

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Marcio Camargo Cunha Filho

JUDICIALIZAÇÃO E COMPETIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: uma análise subnacional

Porto Alegre
2013

MARCIO CAMARGO CUNHA FILHO

JUDICIALIZAÇÃO E COMPETIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: uma análise subnacional

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política perante o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, vinculado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação do Prof. Dr. Fabiano Engelmann.

Porto Alegre
2013

MARCIO CAMARGO CUNHA FILHO

JUDICIALIZAÇÃO E COMPETIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: uma análise subnacional

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política frente ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Defesa Pública em 15 de março de 2013.

Artigo aprovado com conceito _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabiano Engelmann (orientador) (UFRGS)

Prof. Dr. Maurício Assumpção Moya (UFRGS)

Profa. Dra. Lígia Mori Madeira (UFRGS)

Prof. Dr. Rafael Machado Madeira (PUCRS)

Dedico este trabalho ao meu irmão, melhor amigo nos bons e maus momentos, e ao meu pai, por todo o apoio prestado ao longo dos anos.

Agradecimentos

Primeiramente, não posso deixar de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição que me proporcionou, ao longo dos últimos oito anos, tantas oportunidades de crescimento pessoal, profissional e acadêmico. Me sinto feliz por ter feito bom proveito delas.

Ainda no plano institucional, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e a todo o seu corpo docente, bem como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, órgão financiador desta pesquisa.

Passando ao plano pessoal, um muito obrigado ao meu orientador, Prof. Fabiano Engelmann, que muito me ensinou sobre a vida acadêmica e sobre a Ciência Política. Sou grato por ter sido instruído por um professor trata seus orientandos como parceiros intelectuais, e não como pesquisadores subordinados. Muito obrigado também ao meu amigo Luciano da Ros, não apenas por ter contribuído de maneira significativa para o aperfeiçoamento desta pesquisa, mas também por todo o imensurável apoio intelectual e pessoal prestado ao longo dos últimos anos.

Um abraço muito especial ao Batata, Betinho, Drusko, Luísa, Michel, Pedrinho, Ruas, Souto, Tom, Vinícius e Xande, pelo companheirismo, amizade e apoio que tornaram esta caminhada muito mais alegre, divertida e prazerosa.

Também não poderia deixar de agradecer os meus companheiros da Faculdade de Direito e do PPGPOL. Vocês sempre foram meus amigos queridos, e, de uma maneira ou de outra, contribuíram para que eu concluísse com êxito meu mestrado acadêmico. Obrigado Alexandre Rodrigues, Bier, Bruna Dal’Bello, Dani, Diego Canabarro, Léo, Lucas, Luci, Luíza, Marcos Gomes, Nathi, Paula, Paulo MacDonald, Timóteo, Vitor Castro. Agradeço ainda aos meus colegas e amigos da Controladoria-Geral da União, em especial o Marcos e o Pepe, que também contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho de uma maneira muito relevante.

Agradeço a todas as demais pessoas que, embora não figurem nesta lista, me acompanharam de alguma forma nesta caminhada. Em especial, agradeço à Clarissa, querida amiga durante tantos anos. Sou grato ao meu irmão, Matheus, grande figura. Agradeço também ao meu pai, que, afinal, sempre esteve ao meu lado. Um muito obrigado também a todos os demais familiares que apoiaram este projeto.

Por fim, tenho de ressaltar, como se costuma fazer, que, embora inúmeras pessoas tenham contribuído para a melhoria deste trabalho, suas incorreções e imperfeições – e o leitor certamente as encontrará – devem ser creditadas exclusivamente a mim. Os méritos desta pesquisa são solidários, pertencem a todas as pessoas aqui mencionadas e também a algumas outras; as falhas, contudo, são de responsabilidade exclusiva do autor.

Porto Alegre e Brasília, março de 2013.

*The Supreme Court is a political court. The discretion that the justices exercise can fairly be described as legislative in character, but the conditions under which this “legislature” operates is different from those of Congress. Lacking electoral legitimacy, yet wielding Zeus’s thunderbolt in the form of the power to invalidate actions of the other branches of government as unconstitutional, the justices, to be effective, have to accept certain limitations on their legislative discretion... They have to be seen to be doing law rather than doing politics.
(Posner, 2003)*

RESUMO

O trabalho testa, no plano da política subnacional brasileira, a hipótese de que a judicialização da política está associada à competição política. Na primeira parte, após constatar que muitos autores relacionam a judicialização à vontade dos magistrados ou a mecanismos institucionais, apresentam-se abordagens que associam o fenômeno a fatores exógenos às instâncias judiciais, como por exemplo a competição entre os atores políticos relevantes. Filiando-se a esta última corrente, a pesquisa analisa dados empíricos referentes à intervenção do Supremo Tribunal Federal nas políticas estaduais do Rio Grande do Sul e do Ceará, unidades federativas que apresentam elevado e reduzido níveis de competição, respectivamente. Verificou-se que os índices de judicialização são mais elevados no Rio Grande do Sul. Isso ocorre porque as forças políticas neste estado estão em constante conflito, o que faz com que a competição ultrapasse o âmbito do Executivo e do Legislativo, estendendo-se em direção ao Poder Judiciário. Já no Ceará, uma pequena elite hegemônica restringe a competição política, inviabilizando a participação de grupos de oposição no *policy-making*, seja nos tradicionais órgãos representativos, seja nos tribunais.

Palavras-chave: Competição; judicialização da política; ações diretas de inconstitucionalidade; política estadual do RS; política estadual do CE.

ABSTRACT

This paper tests the hypothesis, in terms of Brazilian subnational politics, that the judicialization of politics is associated with political competition. After noting that several authors relate judicialization to the volition of magistrates or institutional mechanisms, the first section presents approaches that associate the phenomenon with factors exogenous to judicial courts, such as competition between the relevant political players. In line with this last concept, the research analyzes empirical data regarding the intervention of the Federal Supreme Court in the state policies of Rio Grande do Sul (RS) and Ceará (CE), federative units that exhibit high and low levels of competition, respectively. Judicialization rates were found to be higher in Rio Grande do Sul. This is because the political forces in the state are in constant conflict, causing competition to move beyond the scope of the Executive and Legislative branches, extending towards the Judiciary. In Ceará, however, a small hegemonic elite restricts political competition, precluding the participation of opposition groups in policy-making, whether in traditional representative bodies or in the courts.

Keywords: Competition; judicialization of politics; direct actions of unconstitutionality; state politics of RS, state politics of CE.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número total de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) analisadas, referentes à judicialização da política estadual sul-rio-grandense e referentes à judicialização da política estadual cearense.	28
Gráfico 2: ADINS envolvendo conflitos estaduais do Rio Grande do Sul e do Ceará, classificadas de acordo com o ano de propositura das referidas ações.	29
Gráfico 3: ADINS relativas à política estadual do RS, classificadas de acordo com o proponente.	34
Gráfico 4: ADINS relativas à política estadual do CE, classificadas de acordo com o proponente.	34
Gráfico 5: ADINS relativas ao RS, classificadas de acordo com o tema principal da lei/ato normativo impugnado.	36
Gráfico 6: ADINS relativas ao CE, classificadas de acordo com o tema principal da lei ou ato normativo impugnado	36
Gráfico 7: ADINS relativas a discussões estaduais de RS e CE, classificadas de acordo com o resultado de seu julgamento	38
Gráfico 8: ADINS relacionadas à política estadual do RS, classificadas de acordo com o resultado do julgamento	39
Gráfico 9: ADINS relacionadas à política estadual do CE, classificadas de acordo com o resultado do julgamento	40

LISTA DE ABREVIações

ADIN(s) – Ação(ões) Direta(s) de Inconstitucionalidade

CF/88 – Constituição da República de 1988.

Min. (a) – Ministro (a).

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PPR – Partido Progressista Renovador

PR – Partido Republicano.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

Rel. – Relator.

STF – Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. FUNDAMENTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA : conceitos e abordagens	13
2.1 Introdução ao capítulo	13
2.2 Abordagens <i>court-centered</i> e abordagens extrajudiciais	15
2.3 Pressupostos teóricos e objeto da presente pesquisa	21
2.3.1 <i>O que é e como medir competição política</i>	22
2.3.2 <i>Como medir a intensidade da judicialização da política ?</i>	26
3. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL E DO CEARÁ.	27
3.1 Introdução do capítulo.	27
3.2 ADINS contra políticas de Ceará e Rio Grande do Sul em números	28
3.3 Temas e proponentes das ADINS	34
3.4 Decisões do STF sobre a legislação estadual de RS e CE: a judicialização como resultado da competição dos atores políticos	38
4. CONCLUSÕES.	41
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1. INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização, o Poder Judiciário tem participado cada vez mais do processo político brasileiro, o que tem provocado crescente interesse no tema por parte dos cientistas políticos. No entanto, a despeito da abundância de estudos já produzidos, o tema ainda está longe de se esgotar. Esta pesquisa se propõe a aprofundar um aspecto relevante que não tem figurado dentre as principais preocupações dos estudiosos do assunto, qual seja, os fundamentos da judicialização da política no Brasil contemporâneo. Especificamente, o estudo busca contribuir para a explicação das variações observadas quanto à intervenção de instituições judiciais no *policy-making* subnacional brasileiro, ou seja, procura-se investigar quais são os fatores que contribuem para a intensificação da intervenção judicial no jogo político.

A hipótese a ser explorada estabelece uma associação positiva entre competição e judicialização políticas, na qual elevados índices da primeira tendem a produzir níveis igualmente elevados na última. Dessa forma, propôs-se uma análise comparativa entre a judicialização de políticas estaduais relacionadas aos estados do Rio Grande do Sul (RS) e Ceará (CE). Verificou-se que a diferença na intensidade da intervenção do Poder Judiciário em questões políticas destes dois estados somente pode ser compreendida tendo-se em vista as relevantes diferenças no contexto sociopolítico destas unidades federativas, haja vista que os mecanismos institucionais de que os atores dispõem para ativar as instâncias judiciais são idênticos em ambos. A forte correlação existente entre competição e judicialização foi demonstrada pelo fato de que, no RS, estado historicamente marcado pela existência de alto grau de competitividade, a judicialização é significativamente mais marcante do que no Ceará, onde a hegemonia de elites locais sempre obstaculizou o fortalecimento de grupos de oposição e a formação de um ambiente verdadeiramente competitivo.

A pesquisa destaca, portanto, os fatores extrajudiciais que provocam transferência do centro decisório de questões políticas aos tribunais. O ponto central do artigo é o de que a judicialização da política está associada às motivações dos atores relevantes em levar questões políticas à apreciação das cortes, e não tanto à ideologia dos juízes ou a fatores institucionais. Por outros termos, defende-se que “a judicialização da política é a expansão de um conflito político rumo ao judiciário e, de certa forma, independe do que os juízes desejam” (Da Ros, 2012).

O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, são debatidos os pressupostos teóricos que nortearão a análise empírica. Após abordar os conceitos de

judicialização e de competição políticas, realiza-se um levantamento bibliográfico das abordagens que colocam os juízes no centro da explicação da judicialização da política, para posteriormente contrastá-las com aquelas que compreendem o fenômeno a partir de fatores extrajudiciais. Na segunda parte do texto constata-se, a partir da análise comparativa de todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) contra políticas estaduais do RS e do CE, que a judicialização está associada de maneira significativa a uma variável externa às instâncias judiciais, qual seja, a competição política, haja vista que a política sul-riograndense foi significativamente mais judicializada do que a cearense.

2. FUNDAMENTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: conceitos e aborgadens.

2.1 Introdução ao capítulo.

O que se entende por judicialização da política? Quais são as principais características do fenômeno enfatizadas pela literatura?

Na clássica concepção de Vallinder (1995:13), a expressão englobaria dois aspectos. A judicialização “para fora” (*outwards*) equivale à adoção de procedimentos judiciais (legalísticos) por parte de órgãos que não compõem formalmente a estrutura do Poder Judiciário¹. Já a judicialização para dentro (*inwards*) consiste no processo por meio do qual juízes e cortes passam a cada vez mais interferir na elaboração de políticas públicas que tradicionalmente eram de responsabilidade exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo.

Hirschl (2008:121-3) também vê duas faces distintas no fenômeno. O primeiro, ligado à judicialização do processo político, refere-se especificamente à expansão das atribuições das cortes e dos juízes na determinação de resultados políticos, mediante a revisão de atos administrativos, o redesenho das competências burocráticas de órgãos estatais, e ainda, a criação jurisprudencial de direitos individuais. Em segundo lugar, judicialização da política consistiria em um fenômeno ligado à atribuição às cortes e aos juízes do tratamento das chamadas questões “mega-políticas”, definidas por ele como

¹ No Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), os Tribunais de Conta (TCs), os Tribunais Desportivos (TJD e STJD), entre outros, seriam exemplos de judicialização da política *outwards*, visto que todos estes órgãos – que não pertencem à estrutura formal do Poder Judiciário – têm em comum a adoção de procedimentos muito semelhantes aos processos judiciais, como a existência de partes em conflito, o julgamento por terceiro imparcial, a adoção de princípios como o contraditório e a ampla defesa, entre outros. Fora do âmbito brasileiro, pode-se pensar nas instituições judiciais comunitárias, presentes em grande escala em países que contam com grande diversidade étnica, como o Peru (Faundez, 2004).

controvérsias que dizem respeito à própria razão de ser do Estado, tais como problemas relacionados à segurança pública, política macroeconômica, relações internacionais, processo eleitoral, justiça distributiva, corroboração de novos regimes políticos, dentre outros. Em outra oportunidade (Hirschl, 2004), o mesmo autor classifica esta segunda dimensão do fenômeno, que para ele leva a judicialização da política para além de quaisquer limites previamente alcançados, como uma “transição à juristocracia”². Para Hirschl, a diferença entre as duas faces do fenômeno seria precipuamente qualitativa: enquanto a judicialização do *policy-making* está voltada essencialmente a assegurar a lisura procedimental das atividades do Estado, a judicialização da *mega-politics* transfere ao Judiciário poder de decidir as mais relevantes questões de uma nação³. Hirschl enfatiza ainda que esta segunda face é a marca distintiva da judicialização da política contemporânea, que atinge proporções mais intensas do que nunca.

Outros autores trabalham com definições que, ainda que apresentem suas peculiaridades, não são conflitantes com as acima expostas. Couso (2005), por exemplo, relaciona judicialização da política com ativismo judicial. Domingo (2004), por sua vez, utiliza definição mais ampla, que engloba elementos como o crescente impacto das decisões judiciais na arena política, o processo por meio do qual os conflitos políticos são progressivamente transferidos às cortes, bem como a crescente tendência de utilização do Direito e de mecanismos legais com a finalidade de politizar temas sociais, políticos ou econômicos. Por fim, pode-se ainda citar a abrangente definição de Bryant Garth (2008: 245, tradução livre), que não se preocupa exclusivamente com a transferência de prerrogativas políticas ao Poder Judiciário, mas também com o que denomina “globalização do direito”, conceituando-a como “o desenvolvimento de regras e procedimentos legais na política transnacional e em questões econômicas e na expansão da importância do *rule of law* em diversas democracias contemporâneas”. Há

² No original, *transition to juristocracy*.

³ Alguns dos mais relevantes exemplos concretos de judicialização da mega-política seriam, segundo Hirschl, os seguintes: a atribuição à Suprema Corte canadense da decisão acerca do futuro do Quebec e da estrutura da federação desta nação (a primeira vez em que uma instituição judicial testou as próprias normas de dissolução de um Estado); a decretação, por parte da Corte Constitucional sul-africana, da invalidade do texto constitucional pós-apartheid redigido pela assembleia constituinte daquele país; o julgamento, realizado pelo Tribunal máximo de Israel, da validade dos Acordos de Oslo firmados entre aquele país e a Palestina; a validade da decretação da intervenção militar russa na Chechênia; a definição, por parte das Supremas Cortes americana e mexicana, dos resultados das eleições presidenciais destes países em 2000 e 2006, respectivamente; o paradigmático caso da corte constitucional checoslovaca que declarou a ilicitude do regime comunista vivido por aquele país; a reintegração ao cargo, após sofrer processo de impeachment, do presidente sul coreano Roh Moo-hyun por força de decisão da Suprema Corte coreana; o papel central do Tribunal Constitucional turco na manutenção do regime estritamente secular do sistema político daquele país; o relevante papel da Suprema Corte paquistanesa nas diversas transições de regime político experimentadas por este país na segunda metade do século XX, entre outros.

ainda autores que discordam da visão de que a judicialização acarreta “transferência” de poder político do Executivo e do Legislativo em favor do Judiciário. Segundo este raciocínio, as instâncias judiciais estariam, na verdade, criando novas competências, que não necessariamente pertenciam aos poderes representativos. Nesse sentido, Da Ros (2012) afirma que a judicialização da política

is, quite simply, the empowerment of one group of institutions, the courts. A “true” transfer of power implies that powers and functions previously allocated in one institution should be taken away from this institution and allocated into a new one. This is not what the judicialization of politics is. It does not take any power away from the legislative or the executive. Instead, it simply creates new, previously inexistent powers in the judiciary that, if used, may interfere in the legislative and executive functions.

Este debate preliminar acerca do tema tem por objetivo chamar atenção para o fato de que muitas das mais conhecidas abordagens acerca do tema *judicialização da política* não se preocupam com uma questão essencial: quais são os fatores que têm contribuído para a expansão das atribuições políticas do Poder Judiciário? Por que os tribunais, instituições outrora encarregadas tão-somente de resolver conflitos individuais, têm se convertido em instituições que decidem, em última instância, questões políticas da mais expressiva relevância, no Brasil e no mundo?

2.2 Abordagens court-centered e abordagens extrajudiciais.

No âmbito da Ciência Política, os primeiros estudos que abordaram o tema respondiam a estas indagações voltando-se quase que exclusivamente à análise das próprias instituições judiciais. Assim, estes estudos foram classificados como *court-centered* ou *judge-centered*. Estes trabalhos tentaram explicar a judicialização da política a partir principalmente da atuação dos juízes e tribunais, que eram então vistos como os verdadeiros (e talvez únicos) protagonistas deste processo. Por outros termos, estes primeiros estudos acreditavam que as causas e fundamentos do aumento das prerrogativas institucionais dos juízes poderiam ser encontrados nas próprias instituições judiciais, e jamais em fatores a elas exógenos. Estes trabalhos se focavam, portanto, sobretudo na análise do comportamento judicial, conhecido também como *judicial behavior*.

Nesta linha, surgiram distintas teorias buscando explicar quais os fatores que explicavam a intervenção das cortes no processo de *policy-making*. Neste contexto, o

modelo atitudinal (*attitudinal model*) pregava que os juízes proferem decisões tendo em vista suas sinceras preferências ideológicas *vis-à-vis* o caso concreto, sendo que constrangimentos institucionais internos ou externos pouco ou nada influenciam seus atos⁴. Assim, estruturas legislativas ou institucionais de modo algum constituiriam um efetivo contrapeso às decisões judiciais. Neste sentido, Epstein e Knight (1998: 23) afirmaram que “most judges, in most cases, pursue policy; that is, they want to move the substantive content of law as close as possible to their preferred position”⁵. Percebe-se que, para estes autores, os magistrados são os responsáveis pelo aumento de seu próprio poder político, na medida em que a ideologia dos juízes consiste no único fator que explica o conteúdo e o alcance de decisões judiciais.

A segunda linha teórica relevante que buscou explicar a judicialização da política por meio de uma perspectiva *court-centered* foi a escola estratégica (*strategic approach*). Esta abordagem – que na verdade é um aperfeiçoamento do modelo atitudinal – buscou analisar a atuação dos juízes por meio de modelos de atores racionais, como já havia sido feito com legisladores, ativistas políticos, dentre outros. Para esta escola, os juízes profeririam decisões considerando em primeiro lugar os seus interesses, mas sempre tendo em vista as prováveis reações das demais forças políticas. Dessa forma, os juízes, ainda que procurem proferir decisões que maximizem seus interesses próprios, sempre teriam o cuidado de não se posicionar dentro do círculo de veto do Executivo e do Legislativo. Ou seja, para que suas decisões não sejam revertidas pelos demais poderes, o Judiciário adota uma estratégia subótima, o que significa, essencialmente, que constrangimentos externos influenciam a tomada de decisões judiciais.

Sublinhe-se um ponto importante: a abordagem estratégica não nega a premissa fundamental do modelo atitudinal, qual seja, a de que os magistrados decidem com base em suas preferências ideológicas. No entanto, a concepção estratégica vai de encontro à teoria precedente na medida em que afirma que os juízes, como atores racionais que são, operam em contextos em que suas atitudes sofrem influência por parte de outras instituições e também por parte posições de outros atores políticos. Epstein e Knight (1998:10) sintetizam de maneira clara a abordagem estratégica:

⁴ Segundo (Segal: 2008: 24), o modelo atitudinal argumenta que “judges decide cases in light of their sincere ideological values juxtaposed against the factual stimuli presented by the case”.

⁵ Conforme Epstein (2008: 496), datam da década de 1940 os primeiros estudos que incorporaram à análise da *judicial politics* americana a ideia de que os juízes decidem tendo por base suas próprias preferências política. Mais especificamente, foram pioneiros nesta linha de pensamento os trabalhos de Pritchett, de 1941, e o de Schubert, de 1965.

This account rests on a few simple propositions: justices may be primarily seekers of legal policy, but they are not unconstrained actors who make decisions based only in their own ideological attitudes. Rather, justices are strategic actors who realize that their ability to achieve their goals depends on a consideration of the preferences of other actors, the choices they expect others to make and the institutional context in which they act”

O ponto central é que tanto o modelo atitudinal quanto o estratégico se focam nas atitudes dos juízes para explicar a existência da judicialização da política, negligenciando, assim, outros fatores políticos relevantes que incentivam a intervenção judicial no cenário político. Ainda que a segunda abordagem tente complexificar a análise do fenômeno, incorporando à discussão um elemento externo às preferências dos juízes, é evidente que, mesmo no modelo estratégico, a judicialização da política se resume ao estudo das atitudes dos magistrados, sendo irrelevante pensar na importância dos atores que levam questões políticas à apreciação dos tribunais.

Aos poucos, esta perspectiva de análise voltada exclusivamente às cortes começou a mudar. O estudo de Scheingold (1974), sobre o crescimento das prerrogativas das instituições judiciais, foi possivelmente o primeiro a chamar a atenção para a importância dos atores políticos que mobilizam de forma estratégica o espaço jurídico, induzindo os tribunais a proferir decisões em matérias políticas. No mesmo sentido, Fran Zemans (1983) argumentou que a mobilização legal era profundamente democrática, uma vez que permitia que indivíduos pleiteassem seus direitos independentemente de quaisquer intermediários. No mesmo sentido, o trabalho de McCann (1994) investigou a influência da litigância judicial de sindicatos no processo de luta por equiparação salarial entre homens e mulheres. Seu estudo mostrou que importantes direitos trabalhistas foram conquistados principalmente devido à litigância judicial sistemática de alguns sindicatos – e não em decorrência da postura ideológica ou estratégica dos juízes. Segundo McCann, os juízes na verdade teriam sido quase que forçados a proferir decisões favoráveis aos sindicatos, haja vista a intensidade da mobilização política do espaço jurídico.

Posteriormente, um estudo de extrema relevância, que consolidou a mudança de perspectiva que vinha se desenhando, foi o de Epp (1998). Numa vasta análise comparada entre Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Índia, o autor evidenciou o papel crucial exercido por entidades da sociedade civil no processo que chamou de *judicial rights revolution*, ou seja, uma revolução de direitos civis e liberdades

individuais realizada por meio do Poder Judiciário. O autor demonstrou que, nos Estados Unidos, associações bem organizadas e ideologicamente diversificadas de advogados foram protagonistas na criação e efetivação de uma série de direitos individuais, como direitos dos réus em processos criminais, direitos civis dos negros, e direitos individuais das mulheres, como o aborto. É que, se estas associações civis não tivessem levado centenas de casos versando sobre direitos e garantias individuais, os tribunais simplesmente não teriam o que decidir nestas matérias.

Em outras palavras, Epp enfatiza que controvérsias políticas não chegam aos tribunais por mero acaso. A premissa deste autor é a de que a “mobilização legal” – o processo pelo qual indivíduos buscam efetivar seus direitos por meio do Judiciário – é o fator mais importante na realização de uma revolução judicial de direitos, sendo mais relevante do que as atitudes dos juízes. Nas palavras de Epp, essa revolução de direitos depende, portanto, de uma “*support structure*”, ou seja, de uma estrutura de suporte da sociedade civil que faça com que questões políticas relevantes cheguem de maneira sistemática e constante nos tribunais e nas cortes.

Epp constatou que, nos Estados Unidos, organizações sociais como a ACLU (*American Civil Rights Liberty Union*) e a NAACP (*National Association for the Advancement of Coloured People*), ambas surgidas no início do século XX, induziram o Judiciário a se manifestar acerca de uma série de temas que anteriormente não eram trazidas aos tribunais. Assim, a ACLU esteve por trás de casos como *Gitlow v. New York* (1925), em que a Suprema Corte fortaleceu a cláusula da liberdade de discurso; *Whitney v. California* (1927), em que se decidiu que a cláusula constitucional do *free speech* impede que o Estado criminalize o discurso; *DeJonge v. Oregon* (1937), em que se consolidou o entendimento de que o direito de se reunir em Assembleia está assegurado pela primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos; *Everson v. Board of Education* (1947) e *Cantwell v. Connecticut* (1940), em que a Suprema Corte americana estabeleceu que o direito à liberdade ao culto religioso está incluído na primeira emenda; e, ainda, *Powell v. Alabama* (1932), controvérsia que outorgou o direito subjetivo a ter um defensor técnico a todos os réus acusados de crimes com previsão de pena capital. A NAACP, por sua vez, patrocinou *Brown vs. Board of Education* (1954), possivelmente o litígio judicial mais importante do século XX.

Epp volta-se ainda para a análise do caso da Índia, o extremo oposto do modelo americano. Nesse país, uma sociedade civil menos organizada e menos articulada, somada a uma classe de profissionais do direito que sempre atuou de modo fragmentado

e individualizado, foram fatores que inviabilizaram a ocorrência de uma revolução judicial de direitos, a despeito dos esforços da Suprema Corte indiana nesse sentido.

Epp é claro em seu ponto central: o que determina a efetiva intervenção de instituições judiciais na política de um país não é a somente a postura dos magistrados desta nação⁶, mas sobretudo a existência de uma *support structure*, ou seja, uma sociedade civil suficientemente articulada para demandar não somente a promulgação de direitos individuais e coletivos, mas também para exigir a sua efetiva implementação a partir de demandas judiciais. Por outros termos, estes novos direitos foram impulsionados na agenda judicial por uma grande expansão da atuação de potenciais litigantes, os quais, ao insistirem na estratégia de avançar suas metas políticas por meio de instituições judiciais, teriam-nas induzido a decidir em seu favor em grande número de ocasiões. O trabalho de Epp permitiu que a literatura passasse a conferir maior importância a atores políticos diversos das cortes para explicar a transferência de poder político em favor do Poder Judiciário.

Enfatizando, da mesma forma, os atores que provocam a atuação dos tribunais, Staton (2004) argumentou que o apoio popular às cortes criou pressão determinante para que agentes políticos da Cidade do México e de Mérida aceitassem decisões proferidas por tribunais locais que contrariavam seus interesses. No mesmo sentido, Moustafa (2003) demonstrou como a Suprema Corte egípcia, por meio do estabelecimento de laços com a sociedade civil, direcionou determinados grupos sociais no sentido de se esforçar para demandar reformas que acentuaram a independência judiciária no país africano⁷.

⁶ Na verdade, Epp demonstra que a Suprema Corte indiana adotou posicionamentos até mesmo mais progressistas do que aqueles de sua congênera americana, mas no país asiático estas decisões simplesmente não influenciaram a política nacional, ao passo que muitas decisões do tribunal máximo dos Estados Unidos moldaram profundamente a vida política daquele país.

⁷ Em abordagem semelhante, enfatizando o papel dos fatores extrajudiciais responsáveis pela judicialização da política, alguns autores associaram o ativismo judicial à fragmentação política. O trabalho de Rios-Figueroa (2007) evidenciou que, no México, a dominância absoluta do Partido Revolucionário Institucional (PRI) ao longo de todo o século XX teve por consequência o engessamento do Poder Judiciário, que acabou por se tornar parte subordinada da estrutura de dominação de poder do referido partido. Em argumento semelhante, Hirschl (2004) demonstra que a transferência deliberada de prerrogativas políticas às cortes constitucionais de Israel, África do Sul, Canadá e Nova Zelândia esteve atrelada à emergência de forças políticas opositoras, visto que “*as threatened political elites see their popular support begin to erode, they seek to lock in their policy preferences by transferring policy-making power to the courts*” (citado por Chavez, 2008: 69). Em linha semelhante, Ginsburg (2003) persuasivamente demonstra como a competição política explica os diferentes níveis de autonomia judiciária em três novas democracias asiáticas: na Coreia do Sul, a intensa competição política permitiu a criação, em 1988, de uma Corte Constitucional independente e ativa, ao passo que em Taiwan, um sistema político hegemônico levou ao surgimento de uma corte fraca e subordinada – é que, para

Como se percebe, boa parte da literatura passa a argumentar que a judicialização da política associa-se, direta ou indiretamente, a uma sociedade civil forte (como na análise de Epp) ou a um contexto político de pluralismo e de competição (como na obra Ginsburg e Ríos-Figueroa). A hipótese de fundo destes autores é a de que, em regimes hegemônicos e fechados, não há espaço para criação e fortalecimento de um Judiciário independente, mas, em sistemas poliárquicos marcados pela competitividade e pluralidade de centros de poder, é de se esperar que os atores políticos disputem espaço não apenas nos tradicionais órgãos representativos, mas também em outras instâncias, sendo a arena judicial uma delas. Em outras palavras, a disputa judicial seria um sintoma adicional de um contexto marcado pela existência de competição política, a qual se manifestaria de diversas formas, entre elas a litigância jurídica.

A ideia da competição política como causa da judicialização é claramente resumida por Shapiro (citado por Ginsburg, 2008: 90), que afirma que

Political fragmentation creates the potential for conflict among different institutions and therefore demand for a third party to resolve disputes. Since this is what courts do, they are a logical place to turn when disputes concern constitutional allocation of policy-making power.

No caso brasileiro, Taylor e Da Ros (2008) analisam a judicialização da política a partir desta perspectiva, ou seja, focando-se nos atores políticos que a promovem, e não na reação das cortes a esta provocação. Analisando todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) ajuizadas por partidos políticos e associações de classe contra leis e atos normativos federais durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, os autores constatam que, no governo petista, reduziu-se a judicialização da política federal no Brasil quando comparada ao período antecessor. Os autores explicam esta diferença a partir da variável *polarização política*. Para eles, durante o governo Fernando Henrique Cardoso havia no Brasil um ambiente político fortemente polarizado, visto que a coalizão governista se encontrava no centro-direita do espectro político, ao passo que a principal força de oposição (o PT) se situava claramente à esquerda do referido espectro. Uma vez que não se encontravam soluções consensuais no âmbito das esferas representativas, as decisões acerca das divergências entre aquelas forças políticas acabavam se deslocando ao Supremo Tribunal Federal, o

Ginsburg, a dominância do partido Kuomintang impediu a criação de uma corte constitucional realmente independente, tal como aconteceu no México do século XX, de acordo com diagnóstico de Ríos-Figueroa.

que fez com que o período fosse marcado por um intenso processo de judicialização da política. Já no governo Lula, verificou-se menor polarização: é que o PT, ao chegar ao poder, se deslocou para o centro do espectro político, se aproximando de suas principais forças rivais, o PSDB e o PFL. A redução da polarização teve por consequência a redução da competição política, acarretando a diminuição do ajuizamento de ações de inconstitucionalidade, o que significa uma redução da intensidade da judicialização da política federal brasileira.

O presente trabalho segue, em linhas gerais, os enfoques de Epp, Hirschl e Taylor e Da Ros. Isso significa que o foco deste estudo é a atuação de atores políticos relevantes dotados de capacidade de acionar o Poder Judiciário nacional, e não tanto a reação das instâncias judiciais a esta atuação. Especificamente, o objetivo principal deste trabalho será testar, no plano da política subnacional brasileira, a hipótese que associa competição política à judicialização. Para tanto, serão contrastados, no que se refere aos seus níveis de judicialização e competição política, dois estados brasileiros, com o intuito de verificar se efetivamente é possível traçar uma relação causal ou, ao menos, uma associação entre os dois fenômenos.

Os dados coletados permitiram concluir pela existência de uma significativa associação entre competição e judicialização políticas. No período estudado houve grande número de ADINS ajuizadas contra leis estaduais do Rio Grande do Sul, unidade federativa marcada pela existência de alto grau de competitividade. Já no Ceará, estado que possui baixo nível de competição, o número de ADINS ajuizadas frente à Suprema Corte brasileira foi substancialmente menor. Claramente, há alto nível de judicialização em estados com intensa competição política, e baixo nível de judicialização em estados com reduzida competição.

2.3 Pressupostos teóricos e objeto da presente pesquisa.

Este estudo testa a hipótese que associa competição à judicialização da política. Para tanto, buscou-se analisar um subtópico da disciplina que tradicionalmente tem recebido escassa atenção por parte dos cientistas políticos nacionais, qual seja, o estudo da judicialização da política na esfera subnacional. É que, especialmente no Brasil, os autores têm prestado mais atenção à judicialização da política federal, negligenciando muitas vezes a importância do estudo da política em âmbito regional.

Assim, o objeto desta pesquisa será contrastar, de um lado, o grau de competição política existente no Rio Grande do Sul e no Ceará e, de outro, a intensidade da

judicialização da política verificada nestes dois estados. A escolha destas duas unidades da federação deve-se ao fato de que, de acordo com Castro, Anastasia e Nunes (2009), eles representam os estados com maior e menor grau de competição legislativa, respectivamente.

Percebe-se portanto que há dois conceitos-chave no presente estudo: judicialização da política e competição política. O que se entende, contudo, por *competição*? E, mais importante, como mensurar, empiricamente, o nível de competição e de judicialização, de forma a tornar factível a realização de um estudo comparativo entre os dois casos?

2.3.1 O que é e como mensurar competição política?

Castro, Anastasia e Nunes (2009) definem *competição política* como um conceito que engloba essencialmente três fatores: a competição entre governo e oposição, a dimensão ideológica (esquerda e direita) e o grau de dispersão das forças políticas. O gênero competição política se desdobra, para eles, em competição eleitoral e competição legislativa, sendo que a primeira modalidade é aquela verificada durante o período eleitoral, e a segunda, durante o período de efetivo governo. As duas formas de competição dão ensejo à criação de dois rankings distintos de competição política, o primeiro levando em conta o índice de competição eleitoral e o segundo, o índice de competição legislativa.

No presente trabalho apenas o grau de competição legislativa é levado em consideração⁸. Os critérios utilizados por Castro, Anastasia e Nunes para elaborar os índices de competição legislativa vêm abaixo transcritos:

(a) Na dimensão governo versus oposição, considerou-se a proporção dos deputados que, em cada um dos estados, posicionou-se como de oposição. Esse indicador resultou de pergunta, incluída no questionário, em que se pedia para o deputado se autotransclassificar em uma escala de um (1) a dez (10), em que 1 indicava “máxima aproximação do governo” e 10, “máxima aproximação da oposição”. A partir da observação das distribuições de frequência dessa variável em cada um dos estados investigados, decidiu-se considerar como de oposição os deputados que se localizaram nas posições de sete (7) a dez (10) na escala.

⁸ Foi descartada a análise da competição eleitoral por acreditar-se que esta possui uma lógica peculiar, que não necessariamente interessa a este trabalho. É que a competição eleitoral levada em conta pelos autores possui uma limitação temporal, sendo medida apenas durante os meses em que a disputa eleitoral está formalmente aberta. O índice de competição legislativa, portanto, possui abrangência significativamente maior, na medida em que leva em consideração a competição travada entre as forças políticas ao longo de todos os quatro anos de legislatura.

(b) Na dimensão ideológica, utilizou-se o índice de polarização proposto por Francisco A. Ocaña e Pablo Oñate (apud Díez e Barahona, 2002:348). Tal medida considera a soma das diferenças entre as posições de cada partido na escala direita versus esquerda, em relação à média da posição do conjunto de partidos do plenário, elevada ao quadrado e ponderada pelo peso dos partidos na Assembleia. Esse peso, por sua vez, é indicado pelo número de cadeiras que cada um deles obteve nas urnas em 2006. O resultado, para cada uma das Casas Legislativas, foi padronizado de forma a variar de 0 a 1, para que esse indicador contasse, na construção do índice, com o mesmo peso dos outros dois.

(c) Com relação à terceira dimensão, a dispersão política, considerou-se o índice de fragmentação parlamentar proposto por Rae e Taylor (1970). A fragmentação parlamentar resulta da relação entre a fracionalização, medida proposta anteriormente por Rae, e a fracionalização máxima, que mede a relação entre o número de cadeiras e o número de partidos parlamentares (Castro, Anastasia e Nunes, 2009: 971-2)

Adotando estes critérios, os autores chegaram à conclusão de que o Rio Grande do Sul é o estado brasileiro com maior índice de competição legislativa (índice médio de 2,68 em relação aos três critérios acima apontados), ao passo que o Ceará seria o estado de menor competição legislativa (índice médio igual a 0,32). Ou seja, a competição legislativa no Rio Grande do Sul seria aproximadamente oito vezes mais intensa do que aquela encontrada na unidade federativa nordestina.

O texto de Castro, Anastasia e Nunes foi utilizado porque apresenta um indicador claro e objetivo acerca da competição política existente nos dois estados analisados, e seus achados não destoam das linhas gerais traçadas por outros autores. Nesse mesmo sentido, Borges (2007: 121), classificando todos os estados brasileiros em termos de competitividade, coloca o Rio Grande do Sul como integrante do grupo “pluralismo competitivo”, categoria marcada pela existência de traços de polarização ideológica entre a elite e pela fraqueza relativa de seus governadores. Já o Ceará é classificado pelo autor na categoria “máquina dominante”, por vivenciar situação em que um mesmo grupo político detém controle constante e centralizado tanto do Executivo quanto do Legislativo, estendendo o alcance dos controles hierárquico e vertical a outras instituições e processos políticos. É que o estado, desde a redemocratização do país, tem sido dominado por um restrito grupo que, ainda que se denomine como “jovens empresários”, se utiliza, segundo Borges, de antigos métodos coronelistas de governança para manter seu suporte político.

Especificamente com relação ao Rio Grande do Sul, Grohmann (2001) afirma que a alta polarização ideológica do estado possibilita uma maior independência dos deputados com relação ao Poder Executivo, visto que eles não precisam

necessariamente se alinhar com o governador para obter sucesso em seus projetos políticos e pessoais. Passos (2009: 9-11) lembra que a política gaúcha é caracterizada por alto nível de alternância no poder, pela formação de governos fortemente polarizados e pela alta fragmentação da Assembleia Legislativa. Por fim, Aaron Schneider (citado por Passos: 10) constata que o sistema partidário do Rio Grande do Sul “has been both fragmented and polarized, generating difficulty for elites to form the coalitions necessary to win power and once they have won, making it difficult to make policy.” Por outro lado, é recorrente a constatação de que a política cearense é marcada pela baixa competitividade. Diversos autores têm apontado este estado como exemplo de uma política fortemente hegemônica, historicamente dominada por alguns poucos chefes políticos locais. Nesse sentido, Borges (2008: 244) argumenta que no período que antecedeu a redemocratização do país, o Ceará foi dominado por um acordo oligárquico que permitiu a três grandes chefes políticos do Estado manter rígido controle político sobre o estado, excluindo as demais forças políticas. Tal cenário não parece ter mudado significativamente desde a redemocratização brasileira visto que, entre 1986 e 2010, o Ceará elegeu tão-somente quatro governadores diferentes, de apenas três partidos distintos⁹. Ora, o fato de a chefia do Executivo estadual ter sido exercida, nos últimos vinte e cinco anos, por apenas quatro pessoas e três partidos políticos é, no mínimo, um forte indício da existência de uma baixa alternância de poder, e conseqüentemente da existência de uma política hegemônica dominada por alguns poucos atores políticos relevantes¹⁰. Ademais desse fator, o próprio modo de governar dos referidos governadores, apesar de terem sido eleitos durante ou após o processo de redemocratização, reproduz em muitos aspectos práticas tradicionalmente patrimonialistas: o primeiro governo Tasso Jereissati (1987-1991), por exemplo, foi marcado pela adoção de práticas como a admissão de servidores públicos sem a realização de concursos públicos e a cooptação de lideranças locais através da concessão de subsídios econômicos imediatos para determinados municípios (Machado Neto, 2009: 45). O que se percebe, em resumo, é que há diversos indícios de que a política cearense é marcada, até a presente data, pela dominação, mandonismo,

⁹ Foram governadores eleitos do Ceará Tasso Jereissati (PSDB), no período 1987-1991; Ciro Gomes (então no PSDB), no período 1991-1994; Tasso Jereissati (PSDB) para as duas seguintes legislaturas, ou seja, 1995-2002; Lúcio Alcântara (PR), no período 2003-2007; e, por fim, Cid Gomes (PSB), atual governador, eleito em 2007 e reeleito em 2010.

¹⁰ Tal indício é agravado pelo fato de que tanto Ciro Gomes (governador entre 1991-1994) quanto Lúcio Alcântara (governador entre 2003 e 2006) governaram o estado com apoio expresso de Tasso Jereissati, que governou o Ceará por três mandatos.

hegemonia e coronelismo, e não pelo pluralismo e pela competição. Machado Neto (2009: 45) percebe a semelhança entre a forma de atuação dos “novos empresários” cearenses com aquela adotada pelos tradicionais coronéis:

Desse modo, os empresários mantinham relações similares às dos coronéis com o Estado no tocante ao usufruto de recursos públicos para investimento nas respectivas empresas: a fortuna empresarial dos “jovens empresários” foi também dependente dos recursos de financiamento disponibilizados pelo governo, como o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), por exemplo. Nesse sentido, os empresários modernos também precisam se relacionar com o Estado e são, de certa forma, dependentes dele, tal como os coronéis”.

O artigo *Pactos na cena política cearense: passado e presente*, de autoria de César Barreiro (citado por Machado Neto: 2009: 41) resume um diagnóstico comum sobre a tradição política desta unidade federativa¹¹:

As fortes marcas oligárquicas dão uma singularidade à política cearense, situando o Estado como um caso paradigmático no contexto das práticas políticas. Os grupos oligárquicos – coronelistas que dominaram a cena política por quase um século –, imprimiram mecanismos ao poder que deram contornos precisos a uma política baseada em relações clientelistas e fortemente calcadas nos princípios de dependência e paternalismo.

Em face dos distintos contextos políticos de Ceará e Rio Grande do Sul, aquele marcado historicamente pela dominação hegemônica de poucos grupos políticos, e este caracterizado por uma tradição de maior pluralismo e competição, justifica-se uma análise comparativa da judicialização da política estadual nestas duas unidades federativas. Tal comparação é metodologicamente adequada porque, sob o ponto de vista institucional, os atores políticos de Rio Grande do Sul e Ceará dispõem exatamente dos mesmos mecanismos para levar questões de cunho político ao Judiciário nacional. Nesse sentido, Snyder (2001) ressalta que a principal vantagem da comparação de unidades subnacionais é justamente o isolamento da variável *mecanismos institucionais*, pois estes são, neste tipo de comparação, insuficientes para

¹¹ No ponto, apesar das considerações tecidas até o presente momento, não se pode deixar de mencionar que Machado Neto (2009), respaldado por outros autores, sustenta posição diversa da apresentada neste trabalho. Para ele, a política de dominação dos coronéis no Ceará somente sobrevivia graças à aliança entre o poder político estadual e federal, que foi especialmente forte durante a ditadura militar. A partir da redemocratização brasileira, contudo, o Ceará, ainda na argumentação do autor mencionado, teria passado a contar com maior pluralidade e competição política.

explicar diferenças encontradas com relação aos dados relativos às unidades subnacionais analisadas.

2.3.2 *Como mensurar a intensidade da judicialização da política?*

Tendo em vista os conceitos de judicialização da política propostos anteriormente, passa-se à discussão acerca da mensuração do fenômeno.

Dezenas de cientistas políticos têm concordado que a revisão judicial é o principal instrumento que permite a inserção do Judiciário na arena política de um país. De acordo com Henry Abraham (citado por Couso: 2004: 17), *judicial review* consiste no “poder de qualquer Corte de declarar inconstitucional e por conseguinte ineficaz qualquer lei, qualquer ato oficial baseado em uma lei, e qualquer outra ação de um oficial público que, no seu entender, esteja em conflito com a Lei Maior.” Segundo Couso (idem, ibidem), o poder de controlar a constitucionalidade de leis e atos normativos se traduz em um mecanismo de realocação de poder dos órgãos eleitos do governo em favor do Poder Judiciário, pois este tem o privilégio de definir em última instância o significado da Constituição, independentemente do que os outros ramos do governo pensem.

Arantes (2004: 82) concorda que o controle de constitucionalidade é o principal instrumento que permite que o Judiciário se torne um Poder político com importância equivalente à dos demais Poderes. Em suas palavras,

A condição de poder político do Judiciário nos tempos modernos decorre de sua capacidade de controlar os atos normativos dos demais poderes, especialmente as leis produzidas pelo parlamento. Essa função, conhecida como *judicial review* ou *controle de constitucionalidade das leis*, coloca o Judiciário em pé de igualdade com os demais poderes, exatamente naquela dimensão mais importante do sistema político: o processo decisório de estabelecimento de normas (leis e atos executivos) capazes de impor comportamentos. Nos países em que o Judiciário ou um tribunal especial pode ser acionado para verificar o respeito das leis e dos atos normativos à Constituição, pode-se dizer que existe um terceiro poder político de Estado, ao lado do Executivo e do Legislativo. Nos países em que essa função inexistente, o Judiciário assemelha-se a um órgão público ordinário, responsável pela importante tarefa de prestar justiça nos conflitos particulares, mas incapaz de desempenhar um papel político no processo decisório normativo (...) (grifos originais).

Em outras palavras, a judicialização da política está quase que intrinsecamente associada à revisão judicial de leis e atos normativos. No caso do Brasil, ainda que

existam diversos instrumentos de controle de constitucionalidade, os cientistas políticos têm frisado que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) são “o principal instrumento de contestação da vontade majoritária” (Taylor e Da Ros, 2008: 826). Assim, muitos estudos se utilizam das ADINS como parâmetro de mensuração da judicialização da política: é o caso dos estudos de Arantes (1997; 2004; 2005; 2006), Arantes e Kerche (1999), Carvalho Neto (2004; 2005; 2007), Castro (1997), Da Ros (2008; 2008a; 2008b), Taylor (2006; 2007; 2008), Oliveira (2008), Taylor e Da Ros (2008), Vianna *et al* (1999; 2007), entre outros. Sendo assim, este trabalho seguirá, neste aspecto, a corrente majoritária da ciência política, e analisará a judicialização da política por meio da análise das ADINS.

Dessa forma, pode-se resumir o objeto do presente trabalho nos seguintes termos: trata-se de análise das ADINS ajuizadas frente ao STF que discutiram controvérsias estaduais relacionadas ao Rio Grande do Sul (estado brasileiro com elevada competição política) e controvérsias estaduais relacionadas ao Ceará (estado com reduzida competição política), com o intuito de testar a hipótese de que judicialização e competição política são fenômenos positivamente associados. Parte-se portanto do fundamento teórico de que um Estado com alto nível de competição política propiciará condições para a intensificação da judicialização, ao passo que haverá baixa intensidade de transferência de questões políticas ao Judiciário em uma unidade federativa com reduzido nível de competição entre os atores relevantes.

3. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL E DO CEARÁ.

3.1 Introdução ao capítulo.

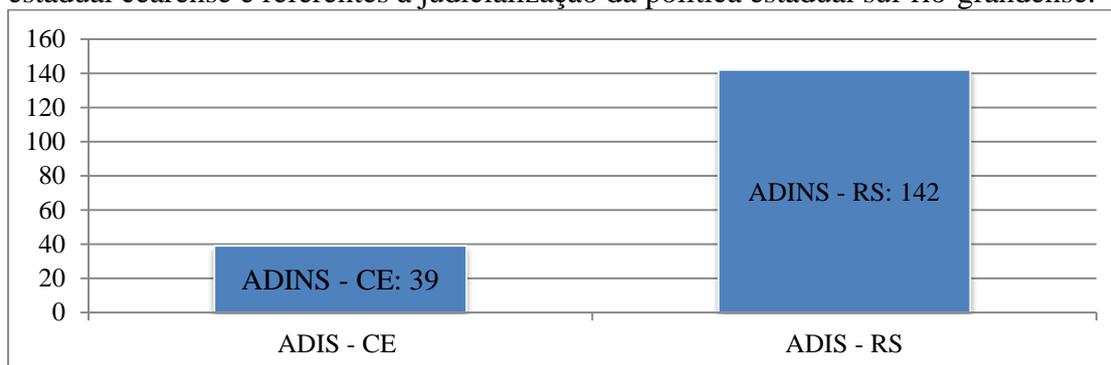
Analisou-se a amplitude da judicialização da política do Rio Grande do Sul e do Ceará por meio de levantamento de todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) entre 5 de outubro de 1988 e 30 de abril de 2012. Foram incluídas as ações que envolvessem, precipuamente, a discussão de uma controvérsia estadual referente a um destes entes federativos. Incluíram-se portanto todas as ações propostas por atores estatais (como os governadores ou mesas das assembleias legislativas dos respectivos Estados), bem como aquelas que, independentemente do autor, impugnavam leis ou atos normativos oriundos destes estados. Por outro lado, desconsideraram-se aquelas ações que, embora envolvessem um ator estadual ou, ainda, um ato normativo estadual, tinham como

objeto principal a discussão de uma política de âmbito interestadual ou mesmo nacional, deixando de afetar, em caráter principal, a política de um dos mencionados Estados¹². Conforme afirmado, o conceito de judicialização adotado no presente trabalho enfatiza mais os atores políticos relevantes no acionamento do Poder Judiciário do que a postura dos tribunais em si, embora este último tema não fique completamente excluído da análise¹³.

3.2 ADINS contra políticas de CE e RS em números.

A análise inicial do número das ADINS objeto deste estudo deixa clara a diferença entre ações que revelam um conflito político no Rio Grande do Sul e as que revelam disputas com relação à política estadual cearense: enquanto que no primeiro estado foram encontradas 142 ADINS ajuizadas no período de estudo, no segundo este número é de apenas 39, conforme se visualiza no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Número total das ADINS analisadas, referentes à judicialização da política estadual cearense e referentes à judicialização da política estadual sul-rio-grandense.



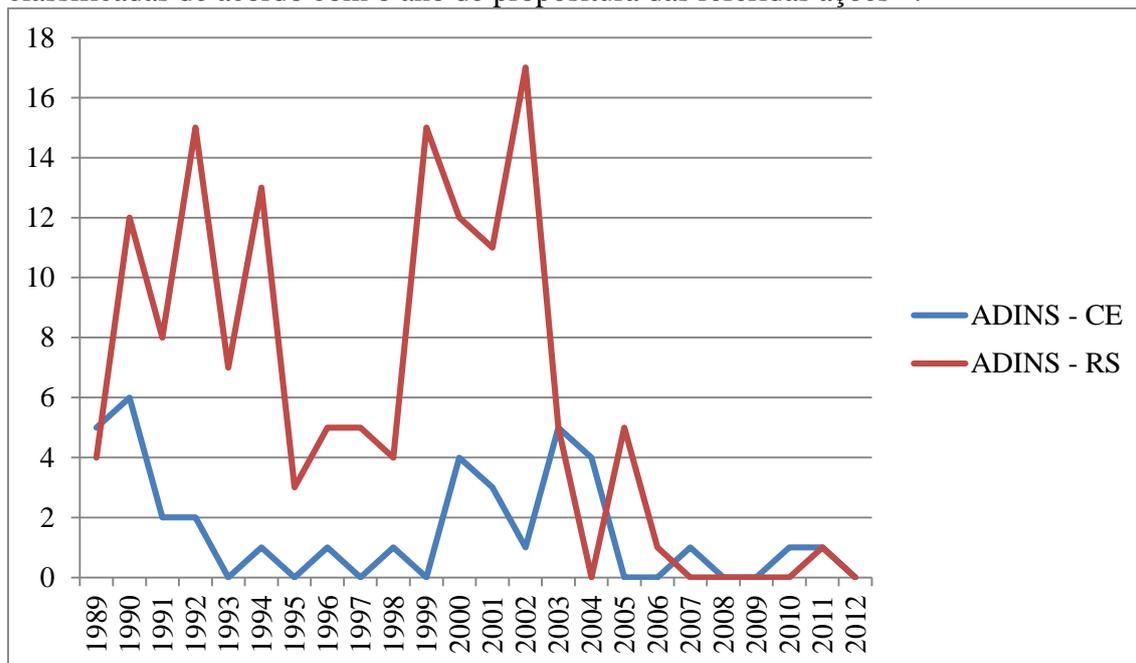
¹² Nesse sentido, excluiu-se da análise, por exemplo, a ADIN 4767, embora esta tenha sido proposta pelo Governador do Rio Grande do Sul. É que, além do chefe do Poder Executivo gaúcho, diversos outros governadores também figuraram no polo ativo da mencionada ação judicial, o que demonstra que o caso tratava, na verdade, de um conflito interestadual, envolvendo governadores de vários Estados. Tal fato desconfigura esta ADIN como representativa de um conflito eminentemente estadual no Rio Grande do Sul, motivo pelo qual a mesma foi excluída do banco de dados que subsidiou o presente trabalho. No mesmo sentido, foi excluída a ADIN 1851, proposta pela Confederação Nacional do Comércio em face de diversos governadores estaduais, dentre eles o do Ceará. É que esta ação impugnava um convênio interestadual firmado por todos os governadores demandados, não envolvendo, portanto, uma disputa diretamente relacionada à política cearense. Em suma, foram incluídas na análise apenas as ações que envolviam diretamente uma disputa estadual do Rio Grande do Sul ou do Ceará.

¹³ No ponto, faz-se necessária uma ressalva metodológica. O levantamento das referidas ADINS foi feito por meio do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF) (www.stf.jus.br), o qual, infelizmente, nem sempre possui informações completas e atualizadas. Contudo, apesar de eventuais falhas e imprecisões, acredita-se as informações ali contidas são suficientes para subsidiar uma ampla amostragem do universo que se busca investigar, ainda que possivelmente não possuam todas as ações que poderiam constar no banco de dados desta pesquisa. Portanto, tais informações serão suficientes para embasar as conclusões que seguem, embora com as matizações que serão oportunamente ressaltadas.

Fonte: gráfico de elaboração do autor, com base em dados extraídos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

Já o gráfico 2 põe em evidência que em praticamente todos os anos após a redemocratização houve mais ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo disputas no Rio Grande do Sul do que no Ceará:

Gráfico 2 – ADINS envolvendo conflitos estaduais do Rio Grande do Sul e do Ceará, classificadas de acordo com o ano de propositura das referidas ações¹⁴.



Fonte: gráfico de elaboração do autor, com base em dados extraídos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

Dos dados do gráfico 2 depreendem-se algumas informações importantes. Em primeiro lugar, fica evidente que a propositura de ADINS é um fato político que apresenta relativa inconstância: em ambos os estados, há anos ou sequência de anos em que muitas ações são propostas, ao passo que, em outros períodos, nenhuma ação de inconstitucionalidade é ajuizada. Tal constatação revela que a propositura de ADINS não é um fato político corriqueiro ou constante, ou seja, é um fato conjuntural. Tendo

¹⁴ Este gráfico revela o que provavelmente é a deficiência mais importante dos dados coletados no presente trabalho: o baixíssimo número de ADINS ajuizadas a partir do ano de 2007 dificilmente significa que estas ações não foram mais propostas nos últimos anos. Antes, este dado revela, muito provavelmente, que ações ajuizadas a partir desta data simplesmente ainda não foram registradas no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Este fato sem dúvida enfraquece quaisquer conclusões que levem em consideração o período 2007-2012, porém não invalidam conclusões aferidas dos dados referentes a períodos anteriores, pois, neste caso, grande parte das ADINS – senão todas – já está disponível no sítio do STF e foram devidamente analisadas no presente trabalho. O que ocorre, na verdade, é que só constam no sítio do STF as ações já julgadas, o que explica o porquê das ações mais recentes não constarem, ainda, na base eletrônica do Tribunal.

em vista, ainda, que a disciplina legal que regulamenta a propositura de ações de inconstitucionalidade pouco mudou no período estudado¹⁵, há de se concluir que outros fatores, para além da mera rotina política ou de fatores institucionais, são os responsáveis pelo maior ou menor nível de judicialização da política encontrados nestes Estados.

Também é visível o fato de que, no período imediatamente posterior à promulgação das Constituições estaduais de Rio Grande do Sul e Ceará¹⁶, houve um primeiro pico no ajuizamento de ADINS, em ambos os estados. Tal fato é de fácil compreensão, na medida em que, em um momento importante como o de elaboração das Cartas Magnas estaduais, diversos interesses políticos cruciais – referentes à organização do Estado, à administração pública, à tributação estadual, entre outros – estariam em jogo, o que naturalmente constitui fator que tende a acirrar a disputa política, mesmo em ambientes de baixa competitividade. No entanto, já neste primeiro momento verifica-se uma disparidade entre a mobilização do espaço judicial nestas duas unidades federativas: no Rio Grande do Sul, durante os três anos pós-Constituição de 1988, foram ajuizadas 24 ações questionando uma política deste estado, ao passo que, no Ceará, foram quinze ações. No total, verifica-se que, no RS, houve 35 ADINS questionando dispositivos da Constituição estadual¹⁷, ao passo que, no CE, este número cai pela metade (dezoito ADINS atacaram dispositivos da Constituição estadual¹⁸). Esta constatação demonstra que o documento que institui os fundamentos da política estadual foi duas vezes mais judicializado no Rio Grande do Sul do que no Ceará, o que evidencia que o significado normativo da principal lei estadual do RS foi duas vezes mais disputado, na esfera judicial, do que o conteúdo da carta cearense.

Ainda que o foco deste trabalho seja a análise da comparação *cross-case* entre RS e CE, é relevante também proceder, a título ilustrativo, a uma comparação do tipo

¹⁵ A única mudança institucional significativa ocorrida durante o período estudado foi a promulgação da lei 9.868/98, que regulamentou a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Ainda que esta lei tenha dificultado, até certo ponto, a concessão de medidas liminares nestas ações, o fato é que, ao que tudo indica, as mudanças trazidas por este diploma legal não foram capazes de desestimular os atores políticos a fazer uso deste instrumento. Com efeito, o gráfico 2 não demonstra quaisquer indícios de diminuição no número de ADINS propostas logo após o ano de 1998; pelo contrário, a partir daí o número de ações envolvendo questões políticas sul-rio-grandenses aumentou significativamente.

¹⁶ Ambas as Constituições foram promulgadas em 1989.

¹⁷ Trata-se das ADINS 134, 146, 146 2ª MC, 177, 178, 180, 181, 182, 191, 192, 255, 330, 396, 409, 473, 657, 725, 775, 807, 820, 821, 822, 872, 892, 1001, 1027, 1060, 1414, 1521, 1630, 1824, 2024, 2481, 2531, 3022,

¹⁸ Trata-se das ADINS 145, 188, 251, 279, 289, 307, 429, 702, 749, 143-1, 143-2, 1443, 1837, 2212, 2142, 3315, 3160 e 3140.

within-case, ou seja, uma análise que permita investigar se as variações de judicialização ocorridas dentro de cada uma dessas unidades federativas. Esta análise complementar pode também corroborar a hipótese apresentada – segundo a qual elevados níveis de judicialização estão associados a altos graus de competição política.

Avançando no espectro histórico do Rio Grande do Sul, observa-se uma redução considerável no número de ações propostas no período 1995-1998, que coincide com o governo liderado por Antônio Britto (PMDB). Para que esta diminuição no número de ações de inconstitucionalidade seja compatível com a hipótese defendida no presente trabalho, há de se esperar que o referido período, na comparação com governos anteriores ou posteriores, seja também marcado por uma diminuição no nível de competição política.

Com efeito, uma análise histórica do governo Britto parece confirmar a hipótese de que o período apresentou baixo nível de competição política. Nesse sentido, Carmona (2009) argumenta que o referido governo foi marcado pela formação de uma ampla coalizão, que envolveu formalmente não apenas o partido do chefe do Executivo (PMDB), mas também o PL, PSDB, PFL, PPR e, ainda, um número significativo de deputados do PTB e do PDT. Dessa forma, o governo Britto acabou por isolar de sua base de sustentação uma única força política relevante no estado, qual seja, o PT. A formação desta ampla coalizão de governo assegurou a Britto uma base de apoio parlamentar sólida e ideologicamente coesa, que ultrapassava, em termos numéricos, a maioria absoluta de deputados estaduais. Sobre esse período, veja-se o diagnóstico de Carmona (2009: 160):

Com a participação de quatro partidos no secretariado (PMDB, PPR, PSDB e PFL) acrescida de nomeações de integrantes do PL e do PTB no segundo e terceiro escalões, Britto conquistou uma maioria estável na Assembleia. O bloco de apoio formal era constituído por 26 deputados - dez do PMDB, 13 do PPR, um do PSDB, um do PFL e um do PL -, ficando a duas cadeiras de conseguir maioria absoluta na Assembleia de 55 deputados. Considerando a sustentação de pelo menos oito deputados do PTB, alcançaria a soma de 34 cadeiras, o que possibilitaria superar os quatro deputados do PPR insatisfeitos com a aliança (...)

Segundo o autor, o governo Britto logrou distribuir cargos no primeiro e no segundo escalões de seu gabinete, de forma a integrar as diversas forças políticas do Estado. Tal fato permitiu que seu governo apresentasse razoável grau de estabilidade,

sem que muitas forças políticas tivessem motivos para a ele se opor. Nas palavras de Carmona (2009: 163):

Tal composição [do primeiro e do segundo escalões do governo Britto] demonstrou a boa capacidade de articulação do governo Britto junto às diversas lideranças partidárias, oferecendo os espaços estritamente necessários aos partidos para compor um secretariado que lhe garantiu maioria estável na Assembleia Legislativa, unindo rivais históricos dos tempos bipartidários.

Sendo assim, em um ambiente em que as forças políticas se encontravam razoavelmente bem acomodadas, talvez não houvesse motivo para intensificar a disputa política, levando-a para o Poder Judiciário ou para quaisquer outros foros diversos daquele estritamente representativo. Por isso o baixo número de ADINS ajuizadas durante o quadriênio 1995-1998.

Contudo, nem tudo foram rosas durante o período em que Antônio Britto esteve no poder. Com efeito, sua política de privatizações e de contenções salariais no serviço público, ainda que não gerassem grandes insatisfações para a camada político-partidária do estado, certamente causaram descontentamento em parte da sociedade civil sul-rio-grandense. Talvez seja por isso que parte considerável das ações diretas de inconstitucionalidade iniciadas no período (seis de dezessete, ou seja, aproximadamente 35%¹⁹) foram ajuizadas por representantes da sociedade civil, e não por integrantes da estrutura estatal. Na verdade, o governo Britto foi o período em que o governador do Estado menos ajuizou ADINS: foram apenas quatro durante todo o período²⁰. Isso coloca em evidência que o chefe do Poder Executivo, no quadriênio referido, simplesmente não precisou estender a luta política em direção às instâncias judiciais, na medida em que seus interesses já haviam sido satisfeitos em outras instâncias.

O gráfico 2 ainda é claro ao demonstrar a forte intensificação da propositura de ADINS no período imediatamente subsequente ao governo Britto. Com efeito, durante o governo de Olívio Dutra (1999-2002), ajuizaram-se no total 55 ações diretas de inconstitucionalidade frente ao Supremo Tribunal Federal. Este número é aproximadamente três vezes maior do que o número de ADINS ajuizadas no governo Britto (em que dezessete ações foram protocoladas). Teria havido, assim, uma mudança

¹⁹ Trata-se das ADINS 1414, 1479, 1574, 1723, 1804 e 1905.

²⁰ Trata-se das ADINS 1308, 1333, 1504 e 1824.

no padrão de competição durante o governo Olívio, a justificar a intensificação da judicialização da política ocorrida no mandato petista?

Novamente, as evidências históricas parecem corroborar a hipótese apresentada neste trabalho. O governo de Olívio Dutra é geralmente classificado como um governo minoritário, durante o qual o chefe do Executivo, em muitas ocasiões, não tinha força para impor sua agenda ao Poder Legislativo. André Marengo concorda que o governo Olívio Dutra foi sempre um governo minoritário, marcado pela ausência de formação de qualquer coalizão governamental²¹.

Ainda no sentido de comprovar a dificuldade do governo Olívio em formar uma base sólida de governabilidade, parece relevante o fato de que este Governador, no penúltimo dia de sua gestão (30/12/2002), ajuizou, frente ao Supremo Tribunal Federal, nada menos do que quinze ações diretas de inconstitucionalidade, todas com o objetivo de derrubar leis estaduais ou dispositivos da Constituição Estadual²². Sob o ponto de vista político, esta atitude do governador pode ser interpretada como uma última estratégia para tentar realizar os *policy goals* que ele não logrou promover durante os seus quatro anos de governo, por falta de apoio político e parlamentar. Se tivesse contado com amplo apoio no órgão legislativo estadual – ou seja, se o nível de conflito entre Executivo e Legislativo não tivesse sido, durante este período, tão acentuado –, muito provavelmente Olívio Dutra não precisaria ter lançado mão desta desesperada estratégia de tentar derrubar, no apagar das luzes de seu governo, nada menos do que quinze atos normativos estaduais.

Já no caso do Ceará, uma possível interpretação do gráfico 2 é a de que, desconsiderados os anos posteriores a 2006²³, e excetuado o momento imediatamente posterior à promulgação da CF/88, há um aumento gradual na intensidade da judicialização da política, o que reflete o lento porém constante declínio dos tradicionais grupos oligárquicas, em detrimento do fortalecimento progressivo de forças políticas de oposição. O enfraquecimento das oligarquias, notada por Borges (2007), parece vir associada à intensificação, ainda que tímida, da disputa política e, conseqüentemente, da judicialização.

²¹ Vide entrevista concedida ao jornal Sul21 em 14/01/2011, disponível em <<http://sul21.com.br/jornal/2011/01/coalizao-e-a-principal-marca-do-governo-tarso-avaliam-liderancas-e-cientistas-politicos/>>, acesso em setembro de 2012.

²² As ADINS ajuizadas nesta data foram as de número 2799, 2800, 2801, 2802, 2803, 2804, 2805, 2809, 2810, 2811, 2812 e 2813.

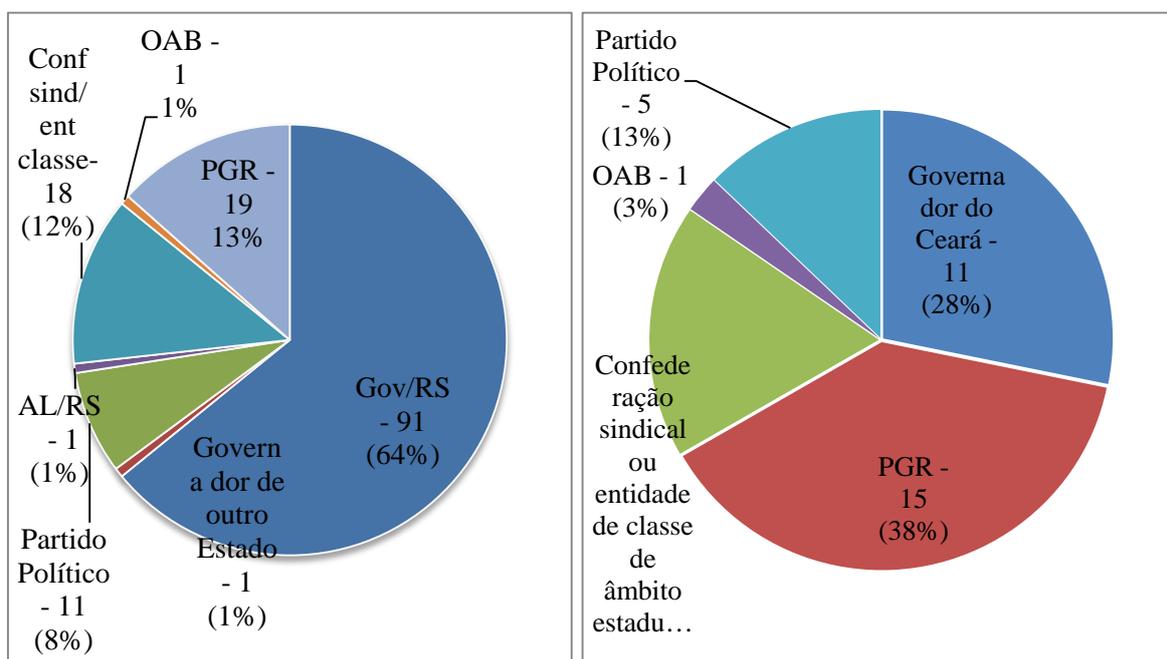
²³ Vide nota n. 14.

3.3 Temas e proponentes das ADINS.

As figuras abaixo representam, respectivamente, as ADINS do RS e do CE no que se refere ao proponente destas ações:

Gráfico 3 – ADINS relativas à política estadual do RS, classificadas de acordo com o proponente (esquerda).

Gráfico 4 - ADINS relativas à política estadual do CE, classificadas de acordo com o proponente (direita).



Fonte: gráficos de elaboração do autor, com base em dados extraídos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

Os gráficos acima revelam que a política estadual sul-rio-grandense foi mais judicializada do que a cearense devido, em grande parte, à atuação do Governador estadual. No período estudado, o chefe do Executivo gaúcho ajuizou 91 ADINS perante o STF, ao passo que o governador cearense tomou a mesma atitude apenas onze vezes – ou seja, o primeiro ajuizou aproximadamente oito vezes mais ações do que o segundo, o que representa a mesma proporção da diferença no nível de competição política dos dois estados, se adotarmos os critérios do estudo de Castro, Anastasia e Nunes (2009).

Esta constatação vem a reforçar o mesmo argumento apresentado anteriormente: ao que tudo indica, o *policy-making* gaúcho caracteriza-se pelo alto grau de

conflitividade e disputa, o que acaba levando os atores a lançar mão da judicialização como uma estratégia política para avançar seus interesses. É notório o fato de que o chefe do Executivo gaúcho, mesmo dispondo de ampla gama de prerrogativas institucionais (tais como o poder de veto ou o poder de iniciar legislação em diversas matérias), ainda precise se valer da via judicial para que suas metas políticas sejam alcançadas. Isso demonstra, no mínimo, que a Assembleia Legislativa deste Estado tem atuado, em certa medida, como um efetivo contrapeso à força do chefe do Executivo, o que vem a denotar um contexto marcado pelo embate e, conseqüentemente, pelo pluralismo político. Por outros termos, pode-se dizer que, no Rio Grande do Sul, a Assembleia Legislativa não é uma mera *longa manus* do Executivo, como ocorre em ambientes pouco competitivos. Já com relação ao Ceará, o governador, logrando quase sempre fazer valer sua vontade política junto ao Poder Legislativo, simplesmente não precisa ativar o Judiciário com a mesma frequência que o governador sul-rio-grandense. O contexto cearense caracteriza-se, portanto, não por disputa e pluralidade, mas sim pela formação de grandes alianças políticas que praticamente inviabilizam a formação de uma efetiva oposição que tenha força suficiente para dar eco a uma voz dissonante.

Analisando os dados, não se pode deixar de chamar a atenção para o fato de que, tanto no Rio Grande do Sul quanto no Ceará, a participação da sociedade civil no processo de judicialização da política parece ficar aquém do esperado, ao menos se comparada à participação de outros atores neste processo. Confederações sindicais, entidades de classe de âmbito nacional e partidos políticos, ainda que possuam legitimidade ativa para ingressar com ADINS frente ao Supremo Tribunal Federal, pouco utilizaram este instrumento para impugnar leis estaduais do Rio Grande do Sul ou do Ceará. Possivelmente, estas entidades encontram-se mais preocupadas com a discussão de questões nacionais, deixando de lado o combate judicial no que diz respeito a matérias estaduais²⁴.

Apesar do baixo nível de participação da sociedade civil no processo de judicialização da política de ambos os Estados analisados, ainda assim os números referentes ao Rio Grande do Sul são mais expressivos do que os encontrados no Ceará. Note-se que nos casos de leis estaduais impugnadas por partidos políticos e

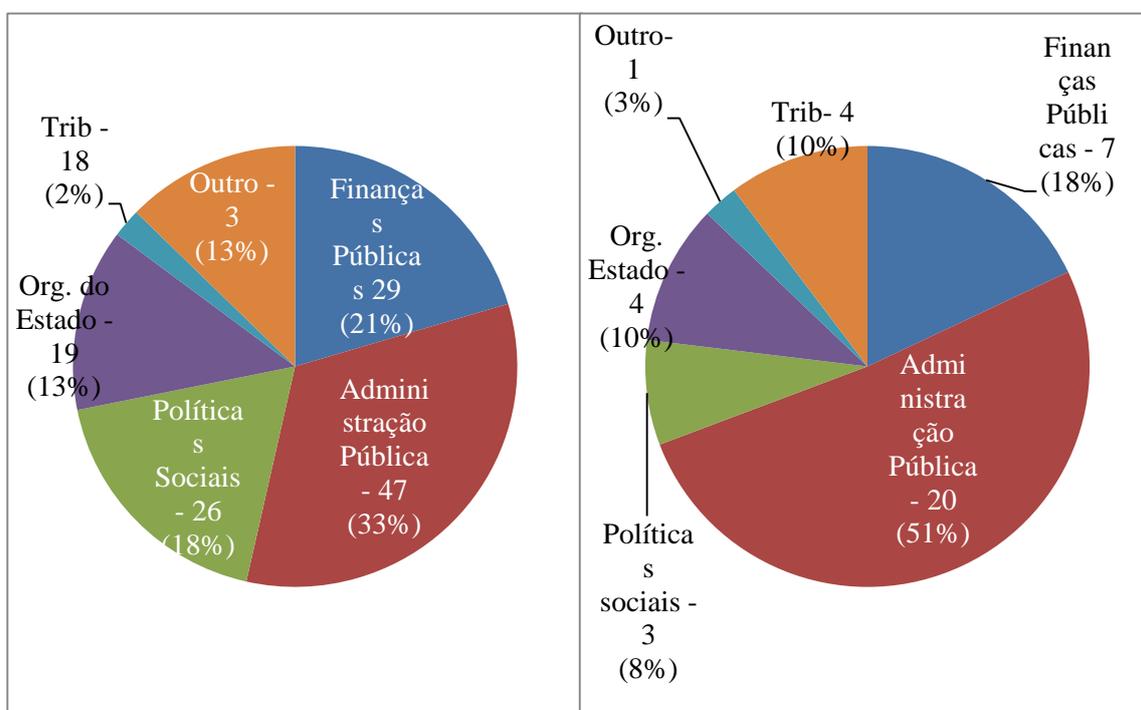
²⁴ De fato, a participação de confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional no processo de judicialização da política nacional não parece ser tão irrelevante. Analisando o tema, Vianna et al (2007: 71) chegaram a classificar a sociedade civil como “um dos principais protagonistas no processo de animação da judicialização da política”. Assim, ao que tudo indica, estas agremiações têm sido bastante ativas no que se refere à judicialização de questões nacionais, relevando a um segundo plano, contudo, a transferência ao Judiciário de questões políticas estaduais.

confederações sindicais, o RS registra aproximadamente o dobro de incidências do que o CE. Isso significa que a sociedade civil não tem empregado, em nenhum dos dois estados, a judicialização como uma estratégia constante e sistemática para avançar suas metas políticas de âmbito estadual, mas no RS ela tem se mostrado mais disposta do que no CE em utilizar esta estratégia.

Outra observação importante é que esta falta de participação da sociedade civil na judicialização de questões estaduais acaba tendo reflexos no tipo de matéria que é trazida à apreciação do STF. Uma vez que a disputa política é judicializada majoritariamente por atores que integram a estrutura estatal (em especial os governadores estaduais), apenas discussões relacionadas à própria organização do Estado acabam sendo levadas ao Supremo. Os gráficos 5 e 6, que classificam as ADINS de acordo com a matéria principal das leis impugnadas, ilustram este ponto:

Gráfico 5 – ADINS relativas ao RS, classificadas de acordo com o tema principal da lei ou ato normativo impugnado (esquerda).

Gráfico 6: ADINS relativas ao CE, classificadas de acordo com o tema principal da lei ou ato normativo impugnado (direita)



Fonte: gráficos de elaboração do autor, com base em dados extraídos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

A classificação das leis impugnadas dispostas nos gráficos 5 e 6 seguiram os seguintes critérios:

Administração Pública: neste grupo, foram incluídas todas as ações que impugnavam diplomas legais relacionados, de maneira direta ou indireta, à Administração Pública em um sentido amplo, englobando as atividades dos três poderes. Foram incluídas ADINS cujo objeto eram leis que (i) versavam acerca da contratação temporária de servidores públicos; (ii) estipulavam requisitos para elaboração de convênios administrativos; (iii) dispunham sobre a organização do ensino público; (iv) regulamentavam o regime jurídico de servidor público; dentre outras.

Finanças Públicas: aqui, foram incluídas todas as ações que atacavam leis diretamente relacionadas às finanças públicas, como leis orçamentárias, leis que instituíam ou modificavam vencimentos de servidores públicos, ou normas que acarretavam aumento de despesa ou diminuição de receita pública.

Tributos: neste tópico foram incluídas as ADINS cujo objeto era precipuamente o ataque a leis que instituíam ou fixavam alíquotas de tributos estaduais, que estabeleciam parcelamento para o pagamento dos mesmos, ou, ainda, os convênios interestaduais que concediam isenções para o pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Políticas sociais: neste subitem foram incluídas as ações que atacavam leis, dispositivos constitucionais ou atos normativos secundários que instituíam ou regulamentavam políticas públicas de caráter social. São exemplos: normas que instituem regulamentação de políticas de trânsito, leis que estabelecem diretrizes de proteção de sítios arqueológicos, leis que disciplinam os serviços de atendimento telefônico, ou leis que regulamentam a produção de alimentos transgênicos.

Organização do Estado: Nessa categoria foram incluídas as ações que impugnavam regulamentações de questões intrinsecamente vinculadas à organização e à estruturação do ente federativo, tais como normas que criavam municípios, regulamentavam o processo legislativo estadual, estabeleciam as competências dos Poderes Executivo e Legislativo, instituíam a obrigatoriedade, por parte do governador, de obter autorização legislativa para se ausentar do Estado por mais de quinze dias, dentre outras.

O que se percebe é que o protagonismo dos governadores no processo de judicialização das políticas estaduais do Rio Grande do Sul e do Ceará tem uma

consequência clara: a grande maioria das questões levadas ao STF está diretamente relacionada ao funcionamento da atividade estatal, que têm força de afetar principalmente as atividades dos atores políticos, sendo que matérias estaduais mais abrangentes, que poderiam ter consequências para a sociedade civil como um todo, chegam mais escassamente à apreciação da Suprema Corte brasileira.

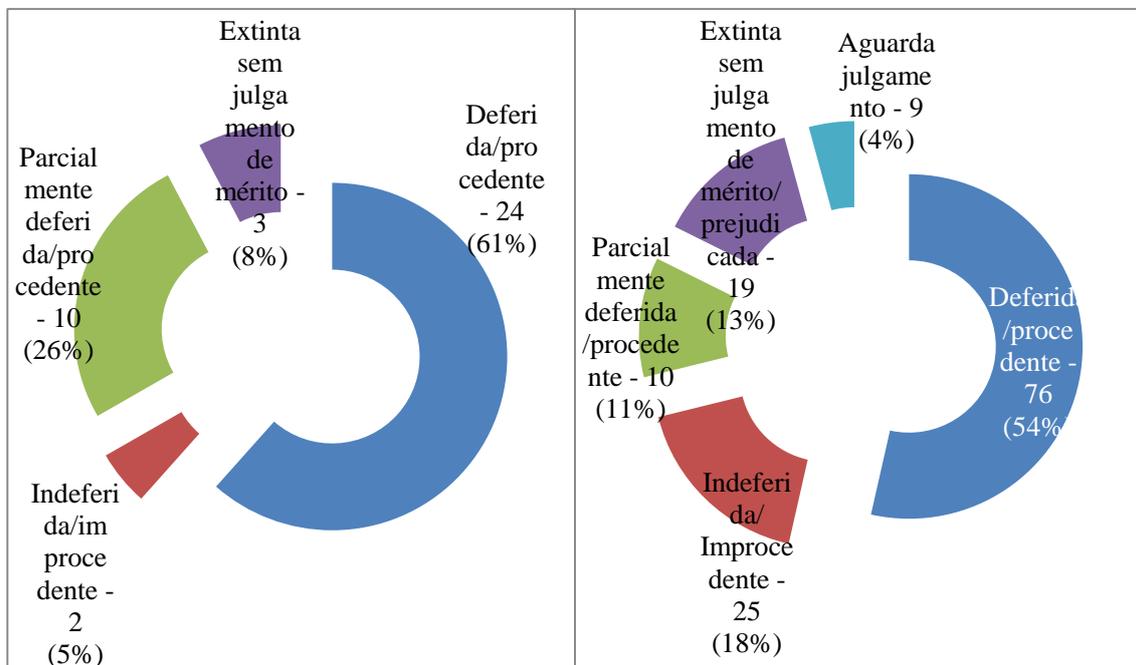
3.4 As decisões do STF sobre a legislação estadual de RS e CE: a judicialização como resultado da competição dos atores políticos.

Até o presente momento, constatou-se que os atores políticos sul-rio-grandenses foram mais ativos do que os cearenses no acionamento do Poder Judiciário nacional, ou seja, eles provocaram mais frequentemente as instâncias judiciais a participar do processo de *policy-making* estadual.

O resultado disso é claro, e compatível com os pressupostos teóricos debatidos na primeira parte deste trabalho: tendo sido chamado a participar mais vezes no processo político gaúcho do que no cearense, o STF efetivamente acabou intervindo mais frequentemente na política do RS do que na política do CE. O que se pretende comprovar neste trabalho é que tal fato não se deu em decorrência da ideologia dos ministros da Suprema Corte, e muito menos por disparidade de instrumentos processuais à disposição dos atores destes estados. Conforme se ressaltou anteriormente, não há diferença nos instrumentos jurídicos à disposição destes *players*, e seria muito difícil argumentar que os ministros do STF têm ideologia mais propensa a interferir na política sul-rio-grandense do que na política cearense. Sendo assim, parece evidente a conclusão de que a intensa interferência do Supremo na política gaúcha se deu porque os atores políticos sul-rio-grandenses provocaram, por meio de uma mobilização legal organizada e consistente, esta mais frequente intervenção. Os gráficos 7 e 8 ilustram a questão:

Gráfico 7 ADINS relacionadas à política estadual do CE, classificadas de acordo com o resultado do julgamento (esquerda).

Gráfico 8 – ADINS relacionadas à política estadual do RS, classificadas de acordo com o resultado do julgamento (direita)²⁵.



Fonte: gráficos de elaboração do autor, com base em dados extraídos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

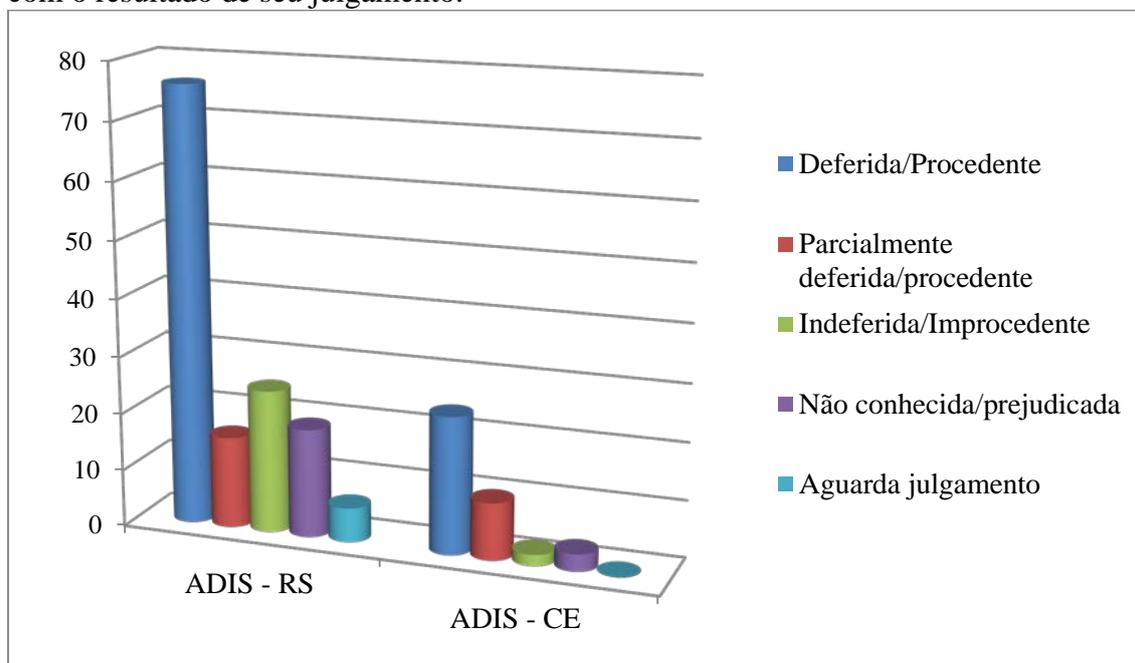
Da leitura dos gráficos percebe-se que o STF esteve disposto a intervir na política de ambos os Estados: em 87% das ações que discutiam uma política cearense, a suprema corte brasileira invalidou total ou parcialmente o texto legal discutido, enquanto que no caso do Rio Grande do Sul, este percentual, ainda que um pouco menor (em torno de 65%) continua sendo elevado. Por outros termos, os dados demonstram que o STF está disposto a participar da política de ambos os estados, e possivelmente mais na política cearense do que na sul-rio-grandense²⁶. Na prática, contudo, a Suprema Corte interferiu em questões políticas sul-rio-grandenses em 86 ocasiões (contadas as ADINS que foram integral ou parcialmente deferidas ou julgadas procedentes), ou seja, uma média de aproximadamente quatro intervenções por ano. No

²⁵ Para a elaboração destes gráficos, levou-se em consideração precipuamente as informações acerca do julgamento liminar das ADINS; somente nas situações em que não foi requerido julgamento liminar é que levou-se em consideração o julgamento de mérito. De qualquer forma, ambas as modalidades foram agrupadas conjuntamente, isto é, se uma ADIN foi liminarmente deferida ou julgada procedente no mérito, foi classificada no primeiro grupo; se foi liminarmente indeferida ou julgada improcedente no mérito, classificou-se na categoria “indeferida/improcedente”.

²⁶ E, vale observar, o STF parece estar muito mais disposto a intervir na política estadual do que na federal, nível governamental em que os percentuais de liminares deferidas ou de julgamentos procedentes de mérito são consideravelmente menores, conforme Viana (1997; 2008 e Taylor e Da Ros, 2008).

caso do Ceará, contudo, o número total de intervenções da Corte invalidando total ou parcialmente um ato normativo foi igual a 34, ou seja, uma média de apenas uma intervenção e meia por ano. O gráfico a seguir sintetiza estas informações:

Gráfico 9: ADINS relativas a discussões estaduais de RS e CE, classificadas de acordo com o resultado de seu julgamento.



Fonte: gráfico de elaboração do autor, com base em dados extraídos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

Fica evidente a conclusão a que se quer chegar. Ao que tudo indica, exatamente como o estudo de Epp (1998) demonstrou, a efetiva intervenção das cortes no *policy-making* de um país ou de um estado está muito mais relacionada ao comportamento dos atores políticos daquele local do que às preferências ideológicas dos juízes ou aos arranjos institucionais disponíveis. É que são estes atores que levam questões políticas aos tribunais, e, quando isto é feito com muita frequência e intensidade, na prática os juízes praticamente não têm outra alternativa senão a de intervir no cenário político por maior número de vezes. A atuação política dos juízes, portanto, está fortemente conectada à quantidade, intensidade e consistência das demandas que os atores fazem desta atuação.

Ou seja, ainda que os juízes tenham importância óbvia no processo de judicialização da política, eles nada poderão fazer se não tiverem casos para decidir. Tribunais, como se sabe, são instituições fundamentalmente passivas. Conforme afirma Epp, questões políticas não chegam aos tribunais por mágica, e para que haja uma

efetiva transferência de prerrogativas políticas ao Poder Judiciário, é imprescindível a existência de uma “*support structure*”, ou seja, de uma estrutura de suporte da sociedade civil que faça com que estas questões sejam levadas às cortes de maneira consistente e reiterada. E a existência desta estratégia de mobilização judicial está diretamente associada à existência de um ambiente de competição política.

4. CONCLUSÕES

Rebecca Chavez (2008: 76) resume com precisão o porquê da associação entre competição e ativismo judicial. Ainda que sua argumentação esteja mais relacionada à competição econômica, não há dúvidas de que o raciocínio se aplica igualmente à competição política.

When there is plurality of strong domestic economic actors in competition with one another, they require a secure way to protect property rights, to enforce contracts, and to mediate economic disputes. Competing economic groups that vie for power push for a mechanism of adjudication. In contrast, the concentration of assets stands in the way of the rule of law; there is no need for a body to adjudicate. In countries where a dominant elite is unified, concentrated ownership of the means of production obstructs the emergence of a neutral referee.

O presente trabalho buscou testar a hipótese de que competição política está relacionada à variável judicialização. Verificou-se que, no Rio Grande do Sul, estado historicamente marcado por possuir grau razoável de competição e pluralismo, houve mais intensa judicialização da política do que no Ceará, local em que o *policy-making* sempre foi dominado por práticas coronelistas e pela hegemonia de pequenos grupos dominantes. É que em um contexto de competição e oposição entre diversos grupos, é esperado que a disputa política se intensifique e extrapole os tradicionais órgãos representativos, pois os atores forçam a intervenção de um terceiro imparcial no jogo político. Por outro lado, em um ambiente em que uma pequena elite concentra capital político, econômico e cultural, surge um regime quase hegemônico, em que são reproduzidos os tradicionais métodos de coronelismo e mandonismo, não havendo espaço para que atores oposicionistas tenham voz ativa no cenário político, seja por meio dos tradicionais órgãos representativos, seja por meio do Judiciário.

Analisando a questão sob um outro enfoque, pode-se argumentar que a judicialização da política, ao fim e ao cabo, nada mais é do que uma consequência

normal e esperada da consolidação do regime poliárquico, tal como caracterizado por Robert Dahl (1971). Para este autor, uma poliarquia depende precipuamente de dois fatores, quais sejam, a oposição e a participação política. O primeiro significa a permissibilidade de se opor ao governo publicamente, e a segunda significa o direito de participar das atividades estatais. Estas duas variáveis, conforme se buscou argumentar neste texto, estão também associadas à judicialização da política, na medida em que esta envolve a participação de uma sociedade ativa, que se usa da judicialização como instrumento para se opor às políticas majoritárias. É possível, portanto, concluir pela associação entre poliarquia e judicialização.

Assim, a judicialização não deve ser necessariamente vista como um fenômeno negativo ou antidemocrático, como argumentaram tantos autores. Antes de estar associado com uma “ditadura dos juízes”, ele pode ser compreendido como um sintoma da intensificação de disputa e de participação políticas, elementos que revelam a existência de um contexto marcado por maior pluralismo e diversidade política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEL, Richard. Legal profession. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

ABRAMO, Cláudio Weber (2010). Tempo de espera no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito GV*, São Paulo, 6 (2), p. 423-442.

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de (2008). Os princípios constitucionais entre deontologia e axiologia: pressupostos para uma teoria hermenêutica democrática. *Revista Direito GV*, São Paulo, 4 (2), p. 493-516.

AMARAL, Gustavo (2010). *Direito, escassez e escolha*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

ARANTES, Rogério Bastos (1997). *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: IDESP/Sumaré/EDUC.

ARANTES, Rogério Bastos (2004). Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP.

ARANTES, Rogério Bastos (2005). Constitutionalism, the Expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs.). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio Gonçalves (2006). Constituição, governo e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 61, pp. 41-62;

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves (2010). Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados [online]*, v. 53, n. 3, pp. 545-585.

ARANTES, Rogério; KERCHE, Fábio (1999). Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 27-41.

BARCELOS, Ana Paula de (2002). *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar.

BARCLEY, Scott; SILBEY, Susan S. (2008). Understanding regime change: public opinion, legitimacy, and legal consciousness.

BARROSO, Luis Roberto (2009). Da falta de efetividade à judicialização efetiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos, e parâmetros para a atuação judicial. *Revista de Direito Social*, v. 34, p. 11-43.

BERNAL-CANO, Natalia. El poder creador del juez en la combinación o mezcla de los procedimientos constitucionales. *Estudios socio-jurídicos [online]*, v. 12, n. 1, pp. 11-34.

BORGES, André (2007). Rethinking State Politics: The withering of state dominant machines in Brazil. *Brazilian political science review*, v. 1 (2), p. 108-136.

BORGES, André (2008). State government, political competition and education reform : comparative lessons from Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, No. 2, pp. 235–254.

BRUST, Leo (2009). A interpretação conforme a constituição e as sentenças manipulativas. *Revista Direito GV*, 5 (2), p. 507-526.

CARDOSO, Gustavo Vitorino (2010). O direito comparado na jurisdição constitucional. *Revista Direito GV*, São Paulo, 6 (2), p. 469-492.

CARMONA, Maurício Espíndola. Articulação política e formação de um governo de coalizão: estudo tópico-teórico da gestão do governo Antônio Britto. *Revista Estudos Legislativos*, v. 3, p. 151-184, 2009.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 115-124, Novembro, 2004.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de. *Revisão abstrata de legislação e a judicialização da política no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de. Revisão judícia e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 161-179, junho, 2007.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de; LEÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, 6 (2), p 399-422.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 12, n. 34, p. 147-156, junho, 1997.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe (2009). Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, pp. 961-1001.

CHAVEZ, Rebecca Bill (2008). The rule of law and courts in democratizing regimes. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

CHUERI, Vera Karam; SAMPAIO, Joanna Maria de Araújo (2009). Como levar o Supremo Tribunal Federal a sério: sobre a suspensão de tutela antecipada n. 91. *Revista Direito GV*, São Paulo, 5 (1), p. 45-66.

CHUERI, Vera Karam; GODOY, Miguel G. (2010). Constitucionalismo e democracia – soberania e poder constituinte. *Revista Direito GV*, 6 (1), p. 159-174.

COUSO, Javier (2004). Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 24, n. 2, p. 29-48.

COUSO, Javier (2005). The judicialization of Chilean politics: the rights revolution that never was. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

CROSS, Frank (2008). Judicial independence. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

DA ROS, Luciano (2008). *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

DA ROS, Luciano (2008a). Fundamentos sócio-políticos do pioneirismo jurisprudencial e da diversificação do espaço jurídico: notas a partir de estudo de caso. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, vol. 109, 2008a. *Revista da Ajuris*, v. 109, p. 217-230.

DA ROS, Luciano (2008b). Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso)*, v. 16, p. 143-160.

DA ROS, Luciano (2012). The Judicialization of Politics, Revisited: A Conceptual Analysis. Paper Presented at the 70th Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.

DOMINGO, Pilar (2004). The judicialization of politics or the politization of the Judiciary: recent trends in Latin America. *Democratization* 11 (1) 104-126.

ENGELMANN, Fabiano. ; CUNHA Filho, Marcio Camargo (2012). Juristas definindo políticas: ações judiciais e política no Rio Grande do Sul na década de 2000. In: *VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política-ABCP*. Gramado RS. Anais do VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política-ABCP, 2012. p. 1-2.

ENGELMANN, Fabiano; CUNHA Filho, Marcio Camargo (no prelo). Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, volume a definir, ano a definir.

EPP, Charles (1998). *The rights revolution :lawyers, activists, and the Supreme Court in comparative perspective*. Chicago and London, Chicago University Press.

EPP, Charles (2008). Law as an instrument of social reform. EPSTEIN, Lee (2008). The U.S. Supreme Court. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel;

CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

EPSTEIN, Lee (2008). The U.S. Supreme Court. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

EPSTEIN, L; KNIGHT, J. (1998). *The choices justices make*. Washington DC, CQ Press

ESPINOSA, Manuel (2005). The Judicialization of Politics in Colombia : The Old and The New. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

FAUNDEZ, Julio (2005). Community Justice Institutions and Judicialization : Lessons from Rural Peru. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

FIGUEIREDO, Ivanilda (2006). *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.

FOSTER, Sheila R.; LENHARDT, R. A. (2008). The racial subject in legal theory. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

GARRETT, Elizabeth. Legislation and statutory interpretation (2008). In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

GARTH, Bryant G (2008). The globalization of the law. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

GEORGE, Robert P. Natural law (2008). In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

GILMANN, Howard (2008). Courts and the politics of partisan coalitions. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

GINSBURG, Tom (2008). The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

GRABER, Mark A (2008). Constitutional law and american politics. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

GROHMANN, Luis Gustavo (2001). O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995-1998. In: SANTOS, Fabiano (org). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

HAIRE, Susan (2008). Relations among courts. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

HALBERSTAM, Daniel (2008). Comparative federalism and the role of the judiciary. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

HARRINGTON, Christine (2008). Informalism as a form of legal ordering. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

HIRSCHL, Ran (2008). The judicialization of politics. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew (2008). Doing courts justice? Studying judicial politics in latin américa. *Perspective on Politics*, v. 4, pp. 741-767.

KORNHAUSER, Lewis A. (2008). The analysis of courts in the economic analysis of law. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

KRAMER, Matthew H. (2008). Rights in legal and political philosophy. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

MACAULAY, Fiona (2005). Private Conflicts, Public Powers : Domestic Violence in the Courts in Latin America. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

MACHADO NETO, Francisco Edilberto Menezes. *Parlamentares e Poder Executivo: o caso do Ceará*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MATHER, Lynn. Law and society (2008). In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

MATTEI, Ugo; PES, Luca G.(2008). Civil law and common law: toward convergence? In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

McCANN, M. (1994). *The Rights at Work: pay, equity reform and the politics of legal mobilization*. Chicago, Chicago University Press

McCANN, Michael (2008). Litigation and legal mobilization. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (2009). *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros.

MOUSTAFA, T. (2003). Law versus the state: the judicialization of politics in Egypt. *Law and Social Inquiry*, i28: 883-930.

NOVKOV, Julie (2008). Law and political ideologies. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano (2009) *A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade dos direitos sociais*. São Paulo: Verbatim.

OLIVEIRA, Fabiana Luci . Justice, Professionalism, and Politics in the Exercise of Judicial Review by Brazil s Supreme Court. *Brazilian political science review*, v. 2, p. 93-116, 2008.

PERDOMO, Rogelio (2005). Judicialization and Regime Transformation: The Venezuelan Supreme Court. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

PASSOS, Manoel Caetano De Araújo. Governos de coalizão em unidades subnacionais: os casos do Paraná e Rio Grande do Sul, uma discussão preliminar (1990-2002). In: *I Seminário Nacional de Sociologia e Política*. Curitiba, 2009.

PILDES, Richard H. The legal structure of democracy. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

PILLAR, Domingo (2005). Judicialization of Politics: The Changing Political Role of the Judiciary in Mexico. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

POSNER, Richard (2003). The anti-hero. *New Republic*, February 24, review of B.A. Murphy, *Wild Bill: the legend life of William O. Douglas*.

PRITCHETT, Herman (1941). Divisions of opinion among justices of the U.S. Supreme Court decision making. *American Political Science Review*, 96: 305-320.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2008). Law and regulation. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

SCHAUER, Frederick (2008). Formalism: legal, constitutional, judicial. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

SCHEINGOLD, S. (1974). *The politics of rights: lawyers, public policy and social change*. New Haven, Yale University Press

SEGAL, Jeffrey A. Judicial behavior. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press, 2008.

SHAPIRO, Martin (2008). Law and politics: the problem of boundaries. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

SHUBERT, Garvey (1959). The certiorari game. In *Quantitative analysis of judicial behavior*. Ed. G. Schubert. New York: Free Press.

SIKKINK, Kathryn (2005). The Transitional Dimension of the Judicialization of Politics in Latin America. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

SMITH, Rogers M (2008). Historical Institutionalism and the study of law. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

SMULOVITZ, Catalina (2005). Petitioning and Creating Rights: Judicialization in Argentina. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

SNYDER, Richard (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n. 1, pp. 93–110.

SPAETH, Harold J. (2008). Reflections about judicial politics. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

SPILLER, Pablo T.; GELY, Rafael (2008). Strategic judicial decision-making. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

STATON, J. K (2004). Judicial policy implementation in Mexico City and Merida. *Comparative politics*, 37: 41-70.

TAVARES, Lúcia L. G (2002). O fornecimento de medicamentos pelo Estado. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral*, 55: 109-110.

TAYLOR, Matthew (2006). Veto and voice in the courts: policy implications of institutional design in the Brazilian judiciary. *Comparative Politics*, vol. 38, n. 3, p. 337-355.

TAYLOR, Matthew (2007). O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 2, p. 229-257.

TAYLOR, Matthew (2008). *Judging Policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

TOMLINS, Christopher (2008). Law and history. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

VALLINDER, Torbjörn (1995). When courts go marching in. In TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press.

VANBERG, Georg (2008). Estabilising and maintaining judicial independence. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

VIANNA, Luis Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.

VIANNA, Luis Werneck. et al. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social, Revista de Sociologia Política da USP*, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.

VIEIRA, Oscar. Supremocracia. *Revista Direito GV*, vol. 4, n. 2, p. 461-464, 2008.

WHITTINGTON, Keith E (2008). Constitutionalism. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

WILSON, Bruce (2005). Changing Dynamics : The Political Impact of Costa Rica's Constitutional Court. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (orgs). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

YALOF, David (2008). Filling the bench. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Political Science*. New York, Oxford University Press.

ZEMANS, Frances (1983). Legal Mobilization: The Neglected Role of Law in the Political System. *American Political Science Review* 77:690-703.