar poder impetrar algumas ações judiciais, como por exemplo as ADI's, o recurso aos tribunais se faz um mecanismo muito mais utilizado pelas oposições brasileiras.

Seguindo este raciocínio, Bezerra (2011) argumenta que o uso das ADI's⁵, uma das formas de acionar o controle concentrado de constitucionalidade, é um espaço para a oposição e grupos não representados satisfatoriamente no Congresso Nacional, uma vez que a ação é de baixo custo, não punitiva, e ainda proporciona ampla visibilidade dos proponentes pelos meios de comunicação.

Também partindo dos dados relativos ao uso de ADI's, Carvalho (2004, p.120) afirma que “o uso dos tribunais pela oposição é um fato consumado no Brasil”.

Taylor e Da Ros (2008) argumentam no mesmo sentido, afirmando que as oposições possuem razões estratégicas e táticas para movimentar o Judiciário -

⁵ Grande parcela dos trabalhos que pesquisa a participação do Judiciário no ambiente político nacional tomam por base os números relativos às ADI's.

ainda que também considerem o uso dos tribunais pela própria coalizão governista. E acrescentam ainda dois novos pontos relevantes para este tipo de acionamento judicial: a saliência dos temas e o contexto político.⁶

Cabe ainda lembrar os dizeres de Veríssimo (2008, p.412), para quem o STF “foi chamado a um verdadeiro papel de mediação de interesses e arbitramento de disputas entre atores políticos, sobretudo entre governo e oposição”.

Outro ponto levantado na literatura é o papel das minorias. Sobre a questão, Vianna (1999) menciona que as coalizões, quando fortalecidas tendem a alijar do processo de decisão política as minorias. O autor confirma a hipótese de Tate e Vallinder (1995) sobre a judicialização da política⁷ como recurso de minorias ante às maiorias parlamentares. Outro trabalho organizado por Vianna (2003) também menciona o movimento de minorias políticas que recorrem ao Judiciário contra atos do Legislativo e do Executivo.

O que todos estes trabalhos trazem em comum é o fato de que o Judiciário apresenta-se aos atores políticos posicionados fora do espaço decisório do governo central como caminho apreciado. Por seus baixos custos, pela possibilidade de vitória judicial e por representar uma alternativa que proporciona visibilidade aos atores, o recurso aos tribunais surge como um instrumento interessante para as agremiações partidárias – sejam elas de oposição, sejam de minorias.

Sistematizando o uso do Judiciário pelos partidos políticos, Taylor e Da Ros (2008) estabelecem três categorias: a judicialização como tática de oposição; a judicialização como arbitragem de interesses em conflito; e a judicialização como instrumento de governo. Estas categorias serão lembradas no decorrer no trabalho. O que é relevante neste momento é salientar que tanto oposições como partidos governistas podem fazer uso da via judicial como forma de satisfazer objetivos jurídicos e políticos. O Judiciário, em suma, é uma arena acessível às diversas agremiações.

⁶ Ao lado das diferenças quanto aos atores políticos, a pesquisa de Taylor e Da Ros (2008) trata ainda da importância das ideologias partidárias na realização das ações judiciais, elemento a ser considerado também neste trabalho.

⁷ É feito uso do termo utilizado nos trabalhos de Tate e Vallinder, apropriado por Vianna.

Pelo exposto, fica claro que o Judiciário está colocado como mais uma mesa de jogos na qual as disputas políticas podem acontecer. Os atores políticos de diferentes classificações podem recorrer à essa alternativa por variadas razões, como já citado. Cabe agora compreender como essa nova configuração do STF foi formada.

3.1.1. *O Supremo Tribunal Federal, o controle de constitucionalidade e as ações do controle concentrado*

A importância dos tribunais então como novo ponto estratégico na atuação de partidos políticos – e demais grupos como movimentos sociais e sindicatos – já vem sendo apresentada. Nesse sentido, o STF e mesmo os tribunais inferiores deparam-se com muita frequência com ações dos mais variados tipos, como as ações específicas vinculadas ao controle concentrado de constitucionalidade, que serão tratadas agora, e outras ações diversas, como por exemplo o Mandado de Injunção. No entanto o estudo de todos os tipos de ação em que os partidos podem atuar como autores extrapola o objeto desta pesquisa, cujo foco se dá em relação às primeiras.

No capítulo anterior falamos a respeito dos tipos de controle de constitucionalidade. São três os sistemas: controle político; controle jurisdicional; e controle misto. Dentro do controle jurisdicional, que é o que cabe aos órgãos judiciais, temos duas modalidades mais “puras”, acrescidas de uma outra mista.

Assim, por um lado temos como tipos puros o controle difuso de constitucionalidade, no qual cabe a qualquer juiz dizer a respeito da constitucionalidade de uma lei ou ato normativo quando da apreciação de um caso concreto; e o controle concentrado de constitucionalidade, através do qual um órgão específico, em geral um tribunal constitucional, diz, quando provocado, se uma lei ou ato normativo, ainda em abstrato, é inadequado em relação à Constituição do país. Além destes, existe o tipo misto, que estabelece a possibilidade dos dois tipos de controle coexistirem.

O Brasil adota o tipo misto. Desse modo, se em casos concretos os juízes tecem seus julgamentos *inter partes*, isto é, abrangendo apenas as partes envolvidas na causa judicial, em outras situações podem os julgadores decidir pela inaplicabilidade

geral e retirada do ordenamento jurídico de norma ou lei que julguem ser contrária à Constituição – ou aprovação de norma cuja discussão sobre a constitucionalidade esteja em vigor.

Nesse sentido, cabe ao Supremo Tribunal Federal decidir a respeito da adequação das normas à Constituição, oferecendo ao país uma decisão que pode manter ou retirar do ordenamento jurídico uma norma questionada. Aqui, repita-se, não se fala em casos concretos, mas de leis em abstrato.

Os questionamentos acerca da constitucionalidade das normas são feitos através de quatro tipos de ações judiciais: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO); e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).⁸

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade⁹, regidas pela lei 9868/99, são aquelas nas quais o objetivo é a declaração, pelo STF, de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. As decisões tomadas ao fim das ADI's denotam o entendimento do STF em relação à constitucionalidade da lei. Se o tribunal decide pela inconstitucionalidade da norma questionada, a mesma é retirada do ordenamento jurídico. Se, ao contrário, a corte julga a constitucionalidade da norma, sua vigência prossegue.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade¹⁰ provém da dúvida a respeito da constitucionalidade ou não de uma lei. Afastar a incerteza jurídica sobre a constitucionalidade da norma suscitada é o motivo da ação, que objetiva a declaração da conformidade da norma com o texto constitucional. A diferença em relação às ADI's é que, nesta, busca-se a retirada da norma do ordenamento jurídico, enquanto na ADC o objetivo é reiterar a adequação da norma à Constituição quando houver dúvidas a este respeito. No entanto os efeitos das decisões são similares: se o STF julga improcedente o pedido de declaração de constitucionalidade, a norma é tornada automaticamente inconstitucional, do mesmo

⁸ Alguns autores consideram a Ação de Constitucionalidade Interventiva um quinto tipo. No entanto as especificidades deste tipo de ação são tantas que o próprio uso deste mecanismo torna-se obstaculizado. Tal ação visa a decretação da intervenção da União em estados e/ou municípios quando de situações específicas, conforme preceitua o artigo 34 da Constituição.

⁹ Previsão no art.102, I, da Constituição, e na lei 9868/1999.

¹⁰ Instituída pela Emenda Constitucional nº 03/93. Aplica-se a mesma legislação aplicada às ADI's.

modo que ocorreria no julgamento de um ADI cuja decisão oriente pela inconstitucionalidade. Além disso, a ADI pode questionar tanto leis e atos normativos federais quanto estaduais, enquanto apenas atos normativos e leis federais podem ser objeto de ADC.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão¹¹ deriva da constatação, pelo proponente, de que há inércia do legislador em criar ou regulamentar lei ou norma. Do julgamento da ADO podem ocorrer os seguintes resultados: constatando-se a omissão de órgão administrativo, o STF dá ciência ao órgão competente para, em 30 dias, adotar as providências cabíveis; se o STF constata a omissão do Legislativo, cabe dar ciência ao mesmo, porém sem prazo para o estabelecimento para as providências. Há ainda a possibilidade do STF não considerar existir omissão, razão pela qual não determinará a tomada de providências pelos órgãos questionados.

Por fim, as ADPF's¹² são as ações cujo objetivo é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, ou quando houver fundamento de controvérsia constitucional a respeito de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, **incluídos os anteriores à Constituição**. Nesse sentido, a importância prática desta modalidade de ação está no questionamento de normas municipais – que não são objeto de ADI nem ADC - bem como de atos normativos e leis produzidos antes da promulgação da Constituição vigente. Neste último caso caberá ao STF decidir se a norma questionada fora recepcionada pela Constituição de 1988.

Para todas estas ações judiciais os legitimados são os mesmos, previstos no artigo 103 da Constituição.¹³ Entre eles encontramos os partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Além disso, em todos os casos as ações são julgadas pelo STF, o que reitera o papel de tribunal constitucional da referida corte.

¹¹ Aplica-se a mesma legislação aplicada às ADI's genéricas.

¹² Prevista no art 102, §1º da Constituição, bem como na lei 9882/1999.

¹³ São eles: o Presidente da República; as Mesas tanto do Senado Federal quanto da Câmara Federal; as Mesas de Assembléias Legislativas ou da Câmara Legislativa; Governadores de Estados ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partidos políticos com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

No entanto é importante salientar que, ainda que os legitimados para a proposição das ações referentes ao controle de constitucionalidade sejam os mesmos, os contextos e estratégias dos atores podem variar. Variáveis como o tamanho das bancadas e a posição dos partidos perante o Executivo federal são importantes, acreditamos, para a definição da melhor estratégia e até mesmo se o instrumento judicial será mobilizado pela agremiação partidária. O estudo das ações relativas ao controle de constitucionalidade deve gerar entendimentos sobre as nuances destes recursos pelos partidos.

Esta localização do STF enquanto órgão dito “guardião” da Constituição foi alimentada pela própria Carta Magna, que encarregou o tribunal de julgar a constitucionalidade das leis produzidas. Cabe aos 11 ministros¹⁴ da corte proferir decisões que orientem a aplicação dos valores e normas constitucionais. O constituinte optou, quando da construção da Carta, por ceder determinadas prerrogativas aos tribunais ao mesmo tempo em que ampliava os canais de comunicação com os mesmos com a sociedade.

Nesse sentido, é cabível pensar a respeito dos propósitos dos legisladores constituintes durante a feitura da Constituição. Poderiam estar os mesmos apenas aceitando reivindicações e buscando modificar a configuração autoritária das instituições nacionais ou, numa segunda alternativa, atuando de forma a prever que discussões polêmicas poderiam ser deslocadas da arena legislativa para a arena judicial.

Hipoteticamente, esta segunda opção pode conceber que legisladores de diferentes tendências optam intencionalmente em transferir o peso do debate para o Judiciário, ainda que o parlamento mantenha a prerrogativa de gerar novos debates e elaborar novas leis referentes aos mesmos temas.

Uma outra hipótese é a de que o constituinte tenha estendido determinadas prerrogativas aos tribunais calculando que, num futuro, poderiam eles mesmos fazer uso da estratégia da via judicial como forma de demonstrar para o “público” sua posição perante medidas tomadas pelo Executivo ou pelo Legislativo. Não é objeto desta pesquisa avaliar as motivações do legislador em relação a ampliação das

¹⁴ A indicação dos ministros se faz pelo Presidente da República e carece de aprovação dos senadores federais.

prerrogativas do Judiciário quando da elaboração da Constituição, mas apenas as nuances do recurso ao Judiciário como estratégia dos partidos enquanto atores.

No que tange à legislação, é conveniente ressaltar que parte das atribuições do STF provém de normas criadas após a promulgação da Carta Política de 1988. Nesse sentido, afirmam Barbosa e Régis:

Em 1988 o Legislador Constituinte não previu o Supremo Tribunal Federal com tantos poderes e tão atuante na arena política como se percebe hoje. Essa expansão do poder judicial foi percebida em diversas democracias e se deveu a conjunturas internacionais, locais e ao nível de confiança depositado em instituições judiciais, principalmente após crises políticas severas.

No Brasil o aumento do poder judicial contou com a leniência do Congresso Nacional, que aprovou todos os diplomas legais que deram mais poder ao STF. Isso ocorreu devido à coalização do governo que foi capaz de garantir o apoio da maioria necessária para implementar as reformas, não havendo transtorno em aumentar o poder do Judiciário, pois este sempre gozou de uma boa imagem perante a opinião pública (BARBOSA; RÉGIS, 2012, p.18).

É no seio da redemocratização do país que o STF ganhou notoriedade. Tornando-se o órgão responsável pela proteção dos princípios e regramentos constitucionais após um período da história nacional em que por diversas vezes normas foram levadas a cabo de forma antidemocrática, a corte absorveu prerrogativas sob a aprovação do Legislativo e do Executivo.

Essa reconfiguração do tribunal a partir de novas prerrogativas e da ampliação de legitimados para propor ações diretamente ao órgão propiciou a ocorrência de enxurradas de ações judiciais dos quatro tipos mencionados e da parte de todos os legitimados.

O STF tornou-se um local acessível, no qual as estratégias dos atores políticos passaram a considerar um dos caminhos possíveis para o alcance de suas demandas ou ao menos como forma de explicitar um posicionamento perante uma medida. Surge aos olhos dos agentes políticos uma nova arena, na qual não são vislumbradas apenas vitórias judiciais – os ganhos políticos podem ser tão importantes quanto aquelas.

3.2. A transformação do Judiciário: uma arena que se apresenta aos atores políticos

O Judiciário, como já dito, ocupa uma posição no jogo político nada desprezível, na atualidade. Em diversos pontos do globo, em especial no Ocidente, os tribunais passaram a se localizar como uma nova arena de debates políticos, não ficando restritos à mera aplicação técnica de leis.

Nessa direção Arantes afirma que a condição de poder político do Judiciário nos tempos modernos advém da prerrogativa de controlar os atos dos demais poderes através do controle de constitucionalidade. Os tribunais são postos em pé de igualdade em relação aos outros poderes na dimensão do processo decisório de fundação de leis (Arantes, 2014).

Em sentido semelhante Taylor e Da Ros (2008) mencionam a vigente Constituição e o controle de constitucionalidade como pontos a partir dos quais a nova configuração institucional brasileira propicia o aumento de importância do STF no sistema político.

Em diversos países a implementação de medidas e a criação de mecanismos especiais propiciaram a expansão do poder das cortes. Os tribunais tornaram-se mais acessíveis ou, no mínimo, passaram a ser vistos como uma das vias de ação possível para a atuação de grupos de interesse.

Isto se deu, em especial no Brasil, através da criação de ferramentas que abrem um canal de comunicação de diversos atores ao Judiciário; ao aumento do número de legitimados para acessar os tribunais; e pela percepção pelos atores políticos de que as cortes podem representar uma via de embate e debate interessante estrategicamente. Taylor e Da Ros (2008) reiteram a importância de se problematizar o chamamento dos tribunais à apreciação das políticas públicas, que tem como ingredientes o contexto e a estratégia política dos atores.

O caso brasileiro – e por certo de outros países latino-americanos – tem um elemento especial, que é a redemocratização do país, ainda recente, que possibilitou uma autonomia até então não conhecida pelo STF. Essa autonomia foi fortalecida através da criação dos mecanismos de controle de constitucionalidade com respaldo dos demais poderes políticos (Cunha Filho, 2011).

Muito diferente fora tratado o Judiciário nacional no antes de 1988. Se antes os órgãos judiciais sofriam a influência ou outras limitações por parte principalmente do Executivo, é com a redemocratização da década de 1980 que o Judiciário se fortalece. Sadek reitera o caráter mais autônomo e independente herdado pelo Judiciário a partir da nova Constituição, quando a independência dos poderes teria se tornado efetiva. Afirma ainda a autora que do documento político decorreu uma importante “reorganização e redefinição de atribuições nos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. Para começar, o STF, como órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais (2010, p.11)”.

Ainda que não estejam completamente claros os incentivos que influenciaram os legisladores constituintes a estatuir prerrogativas aos tribunais para participar de forma mais densa no processo político – por exemplo pressão de grupos de interesse, desejo de evitar que resquícios autoritários ganhassem força ou mesmo intencionalidade de transformar o Judiciário em arena política -, é fato que as cortes tornaram-se arenas.

Nesse contexto, o Judiciário brasileiro passou a tecer interações com o sistema político propriamente dito. Assim, relações foram estabelecidas de forma mais veemente entre os tribunais, especialmente o STF; o governo e os partidos políticos; as associações profissionais; e a opinião pública (Castro, 1997).

A partir destas características conformou-se no país a figura do STF como órgão político, por estar dotado de poder decisório que incrementa decisões que outrora se restringiam às arenas típicas de decisões políticas, tais como o Congresso Nacional e o poder Executivo. Por isso mesmo, o tribunal constitucional brasileiro foi transformado em arena de disputas políticas por outros atores, entre eles os partidos políticos.

Os partidos, responsáveis por uma grande quantidade de ações judiciais postas à apreciação do STF, passaram a vislumbrar nessa arena uma nova forma de atuação política, vendo a mesa judicial como alternativa interessante, especialmente quando derrotados no seu âmbito prioritário de atuação, o parlamento.

Sintetizando essas idéias, é evidente o empoderamento pelo qual vem passando os Judiciários, em especial no Ocidente. Se em outros momentos os tribunais eram raramente ou mesmo nunca chamados para participar da implementação de políticas, agora eles são uma alternativa viável para diversos atores na busca de implementar as medidas.

Parte deste empoderamento se dá pela própria transformação inicial do Judiciário em ator político, tendo a característica peculiar de só atuar quando provocado. Essa característica proporcionou uma nova faceta aos tribunais, e em especial ao STF: além de ator político, agora vê-se uma nova arena política.

Essa transformação pela qual vem passando o Judiciário contemporâneo encontra raízes nas constituições dos países, mas também na postura dos atores políticos e nas legislações infraconstitucionais. Exemplo dessas modificações é o Brasil, cujas cortes foram transformadas em arenas políticas a partir especialmente da Constituição de 1988, que abriu espaços para que diversos atores possam acessar os tribunais por diferentes tipos de ações judiciais.

Se noutros momentos da história nacional os juízes estavam cerceados, a Constituição democrática de 1988 abriu espaço para a reconfiguração do Judiciário. Em relação às prerrogativas do Judiciário, temos os deveres de julgar, de forma exclusiva, diversos tipos de ações judiciais, atrelado ao dever de defender os princípios e regras constitucionais. Além disso, a ampliação dos legitimados a propor ações do controle concentrado de constitucionalidade e o aumento do número de legitimados para tal propiciou que diversos atores façam uso da via judicial enquanto estratégia. Além destes aspectos formais, a percepção de que a alternativa judicial pode potencializar ganhos aos atores – se não judiciais, políticos -, também é um elemento que potencializa a judicialização dos conflitos.

Nesse sentido, os partidos políticos, que são atores de grande peso, ganharam novos espaços para efetivar suas demandas. Sendo atores privilegiados por poderem atuar nas diferentes arenas, os partidos articulam diferentes estratégias e caminhos. Sobretudo àqueles derrotados na arena legislativa, o canal direto com o STF representa uma forma de embate no qual o posicionamento político dos derrotados torna-se publicizado, além de apresentar baixos custos e possibilidade

de ganhos políticos e judiciais. Além disso, é válido lembrar que até mesmo partidos “de dentro” do governo podem recorrer a este tipo de estratégia para alcançar objetivos.

Mas é também importante lembrar que o conflito transferido para os tribunais pode não se encerrar nestes. Assim, se a disputa política não se encerrou no Congresso Nacional, por exemplo, e foi transferido para as cortes, também é certo dizer que o mesmo tema de disputa pode ser novamente levantado nas casas legislativas, arenas típicas para as disputas entre os partidos.

Nesse sentido, os partidos podem ser vistos como atores que interligam as arenas já que atuam simultaneamente e alterando suas estratégias de acordo com os novos contextos.

4. CONFIGURAÇÃO E ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Já foi dito que os partidos são atores privilegiados no cenário político por terem acesso às diversas arenas e à diversos canais donde se pode atuar. Mas essa premissa não é unanimidade entre os autores na ciência política. Assim, devemos situar essa perspectiva.

Nesse sentido, é válido lembrar que a ciência política apresenta alguns diferentes modelos explicativos, e esta pesquisa toma por base o modelo neoinstitucionalista – sobrepondo-se por exemplo aos modelos comportamentalista e pluralista. Mas o neoinstitucionalismo não é um campo internamente homogêneo. Em que pese as vertentes do novo institucionalismo trazerem em comum a consideração das instituições como variáveis de suma importância para os processos políticos, existem ao menos três grandes abordagens, que apresentam ainda linhas internas com suas respectivas especificidades. Assim, Hall e Taylor (2003) mencionam a existência de pelo menos três grandes versões do neoinstitucionalismo: o histórico, o sociológico e o da escolha racional.

A síntese de Fernandes (2002) deixa claro que o neoinstitucionalismo histórico tem como premissa que a interpretação de uma situação pelo indivíduo fundamenta a sua atuação racional, não sendo esta ação fruto apenas de um cálculo instrumental.

Isto é, as transformações sociais, a trilha da escolha e a decisão política dos atores ao longo da história moldam a arena política e definem as instituições.

Em relação ao neoinstitucionalismo sociológico, Fernandes lembra da importância da cultura no processo de construção das instituições: "as instituições não só afetam o cálculo estratégico e as escolhas racionais dos indivíduos, como também suas preferências e suas identidades" (Fernandes, 2002, p.81).

A terceira versão é o neoinstitucionalismo da escolha racional. Esta linha tem como características: o comportamento utilitário do ator, baseado em cálculos estratégicos; o fato de o ator agir conforme seus interesses, com riscos de produzir resultados sub-ótimos para a coletividade; a relevância da interação estratégica na determinação das situações políticas, isto é, a ideia de que um ator age conforme seus interesses, mas levando em conta nos seus cálculos a atuação dos demais; e a quarta característica seria que a instituição é criada a partir da função que deve desempenhar, que, em sua origem, é o próprio benefício dos atores (Hall; Taylor, 2003).

Como este trabalho toma por base a ação estratégica de partidos, considerando que existem objetivos para além da estrita vitória judicial nas ações, é natural que encaminhe-se para a vertente da escolha racional. Assim, se faz necessário lembrar as divisões internas desta vertente neoinstitucional em específico.

No tocante ao estudo sobre a organização parlamentar e a influência ou não dos partidos em seu funcionamento, o novo institucionalismo da escolha racional se compõe de três perspectivas principais: a distributivista, a informacional e a partidária.

A vertente distributivista parte da concepção de que lógica eleitoral guia os congressistas, que agem procurando aprovar medidas de cunho clientelista pensando na reeleição. A abordagem informacional considera que as informações obtidas é que orientam a tomada de decisão pelos atores políticos. A "quantidade" de informação acessada é que embasa a implementação de medidas. Por fim, a terceira vertente é nomeada de partidária, e considera que a atividade legislativa tem como elementos estruturadores os partidos políticos (Limongi, 1994).

Localizando este trabalho no modelo neoinstitucionalista da escolha racional e tendo em vista as principais variantes internas do modelo citado, evidencia-se que a versão partidária é que fundamenta os próximos traços do trabalho. Por isso, podemos fazer uso do trabalho de Cox e Mc Cubbins (2007). Trazendo as diferentes perspectivas conceituais a respeito do que seriam partidos (definições estrutural e funcional), os autores argumentam que a reeleição dos ocupantes dos cargos políticos – em especial do Legislativo – não depende apenas de características individuais dos políticos, mas também das características que conferem coerência ao corpo coletivo, que se consolida no partido.

Apropriando-se de argumentos de Cox e Mc Cubbins para fazer um estudo sobre o caso brasileiro, Muller e Meirelles (2014) falam da autoridade central que é exercida pelos líderes partidários tanto na escolha de membros de comissões quanto do controle da agenda do processo legislativo em prol da geração de incentivos coletivos.

Em suma, é a partir da orientação neoinstitucionalista partidária que o trabalho irá se desenvolver rumo ao seu fechamento. Os partidos políticos são os atores centrais para a perspectiva desta pesquisa, e é tendo em vista a atuação e as configurações destas agremiações que a parte empírica deste trabalho será desenvolvida.

4.1. A atuação dos partidos políticos no Brasil

Cabe discutir a atuação dos partidos políticos, especialmente no Brasil. Um ponto importante a se dizer é que, como salientado Muller e Meirelles (2014), as lideranças partidárias gozam de uma autoridade que é refletida na atuação dos membros da agremiação.

Nesse sentido, a participação em algum partido gera importantes limitações à atuação dos parlamentares de forma individual, uma vez que os líderes tem poder de agenda. Em sentido semelhante, a participação ou não junto ao governo federal exerce influência sobre a atuação parlamentar. Nessa direção, Figueiredo e Limongi observam que:

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistem os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o

comportamento individualista e oportunista (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, P.10).

O que fica claro no argumento dos autores é que os instrumentos de controle de agenda efetuado tanto por líderes partidários como pelo Executivo exercem influência sobre a atuação dos parlamentares. Se, então, as lideranças partidárias mantêm um posicionamento em relação ao governo, ao mesmo tempo em que o Executivo detém poder de agenda sobre as atividades do Legislativo, resta que os parlamentares tendem a agir de forma coesa e disciplinada.

Essa afirmação sustenta o argumento de Figueiredo e Limongi (2001) acerca da coesão partidária. Para os autores, a despeito de notável variação entre os partidos, todos apresentam um alto grau de coesão na Câmara dos Deputados (CD), existindo certa previsibilidade quando de votações em plenário.

Ressaltando que a atuação dos partidos políticos não se restringe à Câmara dos Deputados – nem mesmo ao Legislativo, vale lembrar a prerrogativa das agremiações partidárias de conectar arenas, pela posição privilegiada que ocupam. Por isso, manter os laços sociais com a sociedade civil e com a população em geral se faz um elemento importante na construção da imagem partidária.

É nesse sentido que se diz na ciência política – na versão institucionalista - que os partidos são articuladores da ação coletiva. Eles detêm instrumentos que permitem induzir os comportamentos individuais – dos seus membros - na direção dos interesses coletivos. Dito de forma mais prática, as agremiações partidárias têm prerrogativas institucionais que fomentam sua base político-institucional de poder, como a indicação dos membros de comissão e a formação da mesa diretora das casas, os pedidos de urgência, o partilhamento de emendas parlamentares ao orçamento entre os membros dos partidos, a prerrogativa dos líderes para intermediar os acordos entre o Executivo e a bancada partidária – o que confere poder aos líderes para a negociação, o encaminhamento de votos pelos líderes etc (Figueiredo e Limongi, 2001; Muller e Meirelles, 2014; Muller, 2005; Santos, 2002). Em suma, no Brasil, são várias as ferramentas que conferem aos partidos e às suas respectivas lideranças um poder que é latente sobre a atuação individual dos parlamentares.

Além disso, os partidos constroem relações que são explicitadas nas coalizões e na formação de oposições ao Executivo. A distribuição de cargos públicos, especialmente de ministérios, e o apoio às emendas parlamentares tornam claras essas relações. O termo “presidencialismo de coalizão” popularizado por Abranches¹⁵ é tema que evidencia a importância do relacionamento inter-partidário como base de sustentação dos governos.

Assim, os partidos tem poder enquanto corpos coletivos que apresentam razoável coesão interna a despeito das diferenciações nas posições internas. O comportamento dos membros em acordo com a orientação das lideranças é fator que pesa, por exemplo, na distribuição de emendas pelo Executivo e na indicação para comissões a que fazem uso as lideranças dos partidos.

Nesse sentido o encaminhamento de posições pelas lideranças partidárias também aparece como elemento importante para a atuação dos partidos enquanto agentes coletivos. Sendo assim, articulando o poder internamente e tendo em mente as estratégias disponíveis e os objetivos desejados, os partidos podem mobilizar-se em diferentes direções, que não se dão de forma restrita na arena legislativa, de onde depreende-se a atuação dos partidos interligando arenas – entre elas a arena judicial.

Assim, tendo um posicionamento privilegiado – institucional e politicamente -, os partidos deslocam-se entre diferentes ambientes ou mesas, entre elas a arena judicial (Peres; Carvalho, 2012). Nesse sentido, os partidos apresentam também prerrogativas para acessar o Judiciário por via de ações judiciais diretamente ao STF. Tais ações tem como legitimados à propositura os partidos, mas não os seus membros isolados. Mais especificamente, é o Diretório Nacional do partido que tem a legitimidade para propor as ações constitucionais¹⁶.

Refletindo a respeito do uso dos tribunais pelos atores políticos, Dotan e Hofnung questionam as razões de partidos políticos e mesmo parlamentares individualmente levantarem as disputas na esfera judicial em Israel. Falando deste país, afirmam os autores:

¹⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados* 31 (1): 5-33, 1988.

¹⁶ Neste sentido ver ADI 779-AgR, com relatoria do Ministro Celso de Mello e ADI 1528-QO, com relatoria da Ministra Ellen Gracie.

As indicated above, litigation in the HCJ [High Court of Justice] enjoys a high level of exposure in the written and electronic media. Because court fees are low and the risks for incurring expenses in case of defeat are also low, petitioning the HCJ is a tempting option for politicians seeking national exposure. Media coverage, however, does not necessarily depend on the legal strength of the case at hand (DOTAN; HOFNUNG, 2005, p.96).

A constatação dos autores a respeito da situação israelense não difere do que Taylor e Da Ros (2008) afirmam em referência ao uso da alternativa judicial pelos partidos. Está em jogo mais do que uma vitória judicial específica; a vitória política, como argumentado por Dotan e Hofnung (2005) é o elemento crucial para as estratégias partidárias.

Desse modo, é a partir de diferentes incentivos que os partidos traçam suas estratégias. Taylor (2008) afirma a existência de 4 objetivos que orientam os partidos no acionamento da via judicial: retardar, impedir, desmerecer ou declarar oposição em relação à implementação de uma política pública.

Fora os incentivos aos partidos, o contexto, a possibilidade de ganhos de diferentes naturezas e os baixos custos envolvidos nas estratégias partidárias auxiliam na realização dos cálculos e na tomada de decisão. Resumindo esse aspecto, Bezerra (2011, p.12) diz que recorrer ao STF não significa objetivamente que os partidos estejam buscando resolver a pendência pelo viés jurídico; “[...] Pode significar apenas uma sinalização política, afinal é fácil obter uma Adin, não há constrangimentos”.

A possibilidade de ganhos – que podem ser judiciais e/ou políticos – e os baixos custos já foram bastante abordados na literatura, ficando evidenciado que a exposição pública dos envolvidos é um dos fatores que incentiva os legitimados à propor as ações.

Em relação ao contexto, cabe mencionar que a posição do partido em relação ao Executivo federal também se apresenta como um incentivo importante para o uso dos tribunais.

Por isso, grande parte das ações judiciais propostas por partidos são iniciativas feitas por partidos de oposição. Assim, Bezerra (2011, p.12) argumenta que o mecanismo das ADI's – mecanismo mais usado no uso da via judicial por partidos –

é “um espaço para oposições e grupos não representados satisfatoriamente no Congresso Nacional”.

Mas se por um lado a estratégia judicial é favorecida pelo posicionamento contrário ao governo federal, por outro não se pode restringir o uso dos tribunais às oposições. É o que argumentam Taylor e da Ros:

O uso efetivo das táticas judiciais propiciadas pelo arranjo institucional existente não pode ser entendido, portanto, como uma função mecânica do mero oposicionismo ao governo, mas deve integrar também a saliência dos temas tratados e o próprio ambiente político em que semelhante tática é empregada (TAYLOR; DA ROS, 2008, p.829).

Os autores sistematizam, conforme mencionado em capítulo anterior, três categorias de uso da via judicial pelos atores políticos: a judicialização como tática de oposição; a judicialização como arbitragem de interesses em conflito; e a judicialização como instrumento de governo.

Pela primeira modalidade, ocorre o já descrito uso das vias judiciais por partidos de oposição com vistas a declarar o posicionamento contrário à política pública, bem como para vetar ou retardar a implementação da medida governamental. Pela segunda modalidade estão em jogo regras que modificam um ordenamento ou conjunto de regras formais, atingindo grupos de interesse, que buscam a reversão da medida em prol de outra mais favorável. Por fim, o terceiro tipo é aquele no qual a busca pelo Judiciário se dá por agentes que participam do próprio governo e pretendem otimizar as demandas defendidas pelo mesmo ou ao menos demonstrar, publicamente, a posição dos partidos governistas em relação a certo assunto.

É precisamente esta acessibilidade da arena judicial que propicia que diferentes causas sejam levantadas. Desse modo, os partidos brasileiros ganham mais uma arena para atuação: Além de se darem no Executivo e no Legislativo, interações visando a solução de conflitos políticos também se dão no âmbito do Judiciário.

Isso demonstra que os partidos, enquanto atores políticos coletivos, estão atentos aos itens que estão envolvidos no cálculo em relação às melhores estratégias. Assim, buscando resultados mais favoráveis às suas expectativas, ainda que não denotem alcançar o objetivo de modo imediato, a atuação dos partidos considera os

diversos elementos envolvidos, o que inclui a possibilidade de exposição pública de suas preferências e declaração de posição, além do risco de obtenção de um resultado favorável.

Em outras palavras, partidos políticos podem agir atuando em diferentes estratégias buscando seus resultados. Nesse sentido, partidos que não conseguem seus resultados na arena legislativa podem realizar outras ações em diferentes arenas, como é o caso da arena judicial, ainda que a obtenção de um resultado favorável nesta arena não seja um resultado esperado a curto prazo e na maioria das vezes sequer alcançado. O jogo acontece em múltiplas arenas e tem diversas nuances. Para além dos resultados estritamente judiciais, podem estar em jogo outras pretensões, entre elas as pretensões eleitorais.

Esse argumento pode ser mobilizado próximo ao que afirma Kinzo (2005). A autora considera inexistente a estabilidade do sistema partidário brasileiro, e advoga ainda pela inexistência de lealdade partidária entre eleitores e partidos políticos no Brasil. No entanto, aproximando-se do que Dotan e Hofnung (2005), considera que a demonstração pública de posicionamento perante uma política é um traço dos partidos políticos, uma vez que as agremiações partidárias tendem a servir de orientação para os eleitores na hora do voto. Por esta razão, a visibilidade propiciada pela aparição pública pode ser uma das formas pensadas pelos partidos para orientar os eleitores.

Caminhando na direção da publicização dos atos partidários, Figueiredo e Limongi (2002, p.334) afirmam que os partidos “[...] assumem posições públicas com relação às políticas do Executivo. [...]”. Além disso, argumentam que ser parte de um governo que obtém sucesso “é uma excelente moeda eleitoral para qualquer parlamentar de um partido aliado” (*Ibidem*). Tomando a razão inversa, ser crítico público de um governo que tem dificuldades também deve gerar seus ganhos.

O espaço veiculado na mídia para diferentes temas foi trabalhado por Miguel e Biroli (2010), que consideram a grande importância da mídia na construção da imagens dos atores políticos, ainda que o enfoque do trabalho dos autores recaia na ação de atores individuais, isto é, parlamentares, candidatos e chefes do Executivo.

Os autores traçam, a partir da análise de três telejornais e de três revistas¹⁷, o espaço destinado à política. A média gira em torno de 24% do espaço dos telejornais e de 20% no caso das revistas. Ainda que a interação entre política e Judiciário seja considerada baixa, consideramos importante esse espaço, uma vez que a via judicial não é a via por excelência de atuação de atores políticos. Assim, somada às outras estratégias que podem ser também noticiadas, como discursos, participação em movimentos específicos ou no horário eleitoral gratuito, bem como a atividade política propriamente dita, como é o caso de lançamento ou votação de projetos de lei e de inauguração de obras e programas, a via judicial pode ajudar a consolidar a imagem dos atores dada a sua publicidade.

Dotan e Hofnung (2005, p.81) sintetizam a estratégia dos partidos em relação ao uso do Judiciário pelos parlamentares israelenses: derrotas judiciais, vitórias políticas. Vale a pena litigar mesmo quando as chances de vencer são baixas. Os benefícios podem ir muito além da decisão judicial: “Our analysis of the Israeli case, however, suggests that politicians may benefit (in terms of media exposure) from constitutional (and judicial review) litigation, even if their chances to win in court are very low”.

O caso brasileiro apresenta números diferentes dos números daquele país; no entanto, a lógica da estratégia de vitórias políticas parece embasar também os nossos atores.

4.2. As configurações dos partidos políticos brasileiros

Ainda que existam características comuns aos partidos, podemos classificar as diferentes agremiações conforme o tamanho, a localização no quadro ideológico e a posição em relação ao governo federal.

No entanto essas classificações de partidos não são simples de ser feitas. Um primeiro problema, nessa monta, é definir o fator que servirá de ponto de definição a respeito da ideologia dos partidos. Tarouco e Madeira (2011) identificam o aspecto relacional a ser considerado na definição de esquerda e direita. Considerando a agenda política local e o contexto e a história do país, além da consideração de

¹⁷ Os telejornais pesquisados foram: Jornal Nacional, Jornal da Band e SBT Brasil. As revistas estudadas foram: Veja, Época e Carta Capital. O período abrangido pela pesquisa se deu entre o primeiro semestre de 2006 e o primeiro semestre de 2007.

valores pós-materialistas, as definições de esquerda e direita podem sofrer grandes alterações.

Esse argumento dos autores põe em debate os conceitos clássicos de direita e esquerda, que estariam ligados apenas ao posicionamento dos partidos em relação às medidas econômicas. Mas demandas pós-materialistas, como o cuidado com o meio ambiente, a luta em favor de igualdade de gênero e contra o racismo etc, também entram na conta na hora de definir os conceitos.

De maneira semelhante, Scheeffer (2014) fala em surgimento da “nova esquerda” e da “nova direita” que simbolizam não apenas posições em relação às medidas econômicas, mas em relação à diversos temas.

Scheeffer sintetiza parte dos problemas em conceituar direita e esquerda considerando algumas formas de se realizar a definição:

[...] De forma geral é possível afirmar que existem três grandes formas de visualizar esta questão nos dias atuais. Uma minoria de autores acredita que os termos têm o mesmo sentido que tinham na Revolução Francesa. Por outro lado, há os defensores de que não faz mais sentido a utilização dessa nomenclatura. Já um terceiro grupo, a grande maioria, sugere a atualização do significado das terminologias ao acreditar que atualmente os termos direita e esquerda representam algo diferente do que representavam na sua origem (SCHEEFFER, 2014, p.4).

Consoante a dificuldade de estabelecer conceitos atualizados de direita e esquerda, Tarouco e Madeira (2013) afirmam a existência de dois grupos de estratégias para aferir a posição política de um partido: por um lado, a autodefinição, a ser realizada pela análise dos programas partidários ou por aplicação de *survey* aos membros dos partidos; por outro, a definição feita por especialistas, que pode se dar a partir da análise do comportamento dos parlamentares, pela imagem que a opinião pública faz do partido ou também pela classificação dos próprios *experts*.

Ainda que considerem que todas estas estratégias tem suas limitações, os autores realizam ao menos duas estratégias na busca da conceituação. Em um de seus trabalhos, Tarouco e Madeira (2013) traçam o caminho na busca de compreender a ideologia dos partidos a partir dos seus respectivos programas e da comparação na escala *Manifesto Research Group* (MRG).

Noutro trabalho, Tarouco e Madeira (2015) traçam o quadro ideológico dos partidos nacionais a partir da aplicação de um *expert survey* durante a realização do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em 2010.

Apontando as limitações do *expert survey* mas sem abrir mão de seu uso, Tarouco e Madeira (2015) argumentam que este tipo de estratégia tem como o grande ponto positivo o fato de que é a participação dos especialistas, que são referência em termos de conhecimento a respeito do assunto.

Os resultados obtidos por Tarouco e Madeira (2015) caminham em sentido semelhante aos encontrados por Power e Zucco Jr. (2009), no que tange à localização dos partidos no espectro ideológico considerando quais seriam os partidos de esquerda, direita e centro, ainda que as especificidades das pesquisas diferenciam as nuances. Isto é, a posição relativa dos partidos é convergente nas duas pesquisas. A diferença, de fato, está no método de pesquisa, uma vez que Power e Zucco Jr. realizaram a pesquisa com base no autopoicionamento de parlamentares e no posicionamento que indicam para seus partidos, não em respostas de especialistas.

Figueiredo e Limongi (2001) também consideram plausível falar em partidos de direita, de centro e de esquerda no Brasil. Com pesquisa que parte do comportamento dos partidos nas votações na Câmara, os autores estabelecem um *continuum* ideológico no qual situam os maiores partidos, para depois posicionar os partidos menores – a ser visto na sequência. No geral, as posições que indicam para os partidos coincidem com o padrão resultante das metodologias acima citadas.

Fica claro que diversas abordagens são viáveis para estudar o posicionamento dos partidos em relação ao espectro ideológico. A seleção do método se relaciona com o objetivo do pesquisador. Tendo em vista que o objetivo central desta pesquisa não é definir a configuração do quadro ideológico dos partidos brasileiros, mas aferir a atuação das agremiações a partir do uso da arena judicial, consideramos válido buscar apoio na literatura já consagrada para traçar as classificações dos partidos em relação ao tamanho e à localização no espectro ideológico.

A partir desta lógica, consideramos interessante recorrer ao trabalho de Carreirão e Nascimento (2010) que, partindo de um *workshop* organizado pela pesquisadora

Silvana Krause (UFG)¹⁸ e patrocinado pela Fundação Konrad-Adenauer, considerou a seguinte localização dos partidos políticos nacionais em relação à ideologia:

Tabela 1 - Classificação dos Partidos Políticos brasileiros em relação ao espectro ideológico

Esquerda	Centro	Direita
PC do B	PMDB	PFL/Dem
PDT	PSDB	PL
PHS		PP
PMN		PPB
PPS		PPR
PSB		PR**
PSOL		PRB
PSTU		PRONA
PT		PSC
PV		PSD
		PSDC
		PSL
		PST
		PTB
		PTC
		PTN
		PTRB/PRTB***

Fonte: Carreirão e Nascimento (2010).

Elaboração própria.

*Foram mantidos apenas os partidos que propuseram alguma ADI durante o período entre 1995 e 2010.

**O PR é uma derivação do PRONA e do PL, razão que justifica seu enquadramento na direita ainda que não tenha sido citado na tabela original.

***O site oficial do PRTB (prt看.org.br) informa que o PTRB antecedeu o PRTB.

¹⁸ KRAUSE, Silvana. "Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994-2002)". In: KRAUSE, Silvana & SCHMITT, Rogério (orgs.). *Partidos e coligações no Brasil*. Rio de Janeiro/SãoPaulo: Konrad-Adenauer Stiftung/ Editora Unesp, 2005.

Tendo em vista a envergadura dos trabalhos mencionados bem como a dificuldade e a inadequação de realizar semelhante definição dentro desta pesquisa, consideramos que as obras mencionadas estão aptas a nortear as definições sobre a localização dos partidos brasileiros.

Podemos classificar os partidos por posicionamento em relação ao governo. Com apoio dos trabalhos de Figueiredo (2012) - os dois governos FHC, a primeira gestão Lula e o primeiro ano da segunda gestão Lula --, e de Pasquarelli (2011) - que analisa o segunda mandato de Lula --, encontramos as seguintes coalizões:

Tabela 2 - Coalizões governistas entre 1995 e 2010

Presidente / Partido	Mês/ano de início	Mês/ano final	Coalizão
FHC (PSDB)	01/1995	04/1996	PSDB, PFL, PMDB e PTB
FHC (PSDB)	04/1996	12/1998	PSDB, PFL, PMDB, PTB e PPB
FHC (PSDB)	01/1999	03/2002	PSDB, PFL, PMDB e PPB
FHC (PSDB)	03/2002	12/2002	PSDB, PMDB e PPB
Lula (PT)	01/2003	01/2004	PT, PTB, PDT, PPS e PV
Lula (PT)	01/2004	01/2005	PT, PL, PC do B, PSB, PTB, PPS, PV e PMDB
Lula (PT)	02/3005	05/2005	PT, PL, PC do B, PSB, PTB, PV e PMDB
Lula (PT)	05/2005	07/2005	PT, PL, PC do B, PSB, PTB,e PMDB
Lula (PT)	07/2005	01/2007	PT, PL, PC do B
Lula (PT)	01/2007	04/2007	PT, PC do B, PL, PMDB, PP, PSB e PTB
Lula (PT)	04/2007	12/2007	PT, PC do B, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB
Lula (PT)	02/2008	03/2010	PT, PC do B, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB
Lula (PT)	03/2010	12/2010	PT, PC do B, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB

Fonte: Figueiredo (2012) e Pasquarelli (2011). Elaboração própria.

É importante notar que enquanto nas gestões de FHC a quantidade de partidos que fez parte em algum momento da coalizão governista não passou em nenhum momento de cinco partidos, nas gestões de Lula a coalizão mostrou-se mais ampla, abarcando até nove partidos, como visto entre 2008 e 2010.

O fato da mudança e ampliação da coalizão durante o período Lula tem implicações importantes tanto na atuação da base governista – uma base mais heterogênea e com mais partidos – quanto na oposição. Em relação à oposição, afirma Inácio:

[...]Outra implicação importante diz respeito ao impacto dessas estratégias na reorganização do campo das oposições: a incorporação de novos membros à coalizão governativa impacta o contexto estratégico da atuação das oposições na medida em que redefine o número, os recursos institucionais e a estrutura de preferências presente nesse eixo. (INÁCIO, 2006, p.41)

É também relevante nesta pesquisa pensar a respeito do tamanho dos partidos. Dois trabalhos apresentam nuances semelhantes. Carreirão (2012) aponta quais seriam os principais partidos brasileiros: PFL/Dem, PP, PMDB, PSDB, PDT e PT. Considerando a classificação de Carreirão e Nascimento (2010), temos que os dois primeiros são de direita, os seguintes são partidos de centro, e os dois últimos são partidos de esquerda.

Figueiredo e Limongi (2001) também utilizam caracterização entre partidos principais e pequenos. Neste sentido, seriam os principais partidos: o PT e o PDT pela esquerda; o PMDB e o PSDB ao centro; e PFL/Dem e PTB pela direita. A única diferença importante entre Carreirão (2012) e Figueiredo e Limongi (2001)¹⁹ em relação à definição dos principais partidos é que enquanto o primeiro autor considera o PP entre os principais, os seguintes considerando o PTB. Adotaremos a perspectiva de Carreirão, uma vez que o trabalho do autor é mais recente e abarca o período relativo a esta pesquisa.

Como visto, são diversas as formas de classificar os partidos: por tamanho, por adesão (ou não) ao governo federal, por localização no espectro ideológico e

¹⁹ Os autores utilizam a sigla PPD para designar os “pequenos partidos de direita” e a sigla PPE para designar os “pequenos partidos de esquerda”, considerando que a atuação dos pequenos partidos segue a mesma linha, em geral, dos partidos grandes, considerando apenas o viés de direita ou esquerda.

certamente por muitas outras formas, conforme a literatura clássica sobre partidos políticos já mostrou²⁰.

Importa agora na pesquisa elucidar as nuances da atuação dos partidos políticos em uma das arenas as quais estes tem acesso: a arena judicial. Como dito, os partidos são atores que articulam interesses coletivos a partir de algumas prerrogativas, se não exclusivas, ao menos privilegiadas.

Ademais, os partidos tem acesso a diferentes ferramentas e informações a partir das quais mobilizam suas diferentes estratégias e recursos. A via judicial, neste sentido, mostra-se uma via acessível e muitas vezes interessante aos partidos. E não somente pelas chances de vitória judicial estritamente falando. Demandar aos tribunais pode significar aos partidos um ganho político alto em troca de baixos custos.

O capítulo a seguir tratará justamente do uso dos tribunais como estratégia políticas dos partidos, tomando por base uma análise quantitativa das ADI's propostas pelos partidos políticos brasileiros em detrimento do Presidente da República e/ou do Congresso Nacional, bem como uma análise qualitativa em relação aos demais tipos de ações constitucionais relativas ao controle concentrado de constitucionalidade, cuja legitimação constitucional recai a poucas instituições – entre elas os partidos.

Assim, serão estudadas as características do uso da Ação Direta de Inconstitucionalidade, da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, da Ação Declaratória de Constitucionalidade e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental a partir das diferentes classificações dos partidos.

Ao fim, pretende-se conseguir respostas a respeito das particularidades do uso da via judicial por partidos de diferentes localizações no quadro ideológico, de diferentes tamanhos e de posição perante o governo federal.

²⁰ Neste sentido, Duverger (1970), Weber (1999) e Panebianco (2005), a título de exemplo.

5. AS AÇÕES JUDICIAIS CONSTITUCIONAIS E OS PARTIDOS BRASILEIROS

Como levantado nos capítulos anteriores, o uso de tribunais enquanto estratégia de partidos políticos é uma realidade. Diversas são as condições para este tipo de recurso, como a redemocratização, o acesso aos tribunais, as novas ações judiciais e a atribuição aos partidos da prerrogativa de iniciar ações judiciais junto ao STF.

O aumento da participação dos tribunais no jogo político é uma realidade não apenas no Brasil, como também pode ser visto no restante da América Latina, na Europa e nos EUA. O caso brasileiro apresenta números apontam para a representação dos tribunais enquanto alternativa de atuação partidária.

Neste momento da pesquisa analisaremos estes números. Para chegar aos dados, recorreremos ao site oficial do STF, que apresenta um banco com as ações protocoladas. Chegamos, em números absolutos, às seguintes quantidades de cada tipo de ação entre 1995 e 2010 protocoladas contra o Congresso Nacional e/ou a Presidência da República:

Tabela 3 – Quantidade de ações por tipo

ADI's	ADPF's	ADO's	ADC's
359	15	1	0

Fonte: site oficial do STF.

Elaboração própria.

O alto número de ações, principalmente de ADI's, denota que o Judiciário passou a ser visto como uma nova arena de embates. Disso resultou a criação de inúmeros conceitos, como o de judicialização da política, politização do Judiciário, mobilização do direito, juristocracia, ativismo judicial, entre outros. Optamos por não adotar estritamente nenhum conceito, mas estudar os tribunais enquanto arenas estratégicas abertas à ação dos atores políticos.

Para realizar este estudo, usaremos de duas abordagens. Em relação às ADI's, serão feitas análises quantitativas cruzando informações como tipo de partido proponente (tamanho, participação no governo, viés ideológico), sucesso judicial e área temática. Em relação aos demais tipos de ação (ADO, ADC e ADPF) a análise será mais geral e não usará a estatística, em virtude do pequeno número de ações propostas.

A expectativa que temos é encontrar resultados que comprovem que os partidos são de fato usuários recorrentes da via judicial, especialmente via ADI (Vianna, Burgos e Salles, 2007; Taylor e Da Ros, 2008; Carvalho, 2004). Ainda, acreditamos que encontraremos números que indiquem que os partidos pequenos, ou, noutras palavras, com poucos representantes no CN, articulem mais dos que os grandes a via judicial enquanto estratégia de ação, como aponta a literatura (Bezerra, 2011).

Além disso, espera-se que seja a regra que as ações sejam propostas por partidos “de fora” da coalizão governista, em acordo ao já levantado por Taylor e Da Ros (2008) e Carvalho (2004).

Ademais, a princípio espera-se que partidos de esquerda privilegiem essa via mais do que os de centro e direita. Nesse sentido, Vianna, Burgos e Salles (2007) mostram uma queda acentuada no número de ADI's propostas por partidos políticos

durante os três primeiros anos em que Lula governou o país em relação aos 8 anos de FHC.

Em relação às ADC's, a expectativa é encontrar dados que mostrem que o maior interessado no uso desta ferramenta é a coalizão governista, uma vez que este tipo de ação pretende a declaração de constitucionalidade de uma norma. Desse modo, quem é mais atuante, em tese, tende a usar mais o recurso das ADC's. No caso brasileiro há uma relativa confusão entre o Executivo e sua base de apoio, razão pela qual grande parte das normas tem como maior interessado o próprio Executivo. Salientam neste sentido Figueiredo e Limongi, sobre o predomínio do Executivo no controle da agenda legislativa:

Os dados arrolados demonstram que, sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda — o *timing* e o conteúdo — dos trabalhos legislativos. Os mecanismos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente — ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos —, estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Constituição de 1988, não só lhe permitem definir a agenda legislativa, mas o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p.11).

Inácio (2006) também compreende o Executivo como dominante na produção legal. Assim, se o Executivo é quem mais “legisla”, deve ser também o maior usuário da ADC, objetivando defender o seu próprio projeto legislativo.

Em relação às ADPF's esperamos encontrar resultados que indiquem que o uso desta ação encontra maior apelo também nas atuações de partidos da coalizão governista. Isto porque a ADPF pode questionar medidas que estejam legalmente vigentes, ainda que em desacordo com a CRFB – com a inadequação ainda não declarada pelo STF ou em outras leis mais recentes. Ainda que possamos aceitar a possibilidade de que os partidos de fora da coalizão façam uso do mecanismo com o objetivo de se opor às políticas adotadas pelo governo, acreditamos que a argumentação a respeito de inadequação de uma norma ante à CRFB seja uma tarefa mais levantada pela coalizão, em virtude de normas anteriores à CRFB, especialmente as criadas entre 1964 e 1985.

Também é viável supor que o STF seja considerado de fato uma arena jurídica e política, uma vez que a modificação do *status quo* mostra-se uma possibilidade relevante – ligeiramente maior que 1 em 5, além de representar uma opção de manifestação de posição aos partidos (Taylor e Da Ros, 2008).

5.1. O uso de ações judiciais por partidos políticos brasileiros

A premissa inicial é: os partidos brasileiros usam da via judicial para obter resultados, e a expectativa deste trabalho é perceber as nuances desse tipo de estratégia considerando as diferentes configurações dos partidos brasileiros, como o tamanho, a participação na coalizão do governo e a posição ideológica. Dotan e Hofnung (2005) mencionam as vitórias políticas como incentivo para as ações judiciais dos partidos, tomando por base o Estado de Israel, trazendo à tona os diferentes incentivos que podem influenciar a escolha da estratégia partidária.

Taylor e Da Ros (2008) apontam que a saliência dos temas e o ambiente político são também variáveis importantes para este tipo de recurso, também lembrando que é esta uma estratégia não restrita à busca do resultado unicamente jurídico. Assim, existiriam alguns objetivos táticos que motivariam os partidos a acionar o Judiciário em razão de uma política pública: retardar ou impedir a implementação de uma política pública; desmerecer estas políticas; ou declarar oposição à elas (Taylor, 2008). O que os dois trabalhos concordam é que existe algo além dos resultados estritamente jurídicos que motivam os partidos a usarem a via judicial.

Em relação a percepção do Judiciário como uma arena interessante para o uso das agremiações, Carvalho (2004) lembra que os tribunais são um recurso estável para os partidos de oposição. Taylor e Da Ros (2008) reafirmam este argumento, mas acrescentam que partidos da situação também recorrem aos tribunais.

Outro aspecto interessante é que partidos de diferentes tamanhos, vieses ideológicos ou posicionamento ante o governo podem, no Brasil, adotar a estratégia judicial em bloco. Assim, são diversas as ações propostas por conjunto de partidos de forma unificada. A pesquisa também buscará decifrar se a aliança de partidos na via judicial pode representar um aumento nas chances de declaração de procedência do pedido feito na ação.

O Judiciário é uma arena consubstanciada em estratégia e está aberta à demanda dos diferentes partidos e blocos. É a partir desta linha que iremos agora analisar, com base em dados empíricos, alguns aspectos das ações judiciais constitucionais dos partidos políticos brasileiros entre 1995 e 2010.

5.2. O que os dados mostram

Os dados obtidos junto ao site oficial do STF são aqui analisados em dois grupos.

No primeiro grupo serão analisados três tipos de ações judiciais, que são as ADPF's, as ADC's e as ADO's, considerando os critérios de tamanho e viés ideológico do proponente e a participação na coalizão governista. A análise das ações aqui não se dará de maneira quantitativa, sendo uma abordagem mais ampla sobre o uso destes tipos de ações pelos partidos.

No segundo grupo é feita uma análise quantitativa com base nas ADI's propostas pelos partidos contra o Legislativo e/ou Executivo federais durante os governos de FHC e Lula. Foram consultados dados como o(s) partido(s) proponente(s), o período de acionamento judicial e o resultado da ação, quando esta já tiver julgamento realizado.

Variáveis como participação na coalizão governista, tamanho do partido e localização no espectro ideológico são mantidas na análise, sendo também problematizada a questão das ações judiciais propostas pelos blocos.

A divisão dos grupos se dá devido ao fato de que as ADI's foram um mecanismo privilegiado pelos partidos quando do acionamento judicial no período em estudo. Enquanto o número de ADI's estudadas nesta pesquisa chega a 359, os demais tipos de ações não contabilizam sequer o número de 20 ações, sendo que não houve acionamento via ADC no período, e apenas uma ADO foi contabilizada – o site do STF classificou as demais ADO's como ADI's, razão pela qual quase a totalidade de ADO's está englobada no grupo das ADI's.

Por fim, as ADPF's representam um tipo de ação a ser utilizada em um contexto diferenciado, por poderem questionar a adequação de normas anteriores à a988 em relação à CRFB.

5.2.1. Grupo 1: as ADC's, ADPF's e ADO's.

Neste grupo, são analisadas as ADC's, ADPF's e ADO's propostas pelos partidos políticos entre 1995 e 2010. O número de ações propostas é baixo, razão pela qual não se faz necessário um estudo quantitativo.

É importante lembrar que muitas das ações com a estrutura de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão estão agrupadas no grupo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade "genéricas". Por isso em diversas vezes encontramos, na classificação das ADI's, algumas ações cujo título informava ser aquela uma ADO. Optamos por manter a divisão colocada pelo site, ao que restou apenas 1 ADO para estudo.

Esta ADO mencionada foi proposta pelo PSOL no final do segundo mandato do ex-presidente Lula, e ainda não foi julgada. O ponto central da ação é a regulamentação da atuação dos veículos de comunicação no país, incluindo a regulamentação do direito de resposta aos ofendidos, a proteção contra o monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação e a defesa de valores culturais das diferentes regiões do Brasil na programação dos veículos de comunicação.

A ação já conta com parecer desfavorável da Advocacia Geral da União, que alega inexistência de omissão, e parecer favorável da Procuradoria-Geral da República. Atualmente o processo encontra-se concluso para decisão da relatora, a Ministra Rosa Weber.

Ainda que a declaração de omissão do CN não gere prazos para a tomada de posição dos congressistas, representaria a colocação do tema em debate público, ao menos. O CN se defende, afirmando já existir projetos de lei que busquem a regulamentação da área, razão pela qual não se deve falar em omissão.

Mas na prática, a própria impetração da ação já significa um posicionamento público do partido perante o tema. Tanto assim que o site oficial do PSOL²¹ noticia que o processo ajuizado pelo partido encontra-se parado, esperando a decisão da relatora.

Ponto interessante da ação é que o partido a propôs a partir de alianças com entidades da área de jornalismo. Nesse sentido, uma ação com os mesmos propósitos havia sido impetrada cerca de um mês antes da data da propositura da

²¹ www.psol50.org.br. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

ação do partido. Da primeira vez, os requerentes eram a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (Fitert), e o STF considerou as entidades ilegítimas para propor a ação. O PSOL, então, propôs a mesma ação, garantindo a legitimidade da ação, “a pedido das entidades”²².

A decisão de acionar o Judiciário com esta ação e a publicação da notícia no site oficial do partido denotam a preocupação do PSOL em se posicionar perante o assunto. É importante lembrar que o PSOL é um partido razoavelmente novo, nascido de rupturas internas ao PT, que historicamente denunciou a atuação da mídia brasileira por supostamente faltar com a ética. Publicamente o PT diminuiu as críticas à mídia nacional, enquanto o PSOL prossegue fazendo este tipo de crítica.

Comentada a única ADO proposta pelos partidos, pode-se pensar a razão para que não tenha sido proposta no período nenhuma ADC. É possível que a não incidência de ADC's ocorra porque, tendo em vista a possibilidade de ajuizamento de ADI, os partidos preferam não discutir judicialmente a lei proposta no Legislativo antes da aprovação da mesma, deixando para o momento posterior a discussão sobre a sua constitucionalidade.

Assim, evitando uma discussão preliminar, as agremiações postergam o possível debate judicial a respeito da constitucionalidade da norma para o momento seguinte. É possível ainda que os partidos acreditem que a aprovação do projeto de lei no CN fortaleça o próprio assunto. Assim, é preferível enfrentar o CN mesmo com as críticas de opositores ao projeto do que pleitear a constitucionalidade no STF com a proposta ainda em andamento no Legislativo.

Por fim, foram propostas 15 ADPF's que se enquadram no recorte deste trabalho durante os 16 anos estudados. As ADPF's tem como objetivo questionar a constitucionalidade de atos normativos municipais, que não são objeto de ADC nem de ADI, e também definir a recepção de leis e atos normativos anteriores a promulgação da Constituição de 88. Além disso, pretendem questionar o descumprimento de preceitos, isto é, regras, valores e princípios constitucionais, nas

²² <http://www.psol50.org.br/2015/10/acao-do-psol-para-regular-a-midia-esta-parada-no-stf-ha-cinco-anos/>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

medidas levadas a cabo pelo Executivo e pelo Legislativo, considerando ainda seus órgãos internos.

Assim, seria comum que partidos governistas fizessem uso deste tipo de ação para melhor definir as políticas aplicáveis, uma vez que legislações anteriores à 1988 poderiam estar em vigência e obstaculizar medidas propostas pelo governo. No entanto, das 15 ações propostas, apenas 3 foram propostas por partidos que integravam a coalizão governista. Diga-se, as 3 propostas pela coalizão governista foram durante os mandatos de Lula.

Além disso, percebe-se uma grande diferença entre as ações propostas durante os governos dos dois ex-presidentes. Enquanto FHC era o mandatário, apenas duas ações foram propostas. Já durante os governos de Lula, foram propostas 13 ações. Assim, a primeira diferença relevante que pode ser percebida é a da quantidade de ações propostas entre os oito primeiros anos e os oito anos restantes. Quase todas as ações foram impetradas entre 2003 e 2010.

Outro aspecto importante é que, a despeito da ADPF ser uma modalidade de ação que suporta o questionamento da adequação de normas à CRFB 88, apenas 5 ações tem por objeto alguma legislação anterior à 1988. A ADPF 161, proposta pelo PR, questiona a distribuição de cadeiras no Legislativo por via do quociente eleitoral, que consta na lei nº 4737/64, o chamado Código Eleitoral. As ADPF's 130 e 136, propostas respectivamente por PDT e PSB, questionam a constitucionalidade atual da lei nº 5250/67, chamada de Lei de Imprensa. A ADF 129, também proposta pelo PPS, que questiona o decreto-lei 200/67, relativo à administração pública e seus órgãos. Por fim, a ADPF 126, do PPS, discute a obrigatoriedade de contribuição sindical, prevista na lei nº 5452/43, conhecida como Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Dentre as 5 ações acima mencionadas, duas (ADPF's 126 e 129) foram propostas por partido de fora da coalizão, o que indica um equilíbrio neste sentido.

Também podemos perceber que, dentre as ações que questionam normas anteriores à 1988, somente uma delas foi proposta por partido grande, que é a ADPF 130, pelo PDT. Aliás, quando a análise recai sobre a relação entre o total de ADPF's do período e o tamanho dos partidos propositores, a questão continua

razoavelmente equilibrada. Das 15 ações, 8 foram propostas por partidos pequenos, 5 por partidos grandes, restando 2 propostas por alianças.

Outro ponto a ser destacado é que 8 das 15 ações foram propostas por partidos de esquerda, enquanto os partidos de centro e de direita dividem o restante das ações. O quadro abaixo sintetiza os pontos até aqui levantados:

Tabela 4 - ADPF's propostas entre 1995 e 2010 por partidos políticos brasileiros contra o Executivo e/ou Legislativo federais.

Nº da ADPF	Partido	Participação na coalizão	Governo	Viés ideológico	Tamanho do partido	Norma questionada
211	PV	Não	Lula	Esquerda	Pequeno	Lei 10.910/04
161	PR	Sim	Lula	Direita	Pequeno	Lei 4737/65
150	PPS	Não	Lula	Esquerda	Pequeno	Decreto 4376/02
136	PSB	Sim	Lula	Esquerda	Pequeno	Lei 5250/67
130	PDT	Sim	Lula	Esquerda	Grande	Lei 5250/67
129	PPS	Não	Lula	Esquerda	Pequeno	Decreto-lei 200/67
126	PPS	Não	Lula	Esquerda	Pequeno	Lei 5452/43
125	PSDB e Dem*	Não	Lula	Bloco	Bloco	Decreto sem número – 2007
84	PFL	Não	Lula	Direita	Grande	Lei 83213/91
74	PPS	Não	Lula	Esquerda	Pequeno	Decreto 3277/99
73	PSDB	Não	Lula	Centro	Grande	Lei 10.934/04
45	PSDB	Não	Lula	Centro	Grande	Lei 10.707/03
39	PSDC	Não	Lula	Direita	Pequeno	Lei 9096/95
16	PC do B, PDT, PT, PPS e PSB	Não	FHC	Bloco	Bloco	Parecer AGU nº GM - 016/2000
4	PDT	Não	FHC	Esquerda	Grande	MP 2019/00

Fonte: dados retirados do site oficial do STF (2015).

Elaboração própria.

*Antigo PFL.

A análise indica que o uso das ADPF's se dá principalmente por partidos de fora da coalizão, ao contrário do que indica uma expectativa inicial de que o governo seria o maior usuário, buscando a atuação do próprio governo. Os partidos que se localizam na oposição – isto é, além de não fazerem parte do governo, estes partidos se

apresentam como oposição ao presidente -, tendem a fazer uso com mais frequência do que os partidos de dentro do governo, de acordo com os dados.

Outro ponto relevante é o de que a maioria das ações da modalidade tem como objeto questionado uma norma recente. Como visto, somente 5 das ações questionam normas anteriores à CRFB.

Os dois pontos acima levantados podem ser aproximados. Partidos de fora da coalizão pleiteando judicialmente medidas tomadas pelos governos de FHC e Lula pode sugerir que as ADPF's são também uma arma usada pelos partidos oposicionistas com o objetivo de demonstrar o posicionamento contrário ao governo. Mais uma vez, fica evidenciado que o uso estratégico do Judiciário é uma das vias de ação dos partidos brasileiros.

No entanto, cabe ressaltar que somente 6 ADPF's questionam medidas tomadas durante o mesmo governo em que são propostas. Isto é, algumas ações questionam medidas tomadas em governos anteriores, ainda que posteriores à CRFB. Nesse sentido, 4 ações foram propostas entre 2003 e 2010 tendo como objeto normas provenientes da gestão Lula, enquanto 2 ações propostas entre 1995 e 2002 alegam o descumprimento de preceitos fundamentais em normas geradas nas gestões FHC.

Visto deste modo, parece que o uso de ADPF's mais pretende demonstrar a posição do partido e alcançar o resultado jurídico do que manifestar o posicionamento contrário ao governo.

Vale dizer ainda que quando se diz que esta é uma via de ação dos partidos brasileiros, não pretende-se restringir o uso desta ferramenta a partidos grandes ou pequenos, nem aos partidos de centro, direita ou esquerda. Os dados apontam para o uso de ADPF's tanto por partidos grandes quanto por partidos pequenos. Além disso, em que pese a esquerda se utilizar deste recurso mais do que as outras duas linhas ideológicas juntas, percebe-se que centro e direita também mobilizam este tipo de estratégia.

O que mostra-se pouco comum em relação às ADPF's é a formação de blocos para impetrar a ação. Somente duas ações foram propostas com esta configuração.

Em suma, o uso de ADPF's parece ter sido compreendido pelos partidos brasileiros, ainda que seu uso não seja de fato corriqueiro. No entanto, ao contrário do que era

esperado neste trabalho, o uso de ADPF's reside mais em partidos de fora da coalizão do que nos de dentro. Além disso, o maior alvo de ações não são as medidas tomadas no regime civil-militar, mas nos governos FHC e Lula.

Já as ADC's e ADO's parecem ser apenas possibilidades ainda sem momento apropriado para utilização pelos partidos. Parece que os partidos preferem esperar a aprovação das leis no Legislativo do que consultar o STF por via de ADC previamente.

De todo modo, fica evidenciado que estas três ferramentas ainda encontram-se pouco mobilizadas pelas agremiações partidárias, ao contrário do uso das ADI's.

5.2.2. Grupo 2: as ADI's

Como mencionado em momentos anteriores, as ADI's tem o objetivo de retirar uma norma ou ato normativo do mundo jurídico – pelo menos temporariamente, uma vez que o processo político pode se desenvolver no interior dos órgãos competentes novamente – em virtude da inadequação do item questionado em relação à Constituição de 1988. Diversos autores consideram ser o uso das ações judiciais – e em especial as ADI's – um recurso a ser privilegiado pelas oposições (Bezerra, 2011; Carvalho, 2004; Taylor e Da Ros, 2008²³; e Veríssimo, 2008) e minorias congressuais (Tate e Vallinder, 1995; e Vianna, 2003).

Nesse sentido, a incidência de ações teria origem muito mais nos partidos “de fora” do que dos partidos “de dentro” das coalizões governistas. A tabela a seguir confirma essa sugestão, apontando a predominância nos dois governos estudados de ADI's originárias da oposição.

²³ Ressalte-se que os autores também consideram o acionamento judicial por grupos de interesse – ainda que não de oposição – e também a via judicial como instrumento de governo.

Tabela 5 - Quantidade de ADI's propostas nos governos FHC e Lula a partir da participação ou não na coalizão governista.

	Governo		Total
	FHC	LULA	
Não	216	107	323
	96,0%	79,9%	90,0%
Sim	8	27	35
	3,6%	20,1%	9,7%
Misto	1	0	1
	,4%	,0%	,3%
Total	225	134	359
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dados retirados do site oficial do STF (2015).

Elaboração própria.

A tabela 5 traz outra informação relevante. Além de apontar em sentido semelhante ao indicado por Taylor e Da Ros (2008), e por Carvalho (2004), no sentido de que são as oposições (ou partidos de fora da coalizão) responsáveis pela maioria das ações, a tabela indica que durante o período em que Lula esteve à frente do Executivo federal a quantidade de ações de partidos que participam das gestões aumentou significativamente. Se durante o período governado por FHC menos de 4% das ADI's foi proposta por partidos da coalizão, no período governado por Lula esse quantitativo passou levemente de 20%.

Uma possível explicação para tal resultado é o tamanho e a estrutura interna das coalizões. A coalizão tucana jamais apresentou uma quantidade de partidos coligados maior do que 5, enquanto a coalizão petista variou bastante durante os dois mandatos de Lula, sendo composta por bastante tempo por 8 ou 9 agremiações.

Além disso, é bom notar que a coalizão de FHC, ainda que tenha se modificado durante os 8 anos, se apresentou muito mais homogênea – ou menos heterogênea – do que a de Lula. Isto porque, enquanto esteve à frente da Presidência da República, FHC fez coligações apenas com partidos de centro e de direita. Já Lula montou coligações que englobavam desde partidos de origem operária como o próprio PT até partidos considerados de direita, como é o caso do PTB - que também esteve coligado com FHC.

As coalizões mais heterogêneas e maiores, como a de Lula, são mais propensas ao “fogo amigo”, uma vez que a diversidade ideológica e o tamanho (maior) da coalizão aumentam a probabilidade de conflitos de interesse internamente às coalizões e entre os membros da coalizão e o próprio Executivo.

Em números gerais, nota-se que durante as gestões tucanas a via judicial foi amplamente utilizada pela oposição – mais do que nas gestões Lula. Mas durante as gestões Lula é que se pode notar o “fogo amigo”, isto é, ações propostas por partidos da própria coalizão. Nesse sentido, se o número de ações mostrou-se relativamente alto durante os 16 anos, é também verdade que a maior heterogeneidade da coalizão petista é elemento importante na análise da quantidade de ações propostas por partidos de situação. É preciso ressaltar, diga-se, que nem todas as normas questionadas via ADI são proposições do governo, já que estão sendo consideradas ações em que tanto o Executivo quanto o Legislativo federais são requeridos.

É válido notar ainda que o acionamento via ADI no total foi uma estratégia mais usada durante os mandatos tucanos do que durante os mandatos petistas. Mesmo levando-se em consideração que a quantidade de ações impetradas durante os governos Lula não pode ser tido como baixo, o fato é que os governos FHC apresentaram uma quantidade bastante superior de ações em números absolutos. Uma possibilidade é considerar que a via judicial está mais integrada às práticas da esquerda do que às dos partidos de outras orientações.

Nesse sentido, Vianna, Burgos e Salles (2007) indicam que os partidos de esquerda acionam ADI's com mais frequência do que os partidos de outras classificações no espectro político. A tabela a seguir corrobora com este entendimento, considerando a ADI como sendo uma estratégia mais utilizada pelos partidos de esquerda do que pelos demais.

Tabela 6 - Resultado do julgamento em relação ao espectro ideológico dos partidos nos governos FHC e Lula.

Governo		Espectro ideológico				Total
		Esquerda	Centro	Direita	Outros	
FHC	EM ABERTO	19	0	8	3	30
		63,3%	,0%	26,7%	10,0%	100,0%
	EXTINTO SEM JULGAMENTO	141	2	24	1	168
		83,9%	1,2%	14,3%	,6%	100,0%
	IMPROCEDENTE	7	1	7	1	16
		43,8%	6,3%	43,8%	6,3%	100,0%
	PARCIALMENTE PROCEDENTE	5	0	1	0	6
		83,3%	,0%	16,7%	,0%	100,0%
	PROCEDENTE	3	0	1	1	5
60,0%		,0%	20,0%	20,0%	100,0%	
Total	175	3	41	6	225	
	77,8%	1,3%	18,2%	2,7%	100,0%	
LULA	EM ABERTO	15	6	28	4	53
		28,3%	11,3%	52,8%	7,5%	100,0%
	EXTINTO SEM JULGAMENTO	18	22	14	5	59
		30,5%	37,3%	23,7%	8,5%	100,0%
	IMPROCEDENTE	5	4	6	1	16
		31,3%	25,0%	37,5%	6,3%	100,0%
	PARCIALMENTE PROCEDENTE	3	0	3	0	6
		50,0%	,0%	50,0%	,0%	100,0%
	Total	41	32	51	10	134
30,6%		23,9%	38,1%	7,5%	100,0%	

Fonte: dados retirados do site oficial do STF (2015).

Elaboração própria.

Nota-se, na linha referente ao total de ações por governo, que os partidos de esquerda foram responsáveis por pouco mais de 77% das ADI's propostas durante os oito anos de FHC, o que já aponta hegemonia da esquerda no uso deste recurso num primeiro momento. O período subsequente insinua um equilíbrio entre as linhas ideológicas dos partidos. No entanto, nos cabe lembrar que este segundo momento, capitaneado por Lula, representou a ascensão de um partido de esquerda ao Executivo federal, acompanhado de uma coalizão heterogênea. Nesse sentido, se partidos de direita e de centro integravam à coalizão, é natural supor que algumas bandeiras de partidos dessas linhagens tenham sido absorvidas pela coalizão, razão pela qual pode-se conceber que o número de ações poderia de fato cair, como

ocorreu. Lembre-se que durante as gestões FHC a esquerda estava complementemente alijada da coalizão, tendo, pelo menos em grande maioria das vezes, seus interesses renegados pelo governo.

Além disso, vale supor que parte dos partidos de esquerda da coalizão pode ter se sentido “constrangida” por fazer parte de uma coalizão tão heterogênea como a de Lula, optando por também representar judicialmente contra ações do governo petista – e claro, do Legislativo.

Ademais, é válido lembrar que a gestão do petista deu continuidade a diversas políticas tomadas na era tucana. Notadamente em relação à reforma da previdência social, o governo Lula prosseguiu com as reformas iniciadas no governo FHC. No entanto, enquanto o PT manifestava-se com firmeza na oposição às reformas enquanto era partido de oposição, o PSDB de FHC terminou por dar apoio às políticas adotadas por Lula nesta área (Melo e Anastasia, 2005). Isso ajuda a justificar a razão da diminuição de ações contrárias às políticas de Lula em relação à previdência quando em comparação com o período FHC. E, ainda, auxilia a entender a razão do fogo amigo contra Lula ter sido maior: se o governo heterogêneo “lulista” adota políticas iniciadas numa gestão de centro-direita, é plausível supor que partidos de esquerda, ainda que governistas no momento seguinte, manifestem-se contrariamente. Além disso, existe a possibilidade de aprovação de legislações no CN que caminhem em sentido diferente do que propõe o governo, o que abre espaço para que os partidos governistas também ajuízem ações.

A lógica da continuidade foi impressa no período Lula também na área econômica. Melo e Anastasia (2005) lembram que o então candidato Lula enviou a famosa “carta à nação”, na qual se comprometia a não se aventurar, em especial na área da economia. Os autores falam que o PT mudou quando virou governista. Nos termos dos autores, o PT “rachou”, por ter que se adaptar ao novo momento, agora situação. A mesma lógica que ocorreu na previdência, se deu na economia. Alinhado às orientações anteriores, a gestão de Lula não representou rupturas, razão pela qual partidos de oposição como o PSDB muitas vezes apoiaram as ações do governo petista. O número de ADI’s que questionava medidas relativas à economia também diminuiu no governo do PT.

Sob esta perspectiva, os números passam a dar razão a tese de que a esquerda adaptou o mecanismo da ADI com mais veemência, ainda que o contexto político tenha grande importância. Se durante os governos tucanos a esquerda esteve na oposição e sob forte liderança do PT buscou alterar ou conter políticas de FHC, especialmente nas áreas econômica e afins, durante os governos Lula a esquerda também usou suas prerrogativas para questionar, pela via judicial, as políticas governamentais. Não cabe dizer, porém, que a direita e o centro não articulem este tipo de ação; apenas parece verdadeiro supor que a esquerda integrou com mais propulsão este tipo de estratégia.

Por fim, a tabela denota ainda a pequena participação de alianças ou blocos entre partidos de espectro diferente e de partidos não classificados na impetração de ações. Sob a alcunha de “outros”, tais ações representaram apenas 2,7% do total durante as gestões FHC e 7,5% durante as gestões Lula. Mais à frente será analisado o impacto das ações propostas pelos blocos.

Quando considerados os resultados dos julgamentos do total de ações, novas conclusões surgem. Lembrando que os governos FHC foram anteriores – e por isso se passou mais tempo para julgamento –, podemos presumir que esta seja a causa da maior incidência de julgamento das ações propostas durante a gestão tucana, como a tabela indica. Seguindo, cabe supor que, devido ao grande uso de Medidas Provisórias pelo Executivo brasileiro desde 1988 (Da Ros, 2008), é possível pensar que este tipo de atuação presidencial pode ser alvo das ADI's. No entanto, as MP's tem prazo, perdendo a vigência após o decurso do tempo²⁴. Por isso, diversas vezes o julgamento da ADI – relativa à MP – só ocorreria quando o objeto já não faz parte do mundo jurídico.

²⁴ A CRFB 88 estatua o prazo de vigência das MP's em 30 dias. A EC 32/2001 estendeu este prazo para 60 dias, prorrogáveis por igual período uma única vez.

Tabela 7 - Resultado do julgamento nos governos FHC e Lula.

	Governo		Total
	FHC	LULA	
EM ABERTO	30	53	83
	13,3%	39,6%	23,1%
EXTINTO SEM JULGAMENTO	168	59	227
	74,7%	44,0%	63,2%
IMPROCEDENTE	16	16	32
	7,1%	11,9%	8,9%
PARCIALMENTE PROCEDENTE	6	6	12
	2,7%	4,5%	3,3%
PROCEDENTE	5	0	5
	2,2%	,0%	1,4%
Total	225	134	359
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dados retirados do site oficial do STF (2015).

Elaboração própria.

Nota-se que a improcedência é um resultado estável durante os 16 anos, apresentando uma variação baixa. Mas um destaque apresentado pela tabela 7 é o percentual considerável de ações que são extintas sem julgamento de mérito durante ambas as administrações. Ainda que o primeiro período apresente um número maior de ações com esse resultado de julgamento, o segundo período também aponta para números relativamente altos. Acreditamos que a possível causa para estes resultados seja a grande quantidade de ADI's propostas contra Medidas Provisórias nos dois governos. Assim, por perderem a vigência, as MP's originariam a "perda do objeto da ação". A tabela 8 mostra o expressivo volume de MPs questionadas por governo e ajuda permite reforçar este argumento.

Tabela 8 - Tipo de legislação questionada nos governos FHC e Lula.

Tipo de legislação questionada	Governo		Total
	FHC	LULA	
Outras legislações	120	73	193
	53,3%	54,5%	53,8%
MPs	105	61	166
	46,7%	45,5%	46,2%
Total	225	134	359
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dados retirados do site oficial do STF.

Elaboração própria.

Os dois governos apresentem números semelhantes, gerando uma balança equilibrada. Quase a metade das ADI's propostas em cada um dos governos questiona a constitucionalidade de MP's, o que corrobora com a hipótese anterior de que este tipo de ação tenha influência – ainda que não seja o único fator - no alto percentual de processos finalizados sem julgamento de mérito. Em relação a isso, vale dizer que foram propostas no período 166 ações contra MP's, sendo 133 ou 80,1% destas extintas sem julgamento, o que reforça o argumento.

Outra questão sob a qual vale pensar é a relação entre o tamanho dos partidos e o sucesso judicial da ação, isto é, a consecução do resultado jurídico pleiteado nos tribunais. Bezerra (2011) argumenta no sentido de que o uso de ADI's é um recurso adotado especialmente pelos partidos opositores ou não representados satisfatoriamente (pequenos) no CN. Assim, seriam os pequenos partidos responsáveis por parcela significativa das ADI's impetradas. A tabela 9 traz informações neste sentido.

Tabela 9 - Relação entre resultado do julgamento e o tamanho dos partidos proponentes.

Governo		Tamanho dos partidos			Total
		Grande	Pequeno	Bloco	
FHC	EM ABERTO	4	11	15	30
		13,3%	36,7%	50,0%	100,0%
	EXTINTO SEM JULGAMENTO	81	45	42	168
		48,2%	26,8%	25,0%	100,0%
	IMPROCEDENTE	4	9	3	16
		25,0%	56,3%	18,8%	100,0%
PARCIALMENTE PROCEDENTE	2	2	2	6	
	33,3%	33,3%	33,3%	100,0%	
PROCEDENTE	0	1	4	5	
	,0%	20,0%	80,0%	100,0%	
Total		91	68	66	225
		40,4%	30,2%	29,3%	100,0%
LULA	EM ABERTO	22	28	3	53
		41,5%	52,8%	5,7%	100,0%
	EXTINTO SEM JULGAMENTO	37	17	5	59
		62,7%	28,8%	8,5%	100,0%
	IMPROCEDENTE	11	4	1	16
		68,8%	25,0%	6,3%	100,0%
PARCIALMENTE PROCEDENTE	2	4	0	6	
	33,3%	66,7%	,0%	100,0%	
Total		72	53	9	134
		53,7%	39,6%	6,7%	100,0%

Fonte: dados retirados do site oficial do STF.

Elaboração própria.

Em primeiro lugar cabe perceber que nos dois governos os partidos grandes fizeram uso de forma mais corriqueira da alternativa judicial, o que vai contra o que a literatura indica, de que seriam os pequenos responsáveis pela maior parte das ações. Porém os pequenos partidos também foram responsáveis por números relativamente altos de ações, tendo um acréscimo percentual na quantidade de ações propostas por estes partidos na gestão Lula em comparação com a gestão FHC, apesar de redução no número absoluto – as ações de partidos grandes e de blocos também sofreram redução.

Estritamente em relação às ações dos partidos pequenos, nota-se que no primeiro período a grande parte das ações (cerca de 66%) foi extinta sem julgamento de mérito, enquanto pouco mais de 16% ainda está em aberto. Já no segundo período a situação se inverte, estando pouco mais da metade ainda em aberto, ao mesmo tempo em que cerca de 32% das ações foram extintas sem julgamento de mérito.

Dois pontos podem justificar estes números. Em primeiro lugar, as ações propostas durante os governos FHC tiveram muito mais tempo para ser julgadas do que as propostas nos governos Lula, o que explica o número de ações em aberto ser maior no segundo período. Em segundo lugar, como mencionado anteriormente, o percentual de ações que questionava MP's é alto e muitas destas ações são extintas sem julgamento de mérito. Os dois ex-presidentes usaram do mecanismo de edição de MP's com frequência. Estes fatores parecem explicar a razão da quantidade de ações extintas sem julgamento de mérito ser maior na era FHC do que na era Lula.

Dentre as ações propostas, os partidos pequenos só alcançaram a procedência plena em uma única ação dentre as 121. No entanto, se descontadas as ações extintas sem julgamento de mérito e as que ainda encontram-se em aberto, o universo de ações diminui drasticamente. Nesse sentido, os partidos pequenos ganham uma propulsão relativa de sucesso nas ações, uma vez que teriam atendidos totalmente o pedido em uma e parcialmente em 6 das 20 ações que restariam. Ou seja, em 35% das ações com mérito julgado os partidos pequenos alcançaram algum resultado favorável, seja ele total ou parcial.

Os partidos grandes também apresentaram diminuição no número de ações propostas durante o governo Lula. Em relação aos percentuais de ações em aberto e de ações extintas sem julgamento de mérito, a lógica percebida na análise das ações dos partidos pequenos se mantém no período FHC, mas altera-se no período Lula. Isto é, no primeiro período a ampla maioria das ações propostas por partidos grandes foi extinta sem julgamento de mérito. Em relação às ações dos partidos pequenos, o percentual de ações extintas aumentou, enquanto diminuiu o número de ações em aberto.

Já no período sequencial o número de ações propostas pelos grandes passou de 50%, restando cerca de 30% em aberto. Em comparação com as ações dos pequenos, o quadro praticamente inverte-se: pouco mais da metade encontra-se em

aberto dentre as ações dos pequenos, enquanto pouco mais de 30% das ações dos grandes encontram-se neste estado. Já as ações extintas sem julgamento giram em torno de 32% quando propostas por partidos pequenos, mas alcançam pouco mais da metade das ações dos grandes.

Outro dado interessante que se apresenta é que, quando acionando de forma isolada, os partidos grandes não obtêm sucesso total em seus pedidos. Em relação aos pedidos julgados parcialmente procedentes, em cada um dos períodos os partidos grandes obtiveram resultado favorável por duas vezes. Considerando então apenas as ações com julgamento de mérito, o universo cai para 19 ações. Considerando o sucesso parcial em 4 destas ações, o percentual em que os grandes obtiveram algum sucesso em seus pedidos gira em torno de 21%.

Neste sentido, há uma considerável diferença entre o percentual de sucesso alcançado nos pedidos – seja ele total ou parcial – pelos partidos pequenos e grandes. Os pequenos alcançam algum resultado favorável em 35% das ações julgadas, enquanto os grandes ficam na faixa de 21%.

Podemos ainda analisar o uso das ADI's pelos blocos. Os blocos são formados por partidos coligados que podem apresentar diferentes tamanhos. Assim, o termo utilizado designa alianças entre partidos grandes e pequenos. Estes foram responsáveis por mais de 29% das ações impetradas durante os primeiros oito anos, mas só propuseram 6,7% das ações durante os oito anos seguintes, o que já aponta um declínio no percentual de ações propostas por alianças. Isto indica que a estratégia de alianças na arena judicial parece fazer sentido muito mais para os opositoristas ao governo FHC do que aos do governo Lula.

No que tange aos resultados, cabe averiguar que os blocos foram responsáveis por 80% das ações com procedência total – considerando o universo de apenas 5 ações que obtiveram este resultado durante todo o recorte temporal. Na comparação, os pequenos foram responsáveis pelos 20% restantes de sucesso, enquanto os grandes não obtiveram qualquer julgamento favorável.

No entanto, isto não indica que os partidos grandes não conseguem qualquer tipo de vitória judicial. São eles – isolados - responsáveis por 33,3% dos julgamentos parcialmente procedentes em cada um dos períodos, sendo que durante o primeiro período este número representou total equilíbrio entre partidos grandes, pequenos e

blocos, enquanto os blocos perderam força em relação a obtenção dos resultados jurídicos pleiteados no segundo período.

Resta aqui uma constatação que contraria o que Bezerra (2011) e Vianna (2003) indicam. Os autores argumentam que o uso de ADI é um caminho adotado especialmente por oposições e partidos com representação baixa no CN. A realidade indica que de fato partidos de fora da coalizão são responsáveis pela grande maioria das ações; mas, em contraste, os partidos grandes ajuízam mais ações do que os pequenos, quando de ações impetradas isoladamente. Além disso, na maioria das ações propostas por blocos há participação de ao menos um partido grande, o que denota a atenção que os grandes partidos dão a este tipo de estratégia.

Um outro ponto interessante a se destacar é em relação ao conteúdo das ações impetradas de acordo com o espectro ideológico dos partidos. A tabela a seguir mostra que, apesar de semelhanças em algumas áreas temáticas de ações, são perceptíveis diferenças entre o tema de ações propostas por partidos de esquerda, de centro e de direita.

Tabela 10 - Relação entre área temática e viés ideológico dos partidos.

	Espectro ideológico				Total
	Esquerda	Centro	Direita	Outros	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	87 40,3%	9 25,7%	25 27,2%	5 31,3%	126 35,1%
CRIMES	4 1,9%	0 ,0%	1 1,1%	1 6,3%	6 1,7%
DIREITOS INDIVIDUAIS	2 ,9%	1 2,9%	11 12,0%	2 12,5%	16 4,5%
ECONOMIA	14 6,5%	0 ,0%	4 4,3%	0 ,0%	18 5,0%
EDUCAÇÃO	9 4,2%	0 ,0%	1 1,1%	1 6,3%	11 3,1%
ELEITORAL	13 6,0%	3 8,6%	16 17,4%	3 18,8%	35 9,7%
ORÇAMENTO	9 4,2%	12 34,3%	2 2,2%	1 6,3%	24 6,7%
OUTROS	13 6,0%	1 2,9%	6 6,5%	0 ,0%	20 5,6%
SALÁRIO MÍNIMO	4 1,9%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	4 1,1%
SERVIÇO PÚBLICO	9 4,2%	2 5,7%	4 4,3%	1 6,3%	16 4,5%
TERRAS	2 ,9%	0 ,0%	1 1,1%	0 ,0%	3 ,8%
TRABALHO E PREVIDÊNCIA	40 18,5%	4 11,4%	7 7,6%	0 ,0%	51 14,2%
TRIBUTAÇÃO	10 4,6%	3 8,6%	14 15,2%	2 12,5%	29 8,1%
Total	216 100,0%	35 100,0%	92 100,0%	16 100,0%	359 100,0%

Fonte: dados retirados do site oficial do STF.

Elaboração própria.

A esquerda deu ênfase a dois temas: administração pública e trabalho e previdência social. Nesse ponto é válido lembrar que durante os governos FHC foram implementadas diversas medidas de desestatização e de alteração dos cargos públicos. Nesse sentido, setores mais à esquerda posicionaram-se por diversas vezes contrariamente à essas reformas, como os números sugerem. Além disso, a

chamada “reforma da previdência” liderada no fim do primeiro mandato de FHC gerou inúmeras manifestações contrárias por parte dos partidos de esquerda. Cabe dizer que, a despeito de Lula também ter implementado uma outra reforma no sistema previdenciário, partidos de oposição que apoiaram a primeira reforma – enquanto eram situação – foram mais suaves no posicionamento contrário.

Já os partidos de centro (PMDB e PSDB) privilegiaram as normas que se referem ao orçamento. Assim, mais de 34% das ações propostas por PSDB ou PMDB objetivaram a inconstitucionalidade de medidas relativas por exemplo à emendas ao orçamento ou a créditos extraordinários. Em comum com a esquerda, os partidos de centro têm o fato de também pleitearem muitas ações referentes à administração pública.

Os partidos de direita mantêm a administração pública como objeto de ações judiciais, sendo esta área a campeã de ações deste tipo de partido. No entanto, as temáticas seguintes que mais foram lembradas pela direita foram a eleitoral, os direitos individuais e a tributação. Em relação ao conteúdo eleitoral, é bom lembrar que o tema de uma “reforma política” - com assuntos que perpassam desde o financiamento das campanhas eleitorais até a chamada “ficha limpa” - ganhou destaque maior após a entrada de Lula no Executivo. Além disso, a defesa do sigilo de informações e dados, bem como o questionamento de cotas em vestibulares e concursos são objeto de questionamento pela direita. Por fim, a criação e a regulamentação de tributos é tema passivo de reclamação pela direita – algo previsível, se lembrarmos a idéia mais clássica de direita, que busca um Estado mínimo.

Em suma, obtemos algumas conclusões a respeito do uso das ADI’s pelos partidos políticos. Primeiramente, confirma-se que os partidos são grandes usuários desta via de ação, em consonância ao que já diziam trabalhos anteriores (Vianna, Burgos e Salles, 2007; Taylor e Da Ros, 2008; Carvalho, 2004). Além disso, percebe-se que o uso de ADI’s se deu de forma mais comum durante os governos de FHC. No entanto Lula foi mais vítima de “fogo amigo” do que seu antecessor, o que pode ser explicado pelos maiores tamanho e heterogeneidade de sua coalizão.

Mas mesmo o “fogo amigo” percebido durante os governos Lula não contraria a idéia de que as ADI’s são mais usadas por partidos de fora da coalizão do que pelos

partidos que participam do governo. O argumento, defendido por Taylor e Da Ros (2008), Carvalho (2004), Bezerra (2011) e Veríssimo (2008), encontra subsídio nos dados pesquisados.

Os partidos de esquerda, entre eles o PT, que é um dos maiores propositores de ADI's, fazem uso mais frequente deste recursos enquanto estratégia, o que também confirma o argumento de Vianna, Burgos e Salles (2007). Notadamente atuante enquanto oposição na primeira metade do período estudado, a esquerda também atuou judicialmente via ADI nos governos Lula.

Parte desta explicação reside no fato de que a oposição dos partidos de esquerda durante os governos tucanos foi sistemática, englobando diversas frentes: busca do apoio de sindicatos e movimentos sociais, a via judicial e a via estritamente legislativa, pelo menos. Estando pouco representados no CN, restariam poucas chances de vitória no campo estritamente legislativo. Além disso, a alternativa judicial possibilita ao mesmo tempo uma via de bloqueio à norma questionada e a exposição do posicionamento do partido perante o público.

Já durante os governos petistas a continuidade de políticas em determinadas áreas (Melo e Anastasia, 2005) rendeu uma oposição mais branda em determinados aspectos, como o uso da via judicial. Nestes períodos a oposição se concentrava fortemente em partidos de direita e de centro, que apoiavam – ou muitas vezes apenas não se opunham – algumas medidas, especialmente as relativas à reforma da previdência. Este mesmo fato, isto é, a continuidade de determinadas políticas por Lula, também pode explicar o motivo dos partidos de esquerda atuarem judicialmente mesmo na gestão de um outro partido esquerdista.

Também é notável que a emissão de Medidas Provisórias foi recorrente nos governos dos dois ex-presidentes. De modo parecido, foi recorrente o acionamento judicial questionando estas medidas, tornando este tipo de norma um alvo relevante de ações durante os 16 anos. Consubstanciado na média de 46,2%, as MP's foram questionadas em patamar elevado neste período.

Outra conclusão extraída dos números é que os blocos, isto é, alianças entre partidos grandes e pequenos, são importantes. Em que pese terem apresentado apenas 6,7% das ações durante os governos Lula, foram responsáveis por 29,3% das ações durante os governos FHC. Além disso – e mais importante -, das 5 ações

declaradas pelo STF totalmente procedentes, 4 foram propostas por blocos. Ademais, ainda que não tenham obtido qualquer sucesso durante o período petista, nos primeiros oito anos 33,3% das ações cujo resultado apontou pela procedência parcial da ação foram propostas por blocos.

No entanto também podemos abordar dois pontos: o primeiro é que, se os blocos foram responsáveis pelos 80% de resultados totalmente procedentes, os partidos pequenos foram responsáveis pelos restantes 20% (o que equivale a uma ação apenas). Os partidos pequenos foram também responsáveis por 33,3% dos resultados de procedência parcial no período governado pelo tucano e por 66,7% deste tipo de resultado no governo do Partido dos Trabalhadores. Assim, em que pese o número de ações propostas pelos pequenos ser menor do que o número de ações propostas pelos grandes, os pequenos angariam resultados favoráveis em maior proporção que os demais.

Ainda no tocante ao peso dos partidos ou alianças, vimos que os partidos grandes fazem uso da ferramenta em maior número que os partidos pequenos. Mesmo considerando que a diferença não seja muito grande, a constatação vai contra o argumento de que a via judicial seria um caminho mais procurado pelos pequenos partidos, não bem representados nas casas legislativas, levantado por Bezerra (2011) e Vianna (2003).

Em relação ao espectro ideológico, cabe sintetizar as inferências produzidas a partir dos números. Se tomarmos por base os conceitos mais básicos de direita e esquerda, sendo a primeira defensora de um Estado menos presente na vida econômica e na vida dos cidadãos, enquanto a segunda advogada por mais direitos sociais e participação do Estado enquanto agente econômico e social, podemos observar que os partidos de cada um destes pontos ideológicos seguiu a linha básica. Tendo em vista o que se sabe sobre as agendas de cada um dos governos do período analisado, é plausível sustentar que enquanto a esquerda esteve mais aguerrida na luta pela manutenção de um Estado participativo e de um aparato trabalhista e previdenciário que assegurasse direitos e valores aos trabalhadores, a direita se ocupou de questionar a inserção e regulamentação de tributos aos contribuintes ao mesmo tempo em que buscou a defesa das chamadas liberdades individuais. Enquanto isso os partidos de centro dedicavam-se de forma um pouco

mais firme às áreas ligadas ao orçamento e (também) à administração pública do que às demais.

Por fim, pode-se questionar se há de se falar de fato em participação do Judiciário de forma relevante nas decisões políticas. Em que pese os tribunais terem sido chamados de forma contundente à se pronunciar a respeito de assuntos “resolvidos” no Legislativo ou provenientes do Executivo, o fato é que as estatísticas apontam para a baixa taxa de procedência total dos pedidos formulados (apenas 5 ações em 16 anos). Em sentido parecido, também foram poucas as ações que obtiveram procedência parcial (12).

Há, contudo, um elemento que deve ser considerado antes de concluir de forma absoluta nesta linha. Quase metade das ADI’s questionaram MP’s. Muitas das vezes as MP’s perdiam poder legal antes da data do julgamento, razão pela qual um elevado número de ações foi extinta sem julgamento de mérito. Diga-se, das 5 ações cujo resultado do julgamento foi pela procedência total do pedido, apenas 1 atacou MP. Em caminho parecido, das 12 ações que apontaram a procedência parcial do pedido da ação, apenas 1 atacou MP.

Podemos concluir que, especialmente em razão da perda do objeto, atacar MP’s não é uma opção vitoriosa do ponto de vista jurídico; nada impede, no entanto, que os partidos sejam alimentados por outros incentivos, como a exposição midiática e a demonstração pública de posição, para realizar este tipo de estratégia.

Uma outra constatação deste trabalho, feito a partir de uma análise um pouco mais detalhada a respeito das ações com resultado parcial ou totalmente procedente, é que a área temática de regras eleitorais e de funcionamento dos partidos políticos foi o destaque. Das 12 ações com procedência parcial do pedido, nada menos do 5 adentravam nesta seara, enquanto 2 das 5 ações com procedência total diziam respeito a mesma área. Todas as ações com resultado total ou parcialmente procedente que atacavam normas relativas à área eleitoral foram propostas por partidos de fora da coalizão.

Não podemos deixar de dizer que o STF se configura como um ator importante para a construção de resultados jurídicos e políticos para os partidos, no que se refere estritamente ao uso das ADI’s. Nesse sentido, pode-se falar que o STF ocupa a posição tanto de um *veto player*, uma vez que os partidos enquanto atores

vislumbram as prerrogativas do tribunal como possibilidade de embarrear mudanças no *status quo*, quanto à posição de arena, já que em seu seio são rediscutidas inúmeras questões já levantadas em outros fóruns – notadamente o Legislativo, mas também o Executivo.

Além disso, mesmo que o ponto questionado via STF não seja inteligível para grande parte do público, resta ao partido ao menos a possibilidade de sustentar e expor o posicionamento perante o governo.

O espaço representado pelo STF é acessível aos partidos e assistido pelo público. Ainda que esta via não seja a grande estratégia eleitoral ou programática das agremiações, não deixa de apresentar-se como um meio de lançar ao eleitorado as bandeiras que o coletivo defende.

Além disso, cabe refletir sobre a importância do STF. Se o percentual baixo de ações julgadas procedentes – total ou parcialmente – mostra o que seria uma relativa pouca interferência do tribunal no processo político, o aprofundamento no assunto sugere algo diferente. Se consideradas apenas as ações cujo mérito fora julgado, encontraremos que mais de 30% das ações tem algum resultado favorável ao proponente. Vista dessa forma, a influência do STF no processo político ganha uma nova faceta, muito mais relevante.

Além disso, se compararmos o número total de ações protocoladas no STF com o correspondente em outros países, perceberemos que no Brasil existe uma quantidade muito superior. O percentual de decisões com algum resultado favorável esconde os dados relativos ao número absoluto de decisões que atendem de alguma forma os proponentes. Isto é, se o percentual aponta supostamente poucos resultados favoráveis, os números absolutos dão conta de uma quantidade não inferior de ações com resultado positivo aos proponentes no Brasil se comparado à outros países.

Por todo o exposto, constata-se que o STF de fato se tornou uma arena viável e, segundo os números, interessante para os partidos políticos, sobretudo quando o tipo de ação pensada é a ADI. Os dados apontaram no sentido de que o tribunal é um caminho estratégico adotado pelos partidos, ainda que o resultado estritamente judicial não seja provável, como é o caso das ações que questionam Medidas Provisórias.

Mas o novo posicionamento do STF na democracia brasileira é um fato evidente. A corte não apenas tem um papel especificamente judicial, julgando recursos de processos; os ministros agora são chamados a discussão de temas que, *a priori*, ficariam restritos aos debates legislativos. Tanto assim que o número de ADI's propostas pelos partidos entre 1995 e 2010 chega a 359. E é bom lembrar, esta não é a única forma que os partidos encontram para acessar o Judiciário: ainda temos as ADC's, as ADPF's e as ADO's.

O novo *status* do STF não teve como ponto de partida o próprio tribunal. Ao contrário, a nova configuração se funda na CRFB 88 e se consolida na década de 1990, quando diferentes atores políticos, entre eles os partidos, passaram a considerar de forma relevante o Judiciário na elaboração da estratégia.

Assim, estão entrelaçadas características estruturais – a organização do Judiciário e as instituições disponíveis – e os elementos próprios dos atores políticos – as opções, estratégias e escolhas dos mesmos.

Os atores podem ter diferentes incentivos para pleitear suas demandas na via judicial. Diversos autores já levantaram o argumento de que o questionamento judicial é uma oportunidade para os atores manifestarem seus respectivos posicionamentos ante alguma norma ou perante o próprio governo. O público, especialmente o eleitorado, recebe parte das informações da disputa, podendo se reposicionar a partir dos novos fatos.

Nesse sentido, a vitória judicial não justificaria por si só a atuação dos partidos. Apesar da chance de vitória do requerente ser razoavelmente alta no país, parece que o uso da arena judicial tem objetivos que vão além do embate jurídico. As derrotas judiciais podem não significar uma derrota política.

Este tipo de entendimento parece ser percebido por partidos de diferentes tamanhos. Assim, tanto partidos grandes como pequenos são usuários desta alternativa. Em número absolutos, os grandes mobilizam mais o aparato do STF - o que contraria o argumento mais forte na literatura; no entanto, os pequenos tem resultados melhores.

Também foram encontradas nesta pesquisa evidências de que a maior heterogeneidade da coalizão de Lula influenciou o aumento do “fogo amigo” contra

este ex-presidente. Assim, se Lula contava com uma base partidária mais ampla, teve que lidar com diferenças programáticas e ideológicas sendo traduzidas em ações judiciais.

Além disso, o PT e os demais partidos de esquerda foram de fato mais atuantes na arena judicial do que os partidos de outras posições ideológicas. Lembrando que a esquerda foi sistematicamente opositora ao ex-presidente FHC e que tornou-se governo em seguida com a eleição de Lula, mantendo diversas políticas iniciadas pelo tucano, a conclusão é a de que os partidos de centro e de direita buscaram ser mais pontuais em suas ações judiciais.

Nesta linha, o que se percebeu é que o PT, grande usuário das ADI's entre 1995 e 2010, decidiu, a partir de 2003, apoiar medidas antes defendidas por FHC. No entanto, se o PT caminha neste sentido, a base aliada apresentou suas demandas, ainda que sem a força e presença que o PT acrescia.

Por sua vez os blocos, responsáveis por grande parte das ações no período FHC, colhem resultados melhores do que os partidos isolados. Estratégia muito usada no período tucano mas pouco usada durante o período petista, foram responsáveis por grande parte dos resultados favoráveis aos requerentes.

Assim, sob diferentes características, isto é, sob a ação de partidos isolados ou em aliança, partidos de esquerda, de centro ou de direita, pequenos ou grandes, de situação e oposição etc, o STF passou a ser visto como uma arena interessante. Se o resultado favorável na causa é uma possibilidade, a mobilização perante a opinião pública não pode ser ignorada.

Os diferentes incentivos atuam simultaneamente, orientando a mobilização política dos partidos. Estes atuam em diferentes arenas, buscando aprovar suas demandas e obter apoio político-eleitoral.

O STF foi transformado numa arena com um grande peso político. Se esta já fora uma instituição de atuação restrita, agora mostra-se uma alternativa política aberta.

6. CONCLUSÃO

Uma pesquisa que trace os contornos do uso da via judicial pelos partidos políticos enseja – como qualquer pesquisa aprofundada – uma contextualização do objeto. Assim, fazer o recorte de uma pesquisa requer que o todo seja apresentado.

Por isso este trabalho partiu de uma premissa simples mas relevante: as instituições importam. Mas não somente elas são vivas; diferentes atores políticos levam a cabo diferentes possibilidades na hora de atuar. Assim funciona com os partidos políticos.

Considerando então os partidos e as instituições brasileiros, buscou-se apontar o fato de que o STF é uma das instâncias estratégicas disponíveis aos partidos. Em geral, essa forma de atuação se relaciona com o uso de ações judiciais ligados ao controle concentrado de constitucionalidade. Nesse sentido, enquanto os partidos são atores, o STF é uma arena aberta a embates que, em geral, também se deram em outras arenas.

O objetivo aqui foi entender como se relacionam as variáveis de tamanho, participação na coalizão governista e viés ideológico dos partidos em relação ao uso de ações judiciais constitucionais no STF. Para isso, foram coletados dados junto ao site oficial do STF, gerando conhecimento sobre o uso de ADI's, ADC's, ADPF's e ADO's pelos partidos brasileiros.

Antes da análise empírica, porém, era preciso traçar um panorama geral sobre as instituições brasileiras. Dessa forma, foi tratada a configuração do Estado, especialmente a separação de poderes, e algumas interações entre eles.

Isto abriu espaço para uma discussão um pouco mais profunda sobre o papel do Judiciário na democracia brasileira, sendo abordada a transformação pela qual vem passando os tribunais nacionais após 1988.

Mudanças importantes foram estabelecidas, abrindo a arena judicial para os cidadãos e atores políticos. Além disso, novas ferramentas foram criadas, tornando as cortes brasileiras um canal mais acessível. Essa nova configuração, no entanto, não é exclusividade nacional. Autores de diversos lugares passaram a descrever novas relações e estrutura das instituições, em especial dos Judiciários.

Nesse contexto termos como judicialização da política, mobilização do direito, ativismo judicial, politização da justiça e juristocracia, entre outros, ganharam profusão. Buscando uma posição menos normativa, este trabalho optou por perceber as relações entre os partidos políticos e o STF sem toma como conceito qualquer dos mencionados. Optou-se por se falar em “uso estratégico do Judiciário” durante os governos de FHC e Lula (1995-2010), deixando espaço para discussão acerca da clareza dos conceitos já discutidos na literatura.

E os resultados apontaram no caminho de que, de fato, há um uso estratégico da via judicial pelos partidos. Em que pese o valor da causa em si, o posicionamento dos partidos quando de ações judiciais também pode ser traduzido em resultados políticos. Tanto assim que, como a pesquisa mostrou, ações judiciais foram levantadas e sequer foram julgadas por inúmeras vezes. Acredita-se que a mobilização do STF possa ser uma alternativa mais política do que judicial.

Diversas então foram as conclusões obtidas. Uma delas é a de que os partidos são mesmo grande usuários das ações judiciais – especialmente de ADI's, uma vez que o número de ADC's, ADPF's e ADO's propostas é pequeno.

Percebeu-se também que, enquanto os governos FHC enfrentaram mais ações judiciais, o período Lula foi mais vítima de “fogo amigo”. Parte disso se deve, sem dúvida, ao fato da coalizão de Lula ser muito mais ampla e heterogênea do que a FHC.

Mas ainda que em Lula tenhamos mais ações “de dentro da coalizão” se comparado com o período FHC, ainda mantem-se a perspectiva de que são os partidos “de fora” da coalizão que mais usam este tipo de estratégia. E, mais especificamente, são os partidos de esquerda que mais chamam esta estratégia.

Parte dessa explicação vem do tipo de oposição levada a termo pelos partidos na era FHC e na era Lula. Em FHC a oposição do PT e dos demais partidos de esquerda se deu de forma mais sistemática. Outra razão para esta diferença é que Lula manteve diversas políticas apoiadas por FHC anos anteriores, o que colocava os partidos da coalizão anterior em acordo com diversas medidas petistas.

Um ponto que simboliza bastante o uso estratégico dos tribunais e foi achado neste trabalho diz respeito ao questionamento de Medidas Provisórias por via das ADI's. Por todos os anos deste recorte o uso de MP's foi uma constante: tanto FHC quanto Lula se apropriaram desta ferramenta para governar. E, como mostraram os números, quase metade das ações questionavam MP's – muitas delas sequer foram julgadas, dada a perda de objeto resultante do fim do prazo de vigência das MP's. Isto é, conhecedores de que a vigência da MP seria curta e de que um julgamento poderia demorar diversos anos, os partidos não deixaram de impetrar as ações.

Outra conclusão importante diz respeito aos blocos, alianças entre partidos grandes e pequenos. Ainda que este tipo de acionamento judicial não tenha sido maioria nos governos de qualquer dos ex-presidentes mencionados, foi responsável por 4 das 5 ADI's com resultado totalmente favorável. Os partidos pequenos, por sua vez, entraram com menos ações do que os grandes – o que contraria parte da literatura -, mas obtiveram melhores resultados.

Os resultados apontam, porém, que o STF não tem alterado o *status quo* legislativo. Apesar do grande número de ações impetradas, a grande maioria não foi julgada ainda, foi extinta sem julgamento ou teve o pedido negado pelo tribunal. Assim, o tribunal se configura como uma arena; mas o uso da arena tem mais resultados políticos do que judiciais. Seriam as derrotas judiciais, mas vitórias políticas, trazidas por Dotan e Hofnung (2005).

Em relação às ADI'S Um outro ponto visto na análise é a de que, entre as ações julgadas total ou parcialmente procedentes, destaca-se o tema de regras eleitorais e funcionamento do partido. Neste sentido os partidos estariam agindo como legítimos interessados diretos no resultado das ações.

No que tange aos demais tipos de ação judicial destacam-se as ADPF's. Os números também apontaram para o "fogo amigo" na era Lula, coisa inexistente no governo FHC. Ainda assim, nos dois períodos a ADPF mostrou-se mais utilizada por partidos de fora da coalizão.

Diferença interessante entre os dois governos é a de que, enquanto em FHC viu-se mais ADI's do que em Lula, em Lula viu-se mais ADPF's do que em FHC. Em que pese o número de ADI's ser muito maior do que o de ADPF's, não deixa de ser uma lembrança interessante. No entanto, os dois tipos apontam para o uso de ações judiciais especialmente por partidos de fora da coalizão. E, em consonância com as ADI's, as ADPF's também foram mais lembradas pela esquerda.

Em suma, o STF é uma arena acessível e utilizada pelos atores políticos, em especial pelos partidos. O uso desta arena não se dá exclusivamente por razões judiciais; muito mais do que isso, pleitear no STF pode representar aos partidos uma exposição poucas vezes alcançada.

Além disso, significa demonstrar publicamente a posição da agremiação frente o governo ou ante à leis e princípios levantados noutras arenas. O Judiciário é uma arena disposta no horizonte dos partidos, cujo objetivo nem sempre se restringe ao pedido judicial.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In.: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. Vol.1. São Paulo: Ática, 2001. Pp. 111-186.

ALVES, Marina Vitória. **Neoconstitucionalismo e novo constitucionalismo latino-americano: características e distinções**. In.: Revista SJRJ, v.19, n.34, Rio de Janeiro, 2012. Pp. 133-145.

ARANTES, Rogério B. Cortes Constitucionais. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Fernando Filgueiras, Juarez Guimarães, Heloisa Starling. (Org.). **Dimensões Políticas da Justiça**. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, pp. 195-206.

_____. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: Lucia Avelar; Antonio Octavio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2014.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; MARONA, Marjorie. **Judicialização à brasileira? O ativismo judicial no Brasil para além dos números**. In.: IX Encontro da ABCP. Brasília, 2014.

_____; RÉGIS, André. **Por que o Supremo Tribunal Federal é tão poderoso? Uma análise sobre a agenda Executivo-Legislativo**. In.: 8º Encontro da ABCP. Gramado, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. In.: Revista Diálogo Jurídico, n. 15, Salvador, 2007. Pp. 1-31.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo**. In.: Revista da Faculdade de Direito - UERJ, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012. Disponível em:<<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794/2297>>.

_____. (BARROSO). **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito**. In.: Revista Quaestio Iuris. Vol.2. N.1. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11641/9106>.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima. **A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados.** In.: 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT10: Estudos Legislativos. Caxambu, 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=944&Itemid=353>

BISSOLI, Luiza Duarte. **Transgênicos: conflitos e mobilização do direito.** In.: VIII Congresso Português de Sociologia. Évora, 2014. Disponível em: http://www.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0938.pdf.

BONAVIDES, Paulo. **Cap.10 - A separação dos poderes.** In.: Ciência Política. 10.ed. revista e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 02 de março de 2011.

CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. **As coligações para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006).** In.: Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010. Pp. 75-104.

_____. **O sistema partidário brasileiro: um balanço de tendências recentes.** In.: 36º Encontro Anual da ANPOCS. GT 25: Partidos e sistemas partidários. Águas de Lindóia, 2012. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8132&Itemid=76.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem.** In.: Revista Sociologia e Política. nº 23. Curitiba, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>.

_____. **Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento.** In.: Revista Sociologia e Política. nº 28. Curitiba, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a11n28.pdf>>.

CASTRO, Marcos Faro. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.12. nº 34. São Paulo, 1997. Disponível em:

<http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09>.

COX, Gary W.; MC CUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan. Party government in the House**. 2.ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. **Judiciário legislador? Análise da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no tratamento de omissões constitucionais (1990-2011)**. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT17: Judiciário e Política: teorias e debates contemporâneos. Caxambu, 2011. Disponível em:

<http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1018&Itemid=353> . Acesso em 22 de fevereiro de 2013.

DA ROS, Luciano. **Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988**. In.: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, 2008. Pp. 143-160.

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. **Legal defeats – political wins. Why Do Elected Representatives Go to Court?** In.: Comparative Political Studies, Vol. 38 No. 1, 2005. Pp. 75-103.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Path dependency e os estudos históricos comparados**. BIB, São Paulo, nº 53, pp. 79-102, 1º semestre de 2002.

FIGUEIREDO, Argelina. **Coalizões governamentais na democracia brasileira**. In.: Primeiros Estudos, São Paulo, n. 3, 2012. Pp. 159-196. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/viewFile/52546/56512>.

_____; LIMONGI, Fernando.. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____; _____. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.** In.: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002. Pp. 303-344.

GARGARELLA, Roberto. **Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois.** In.: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 2006. Pp. 169-188.

GRECO, Leonardo. **Paradigmas da Justiça contemporânea e acesso à Justiça.** In.: Revista de Direito da Unigranrio. Vol.1, nº. 1. 2008. Disponível em: <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/article/viewFile/197/196>>.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada.** Revista de Sociologia e Política. Curitiba. nº. 17, novembro de 2001.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** Revista Lua Nova. nº 58, pp. 193-224, 2003.

HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo.** Revista de Direito Administrativo, v. 251, FGV – Rio de Janeiro, 2009. Pp. 139-178. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/revista_numero_251.pdf>.

_____. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

INÁCIO, Magna Maria. **Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa. 1990 – 2004.** 2006. 214 pg. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas: Sociologia e Política – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

KINZO, Maria D'Alva. **Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil.** In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20, nº. 57. Fevereiro de 2005.

LIMA, Rogério de Araújo. **Os Artigos Federalistas. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil.** Revista de Informação Legislativa. Brasília. a. 48 n. 192. out./dez. de 2011. Pp. 125-136.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente.** In.: Boletim Informativo Bibliográfico. n.37. 1994. Pp. 3-38.

MACIEL, Débora Alves e KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises.** In.: Lua Nova, nº 57, 2002.

MAIA, Mário Sérgio Falcão. **A recepção da teoria neoconstitucionalista pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro.** In.: Revista Internacional de Direito e Cidadania, n.5, 2009. Pp. 151-163.

MARENCO, André. Devagar se vai longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In.: MELO, Carlos Ranulfo de; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). **A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.73-108.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal.** In.: WEFFORT, Francisco (org.). Os clássicos da política. Vol.1. São Paulo: Ática, 2001. Pp. 79-110.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. **A Reforma da Previdência em Dois Tempos.** In.: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, 2005. Pp. 301-332.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Visibilidade na Mídia e Campo Político no Brasil.** In.: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010. Pp. 695-735.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

MULLER, Gustavo. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos deputados: Um Estudos sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as**

Comissões Permanentes. In.: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005. Pp. 371 a 394.

_____. **Representação política: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada.** In.: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.24, nº 69, 2009, pp.115-127.

_____; MEIRELLES, Fernando. **O que importa no recrutamento para as comissões permanentes? Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010).** In.: 9º Encontro da ABCP. Brasília, 2014.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido. Organização e poder nos partidos políticos.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro.** In.: 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT 25: Partidos e sistemas partidários. Caxambu, 2011. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1114&Itemid=353.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.23, n.68, outubro de 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000300005&script=sci_arttext.

_____; CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos.** *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 43, pp. 81-106, out. 2012

PINTO, José Guilherme Berman Corrêa. **Supremacia Judicial e Controle de Constitucionalidade.** *Direito Público*. Vol. 1. Nº. 31. 2010. Disponível em: <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/issue/view/61>.

POGREBINSCHI, Thamy. **Ativismo Judicial e Direito: Considerações sobre o Debate Contemporâneo.** In.: *Revista Direito, Estado e Sociedade*, nº 17, agosto-dezembro de 2000. Pp. 121-143.

POWER, T. & ZUCCO JR., C. **Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication.** Latin American Research Review, Baltimore, v. 44, n. 1, 2009. Pp. 218-246. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19749.pdf>>.

SADEK, Maria Tereza (org). In.: **Uma introdução ao estudo da justiça [online].** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/4w63s/pdf/sadek-9788579820328.pdf>

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da Justiça.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão.** In.: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002. Pp. 237 a 264.

SCHEEFFER, Fernando. **Esquerda e direita: velhos e novos temas.** In.: 38º Encontro Anual da ANPOCS. GT 27: Partidos e sistemas partidários. Caxambu, 2014. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9084&Itemid=456

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2002.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. **Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual.** In.: *Revista de Pós graduação em Ciências Sociais*. v.8, n.15, jan./jun. 2011.

_____. **Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos.** In.: *Civitas*. v.15, n. 1. Porto Alegre, 2015.

_____. **Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil.** *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba , v. 21, n. 45, mar. 2013.

TATE, C. Neal. Why the Expansion of Judicial Power? In.: TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjörn . **The Global Expansion of Judicial Power.** Nova Iorque: New York Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

_____. **O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil**. In.: DADOS, vol. 50, nº 2, Rio de Janeiro, 2007. Pp. 229-257.

_____; DA ROS, Luciano. **Os Partidos dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política**. In.: DADOS, vol. 51, nº. 4, Rio de Janeiro, 2008. Pp. 825-864.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; NEVES, Isadora Ferreira. **As influências do neoconstitucionalismo nos fenômenos do ativismo judicial e da judicialização da política do Brasil**. In.: Revista SJRJ, v.21, n.39, Rio de Janeiro, 2014. Pp. 169-185.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto. Como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. **Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 12, n. 34, 1995, pp. 89-117.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching on. In.: TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjörn . **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova Iorque: New York Press, 1995.

VERBICARO, Loiane Prado. **Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil**. Revista Direito GV. São Paulo, V. 4, n. 2, dezembro de 2008, Pp. 389-406. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200003&lng=en&nrm=iso.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial “À Brasileira”**. Revista Direito GV. São Paulo, V.4, n. 2, dezembro de 2008. Pp. 407-440.

VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo**. Revista Escritos – Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa. Ano 3, nº. 3. 2009. Pp. 249-282. Disponível em:

<http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero03/FCRB_Escritos_3_13_Alexandre_Veronese.pdf>.

VIANNA, Luiz Werneck. Apresentação. In.: VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Ed. UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003.

_____. A judicialização da política no Brasil. In.: WERNECK VIANNA, Luiz et alii. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999. Pp. 47–70.

_____; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. In.: Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, 2007. Pp. 39-85.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. V.2. São Paulo: Editora UNB, 2004.