



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Paulo Joaquim da Silva Rodrigues

**A história do conceito de judicialização na ciência política brasileira (1996-  
2014)**

Rio de Janeiro

2016

Paulo Joaquim da Silva Rodrigues

**A história do conceito de judicialização da política na ciência política brasileira  
(1996-2014)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre, ao Programa  
de Pós-Graduação em Ciência Política, da  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro,

Orientador: Prof. Dr. Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo Branco

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

R696 Rodrigues, Paulo Joaquim da Silva.  
A história do conceito de judicialização na ciência política brasileira (1996-2014) / Paulo Joaquim da Silva Rodrigues. – 2016.  
92 f.

Orientador: Pedro Hermilio Villas Bôas Castelo Branco.  
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Judicialização - Teses. 2. Conceitos - História – Teses. 3. Ciência Política – Teses. I. Branco, Pedro Hermilio Villas Bôas Castelo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378(043.2)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Paulo Joaquim da Silva Rodrigues

**A história do conceito de judicialização na ciência política brasileira (1996-2014).**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Data da aprovação: 15 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo Branco (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof. Dr. Fernando De Castro Fontainha  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof. Dr. Ivo Jose de Aquino Coser  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro  
2016

## DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação de mestrado à minha avó Maria de Freitas Silva (*in memoriam*) pelos muitos ensinamentos, em especial, o de que nas lutas políticas ganha-se uma incomensurável dose de honra que é necessária para todos, mas ausente em muitos.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais pelo apoio e compreensão nesta longa e difícil jornada que é a vida acadêmica.

À minha família sempre presente em todos os momentos, sejam eles tristes ou felizes.

Aos discentes, docentes e funcionários que fazem do Instituto de Estudos Sociais e Políticos um dos centros mais importantes de pesquisas do Brasil e, um verdadeiro bálsamo em momentos de tormentas políticas e dificuldades burocráticas.

Ao meu orientador, Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo Branco, pela paciência, confiança e empenho depositados em mim durante esta pesquisa. Espero fazer jus de merecer este esforço nesta e em pesquisas vindouras.

Ao Prof. Fernando Fontainha pelas indicações essenciais que permitiriam um amadurecimento da perspectiva deste trabalho.

À minha prima Marina pela ajuda técnica, teórica e principalmente emocional durante todo este processo.

À Ana Luiza (Dadá) pela ajuda e carinho de sempre.

Ao meu amigo Luís Felipe por ter tido a paciência de ler tantas vezes sobre *judicialização*.

Aos colegas de turma que se tornaram amigos, tenho certeza que vocês serão grandes nomes da ciência brasileira: Evandro, Felipe, Larissa, Leonildes (Leo), Lívia, Nicolle, Pedro, Taisa e Violeta.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo apoio fundamental para a realização desta pesquisa.

À vida que nem sempre é como eu gostaria, mas, continuamente, melhor do que eu mereço.

## RESUMO

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. *A história do conceito de judicialização na ciência política brasileira (1996-2014)*. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Há vinte e um anos Tate e Vallinder (1995) cunharam a expressão *judicialization of politics*. No Brasil, o termo teve o seu primeiro uso no estudo de Marcus Faro de Castro (1996), *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. A partir da publicação de *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Vianna *et al.* (1999), a expressão passou a ser amplamente utilizada nas pesquisas referentes às relações entre instituições judiciárias e Política. Todavia, as definições, sentidos e prognósticos contidos nessas pesquisas mostram-se profundamente discrepantes. *A judicialização da política* apresenta-se como um termo polissêmico. Esta dissertação busca empreender a história do conceito de *judicialização da política*, na ciência política brasileira, tendo como objetivo o mapeamento das diferentes acepções e sentidos de tal termo. O recorte temporal se dá entre 1996 e 2014. O escopo geral da pesquisa consiste, portanto: em um primeiro capítulo de revisão e apropriação metodológica; um segundo capítulo de análise de dissertações e teses sobre *judicialização da política*, produzidas em programas de pós-graduação em ciência política no Brasil; e um terceiro capítulo de análise de suas principais definições e sentidos. Por fim, a *judicialização da política* é entendida como um **conceito político** e são identificadas cinco camadas de significado concernentes ao seu campo semântico na Ciência Política brasileira.

Palavras-chave: Judicialização da política. História dos conceitos. Instituições judiciárias.

## ABSTRACT

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. *The history of the concept of judicialization in Brazilian political science (1996-2014)*. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Twenty-one years ago Tate and Vallinder (1995) coined the term judicialization of politics. In Brazil, the term was first used in the study of Marcus Faro de Castro (1996), *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. Since the publication of *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Vianna et al. (1999), the expression has become widely used in the research on relations between judicial institutions and politics. However, the definitions, meanings and prognoses contained in these researches are profoundly disagreeable. The judicialization of politics presents itself as a polysemic term. This dissertation seeks to undertake the history of the concept of judicialization of politics in Brazilian political science, with the objective of mapping the different significations and meanings of that term. The temporal cut occurs between 1996 and 2014. The general scope of the research consists, therefore: in a first chapter of review and methodological appropriation; a second chapter of analysis of dissertations and theses about judicialization produced in post-graduate programs in political science in Brazil; and a third chapter of analysis of its main definitions and meanings. Finally, the judicialization of politics is understood as a political concept and five layers of meaning concerning its semantic field in Brazilian Political Science are identified.

Keywords: Judicialization of politics. History of concepts. Judicial institutions.

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	9
1	OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA APLICAÇÃO DO MÉTODO DA <i>HISTÓRIA DOS CONCEITOS</i> PARA A ANÁLISE DAS TEORIAS DE <i>JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA</i> NO BRASIL.....	12
1.1	<i>A história dos conceitos [Begriffsgeschichte]</i> de Reinhart Koselleck.....	12
1.2	<i>A história dos conceitos</i> como um método para a análise das teorias de <i>judicialização da política</i> no Brasil.....	17
1.3	A polissemia do conceito de <i>judicialização da política</i> .....	18
1.4	Conceitos antitéticos e conceitos paralelos.....	20
1.5	O conceito de <i>judicialização da política</i> sob o aspecto temporal e as fontes para a análise.....	22
2	ANÁLISE DAS DISSERTAÇÕES E TESES DA CIÊNCIA POLÍTICA SOBRE A <i>JUDICIALIZAÇÃO</i> (2008 – 2014).....	24
2.1	<i>A judicialização</i> na governança eleitoral.....	27
2.2	<i>A judicialização</i> nos mandados de injunção e nas ações direta de inconstitucionalidade por omissão.....	32
2.3	Revisão e crítica teórico-empírica da <i>judicialização</i> .....	35
2.4	<i>A judicialização</i> nas ações coletivas.....	37
2.5	<i>A judicialização</i> nas políticas públicas da área da saúde.....	38
2.6	<i>A judicialização</i> como estratégia política.....	39
2.7	<i>A judicialização</i> nas políticas econômicas, regulação, identidades sociais e política externa.....	41
2.8	As definições e sentidos da <i>judicialização da política</i> .....	44
3	O CAMPO SEMÂNTICO DA <i>JUDICIALIZAÇÃO</i> NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA.....	47
3.1	<i>A judicialization of politics</i> de C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder.....	47
3.2	<i>A judicialização da política</i> como <i>Revolução Processual do Direito</i> de Luiz Werneck Vianna.....	53
3.3	<i>A judicialização da política</i> e a política <i>judicializada</i> de John Ferejohn....	62
3.4	As três faces da <i>judicialização</i> de Ran Hirschl.....	68

3.5	<b>A <i>judicialização</i> como estratégia política em Taylor e Da Ros.....</b>	71
3.6	<b>As camadas semânticas da <i>judicialização</i> na ciência política brasileira</b>	74
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	78
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	82
	<b>APÊNDICE A – Bancos de dissertações e teses consultados.....</b>	91

## INTRODUÇÃO

As relações entre instituições judiciárias e **Política** têm sido alvo de intensa análise acadêmica no Brasil, mormente o período democrático pós-1988. As pesquisas sobre essa relação fizeram uso assíduo do termo *judicialização da política*. A expressão foi cunhada por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder no livro *The Global Expansion of Judicial Power*, publicado em 1995<sup>1</sup>. A publicação é composta pela compilação de alguns trabalhos apresentados na Conferência de Forlí, realizada em 1992, pelo Comitê de Pesquisa em Estudos Judiciais Comparados da Associação Internacional de Ciência Política. Nesse encontro, pesquisadores de várias nacionalidades apresentaram trabalhos relativos às causas e efeitos da expansão da atuação de instituições judiciárias. No Brasil, o primeiro emprego da expressão ocorre no estudo de Marcus Faro de Castro (1996), *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. A ampliação das discussões e pesquisas sobre o tema ocorrem com a publicação de *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, em 1999, pesquisa de Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Burgos.

A despeito do grande número de pesquisas empíricas<sup>2</sup>, esparsos foram os esforços de investigação das definições teóricas da *judicialização da política*. Em pesquisa anterior (RODRIGUES, 2015) — *A judicialização da política e os diferentes modelos de análise do processo de expansão de instituições judiciárias em arenas políticas no Brasil* — busquei explicitar os entendimentos teóricos da *judicialização* presentes em alguns aspectos das pesquisas brasileiras. As definições, sentidos e prognósticos não só demonstraram-se diferentes, mas também conflitantes. A pesquisa de Vianna *et al.* (1999) entende que a *judicialização da política* é causada pela provocação da sociedade civil ao Judiciário, que seria reativo aos anseios sociais. Em perspectiva oposta, no livro

---

<sup>1</sup> Alguns trabalhos já haviam sido publicados no volume 15, número 2, da *Internacional Political Science Review* em abril de 1994.

<sup>2</sup> As seguintes pesquisas têm grande ênfase empírica, separadas por temas de análise: governança eleitoral (MARCHETTI, 2008), (LIMA, 2011), (ABREU, 2012), (ZALAMENA, 2013), (FANTINEL, 2014) e (JUNIOR, 2014); mandados de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão (MANEGHETTI, 2008), (RAMOS, 2010) e (GUIMARÃES, 2011); ações coletivas (FERNANDES, 2011) e (GOTTIEB, 2011); políticas públicas na área da saúde (ROQUETE, 2010), (MARCHETTI & OLIVEIRA, 2013) e (MINERVI, 2014); estratégia política (FILHO, 2013), (KAMINSKI, 2013); política econômica (NAPOLITANO, 2008); agências reguladoras (VERONESE, 2011); identidades sociais (SILVA, 2011); política externa (LEÃO, 2012), dentre outros temas.

*Ministério Público e Política no Brasil*, Rogério Arantes (2002) propõe que há um *ativismo judicial* dos promotores e procuradores, o que põe em marcha o processo de *judicialização da política* no Brasil. Em comum nessas pesquisas são a constatação da existência de um processo e a utilização do termo *judicialização da política* para sua análise, porém, em sentidos claramente opostos.

A divergência de sentidos apontada acima não é a única. Como será observado ao longo da dissertação, a *judicialização da política* possui um amplo aspecto polissêmico. O estudo dessas diferentes significações contidas em um mesmo termo se faz relevante, dado a notoriedade da *judicialização* na pesquisa de vários campos temáticos. As discordâncias entre os estudos podem estar contidas não somente nas análises empíricas e nos objetos específicos, mas também nas acepções teóricas.

Esta dissertação tem por objetivo empreender a história do conceito de *judicialização da política*, na ciência política brasileira. Busca-se organizar as discrepantes interpretações e prognósticos da *judicialização* em estratos semânticos. O recorte temporal se dá entre 1996 e 2014 e se justifica em virtude de duas razões. A primeira concerne, como se observou, ao seu primeiro uso. A segunda pela notável recorrência da utilização da expressão nas pesquisas sobre a relação entre instituições judiciárias e Política, a partir da publicação de *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, em 1999, de Vianna *et al.*. O escopo geral da pesquisa consiste, portanto: em um primeiro capítulo de revisão e apropriação metodológica; um segundo de análise das produções da ciência política brasileira acerca da *judicialização da política*; e, um terceiro de análise de suas principais definições e sentidos. Por fim, são identificadas cinco camadas de significado concernentes ao campo semântico da *judicialização* na Ciência Política brasileira.

No primeiro capítulo será feita uma revisão e apropriação metodológica da *história dos conceitos* [*Begriffsgeschichte*] de Reinhart Koselleck. Busca-se identificar os limites e as possibilidades deste método, no que se refere à análise do termo *judicialização da política* na ciência política brasileira. Os elementos constituintes da metodologia serão apresentados e discutidos. Por meio de aspectos teóricos produzidos nas pesquisas sobre *judicialização*, pretende-se sustentar a viabilidade da utilização de tal método na presente pesquisa. O capítulo sustentará que a *judicialização* deve ser entendida como

um **conceito político** e que esse enfoque permitirá a compreensão do debate em torno do conceito.

O segundo capítulo é uma análise de pesquisas produzidas nos programas de pós-graduação em ciência política no Brasil. A amostra de pesquisa é constituída por dissertações e teses, defendidas no período de 2008 a 2014. O capítulo pretende: 1) explicitar as definições e sentidos da *judicialização* adotados em cada pesquisa; 2) apontar as acepções dos conceitos paralelos, *ativismo judicial* e *politização da justiça*, caso existam; 3) identificar os principais autores que fornecem substrato teórico às pesquisas analisadas.

O terceiro capítulo dedica-se à análise dos autores que foram indicados no segundo capítulo, mais especificamente, busca-se investigar os textos desses autores no que concerne à *judicialização da política* e que foram utilizados como referências para as pesquisas analisadas. Pretende-se identificar as camadas semânticas por meio de três aspectos: temporalidade; democracia; e protagonismo. Os autores serão analisados da seguinte forma: C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder; Luiz Werneck Vianna; John Ferejohn; Matthew Taylor e Luciano Da Ros. Por meio dessa análise objetiva-se catalisar os entendimentos acerca da *judicialização* em cinco camadas semânticas.

## **1. OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA APLICAÇÃO DO MÉTODO DA HISTÓRIA DOS CONCEITOS PARA A ANÁLISE DAS TEORIAS DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL.**

O presente capítulo pretende analisar a metodologia da *história dos conceitos*, de Reinhart Koselleck, com o objetivo de identificar os limites e possibilidades de sua utilização para a investigação do termo *judicialização da política* no Brasil. Os elementos constituintes da metodologia serão apresentados e discutidos. Por meio de aspectos teóricos produzidos nas pesquisas acerca da *judicialização*, pretende-se sustentar a viabilidade da utilização de tal método na presente pesquisa.

### **1.1 A *história dos conceitos* [*Begriffsgeschichte*] de Reinhart Koselleck**

A *história dos conceitos* é uma metodologia que tem sua origem na história reflexiva da filosofia e do pensamento social e político. Este prisma de análise propõe o estudo da história por meio da utilização conjunta das perspectivas diacrônicas e sincrônicas. Tal metodologia apresenta-se como uma alternativa a enfoques como o historicismo da Escola de Cambridge, vertente que tem como principal interlocutor Quentin Skinner. Não se tratam de teorias rivais, recentes pesquisadores visam empreender um diálogo entre as mesmas. A diferença preponderante entre estas vertentes é a de que a Escola de Cambridge tem sua teoria alicerçada no sincronismo (JASMIM, 2005, p.32). A análise sincrônica visa à compreensão das acepções de um conceito em relação ao seu contexto histórico de origem e somente neste contexto. Destarte, o conceito estaria fincado no período histórico pertencente.

A proposta de Koselleck preconiza uma interpretação que articule o método sincrônico com o diacrônico. A análise diacrônica consiste no estudo das transformações e adições de significado que um conceito adquiriu ao longo da história. Todavia, o conceito seria único, sua cunhagem está ligada a um determinado significado em um delimitado tempo histórico. Uma importante observação é que o conceito não tem história, o que de fato

tem história é a sua recepção. A história da recepção de um conceito é possível em razão da existência de *estruturas semânticas*, que perpassam o tempo histórico. Deste modo, são complementares as duas perspectivas de análise e, por conseguinte, através delas torna-se possível a compreensão do *campo semântico*.

Portanto, o que a semântica indica é que ela é repetível. Trata-se de estruturas lingüísticas que se repetem e cuja repetição é necessária para que o conteúdo seja compreensível, ainda que uma única vez. Eu só posso ser compreendido se um mínimo de repetição da semântica estiver pressuposto. E assim os senhores têm uma outra possibilidade da história, a ser pensada não apenas de forma linear sucessiva. Devemos partir teoricamente da possibilidade de que em cada uso pragmático da linguagem (Sprachpragmatik), que é sempre sincrônico, e relativo a uma situação específica, esteja contida também uma diacronia. Toda sincronia contém sempre uma diacronia presente na semântica, indicando temporalidades diversas que não posso alterar. E aqui situa-se o ponto que pode sustentar minha defesa de uma história dos conceitos: ela pode ser escrita, posto que em cada utilização específica (situative Verwenduog) de um conceito, estão contidas forças diacrônicas sobre as quais eu não tenho nenhum poder e que se expressam pela semântica. As mudanças neste campo são muito mais lentas do que no campo do uso pragmático da língua (KOSELLECK, 1992, p.141).

Antes de empreender uma análise mais profunda do campo semântico, faz-se jus analisar a concepção de Koselleck sobre o tempo histórico, e das suas categorias fundantes, posto que estas infligem efeitos nos conceitos, mormente nos *conceitos políticos*. A metodologia koselleckiana aponta para o estudo do tempo histórico através das categorias de “espaço de experiência” e “horizonte de expectativa”. O tempo histórico seria um resultado da tensão entre estas categorias (KOSELLECK, 2006, p.308). O espaço de experiência é o “passado atual”, conglomerado de experiência passadas, por meio das quais é possível criar prognósticos, guiar condutas de ações, elaborar estratégias etc, tendo em vista um objetivo. Em suma, é o passado como fonte para a previsão de resultados futuros, mediante as ações presentes (*Idem*, pp.309-310). O horizonte de expectativas é o “futuro presente”, conjunto de expectativas, esperanças, desejos etc, os quais ainda não foram realizados, em vias de se concretizar, no futuro, pelas projeções e aceções do presente (*Ibidem*, p.310).

A modernidade teria como característica o aumento da cisão entre espaço de experiência e horizonte de expectativas. Este processo de afastamento das duas categorias seria entendido por Koselleck como “temporalização”. Traço notório deste processo inaugurador da modernidade seriam os *conceitos políticos*, dotados de prognósticos não mais determinados pelo espaço de experiência, ou seja, fora da lógica da *historia magistra vitae*. O autor alemão marca o período de 1750 a 1850, batizado de *Sattelzeit* — “tempo de cela” (KOSELLECK, 2014, p.281) —, como o momento de transição e,

por conseguinte, de aumento da distância entre experiência e expectativa. Os prognósticos — contidos nas novas camadas de significado dos *conceitos políticos* — possuíam, doravante, a capacidade de alterar o espaço de experiência no momento de seu enunciado e, por meio desta ruptura, descortinava-se um novo horizonte de expectativas.

A ocorrência deste efeito de ruptura do espaço de experiência, resultante dos prognósticos contidos nas novas camadas semânticas de *conceitos políticos*, torna-se explícito com a análise das *estruturas semânticas* do conceito de *revolução*. O conceito era associado a uma lógica cíclica (KOSELLECK, 2006, p.63), na qual haveria uma alternância previsível entre formas de governo. No período histórico anterior a Revolução Francesa, o termo *revolução* estava associado ao movimento circular dos planetas em torno do sol. O ciclo político da *revolução* era baseado nas constituições aristotélicas e suas formas degeneradas, deste modo: *monarquia* — *tiranía* — *aristocracia* — *oligarquia* — *democracia* — *oclocracia*.

Para LeRoy, a primeira dentre todas as formas de governo era a monarquia, a qual, uma vez transmutada em tirania, era dissolvida pela aristocracia. Segue-se o conhecido esquema, segundo o qual a aristocracia transforma-se em oligarquia, deposta a seguir por uma democracia, a qual, por fim, degenera na forma decadente de uma oclocracia, dominação pelas massas. Nesse ponto ninguém mais governa de fato, e o caminho para a dominação por um único indivíduo encontra-se novamente livre. Inicia-se novamente o velho círculo. Trata-se aqui de um modelo de revolução que, em grego, foi compreendido como *metábole tôn politeiôn* ou como *anakyklosis tôn politeiôn*\* e que se nutria da experiência de que toda a forma de convivência política é, por fim, limitada. Cada mudança conduz a uma forma de governo já conhecida, sob a qual os homens são obrigados a viver. Seria impossível romper esse círculo natural (*Idem*, pp.63 – 64).

A Revolução Francesa altera profundamente esse entendimento. Uma nova camada de significado surge no campo semântico do conceito de *revolução*. Ocorre uma “humanização” da *revolução* que passa a estar sob o controle dos homens. A *revolução* não aponta mais para uma repetição de formas de governos, mas para um futuro contingencial, desconhecido, cuja tarefa de entendê-lo e dominá-lo seria da Política. Nos termos de Koselleck: “A revolução, com certeza, não mais conduz de volta a situações anteriores; a partir de 1789 ela conduz a um futuro a tal ponto desconhecido, que conhecê-lo e dominá-lo tornou-se uma contínua tarefa da política”. (*Ibidem*, pp. 68-69).

A análise de *estruturas semânticas*, possibilitada pela teoria koselleckiana, é o principal esteio de nossa escolha metodológica. O autor alemão sustenta que existem estruturas

semânticas básicas que possibilitam a comunicação. No que concerne ao conceito, no momento de sua cunhagem, encontra-se associado a um sentido específico, ou seja, a uma camada semântica. Faz-se jus, antes de adentrar nas especificidades das estruturas semânticas, uma breve apresentação da definição de conceito para Koselleck. A constituição do conceito origina-se da tríade: palavra (significante) — significado (os) — objeto (real ou ideológico). O conceito, portanto, é a palavra atrelada a um ou mais significados — camadas semânticas — com o fim de identificar um objeto, em sentido amplo, real ou ideológico.

A especialização metodológica da história dos conceitos, os quais se expressam por palavras, requer um fundamento que possa diferenciar as expressões "conceito" e "palavra". Ainda que o triângulo linguístico constituído por "significante" (designação), "significado" (conceito) e "coisa"\* seja usado em suas mais diferentes variantes, no campo das ciências históricas existe, do ponto de vista pragmático, uma diferença sutil: a terminologia social e política da língua que se examina conhece uma série de expressões que, por causa da exegese da crítica de fontes, podem ser caracterizadas como conceitos. Todo conceito se prende a uma palavra, mas nem toda palavra é um conceito social e político. Conceitos sociais e políticos contêm uma exigência concreta de generalização, ao mesmo tempo em que são sempre polissêmicos. A par disso, são entendidos pelas ciências históricas sempre como palavras, pura e simplesmente (*Ibidem*, p.108).

A existência conceitual, por conseguinte, é única. Em outros termos, o conceito e seu significado originários são um ponto fixo no processo histórico. Esta é a razão pela qual o autor afirmar que o conceito não tem história. Sem embargo, a sua recepção tem, as *estruturas semânticas* que perpassam os momentos históricos possuem um caráter, por assim dizer, “trans-histórico”.

There is, however, another point that has to be confronted in any attempt to reconstruct the history of concepts. We may well ask ourselves if concepts change at all. Let us briefly look at what can be termed the linguistic triangle. There are, first of all, words. These words have meanings. The meanings, in turn, are related to realities or objects. What kind of realities or objects — ideological or empirical — is unimportant for our present purposes. What matters here is that as soon as a word is used with specific meaning and reference to a specific reality, it is unique. (...). What happens, strictly speaking, is that subsequent readers of Aristotle give the concept a different meaning and application. **Aristotle's concept has no history, its reception does**<sup>3</sup> (KOSELLECK, 1994, p.8).

---

<sup>3</sup> “Há, no entanto, outro ponto que deve ser enfrentado em qualquer tentativa de reconstruir a história dos conceitos. Podemos nos perguntar se os conceitos mudam. Vejamos brevemente o que pode ser chamado de triângulo linguístico. Primeiro de tudo, existem palavras. Essas palavras têm significados. Os significados, por sua vez, estão relacionados a realidades ou objetos. Que tipo de realidades ou de objetos - ideológicos ou empíricos - não é importante para nossos propósitos atuais. O que importa aqui é que assim que uma palavra é usada com significado específico e em referência a uma realidade específica, ela é única. (...). O que acontece, estritamente falando, é que leitores subsequentes de Aristóteles dão ao

Portanto, o campo semântico de um conceito é composto por camadas de significado que atravessam períodos históricos. O que possibilita a análise deste campo seria, como visto antes, a articulação das perspectivas sincrônicas e diacrônicas. A análise sincrônica é capaz de identificar uma ou mais camadas de significado de um conceito no contexto histórico específico de sua cunhagem. O enfoque diacrônico permite a análise das transformações que o campo semântico de tal conceito sofreu ao longo da história.

O princípio diacrônico faz da história dos conceitos um campo próprio de pesquisa que deve, do ponto de vista metodológico, deixar de considerar, em um primeiro momento, os conteúdos extralingüísticos — entendidos como o campo específico da história social. Os processos de permanência, alteração ou ineditismo dos significados lexicais devem ser compreendidos, antes que esses significados possam ser tomados como indicadores dos conteúdos extralingüísticos que recobrem, antes que possam ser empregados na análise das estruturas sociais ou de situações de conflito político (KOSELLECK, 2006, p.106).

A partir deste prisma é possível identificar as camadas temporais de significado contidas no campo semântico de determinado conceito. Ademais, assevera-se que por não se manter fincado em uma perspectiva sincrônica, não há uma substituição de significado. As camadas semânticas se conglomeram em determinado conceito, de forma que seus significados podem ser acessados de forma simultânea, sem a necessária exclusão de qualquer um deles. A título de exemplo, é esta a possibilidade de referir-se ao conceito de *revolução* tanto em sua perspectiva moderna, apontando para um futuro contingencial, como fazer referência ao seu sentido de *ciclo*, o que corrobora a proposição de que as estruturas semânticas perpassam os períodos históricos.

Portanto, a investigação do campo semântico de cada um dos conceitos principais revela um ponto vista polêmico orientado para o presente, assim como um componente de planejamento futuro, ao lado de determinados elementos de longa duração da constituição social e originários do passado. O sentido da frase de Hardenberg só é de fato extraído a partir da organização de todos esses elementos. Na multiplicidade cronológica do aspecto semântico reside, portanto, a força expressiva da história (*Idem*, p.101).

## **1.2 A história dos conceitos como um método para a análise das teorias de judicialização da política no Brasil**

---

conceito um significado e uma aplicação diferentes. O conceito de Aristóteles não tem história, sua recepção tem”. Tradução nossa.

A primeira utilização do termo *judicialização da política* (*judicialization of politics*), nos estudos as relações entre instituições judiciárias e Política, teria ocorrido há vinte anos, nos trabalhos de C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder, presentes no livro *The Global Expansion of Judicial Power*. A terminologia *judicialização da política* teve sua entrada no Brasil na pesquisa de Marcus Faro de Castro (1996), *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. A inserção nas ciências sociais ocorre com a obra *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, em 1999, de Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios da Cunha Melo e Marcelo Burgos. Posteriormente, a *judicialização da política* tornou-se uma vasta agenda de pesquisa, englobando suas possíveis manifestações nas mais variadas áreas, e, consolidando-se como a principal conceituação para estudos da relação entre instituições judiciárias e Política.

Como discutido em pesquisas anteriores (RODRIGUES, 2015 e 2015a), o conceito apresenta aspecto polissêmico. A polissemia conceitual da *judicialização* também é ressaltada nas pesquisas de Daniel Abreu (2012) e Jeferson Mariano Silva (2011). Como exemplificação, pode-se citar a acepção da *judicialização da política* como um processo de fortalecimento democrático, interpretação presente em Vianna *et al.* (1999) e a percepção da mesma como um enfraquecimento da autonomia da sociedade civil, presente em *O Ministério Público e a Política no Brasil* de Rogério Arantes (2002). Busca-se demonstrar que a *judicialização da política* preenche as categorias básicas para que possa ser analisada como um *conceito político*, tendo como embasamento a metodologia da *história dos conceitos*.

Os conceitos políticos, segundo Koselleck, são necessariamente polissêmicos e dotados de pouca clareza, em outros termos, apresentam uma variada gama de significados. Como descrito anteriormente pelo tripé linguístico — palavra-significante; significado (s); e, objeto real ou ideológico. Destarte, no que é concernente ao significado, o conceito refere-se a uma pluralidade semântica. A *judicialização da política* preenche este aspecto, como exemplificaremos abaixo em pesquisas previamente analisadas.

### **1.3 A polissemia do conceito de *judicialização da política***

As acepções de Tate e Vallinder (1995) contemplam duas principais variáveis: 1) a inclinação do juiz a “judicializar”, em outras palavras, a existência ou não de um *ativismo judicial*; 2) a concordância ou discordância entre a orientação política do magistrado e das instituições majoritárias. A atuação do Poder Judiciário ocorreria, somente, se a primeira variável fosse positiva, isto é, se houvesse *ativismo judicial* (TATE & VALLINDER, 1995).

A teoria presente em Vianna *et al.* (1999) e Vianna e Burgos (2002) sustenta que a *judicialização*, interpretada como *revolução processual do direito*, ocorreria por via de provocações da sociedade civil e das instituições majoritárias feitas ao Poder Judiciário, transformando as últimas em uma arena de disputa por políticas públicas. Não há *ativismo judicial* nem nos resultados empíricos da pesquisa e nem no instrumento teórico dos autores. Argumenta-se, portanto, que há uma ruptura teórica entre Tate e Vallinder e Vianna *et al.* (1999).

Nesse sentido, a judicialização da política, entre nós, longe de enfraquecer o sistema dos partidos, em especial os da esquerda e da oposição, tende a reforçá-lo, na medida, na medida em que propicia — é verdade que no campo predominantemente do direito e dos seus procedimentos — uma conexão entre a democracia representativa e a participativa, para o que concorrem as ações públicas, em que a cidadania se encontra legitimada para deflagar o processo judicial contra as instituições de poder. Tem-se, assim, uma judicialização da política cuja origem está na descoberta, por parte da sociedade civil, da obra do legislador constituinte de 1988, e não nos aparelhos institucionais do Poder Judiciário, tal como se verá adiante (VIANNA *et al.*, 1999, p.43).

A pesquisa de Alexandre Veronese (2009), (2011) e (2012) parte da compreensão de *judicialização da política* apresentada em Vianna *et al.* (1999), unindo essa à teoria do direito responsivo de Nonet e Selznick, combinada com o “*legal mobilization*” de Michael McCann. Elaborado este arcabouço teórico, Veronese analisou as ações judiciais impetradas por consumidores, contra empresas privadas do setor de telecomunicações.

O conceito de judicialização da política não poder ser determinado tão somente pelo atingir de objetivos. Ele tem a ver com a mobilização social para alterar ou barra políticas, certamente. Mas ele também se relaciona com a insurgência simbólica, que inclui o Poder Judiciário como parte relevante do processo político e institucional. Conforme descrito por Ran Hirschl, podemos localizar três esferas da judicialização. A primeira é simbólica e tem a ver com a expansão da lógica judiciária para outros setores do Estado e da vida social. Pode-se indicar que seria a expansão dos procedimentos e ritos — típicos do processo judicial — para áreas que eram infensas a eles. A segunda esfera é a determinação das políticas públicas pelo Poder Judiciário, em substituição aos espaços antes ocupados pelo Executivo, Legislativo e até por

organismos da sociedade civil e da vida internacional. A terceira esfera — típica dos tribunais centrais — se refere ao que o autor denomina de mega-políticas (—mega-politics!), que é a sua interveniência em processos amplos de mudança social e estatal (VERONESE, 2011, pp.252-253).

O autor concluiu que a agência reguladora teria alterado as regras do setor, após a pressão do Poder Judiciário. O mesmo não agiria na arena política, mas, através da insurgência judicial da sociedade civil que se decantaria em um arcabouço de princípios coerentes, o Poder Judiciário seria tendenciado a pressionar a administração pública que, de fato, realizaria as mudanças. A *judicialização da política* seria indireta e com um Judiciário reativo, isto é, não há *ativismo judicial*.

A pesquisa de Vanessa Elias de Oliveira (2005) — *Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?* — recuperou o entendimento de *judicialização da política* de Tate e Vallinder (1995), realizou uma segmentação temporal no mesmo, construindo o seu *ciclo da judicialização*, no qual as etapas — *politização da justiça*, julgamento de liminar, e atuação efetiva do Poder Judiciário — deveriam ser completadas para a ocorrência de *judicialização da política*.

Tratarei a judicialização como um processo de três fases, que implica: primeiramente no acionamento do Judiciário através do ajuizamento de processos — ou *politização da justiça*; em segundo lugar, no julgamento do pedido de liminar (quando houver); e, por fim, no julgamento do mérito da ação<sup>1</sup>, que enseja a *judicialização da política* propriamente dita. Este é o que chamarei aqui de *ciclo da judicialização* (OLIVEIRA, 2005, p.560).

A autora concluiu que não ocorre *judicialização da política* no caso das privatizações, realizadas pelo Plano Nacional de Desestatizações, durante a década de 1990. Embora ocorra um questionamento sobre o processo de venda, por vias judiciárias, o mesmo só consistiria na primeira etapa do seu *ciclo da judicialização*, a saber, a *politização da justiça*. Este ponto divergente é apontado na tese de Veronese, o qual pretende abarcar dimensões simbólicas da *judicialização*. Contudo, tais dimensões não estão presentes em Oliveira, assim como, não estão presentes no modelo do qual a mesma parte, o *judicialization of politics* de Tate e Vallinder.

O ponto de consonância entre os autores — Oliveira e Veronese — encontra-se no que concerne ao *ativismo judicial*. Ambos consideram inexistente qualquer ativismo por parte do Poder Judiciário no processo *judicialização da política* brasileiro. Ainda assim, onde Veronese enxerga provocação e reação, Oliveira somente identifica a primeira.

O *ativismo judicial* é inerente a *judicialização da política* para Arantes (2002). Por meio de uma pesquisa empírica com membros do Ministério Público, Arantes formulou seu modelo de *voluntarismo político*, entendido como uma ideologia ativista e endógena aos promotores e procuradores. Articulado com a teoria de Tate e Vallinder, a *politização da justiça* e a *judicialização da política* constituem o modelo de Arantes para analisar o Ministério Público e a sua atuação política.

Nesse sentido, nossa abordagem do fenômeno da judicialização da política difere um pouco daquele mais utilizado pela análise política atual, apoiada basicamente na proposta de Vallinder e Tate. Segundo esses autores, a judicialização da política se caracterizaria pelo duplo processo 1) de expansão do sistema de justiça em detrimento do sistema político, à medida que as instituições judiciais conquistam a prerrogativa de tomar decisões sobre assuntos políticos e 2) de incorporação dos métodos de decisão judicial por outros organismos não pertencentes ao sistema de justiça. Nossa abordagem da judicialização da política não incluí essa segunda dimensão por considerá-la inespecífica e secundária. Na verdade, trabalharemos apenas com a primeira dimensão, mas subdividindo-a nas duas vertentes apontadas acima: uma institucional, que trata da nova interface entre os sistemas político e de justiça, e uma substantiva, que focaliza o ativismo judicial dos integrantes do Ministério Público (ARANTES, 2002, pp.14-15).

Arantes concluiu que uma instituição politizada do sistema de justiça, o Ministério Público, estaria pondo em marcha a *judicialização da política* no Brasil pela prática de seu alegado *voluntarismo político*. Promotores e procuradores estariam realizando tal processo a despeito da própria sociedade civil que teria em seu ideário o Ministério Público como seu protetor. Destarte, o fenômeno seria identificado como uma *politização da justiça* que resultaria numa *judicialização da política*. Em seus termos: “A crescente judicialização dos conflitos políticos municipais ocorre em grande medida pela atuação engajada dos promotores de justiça locais” (*Idem*, p.250).

#### 1.4 Conceitos antitéticos e conceitos paralelos

O processo de análise de contra conceitos, ou conceitos antitéticos, é essencial para o método da *história dos conceitos*. Em uma análise primária, este elemento metodológico, apresentar-se-ia como problemático no que tange a *judicialização da política*. Com efeito, o termo que figuraria como conceito antitético da *judicialização da política* seria a *politização da justiça*. Sem embargo, os sentidos atribuídos à *politização da justiça* estão: 1) incluídos no campo semântico de *judicialização da*

*política*; 2) não se contrapõe à explicação do fenômeno, fornecida pela *judicialização* e, em algumas pesquisas, aparece como parte da mesma.

Nada obstante, a *história dos conceitos* não fica restrita aos contra conceitos como fontes de análise de um campo semântico. A teoria koselleckiana pode abarcar os chamados *conceitos paralelos*. A perspectiva aqui adotada entende a *politização da justiça* como um conceito paralelo à *judicialização da política*, em razão de sua utilização concomitante, polissemia compartilhada e, pela mesma estar cerceada ao campo semântico da *judicialização da política* nas acepções pesquisadas.

Os antônimos de cada termo devem ser também investigados, de modo que se possa evidenciar os antagonismos do ponto de vista político, assim como os agrupamentos religiosos ou sociais que se formaram no âmbito das possibilidades do Estado federativo. E preciso ainda interpretar os neologismos; deve-se perguntar, por exemplo, por que o termo federalismo, herdado do século XVIII, nunca se tornou um conceito central do direito constitucional alemão no século XIX. Não é possível verificar o valor de um termo como "conceito" válido para o complexo social ou para as confrontações políticas sem incluir os conceitos paralelos ou contrários, sem se reportar a uma ou outra noção geral ou particular e sem se registrar a intersecção entre as duas expressões (KOSELLECK, 2006, p.113).

A pesquisa de Arantes (2002) sobre o Ministério Público defende que promotores e procuradores estariam imbuídos de uma ideologia — chamada de *voluntarismo político* — que os impulsionavam a agir politicamente. Esse aspecto ideológico seria entendido como *politização da justiça*. A *politização da justiça* causaria a *judicialização*. Por outro lado, a análise de Oliveira (2005) sobre o processo de privatização ocorrido no Brasil caracteriza a *politização da política* como: “acionamento do Judiciário através do ajuizamento de processos – ou *politização da justiça*” (OLIVEIRA, 2005, p.560). Deste modo, a *politização* seria uma parte integrante do processo de *judicialização* e não causadora da mesma.

Além da *politização da justiça*, outro conceito paralelo a *judicialização* é o *ativismo judicial*. Armandino Junior propôs a existência desse paralelismo, nos termos do autor: “No contexto da judicialização da política, surgem dois conceitos correlatos e igualmente importantes para a compreensão do protagonismo institucional do Judiciário: o de ativismo judicial e o de politização do judiciário” (JUNIOR, 2014, p.33).

A presente análise discorda da paridade de importância entre os conceitos. A *politização da justiça* e o *ativismo judicial* encontram-se circunscrito ao campo semântico da *judicialização*. Este conceito também apresenta uma variedade de significados. Como

exemplificação: o *ativismo judicial* ocorre para Sídia Lima quando os atos dos magistrados e cortes extrapolam a mera regulamentação e acabam por criar uma nova legislação (LIMA, 2011, p.36). Armandino Junior define o *ativismo judicial* como o próprio ato de revisão constitucional praticado pelo STF (JUNIOR, 2014, p.35). Segundo Alessandra Fantinel, o *ativismo judicial* seria a legitimidade angariada pelo Poder Judiciário para intervir em arenas políticas, em razão da descrença da sociedade nos poderes representativos (FANTINEL, 2014, p.25).

### **1.5 O conceito de *judicialização da política* sob o aspecto temporal e as fontes para a análise**

No que concerne ao prisma temporal, a *judicialização da política* é um conceito novo, ou seja, criado por via de neologismo, posto que, seu termo (palavra) significante foi criado pela via citada. A cunhagem deste conceito realiza uma determinada ruptura com o espaço de experiência, quando a ponta para relações entre instituições judiciárias e Política. Ademais, este processo gerou um novo horizonte de expectativas, no que tange aos prognósticos contidos nas pesquisas acerca das relações futuras entre Poder Judiciário e Política, tais como: democratização e perda de autonomia da sociedade civil.

Sob o aspecto puramente temporal, os conceitos políticos e sociais encontram-se organizados em três grupos: no primeiro encontram-se os conceitos tradicionais da doutrina constitucional aristotélica, cujos significados lexicais permaneceram em parte e cuja exigência pode também ser resgatada empiricamente nas relações de hoje. Por outro lado, há conceitos cujo conteúdo se alterou de maneira tão decisiva que, a despeito da mesma constituição lingüística, são dificilmente comparáveis; seu significado só pode ser recuperado historicamente. Pense-se, como exemplo, na moderna diversidade de sentido do conceito de "história" ["*Geschichte*"], que parece ser ao mesmo tempo seu próprio sujeito e seu próprio objeto, ao contrário de "histórias" ["*Geschichten*" e "*Historien*"], que têm por objeto pessoas e domínios concretos; ou então, pense-se ainda em "classe", em oposição à "*classis*" romana. Há, por fim, os neologismos que surgem em certos momentos e que reagem a determinadas situações sociais ou políticas cujo ineditismo eles procuram registrar ou até mesmo provocar. Como exemplo, citem-se "comunismo" e "fascismo" (*Idem*, pp.106-107).

As fontes que compõe a metodologia da *Begriffsgeschichte* são variadas. Por exemplo, desde cartas, artigos de jornais, até grandes dicionários. Os esforços comparativos de tal

método podem ainda abarcar várias línguas, realizando projetos de grande fôlego teórico e empírico, como a análise de traduções de conceitos políticos (RICHTER, 2007). Outrossim, o campo semântico de um conceito pode estender-se desde a utilização pelo senso comum, até a sua definição acadêmica (KOSSELECK, 2006, p.106). Não obstante, a escolha de um enfoque e, por conseguinte, o grau explicativo de uma pesquisa não é determinado externamente. O pesquisar possui a autonomia da escolha de seu foco de análise espaço-temporal e a responsabilidade de não dilatar as capacidades generalizantes de suas conclusões. Esta pesquisa visa à análise do campo semântico da *judicialização da política*, no meio acadêmico da ciência política brasileira, no período entre 1996 e 2014. As fontes escolhidas são livros, teses, dissertações, e artigos acadêmicos. Como asseverado por Koselleck, tal escolha não inviabiliza a aplicabilidade do método.

Since it is impossible to do all these things at the same time, what the individual researcher in the end decides to do simply depends on his own interests and on the kinds of questions he wishes to ask. Research, in a way, is like looking through the lens of a camera. You can focus on one concept, on one text, on a series of texts, or on the whole language. All these choices are equally legitimate, but to a certain extent they are mutually exclusive. Much depends on personal preferences and practical considerations<sup>4</sup> (KOSELLECK, 1994, pp.7-8).

Este capítulo empenhou-se em explicitar os limites e possibilidades da utilização da *história dos conceitos* para a análise do conceito de *judicialização da política* no Brasil. Os principais elementos metodológicos — polissemia; existência de *conceitos paralelos*; prognósticos contidos nos sentidos do conceito; e o neologismo do termo significante — foram apresentados e por meio de aspectos teóricos, concernentes às pesquisas sobre *judicialização*, sustentou-se a utilização de tal método. A *história dos conceitos* possui a capacidade de organizar o debate teórico da *judicialização*, o que possibilita a compreensão dos variados sentidos presentes no mesmo. O próximo capítulo dedica-se a analisar pesquisas que apresentaram acepções conceituais da *judicialização da política*. Tais trabalhos — teses e dissertações — são oriundos de programas de pós-graduação em Ciência Política no Brasil.

---

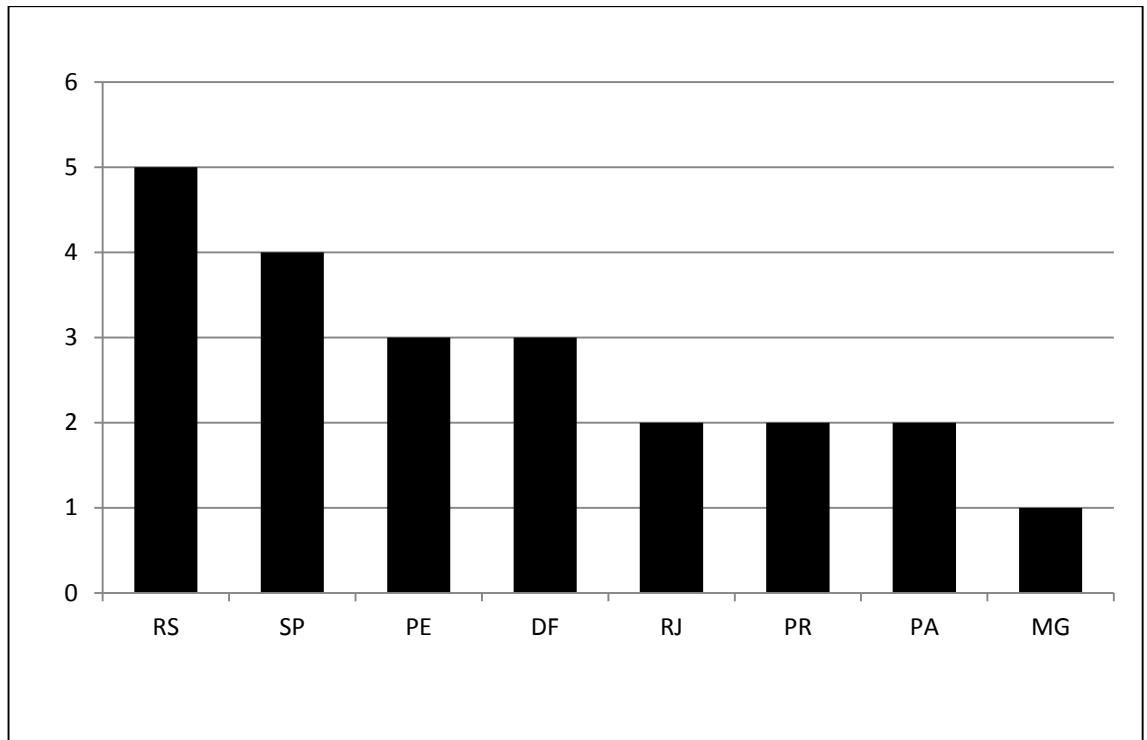
<sup>4</sup> “Uma vez que é impossível fazer tudo isso ao mesmo tempo, o que o pesquisador individualmente decide fazer simplesmente depende de seus próprios interesses e dos tipos de perguntas que deseja fazer. A pesquisa, de certa forma, é como olhar através da lente de uma câmera. Você pode se concentrar em um conceito, em um texto, em uma série de textos ou em toda a linguagem. Todas essas escolhas são igualmente legítimas, mas, até certo ponto, são mutuamente exclusivas. Muito depende de preferências pessoais e considerações práticas”. Tradução nossa.

## 2. ANÁLISE DAS DISSERTAÇÕES E TESES DA CIÊNCIA POLÍTICA SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO (2008 – 2014)

Este capítulo dedica-se à análise de algumas produções oriundas dos programas de pós-graduação em Ciência Política no Brasil, entre o período de 2008 a 2014. A amostra é composta por 16 dissertações, cinco teses e um artigo totalizando 22 trabalhos. Todos foram submetidos às bancas avaliadoras como requisito parcial para obtenção de título *stricto sensu* de mestre ou doutor em Ciência Política. Tais produções foram escolhidas por abarcar uma discussão conceitual concernente à *judicialização da política*. Após uma breve descrição da amostra, pretende-se: 1) explicitar as definições e sentidos da *judicialização* adotados em cada pesquisa; 2) apontar as acepções dos conceitos paralelos, *ativismo judicial* e *politização da justiça*, caso existam; 3) identificar os principais autores que fornecem substrato teórico às pesquisas analisadas.

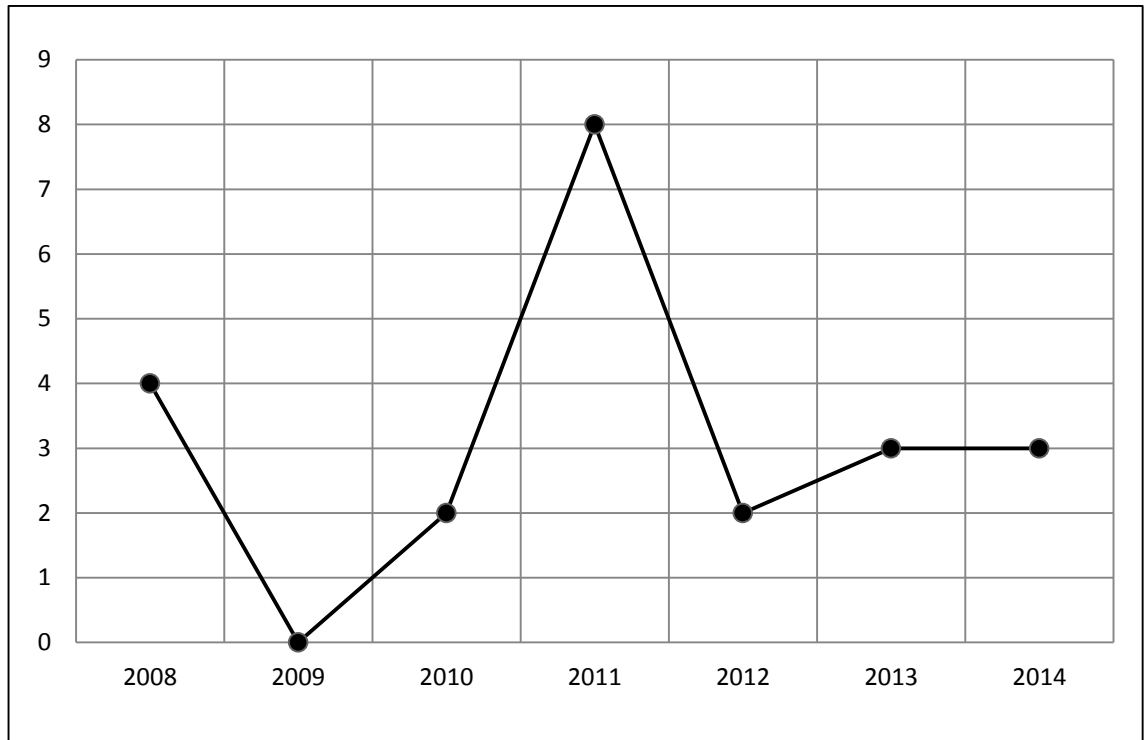
A amostra compreendeu pesquisas produzidas em oito estados. Do total de 22 trabalhos, cinco foram produzidos no Rio Grande do Sul, seguido por São Paulo com quatro, Pernambuco e Distrito Federal com três cada, Rio de Janeiro, Paraná e Pará com dois cada um e Minas Gerais com um trabalho. Com relação ao ano, quatro pesquisas foram apresentadas em 2008, duas em 2010, oito em 2011, duas em 2012 e três em 2013 e 2014. A amostra não contém nenhuma pesquisa produzida no ano de 2009.

As pesquisas analisadas neste capítulo dividiram-se nos seguintes campos de investigação: **governança eleitoral** (MARCHETTI, 2008), (LIMA, 2011), (ABREU, 2012), (ZALAMENA, 2013), (FANTINEL, 2014) e (JUNIOR, 2014); **mandados de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão** (MANEGHETTI, 2008), (RAMOS, 2010) e (GUIMARÃES, 2011); **crítica e revisão teórico-empírica do conceito de judicialização** (RIBEMBOIM, 2008), (SILVA, 2011) e (VERBICARO, 2011); **ações coletivas** (FERNANDES, 2011) e (GOTTLIEB, 2011); **políticas públicas na área da saúde** (ROQUETE, 2010) e (MINERVINI, 2014); **estratégia política** (FILHO, 2013), (KAMINSKI, 2013); **política econômica** (NAPOLITANO, 2008); **agências reguladoras** (VERONESE, 2011); **identidades sociais** (SILVA, 2011); e, **política externa** (LEÃO, 2012). Os trabalhos serão analisados seguindo esta divisão temática.

**Gráfico 1 - Número de pesquisas por Estado (2008-2014)**

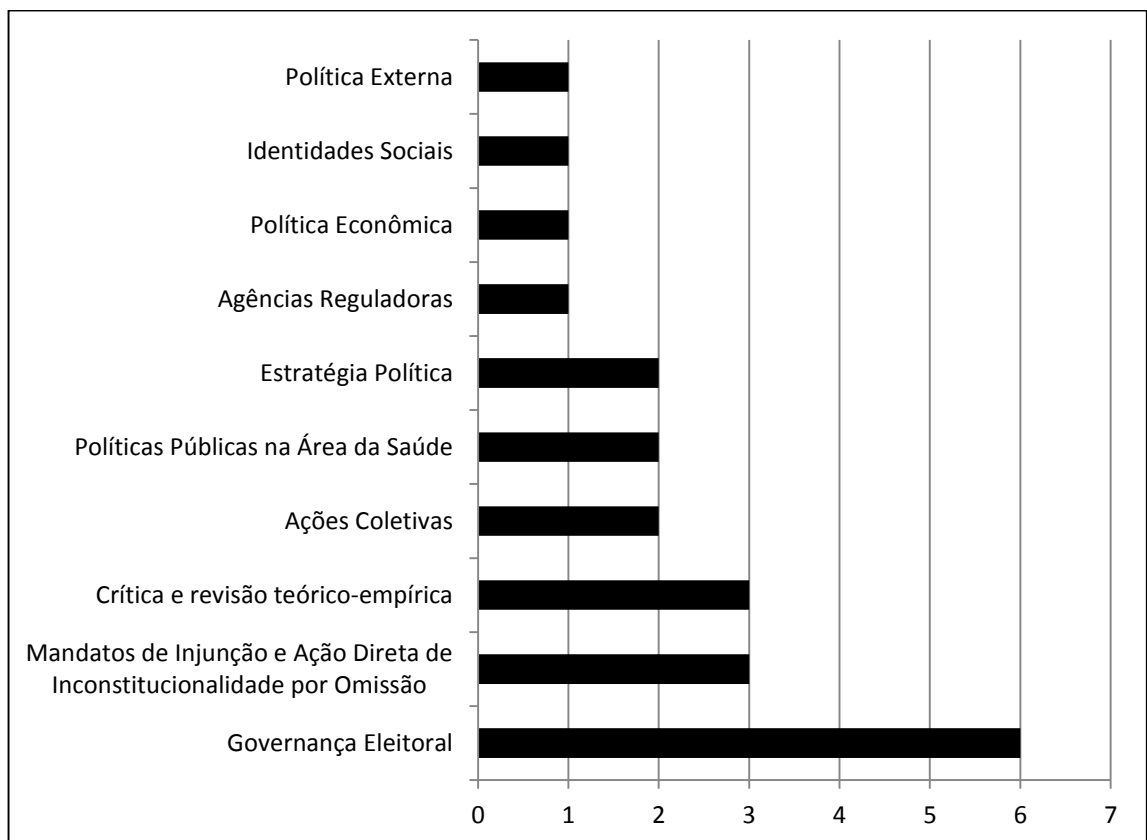
Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 2 - Número de pesquisas por ano (2008-2014)**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 3 - Número de pesquisas por área temática (2008-2014)**



Fonte: Elaboração própria.

### 2.1 A judicialização na governança eleitoral

O conceito de governança eleitoral é entendido pela literatura como o conjunto de regras e instituições que definem a competição política eleitoral (MARCHETTI, 2008, p.22). O modelo de governança eleitoral adotado no Brasil foi criado na década de 30. A Justiça Eleitoral, organismo eleitoral (O.E.) brasileiro, não tem em sua composição qualquer representação do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Em resumo, a aplicação e fiscalização das regras do jogo eleitoral cabem exclusivamente ao Poder Judiciário (*Idem*, p.202).

A tese de doutorado apresentada por Vitor Marchetti em 2008 analisa as decisões do TSE<sup>5</sup> e do STF<sup>6</sup> sobre regras que visam normatizar os seguintes campos da competição eleitoral: verticalização de coligações; número de vereadores nas câmaras municipais; cláusula de desempenho partidário; fundo partidário; e, fidelidade partidária. O autor entende que a *judicialização* é um fenômeno de interferência do Poder Judiciário no momento de formulação das regras da competição eleitoral (*Ibidem*, p. 17). A interferência ocorreria em razão do ímpeto dos magistrados em interferir na arena política. A ocorrência da *judicialização* da competição eleitoral é viabilizada pelo modelo de governança adotado, já que é de controle do judiciário e, em última análise, trata os regramentos eleitorais como questão constitucional, permitindo uma ingerência do STF.

Diante de tudo o que foi dito nessa conclusão, podemos então afirmar que a judicialização da competição partidária tornou-se possível por causa do modelo de governança eleitoral adotado, pois transforma nosso organismo eleitoral em um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral. Deu-se em função de uma disposição dos ministros da Corte Constitucional em reformar a prática da competição política (*Ibidem*, pp. 214-215).

Salienta-se que nesta pesquisa a *judicialização* não é entendida como um fenômeno de alteração de política pública, ou uma intervenção em legislação sedimentada. A intervenção judiciária ocorreria em momento anterior, ou seja, na própria formulação da legislação. Esta acepção sofre influência dos trabalhos do cientista político John Ferejohn. No que concerne ao sentido da *judicialização*, Marchetti entende que há um fortalecimento e estabilização na democracia representativa, advinda de atitudes legiferantes do Poder Judiciário. Sem embargo, este fenômeno reduziria drasticamente

---

<sup>5</sup> Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal.

as capacidades partidárias de resolução de conflitos procedimentais acerca do sistema eleitoral (*Ibidem*, p.215). A pesquisa de Marchetti não apresenta definições acerca dos conceitos de *politicização da justiça* ou *ativismo judicial*.

Nosso entendimento acerca da influência do direito na dinâmica dos sistemas políticos supõe uma noção mais ampla sobre o lócus e momento em que ocorre a interferência do Poder Judiciário no funcionamento das democracias contemporâneas. Em outros termos, argumentamos que a judicialização da política não ocorre necessariamente no resultado final do processo, mas a judicialização pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que irão constranger as disputas políticas (FEREJOHN, 2002). E por esse motivo é que partimos do pressuposto de que há um judicialização da competição político-partidária no Brasil (*Ibidem*, p. 17).

Sídia Lima apresentou sua tese de doutorado em 2011 que se dedicou a análise de resoluções emitidas pelo TSE. A *judicialização* seria definida como a intromissão das cortes na arena política, e/ou a adoção de formas judiciais de tomada de decisões em arenas não judiciais. Segundo Lima, a simples participação do Poder Judiciário na tomada de decisão de uma questão política já configuraria a *judicialização*. A ampliação da atuação do Poder Judiciário adviria da organização institucional inaugurada pela Constituição de 1988, assim como, pela atitude ativista dos juízes no processo político. O *ativismo judicial* é entendido pela autora como atos dos magistrados e cortes que extrapolam a mera regulamentação e acabam por criar um direito novo (LIMA, 2011, p.36).

Dentre os termos judicialização e ativismo, o conceito de judicialização é o que reúne um maior consenso, uma vez que a maioria dos autores parte da conceituação de Vallinder (1995), de que a judicialização “envolve a infusão das cortes na arena política, e a adoção de procedimentos judiciais ou processos de decision-making legal em arenas não judiciais”, de modo que a mera participação do Judiciário na decisão de questões políticas já configuraria a ocorrência do fenômeno.

Nesta tese analisa-se o fenômeno da judicialização da política nesta acepção (*Idem*, p.16).

O principal referencial teórico desse trabalho, no que concerne a definição de *judicialização*, é a pesquisa de Tate e Vallinder (1995). As resoluções do TSE estariam produzindo um direito novo, o que a autora chama de “legislação judiciária” (*Ibidem*, p.21). A *judicialização* seria causada, portanto, pelo cenário institucional e ativismo dos magistrados. O sentido do fenômeno seria, de certo modo, positivo. A “legislação judiciária” estaria suprindo a vacância do Legislativo em produzir normatizações acerca

das matérias eleitorais. Lima não apresenta definição do conceito de *politização da justiça*.

Não se pretendeu, com o presente estudo, propagar qualquer posicionamento ou juízo de valor quanto à atuação ativista do TSE. Entretanto, para não deixar em aberto essa questão, entende-se que a legislação judiciária é, em certa medida, necessária e até bem-vinda na atual conjuntura política nacional, onde o Poder Legislativo não vem normalizando de forma oportuna e satisfatória as matérias eleitorais (*Ibidem*, p.186).

A dissertação de Daniel Abreu, defendida em 2012, concentra-se no estudo das decisões do TSE e do STF a respeito da Lei Complementar 135/2010, mais conhecida como lei da Ficha Limpa. Estas duas cortes teriam apresentado decisões discrepantes sobre o período a partir do qual a lei entraria em vigor. Segundo o entendimento do TSE, a lei deveria valer para as eleições de 2010, tendo assim aplicabilidade imediata. Na aceção do STF, a lei deveria entrar em vigor no pleito subsequente, ou seja, em 2012. O autor define a *judicialização* como uma atitude reativa do Poder Judiciário, que por meio da revisão constitucional atua sobre questões já decididas na arena política. A definição do Abreu é embasada pela pesquisa de Tate e Vallinder (1995).

A expressão *judicialização da política* tem sido usada na Ciência Política para os estudos que observam as relações entre os órgãos componentes do Poder Judiciário e as instituições de cunho político. O pioneirismo no uso da expressão coube a C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder, organizadores da obra *The Global Expansion of Judicial Power*, 1995. Conforme os autores e de maneira sintética, a *judicialização* é uma atitude reativa de parte do Poder Judiciário, que se destina a exercer o *judicial review* com base na Constituição e relativamente à decisão de uma das instituições integrantes da arena política. Contudo, conforme Koerner e Maciel (2002) a ideia de *judicialização da política* tem sofrido circunstancialmente “apropriações dissonantes”, e diferentes abordagens têm conferido significados diversos à expressão, às vezes beirando o senso comum. Por este motivo e principalmente porque o objetivo principal deste estudo é a análise dos efeitos de um caso específico de *judicialização da política* — julgamento da Lei da Ficha Limpa, entende-se mais adequado que seja adotada a conceituação originária de Tate e Vallinder (1995) (ABREU, 2012, p.28).

As causas da *judicialização* estariam ligadas a uma pressão popular. Não obstante, o que determinaria a sua ocorrência seria o voluntarismo dos magistrados para atuar na arena política. Contudo, não se afere da pressão popular uma maior participação popular. As decisões tomadas pelos ministros tanto do TSE quanto do STF levariam em conta mais um cálculo político de suas possíveis consequências. Ademais, tal característica torna-se patente na análise de Abreu, visto que as argumentações dos votos mobilizaram motivos extrajudiciais, tais como, o caráter da iniciativa popular da lei e a manutenção das regras eleitorais (*Idem*, p.118). A pesquisa não contém definições acerca dos conceitos de *politização da justiça* e *ativismo judicial*.

A pesquisa contida na dissertação de Juliana Zalamera, apresentada em 2013, trata dos processos de cassação de mandato de prefeitos e vice-prefeitos no Rio Grande do Sul, referentes às eleições de 2008. A autora entende que a *judicialização* é um fenômeno que ocorre em diferentes tempos, desta forma, pode ocorrer no momento de criação da legislação, seja pôr interferência dos tribunais no processo de criação, seja pela produção de legislação pelas Cortes. Esse fenômeno seria ocasionado pelo ambiente institucional e pelo modelo de governança eleitoral brasileiro. Nota-se proximidades teóricas entre Zalamera (2013) e Marchetti (2008). Assim como este último, Zalamera possui influência dos trabalhos de John Ferejohn.

Parte-se, portanto, do argumento de Ferejohn (2002), de que a judicialização ocorre no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas, e não necessariamente no resultado final de ações que ensejaram a intervenção do Poder Judiciário (ZALAMENA, 2013, p.30).

A *judicialização*, portanto, não estaria em uma atitude endógena ao Judiciário, mas na própria proposição do modelo de governança eleitoral que amplia as atuações deste poder (*Idem*, p.123). Com relação aos efeitos do fenômeno e propriamente o seu sentido, não haveria um voluntarismo por parte dos magistrados, todavia, **não** seria um processo de democratização impulsionado pela vontade popular. Com efeito, ao menos nos casos de cassação de mandatos de prefeitos e vice-prefeitos no Rio Grande do Sul, a autora constata que a *judicialização* não seria bem vista pela população, posto que mesmo após a cassação o mesmo grupo político se elegeria novamente. A autora não apresenta uma definição sobre *politização da justiça* ou *ativismo judicial*.

Assim, chega-se a uma interpretação de que a intervenção da Justiça Eleitoral nos pleitos municipais não tem sido considerada bem-vinda pela maioria dos eleitores envolvidos. Além de eleger novamente o mesmo grupo, muitas vezes até com forte ligação com o político cassado (parentesco, por exemplo), o eleitor votou branco/nulo ou ainda, preferiu abster-se quando não teve opção (*Ibidem*, p. 125).

A dissertação de Alexsandra Fantinel (2014) apresenta uma análise documental de decisões, jurisprudências, acórdãos e consultas emitidas pelo TSE e pelo STF sobre a fidelidade partidária, no período de 1988 a 2008. A *judicialização da política* seria entendida como a atribuição de decisões políticas às cortes (FANTINEL, 2014, p.19). Além da estrutura institucional que propiciaria este cenário, haveria uma mobilização da sociedade contra as instituições políticas, o que legitimaria o judiciário a agir em arenas políticas, fenômeno que autora conceitua como *ativismo judicial* (*Idem*, p.25). A

disposição dos magistrados para intervir nestas arenas e, a tomada decisão baseada em elementos externos à doutrina jurídica, seria qualificada pela autora como *politização da justiça* (*Ibidem*, p.19).

Segundo Fantinel, a *judicialização* ocorreria em razão dos tribunais se posicionarem favoráveis a intervenção em temáticas políticas, como o caso da fidelidade partidária. Todavia, o *ativismo* das cortes seria moderado. As ações resultariam em maior disciplina na competição partidária e sedimentação de demandas da sociedade civil, posto que o Judiciário tornar-se-ia uma nova arena de participação política.

Essa expansão dessas novas funções é um sinal da pró-atividade que o Tribunal tem tido com essas causas, principalmente porque assume o papel do legislativo. Sendo assim, observa-se que os tribunais têm sido palco de disputas de cunho estritamente políticas, e isso está comprovado através da judicialização da política. Demonstrando, dessa feita, o protagonismo dos tribunais perante os assuntos políticos, precisamente, em matéria eleitoral que é a base para a solidez de uma democracia representativa e participativa. Com isso, o aprimoramento dos instrumentos de controle judicial também vêm chamando a atenção no cenário da política, no sentido de que, ao incluir o judiciário, legitima-o na atuação de forma mais ativa, o que poderia configurar um ativismo moderado em relação a outros países como é o caso dos países desenvolvidos (*Ibidem*, p.60).

Armandino Junior em sua tese de doutorado, defendida em 2014, desenvolveu pesquisa a respeito das decisões do TSE e do STF sobre a verticalização das coligações e a fidelidade partidária. O autor definiu a *judicialização* como o fenômeno da transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o Judiciário. Aquém das condições institucionais para a ocorrência da *judicialização* haveria um *ativismo judicial*, por parte dos magistrados, entendido como a escolha no sentido de revisar temas e questões que originalmente cabiam ao Legislativo e ao Executivo (JUNIOR, 2014, p. 35). A *politização da justiça* seria entendida como a ascensão dos juízes, em especial de Cortes Constitucionais, ao papel de legisladores, por meio da revisão constitucional. Há influência da pesquisa de Tate e Vallinder (1995) na definição de *judicialização* do autor. A *judicialização* seria um processo no qual estaria manifesto o voluntarismo dos magistrados em intervir na arena política (*Idem*, p.126)

Pela abordagem teórica trazida à colação, vê-se que a judicialização da política é um fenômeno bastante complexo e possui diferentes dimensões. Pode-se, assim dizer, que de um ponto de vista institucional, a judicialização da política define-se como um processo de transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o âmbito da atuação dos tribunais e dos magistrados, que passam, por meio do poder de revisão

judicial, a deliberar e implementar política públicas e a rever as regras do jogo democrático (TATE; VALLINDER, 1995) (*Ibidem*, p.33).

## **2.2 A *judicialização* nos mandados de injunção e nas ações direta de inconstitucionalidade por omissão**

O mandado de injunção e a ação direta de constitucionalidade por omissão são remédios com o intuito de sanar uma vacância de direito, previstos no texto constitucional. Existem algumas diferenças, mas para o efeito dos estudos de *judicialização*, a principal delas consiste nos legitimados a propor tais remédios constitucionais. O mandado de injunção pode ser proposto por qualquer pessoa, ao passo de que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão somente pode ser proposta pela Comunidade de Interpretes constitucionais<sup>7</sup>.

A pesquisa apresentada na dissertação de Marco Maneghetti, em 2008, analisou 591 mandados de injunção propostos ao STF no período de 1988 a 1998. O autor define a *judicialização* como o ato de formulação de uma política pública, pelo Poder Judiciário, visando suprimir a omissão dos demais poderes (MANEGHETTI, 2008, p.19). A *judicialização*, portanto, não é o simples envolvimento do judiciário. É necessário um *ativismo judicial* para que a mesma ocorra. O *ativismo judicial* é definido como a opção do judiciário de resolver conflitos mediante criação de política pública.

O controle de constitucionalidade das leis é forma de controle dos limites do Legislativo promovido pelo Judiciário sob iniciativa de outros agentes do Estado e da sociedade civil. Quando uma lei é afastada por ser contrária à Constituição se está promovendo simples restauração da ordem ofendida pelo excesso do Legislativo. Não há uma inovação na ordem. Preservar a ordem é função política neutra. A *judicialização* da política pressupõe um *ativismo judicial* que traz em si uma alteração da ordem (*Idem*, p.94).

---

<sup>7</sup> A comunidade de intérpretes, referida neste trabalho e nas obras utilizadas, constitui-se dos possíveis autores de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Sendo esta uma forma instituída pela Carta de 88, em seu Artigo 103, de interpretação constitucional. Os possíveis autores são: O Presidente da República; mesas diretoras do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas; Governadores; Ordem dos Advogados do Brasil; Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; Entidades de classe de âmbito nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 Fev.2015

A *judicialização da política* seria, portanto, uma resposta do Poder Judiciário, mediante provocação da sociedade civil, às omissões dos demais poderes na criação e implementação de políticas públicas. Apesar de ocorrer um *ativismo judicial* e a criação de direito neste processo, o autor assevera que a ocorrência disto nos mandados de injunção por ele analisados não encontra-se em grau suficiente para atrapalhar o equilíbrio institucional (*Ibidem*, p.33). Por fim, para Maneghetti a *politização da justiça* seriam os posicionamentos externos — entrevistas e discursos — no sentido de influenciar os autores da arena política (*Ibidem*, pp.101-102).

Em sua pesquisa de dissertação, Luciana Ramos (2010) analisou mandados de injunção e ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, totalizando 461 processos, no período de 1988 a 2009. A autora definiu a *judicialização da política* como a provocação feita ao Judiciário para intervir em disputas políticas, ou seja, levar querelas políticas para serem decididas em arenas judiciais. Esta provocação está envolta em uma estratégia política. Ramos compreende o *ativismo judicial* como a criação de regras gerais e abstratas, a ponto inovar o ordenamento jurídico (RAMOS, 2010. pp.125-126). Contudo, a autora salienta que isto não ocorre no caso brasileiro. A definição de *judicialização* de Ramos sofre influência das pesquisas de Matthew Taylor e Luciano Da Ros. A pesquisa de Ramos não apresenta definição acerca da *politização da justiça*.

As possíveis razões que justificam o ajuizamento das ADO por partidos políticos podem ser classificadas em duas categorias ao tipo de judicialização: (i) a primeira refere-se à judicialização como tática de oposição, caso em que os demandantes acessam o tribunal para exercer oposição à maioria governista; e (ii) a segunda está ligada à judicialização como arbitragem de interesses em conflito, caso em que se busca o STF com intuito de definir ou aperfeiçoar determinadas “regras do jogo” que beneficiem um determinado ator, ou conjunto deles (TAYLOR; DA ROS; 2008) (*Idem*, p.75).

Para Ramos a *judicialização* não causaria transtornos institucionais, já que seria utilizada como estratégia pelos próprios partidos. As decisões do STF, no que concerne à resolução de omissões legislativas, ocasionariam uma blindagem do ônus de certas questões ao Executivo e ao Legislativo. Sob este aspecto, haveria um certo demérito na representação. Algumas questões latentes para a sociedade não seriam discutidas pelos representantes eleitos pela mesma.

Além do mais, a postura adota pelo STF permite ao legislador eximir-se do ônus política inerente à tomada de decisão sobre questões sensíveis, como o direito de greve dos servidores públicos. Os custos dessa decisão acabam sendo transferidos ao Supremo Tribunal Federal. Definir quais os limites para o exercício deste direito é de interesse de toda a sociedade — que é afetada pela organização dos serviços públicos

— e, por isso, a decisão sobre este tema dever ser fruto de debate entre representantes eleitos, pelo povo, em obediência ao princípio democrático (*Ibidem*, p.126)

A dissertação de Lucas Guimarães, defendida em 2011, apresenta uma pesquisa sobre a Súmula Vinculante N°13 emitida pelo STF e mandados de injunção submetidos à mesma corte. A súmula analisada versava sobre a vedação do nepotismo em qualquer instituição pública. Guimarães define a *judicialização* como a interferência judicial em questões políticas, mediante provocação da sociedade civil. O autor entende por *ativismo judicial* a atitude de qualquer magistrado em interpretar a norma jurídica, tendo em vista o texto constitucional (GUIMARÃES, 2011, p.26). A *politização da justiça* seria compreendida como a expansão dos poderes das cortes, mediante a vontade dos magistrados, o que segundo o autor **não** ocorre no Brasil (*Idem*, p.35). Há uma influência das pesquisas de Luiz Werneck Vianna em Guimarães.

Podemos relacionar a judicialização da política como uma das engrenagens do processo de aprimoramento institucional da democracia. A judicialização da política parte da sociedade para o Poder Judiciário, haja vista o princípio dispositivo segundo o qual o processo é instaurado por iniciativa das partes (mas prossegue por impulso oficial). Assim, identificado o substrato mínimo do termo, como se pretende delinear neste capítulo, consideramos sua apropriação pela Ciência Política e pelo Direito (*Ibidem*, p. 25).

Por fim a *judicialização* para Guimarães representa uma conformação do arranjo democrático que visa à consolidação de direitos e aumento da participação política pela via funcional (*Ibidem*, pp.120-121). Em síntese, a *judicialização* contribui e não afeta o processo democrático.

### **2.3 Revisão e crítica teórico-empírica da *judicialização***

A pesquisa de dissertação de Maria Ribemboim, apresentada em 2008, faz uma revisão crítica das produções brasileiras acerca da *judicialização*. A autora parte da definição de Tate e Vallinder (1995), entendendo a *judicialização* como a transferência da

produção de política pública do Legislativo e do Executivo para o Judiciário. Segundo Ribemboim, haveria um *ativismo judicial* nas ações do Judiciário, em especial do STF (RIBEMBOIM, 2008, p.102). A autora crítica as produções que argumentam não ocorrer *ativismo judicial* no caso brasileiro, em seus próprios termos: ... “falaciosa é a ideia de que os juízes brasileiros apresentariam um forte viés conservador na manutenção dos atos do Executivo” (*Idem*, p.104).

Neste contexto de expansão da atuação dos tribunais e juízes, fala-se na judicialização da política, a qual segundo um dos conceitos que lhe são atribuídos por Tate e Vallinder (1995) levaria a redução da atuação das esferas estatais política e administrativa, com a transferência da produção normativa do Poder Legislativo, do Executivo e das agências administrativas para os tribunais, fenômeno que pode ser observado no Brasil (*Ibidem*, p.27)

A *judicialização* conduziria a uma perda de efetividade na implementação de políticas públicas, o que implicaria em uma redução da atuação das esferas estatais e administrativas. O Poder Judiciário teria assumindo uma posição de legislador positivo, ao invés de manter-se como legislador negativo (*Ibidem*, p.34). A autora não apresenta uma definição de *politização da justiça*. As acepções de Ribemboim são influenciadas principalmente pela pesquisa de Tate e Vallinder (1995).

A dissertação de Jeferson Mariano Silva (2011) apresenta uma crítica das acepções e prognósticos presentes nas pesquisas que utilizam o conceito de *judicialização da política*. O autor analisa ações diretas de inconstitucionalidade, no recorte de 1988 a 2010, fundamentando a sua crítica empírica. A *judicialização da política* é entendida como uma ordenação judicial do Estado (SILVA, 2011, p.86). Segundo Silva, haveria uma seletividade no julgamento das ADINs que ficaria manifesta nas decisões e não-decisões da Corte. Em suma, existiria uma escolha de quais ADINs seriam julgadas e quais iriam aguardar julgamento.

Segundo Silva, esse processo de seletividade repercute-se em uma hierarquização dos interpretes constitucionais e das legislações passíveis de serem questionadas. O padrão de seletividade do STF estaria relegando a “não-decisão”, especialmente, as ADINs propostas por associações da sociedade civil. Por meio desta constatação, o autor assevera que a *judicialização* não representaria um aumento da participação da sociedade civil, por via de representação funcional. Na prática, a *judicialização* reduziria consideravelmente a pluralidade no processo de interpretação constitucional.

Ademais, haveria ainda a exigência de pertinência temática entre o proponente da ADIN e a matéria a ser questionada.

A seletividade do STF coloca uma dificuldade intransponível à interpretação “comunitarista” da aproximação entre Direito e Política: a “judicialização da política”, tal como ocorre no Brasil, está muito longe de ser um processo “aberto” de concretização de direitos fundamentais por meio da “participação político-jurídica” da sociedade civil. Bem ao contrário, ela é o mecanismo de inação seletiva que reduz drasticamente a pluralidade do processo de interpretação constitucional, tanto por excluir a grande maioria das organizações da sociedade civil do acionamento do controle concentrado de constitucionalidade, como por restringir, via exigência de pertinência temática, o conjunto de normas cuja inconstitucionalidade elas podem argüir (*Ibidem*, p.60)

A pesquisa presente na dissertação de Loiane Verbicaro (2011) empreende uma revisão bibliográfica baseada na divisão nos eixos procedimentalista e substancialista proposta por Vianna *et. al.* (1999). A autora posiciona-se em concordância com o eixo procedimentalista (VERBICARO, 2011, p.14), o qual teria como principais intérpretes Jürgen Habermas e Antoine Garapon. Verbicaro define a *judicialização da política* como a transferência de questões políticas para arenas judiciais. A *politização da justiça* seria a introdução de elementos e argumentos políticos no sistema de justiça e no discurso jurídico.

Partindo dos marcos teóricos dessa distinção, a judicialização da política é o fenômeno pelo qual questões políticas, deliberadas no âmbito do Legislativo ou Executivo, passam a ser decididas nas arenas judiciais a partir de argumentos jurídicos, ou na linguagem de Dworkin, a partir de argumentos de princípios. Com essa definição, delimita-se que a judicialização circunscreve-se tanto às políticas públicas, quanto ao âmbito de aplicação dos direitos fundamentais.

Trata-se de uma espécie de extensão da lógica racional-legal do mundo jurídico à política. A judicialização da política diferencia-se da politização do judiciário, que consiste na introdução de elementos e argumentos políticos no interior do sistema e do discurso judicial, através da extensão da lógica político-partidária ao processo de tomada de decisão judicial (*Idem*, p.76).

Segundo a autora, haveria uma ilegitimidade na *judicialização da política*, posto que as instituições judiciárias não estariam submetidas ao princípio de escolha democrático-majoritário. A *judicialização da política* resultaria em uma esterilização das iniciativas sociais. Outro risco seria a desagregação do espírito associativo dos cidadãos. Verbicaro não apresenta definição de *ativismo judicial*.

Segundo esse entendimento, a pesquisa desenvolveu a hipótese de que os tribunais apresentam sérias dificuldades para atuar de forma a reconhecer e decidir acerca dos conflitos sociais e que a efetiva participação do Poder Judiciário pode significar mais

uma esterilização das iniciativas sociais do que a pretensão de emancipação social, apresentando-se os canais políticos mais efetivos à necessidade de reformas sócias do que o Poder Judiciário (*Ibidem*, p.122).

## 2.4 A *judicialização* nas ações coletivas

Gabriele Gottlieb (2011) analisou em sua dissertação as ações coletivas correntes no Foro Central da Comarca de Porto Alegre, em agosto de 2010. A *judicialização da política* seria definida como a busca por tutela jurisdicional, mediante provocação feita pela sociedade civil ao Judiciário. Tais provocações teriam por objetivo a implementação ou formulação de políticas públicas que não teriam sido feitas pelos Poderes Executivo e Judiciário.

Portanto, para fins de análise na presente dissertação, *judicialização* significa a busca de tutela jurisdicional a direitos fundamentais prestacionais, não efetivados pelos demais Poderes, através de demanda para a formulação ou implementação de políticas públicas (GOTTLIEB, 2011, pp.29-30)

Gottlieb assevera a importância da *judicialização da política* na efetivação de direitos sociais. Todavia, a autora alerta para uma possível concentração das demandas da sociedade civil no Poder Judiciário e, uma consequente indiferença aos poderes representativos. Não é apresentado no trabalho definições acerca de *politização da justiça* ou *ativismo judicial*.

Em suma, o sistema apresentado ao longo deste trabalho presta — na visão da autora — um grande serviço à efetivação dos direitos sociais. Outrossim, não se pode considera o Terceiro Poder como o único capaz de garantir o exercício da cidadania. Na verdade, o Judiciário, no último período, consolidou-se como lócus permanente da política, descaracterizando a eventual efemeridade de fenômeno. Este novo design institucional tem gerado impactos diretos no campo institucional e social e precisa ser melhor azeitado para que, todos os atores envolvidos, divergentes ou convergentes, contribuam com a construção do Estado providência, almejado no texto constitucional e pelo qual muitos setores da sociedade batalham (*Idem*, p. 113).

A pesquisa de dissertação de Stanley Fernandes (2011) analisou a atuação da defensoria pública da União em conflitos coletivos, nos Estados da Amazônia Legal, no período de 2004 a 2010. O autor define a *judicialização* como um fenômeno que contém três dimensões: (i) a disseminação de normas e procedimentos jurídicos para instituições não-judiciárias; (ii) a participação do Poder Judiciário nas políticas públicas, seja com o poder de veto, seja como agente instituinte; (iii) o Judiciário tomando decisões em

temáticas políticas abrangentes que envolvem padrões morais. A acepção de Fernandes sobre a *judicialização* sofre influência dos trabalhos de Ran Hirschl.

A par da discussão teórico-normativa sobre a legitimidade da atuação de sistema judicial em questões políticas, muitos estudos empíricos sobre o fenômeno têm sido desenvolvidos ao redor do mundo. Nestes estudos são abordadas questões relacionadas ao objeto, natureza e causas do que se convencionou chamar de “judicialização da política”. Este termo tem servido como um “conceito guarda-chuva”, que abrange principalmente três processos inter-relacionados, segundo Ran Hirschl: a lógica do direito e das regras jurídicas aplicadas na esfera política, a atuação do sistema de justiça na determinação de políticas públicas e a decisão, pelo sistema de justiça, de questões políticas abrangentes (judicialization of mega-politics) (HIRSCHL, 2008) (FERNANDES, 2011, p.22)

O autor não apresenta definição de *politização da justiça* e nem de *ativismo judicial*. A *judicialização da política* teria como causa a ampliação do acesso à justiça, possibilitado pela Constituição de 1988 (*Idem*, p.53). A *judicialização* seria vista como um processo de intensificação democrática.

## 2.5 A *judicialização* nas políticas públicas da área da saúde

Felipe Roquete (2010) analisou em sua dissertação a *judicialização* nas políticas públicas de assistência farmacêutica. A *judicialização* seria a disputa na alocação de recursos institucionais, orçamentários e organizacionais. Roquete sustenta que a *judicialização da política* deve ser analisada mediante suas formas e graus, que variam conforme o tipo de política pública.

A “judicialização da política”, enquanto fenômeno geral, pode ser interpretado como conflito em torno da alocação e da distribuição de poder: entre os Poderes Legislativo e Executivo, entre os atores do Poder Legislativo, entre o Estado e a sociedade civil, por exemplo. Nesse sentido, a “judicialização da política pública” pode ser compreendida, por similitude, como conflitos intrinsecamente relacionados, em termo mediatos, à disputa em torno da alocação e da distribuição de recursos “institucionais”, “orçamentários” e “organizacionais” (ROQUETE, 2010, p.27)

A *judicialização* seria um processo que se inicia na provocação feita por atores externos ao Judiciário. O Judiciário agiria de forma reativa (*Idem*, p.18). Segundo Roquete, a *judicialização* contribuiria para um aumento da participação da sociedade civil na aplicação e avaliação de políticas públicas. O autor não apresenta definição de *politização da justiça* ou *ativismo judicial*.

A pesquisa contida na dissertação de Esperança Minervini (2014) concentrou-se na análise das decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e, do Tribunal de Justiça do Paraná, acerca de políticas públicas de assistência farmacêutica. A autora define *judicialização* como a transferência de decisões das instituições majoritárias para o Poder Judiciário. Isto ocorreria pela organização institucional proposta pela Constituição de 1988 (MINERVINI, 2014, p.42). A autora identifica o *ativismo judicial* como a opção dos magistrados em interpretar a constituição de forma proativa.

Para Minervini, a *judicialização* na área da assistência farmacêutica tem sido positiva na medida em que atua como um mecanismo de pressão para o cumprimento de metas constitucionais da área. Todavia, esta interferência deve ser limitada, tendo em vista a possibilidade de desarranjos orçamentários, assim como, a criação de uma desigualdade onde somente os que impetram ações tem acesso aos medicamentos.

Não se pode conceber, entretanto, que a interferência judicial extrapole os limites da atuação racional, desprezando critérios técnicos orçamentários para a concessão de toda e qual prestação requerida, independentemente de custo, reconhecimento científico e adequação às diretrizes do SUS. Agindo de tal forma, acaba por contemplar alguns poucos casos particulares, parcela ínfima de um universo de cidadãos destituídos de recursos para a satisfação das necessidades mais prementes, ocasionando expressiva desigualdade na distribuição dos recursos políticos, e contrariando, com isso, os princípios mais elementares do Estado Democrático de Direito (*Idem*, pp.79-80).

## **2.6 A *judicialização* como estratégia política**

Marcio Filho apresentou um artigo, em 2013, como requisito parcial para o título de mestre. Neste trabalho, Filho analisou as ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas no STF, tendo como tema as legislações estaduais do Rio Grande do Sul e do Ceará. O autor define a *judicialização da política* como a expansão dos conflitos políticos para as arenas judiciais. Não haveria um *ativismo judicial* nas cortes. Segundo Filho, as questões políticas são levadas por atores políticos ao Judiciário. Por conseguinte, há intencionalidade em atores políticos ao levar questões políticas para a arena judicial, o que tornaria relevante a investigação das estratégias que mobilizam esse recurso. A definição do autor tem como principais substratos teóricos as pesquisas de Matthew Taylor e Luciano Da Ros e Ran Hirschl.

O presente trabalho segue, em linhas gerais, os enfoques de Epp, Hirschl e Taylor e Da Ros. Isso significa que o foco desse 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 a competição política à judicialização (FILHO, 2013, p.21)

A *judicialização* **não** seria um fenômeno danoso à democracia. Com efeito, ela seria mais uma manifestação da competição político-democrática. Os resultados da *judicialização* contribuiriam para revelar um contexto de pluralismo e diversidade política. O autor não apresenta definições de *ativismo judicial* ou *politização da justiça*. Nada obstante, a pesquisa é categórica em afirmar que não há postura ativista no Judiciário.

Assim, a judicialização não deve ser necessariamente vista como um fenômeno negativo ou antidemocrático, como argumentam tantos autores. Antes de estar associado com uma “ditadura dos juízes”, ele pode ser compreendido como um sintoma de disputa e de participação política, elementos que revelam a existência de um contexto marcado por maior pluralismo e diversidade política (*Idem*, p.42)

A dissertação de Jessica Kaminski, defendida em 2013, analisa as ações diretas de inconstitucionalidade propostas por governadores contra as legislações oriundas de suas próprias assembleias legislativas. A autora define a *judicialização* como a intervenção do Judiciário nas temáticas em que o Legislativo e o Executivo mostram-se falhos. Esta intervenção ocorre em razão de um aumento de legitimados a questionar as legislações sobre o critério da constitucionalidade. Segundo Kaminski, a *politização da justiça* caracteriza-se pela utilização de práticas jurídicas em arenas não-judiciais. O *ativismo judicial* é entendido pela autora como o papel atribuído ao STF como revisor constitucional, ou seja, a condição institucional do órgão e não propriamente as atitudes da Corte (KAMINSKI, 2013, p.1).

A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições, ocorre uma certa aproximação entre Direito e Política, pois se torna difícil a distinção entre direito e interesse público. Por outro lado, a judicialização da política corresponde também, como a politização da justiça, condição institucional de introdução de jurisdição no processo de formulação de políticas públicas (*Idem*, p.20).

A *judicialização* figuraria como um instrumento importante na estratégia política do Executivo estadual. Para Kaminski, as decisões do STF têm beneficiado os

governadores frente suas assembleias legislativas. Por fim, não haveria instabilidade institucional, o que ocorre é a abertura de mais uma arena para o conflito político

Os dados obtidos foram fundamentais para verificar a presença do STF alterando decisões estaduais, principalmente quando ao governador como requerente e assembleia como requerida, e as matérias típicas dos casos apontados revelam os interesses próprios dos requerentes ao buscarem o STF como ator com poder de veto (*Ibidem*, p. 72).

## 2.7 A *judicialização* nas políticas econômicas, regulação, identidades sociais e política externa

A tese de Carlo Napolitano, defendida em 2008, analisa 10 ações diretas de inconstitucionalidade. Estas ADINs questionavam as reformas econômicas realizadas durante do governo de Fernando Henrique Cardoso. Napolitano define a *judicialização da política* como a ocorrência de três fenômenos: (i) expansão das atribuições do Poder Judiciário, o que possibilita a sua atuação em decisões políticas; (ii) a utilização de processos tipicamente judiciais na arena política; (iii) a adoção de procedimentos característicos da arena política pelos tribunais, tais como, valores e preferências dos magistrados como critério para tomada de decisão. O autor não apresenta definições de *politização da justiça* ou de *ativismo judicial*. O principal referencial teórico é a pesquisa de Tate e Vallinder.

O termo *judicialização da política*, desde modo, pode ser compreendido como: a expansão das atribuições do poder judiciário, que lhe possibilita a participar das decisões políticas, função classicamente atribuída ao legislativo e executivo; a utilização de mecanismos tipicamente judiciais para solucionar conflitos na arena política; e a adoção pelo judiciário de procedimentos característicos dos poderes políticos para a solução de problemas jurídicos, como, por exemplo, a utilização de atitudes, valores e preferências pessoais dos juizes no momento da tomada de decisões (NAPOLITANO, 2008, p.20)

A *judicialização* representaria um risco institucional, dado que haveria uma quebra na atribuição do Poder Judiciário. Isto se daria porque os Ministros do STF estariam adotando procedimentos **políticos** de decisão. O autor salienta que o mecanismo de não julgar ou optar por julgar depois determinadas ações constitui-se numa prática política e não jurídica.

O presente trabalho parte do suposto de que efetivamente não há a necessidade de uma interferência ativa do judiciário nas demais instâncias decisórias para a verificação do fenômeno. O fato de o judiciário utilizar-se de expedientes próprios das arenas políticas, tais como critérios de conveniência, oportunidade, segurança, eficiência, utilidade, manipulação do tempo, para a sua tomada de decisões, já indica a existência da judicialização da política e é nesse contexto que se pretende demonstrar a ocorrência desse fenômeno no Brasil (*Idem*, p. 112).

A pesquisa presente na tese de Alexandre Veronese, defendida em 2011, concentra-se na análise da *judicialização* nas políticas de regulação do setor de telecomunicações. O autor entende a *judicialização* como um processo iniciado pela provocação feita pela sociedade civil ao Judiciário. Este acesso ao Judiciário somente tornou-se possível pela ampliação ocasionada pela Constituição de 1988. O autor não apresenta definição de *politização da justiça* e nem de *ativismo judicial*. A definição de Veronese tem influência das pesquisas organizadas por Luiz Werneck Vianna.

O conceito de judicialização da política não pode ser determinado tão somente pelo atingir de objetivos. Ele tem a ver com a mobilização social para alterar ou barrar políticas, certamente. Mas ele também se relaciona com a insurgência simbólica, que inclui o Poder Judiciário como parte relevante do processo político e institucional (VERONESE, 2011, p. 252).

A *judicialização* seria um processo de intensificação democrática. O Poder Judiciário reativamente atuaria no sentido de materializar demandas da sociedade civil. Deste modo, a arena judicial seria mais um espaço de participação aberto à sociedade.

A resposta desta tese é relacionada com a seguinte pergunta: a reação judiciária dos consumidores gerou a formulação de novas regras no setor regulado? É evidente que sim. Não o foi de forma direta, entretanto. Mas, as ações judiciais geraram o discurso que permitiu a elaboração de novos regulamentos, mais afinados com os direitos dos consumidores. As vitórias não se deram — de modo geral — pela execução de decisões judiciais. Elas ocorreram pela mudança das regras, por parte da ANATEL, após pressão judicial (*Idem*, p.13).

Rodrigo Silva (2011) realizou em sua dissertação uma revisão bibliográfica na qual relaciona aspectos teóricos da *judicialização da política* com teorias de reconhecimento de identidades sociais. O autor define a *judicialização da política* como um processo de abertura da arena judicial para a decisão de conflitos políticos. Esta abertura seria resultado da conformação institucional proposta pela Constituição de 1988 (SILVA, 2011, p.88). Silva define a *politização da justiça* como a ampliação da capacidade das cortes no sentido de legislar e executar leis (*Idem*, p.47). O *ativismo judicial* é entendido tanto como intervenções pela via da revisão constitucional, quanto pelos

pronunciamentos públicos dos magistrados acerca de questões políticas (*Ibidem*, pp.58-59).

Obviamente o que se vê no caso brasileiro é uma nova possibilidade da abertura do entendimento dos conflitos antes somente restritos à esfera pública, ganhando espaço dentro do ambiente judicial, podemos caracterizar com um novo encaminhamento de conflitos de interesses diversos da política para justiça, sendo denominado por ora de judicialização da política (*Ibidem*, p.69).

A *judicialização* representaria um aumento da participação política da sociedade civil. Isto se daria pelas vias judiciais, o que contribuiria para a construção de identidades sociais mediante a busca por direitos.

Portanto, ao final dessa pesquisa exploratória, cujo feito está basicamente na análise e interpretação dos conteúdos bibliográficos sobre o tema: judicialização e identidades sociais são possíveis afirmar categoricamente que o Poder Judiciário, em específico o brasileiro, contribui em muito para fomentar a construção de nossas identidades sociais (*Ibidem*, p.123).

A pesquisa sedimentada na dissertação de Ênio Leão (2012) investiga a *judicialização* na política externa brasileira. O autor analisa os processos ajuizados no STF e no STJ<sup>8</sup> relativos à temática de política externa. A *judicialização* é definida como o crescimento da utilização de processos decisórios, baseados na lógica jurídica, pelas autoridades administrativas. Leão define a *politização da justiça* como a expansão das capacidades decisórias dos tribunais para as arenas políticas. O autor não apresenta uma definição de *ativismo judicial*.

O fenômeno do *judicial power*, verificado em diversas sociedades ocidentais contemporâneas, pode ser entendido através de duas vertentes (TATE e VALLINDER, 1995): a primeira seria a Judicialização da política, que se dá com o crescimento da utilização de processos decisórios afeitos à lógica jurídica nos núcleos de debate político, ou seja, a utilização de procedimentos semelhantes aos do processo judicial pelas autoridades administrativas, bem como a utilização de parâmetros jurisprudenciais (CASTRO, 1997), a exemplo das Comissões Parlamentares de Inquérito e dos Tribunais administrativos (MACIEL e KOERNER, 2002); a outra vertente seria a politização da justiça, vez que os Tribunais buscam expandir seu espectro decisório, com o intuito de abarcar questões que antes eram exclusivas dos demais poderes; é uma ampliação das competências dos Tribunais, através do poder de revisão judicial, por decorrência da constitucionalização de direitos e de uma releitura da separação de poderes (VIANNA, 1999; ACKERMAN, 2009) (LEÃO, 2012, p.32).

---

<sup>8</sup> Superior Tribunal de Justiça.

A *judicialização* apresentaria um caráter duplo, com relação aos seus efeitos. A questão dos tratados internacionais seria emblemática para o autor. Se por um lado, a aceitação e aplicação dos tratados são facilitadas pelo Judiciário, por outro, mediante a revisão constitucional, alguns tratados perdem sua efetividade total ou parcial.

Como demonstrado, o Judiciário tem se tornado um ator importante para o processo de formulação da política externa, atuando, principalmente, durante o processo de implementação da mesma e por meio da revisão judicial. Uma análise quantitativa da jurisprudência do STF indica um elevado nível de aplicação dos tratados internacionais subscritos pelo Brasil na maioria dos casos analisados, o que demonstra atenção à ordem internacional e o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país por parte dos Tribunais brasileiros. Contudo, em diversas matérias, a Justiça brasileira não hesita em aplicar restrições com base no ordenamento jurídico interno, trazendo prejuízos para a imagem do país no plano internacional e para os brasileiros que, muitas vezes, se vêem incapazes de garantir o cumprimento de direitos consolidados em acordos internacionais (*Idem*, p.68).

## **2.8 As definições e sentidos da *judicialização da política***

Como vimos, o conceito de *judicialização da política* foi utilizado em variados campos de estudo. Por meio da análise empreendida neste capítulo, foi possível identificar algumas definições e autores referenciais para o conceito de *judicialização da política* no Brasil. É notório que o universo de pesquisas acerca da *judicialização* extrapola os 22 trabalhos aqui analisados. Não obstante, as discussões inerentes as pesquisas estudadas deixam latentes camadas semânticas da *judicialização* na Ciência Política brasileira.

No tocante ao momento temporal em que ocorre a *judicialização*, as pesquisas podem se dividir em dois grupos. Um primeiro grupo de pesquisas entende que a *judicialização* ocorre quando há intervenção do Judiciário, seja provocado ou de forma espontânea, em legislações já debatidas. Essa intervenção, portanto, ocorre na aplicação ou na alteração das mesmas (ABREU, 2012).

Um segundo grupo de trabalhos considera que a *judicialização* ocorrer também em outros momentos, tais como nos processos de discussão e construção de normas e políticas. Ou seja, a *judicialização* manifesta-se tanto no momento legislativo de criação

de leis, quanto no momento executivo de aplicação das mesmas (MARCHETTI, 2008) (ZALMENA, 2013).

Outra divisão possível seria referente ao equilíbrio entre os poderes, tendo como grau de avaliação o que contribuiria ou atrapalharia o processo democrático. Sob este aspecto, uma vertente de pesquisas perceberia que a *judicialização* é decorrente do próprio processo democrático, inaugurado pela Constituição de 1988, e, portanto além de não ferir o equilíbrio entre os poderes, contribuiria para o processo democrático (MARCHETTI, 2008) (ROQUETE, 2010) (FERNANDES, 2011) (GUIMARÃES, 2011) (LIMA, 2011) (SILVA, 2011) (VERONESE, 2011) (FILHO, 2013) (KAMINSKI, 2013) (ZALAMENA, 2013) (FANTINEL, 2014).

Outro grupo entenderia que a *judicialização* interfere no equilíbrio entre os poderes e, altera a divisão de atribuição entre os mesmos. As instituições judiciárias seriam deficitárias da legitimidade eleitoral para legislar e executar leis. Ademais, ocorreria a perda da capacidade agência política da sociedade civil (NAPOLITANO, 2008) (RIBEMBOIM, 2008) (SILVA, 2011) (VERBICARO, 2011) (ABREU, 2012) (JUNIOR, 2014).

Um terceiro grupo concordaria com o aspecto democrático da *judicialização*. Todavia, apontaria os riscos de criar-se uma desconexão entre a sociedade civil e as instituições representativas (MANEGHETTI, 2008) (GOTTLIEB, 2011) (RAMOS, 2010) (LEÃO, 2012) (MINERVINI, 2014)

Um último aspecto constitui-se na “autoria” do processo. Para uma parte da pesquisas a *judicialização* seria causada por um acionamento do Judiciário feito pela sociedade civil (ROQUETE, 2010) (GOTTLIEB, 2011) (GUIMARÃES, 2011) (FILHO, 2013) (KAMINSKI, 2013) (FANTINEL, 2014) (JUNIOR, 2014). Uma segunda interpretação seria a que o Judiciário seria ativo no processo, embora necessite de uma provação, as instituições judiciárias extrapolariam as suas ações e fomentariam oportunidades para serem provocadas (MANEGHETTI, 2008) (MARCHETTI, 2008) (NAPOLITANO, 2008) (RIBEMBOIM, 2008) (SILVA, 2011) (LIMA, 2011) (ABREU, 2012).

A análise das produções presente em nossa amostra revelou cinco autores fundamentais para o embasamento teórico das pesquisas em *judicialização da política*. A pesquisa de

C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder por seu pioneirismo em cunhar a terminologia *judicialização da política*. As pesquisas organizadas por Luiz Werneck Vianna, tanto por suas acepções teóricas como pelos referenciais empíricos. As pesquisas produzidas por Matthew Taylor e Luciano Da Ros entendendo a *judicialização* como parte de estratégias políticas. Os trabalhos de John Ferejohn que vislumbrar a ocorrência da *judicialização* em várias etapas do processo político. E as pesquisas de Ran Hirschl que analisam a influência da *judicialização* para além das políticas públicas.

Estes cinco autores serão objeto de análise do próximo capítulo. Neste pretende-se intensificar as acepções semânticas constadas no presente capítulo. Entende-se que apesar dos influxos que o conceito de *judicialização* sofre em seus variados campos de análise, há elementos que perpassam tais contingências e permitem acepções mais gerais, tais quais as expostas nos três aspectos divisores desta consideração parcial.

### **3. O CAMPO SEMÂNTICO DA *JUDICIALIZAÇÃO* NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA**

Este capítulo dedica-se à análise dos autores que foram indicados no segundo capítulo. Mais especificamente, busca-se investigar os textos desses autores no que concerne à *judicialização da política* e que foram utilizados como referências para as pesquisas analisadas. Assim como no capítulo anterior, pretende-se identificar as camadas semânticas por meio de três aspectos: temporalidade; democracia; e protagonismo. Os

autores serão apresentados na ordem cronológica de seus trabalhos. Deste modo, a exposição será feita da seguinte forma: C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder; Luiz Werneck Vianna; John Ferejohn; Matthew Taylor e Luciano Da Ros.

### 3.1 A *judicialization of politics* de C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder

A expansão da atuação das instituições judiciárias foi objeto de análise da Conferência de Forlí realizada em 1992, pelo Comitê de Pesquisa em Estudos Judiciais Comparados da Associação Internacional de Ciência Política. Pesquisadores de várias nacionalidades apresentaram trabalhos relativos às causas e efeitos da expansão judicial. O conjunto de artigos então produzidos foi compilado no livro intitulado *The Global Expansion of Judicial Power* (1995). A expressão *judicialização da política* (*judicialization of politics*) foi criada nesta publicação por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder.

Segundo os autores, a *judicialização da política*, ocorreria por dois meios não necessariamente simultâneos, e até possivelmente excludentes<sup>9</sup>. Tais meios consistem em (1) quando o Poder Judiciário começa a criar políticas públicas ou a intervir na criação das mesmas; (2) quando procedimentos característicos de instituições judiciárias passam a ser utilizados em instituições não judiciárias de tomada de decisão.

For clarity and consistency, I follow Vallinder's conceptual survey of the judicialization of politics (chap. 2 of this volume), which suggest two core meanings for the term:

1. the process by which courts and judges come to make or increasingly to dominate the making of public policies that had previously been made (or, it is widely believed, ought to be made) by other governmental agencies, especially legislatures and executives, and
2. the process by which nonjudicial negotiating and decision-making forums come to be dominated by quasi-judicial (legalistic) rules and procedures<sup>10</sup> (TATE, 1995, p. 28).

<sup>9</sup>“I shall argue that both forms of the judicialization of politics emerge under some common conditions. But there appears to be no theoretical or practical reason to expect the two forms to develop together. Holmström analysis of the Swedish case concludes, in fact, that the first form has developed in that country precisely as the second form has declined” (TATE, 1995: 28). “Eu devo argumentar que ambas as formas de judicialização da política emergem sob algumas condições comuns. Mas não parece haver nenhuma razão teórica ou prática de esperar que as duas formas se desenvolvam em conjunto. “A análise de Holmström do caso sueco conclui, na verdade, que a primeira forma se desenvolveu naquele país precisamente como a segunda forma diminuiu”. Tradução nossa

<sup>10</sup>“Para maior clareza e consistência, eu sigo o levantamento conceitual da judicialização da política de Vallinder, o qual sugere dois significados fundamentais para o termo (cap 2 deste volume.):

A análise de Tate e Vallinder alerta para a necessidade — ou presença — de um complexo sistema de elementos interdependentes para a geração de uma situação favorável à ocorrência de um ou mesmo dos dois meios mencionados. Os elementos necessários são: o sistema democrático; a separação entre poderes; a presença de uma política de direitos, ou seja, busca por direitos via instituições judiciárias (adjudicação); grupos de interesse que mobilizam o Poder Judiciário para fins políticos; pouca efetividade de instituições majoritárias (Poder Executivo e Poder Legislativo); a percepção desta inefetividade por parte da sociedade, e a “crença” no Poder Judiciário como uma instituição dotada de integridade e capacidade de produção de políticas públicas; delegação de questões problemáticas, por parte de instituições majoritárias, para o Poder Judiciário.

Perhaps the most important of these conditions is the presence of liberal democracy. The world has not yet been made safe for democracy, but it seems to be moving in that direction. However, democratization is not the only condition that is relevant. The others we have identified - separation of powers, a politics of rights, interest- and opposition-group use the courts, ineffective majoritarian institutions, positive perceptions of the courts, willful delegation of troublesome issues by the majoritarian institutions - also are on the rise<sup>11</sup> (TATE & VALLINDER, 1995, p. 526).

Apesar de todos estes complexos e variados elementos, a função dos mesmos seria, apenas, de viabilização do processo. De fato, o determinante para a ocorrência de *judicialização da política* seria a decisão do juiz, ou juízes, de “judicializar” ou não. Esta decisão teria relações essenciais com a tendência política do magistrado, e, com a orientação política dominante nas instituições majoritárias. Além da diferença ou concordância das escolhas políticas, tanto do magistrado, quanto das instituições majoritárias, existe também uma “tipificação” da ação do juiz, no que concerne à disposição do magistrado para “judicializar”, se é mais favorável a fazê-lo ou não.

- 
1. o processo pelo qual os tribunais e juízes vêm a fazer ou cada vez mais a dominar a construção de políticas públicas que haviam sido feito anteriormente (ou, acredita-se, devem ser feitas) por outras agências governamentais, especialmente os legislativos e executivos, e
  2. o processo pelo qual negociações extrajudiciais e fóruns de decisão passam a ser dominado por regras e procedimentos quase judiciais (legalistas)”. Tradução nossa.

<sup>11</sup> “Talvez a mais importante dessas condições [para ocorrência de *judicialização da política*] é a presença da democracia liberal. O mundo ainda não tem sido feito seguro para a democracia, mas parece estar se movendo nessa direção. No entanto, a democratização não é a única condição que é relevante. As outras que já identificamos - a separação dos poderes, uma política de direitos, o uso das cortes por grupos de oposição ou situação, instituições majoritárias ineficazes, a percepção positiva dos tribunais, a delegação voluntária de assuntos problemáticos pelas instituições majoritárias - também estão em ascensão”. Tradução nossa.

Tendo em vista o cenário acima, deriva-se um esquema com fins de exemplificação da teoria proposta (TATE, 1995, p. 36). Nesta esquematização, as preferências políticas dos magistrados e das instituições majoritárias seriam divididas entre esquerda e direita. Com relação à inclinação dos magistrados à *judicialização*, os juízes se dividem em ativistas — favoráveis à “judicializar” —, e os refratários à “judicializar”, chamados de moderados (*restraint*).

Por outro lado, em condições favoráveis, dentro do esquema exemplificador, somente em dois casos, entre os oito possíveis, ocorreria a *judicialização da política*. São eles: o cenário no qual existem instituições majoritárias dominadas por uma orientação política de direita e juízes ativistas de tendência política de esquerda; ou o cenário no qual se encontram instituições majoritárias dominadas por uma preferência política de esquerda e juízes ativistas de orientação política de direita. A aparente raridade do processo seria um efeito do esquema, dado a possibilidade de somente duas posições no espectro ideológico — para os juízes e as instituições majoritárias —, assim como, na inclinação à *judicialização* — para os magistrados. O autor argumenta sobre a possibilidade de existência de *judicialização da política* em casos mais variados, dado as condições favoráveis, até mesmo, em situações de concordância com a tendência política geral entre instituições majoritárias e juízes.

<b>Table 3.1: Conditions Promoting the Judicialization of Politics</b>			
Facilitative Conditions <b>Favorable</b>			
Majority Institutions Values			
Leftist		Rightist	
Judicial Policy Value		Judicial Policy Value	
Leftist	Rightist	Leftist	Rightist
Judicial Activism	Judicial Activism	Judicial Activism	Judicial Activism

Activism	Restraint	Activism	Restraint	Activism	Restraint	Activism	Restraint
No Judicial-ization	No Judicial-ization	Judicial-ization	No Judicial-ization	Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization
Facilitative Conditions <b>Unfavorable</b>							
Majority Institutions Values							
Leftist				Rightist			
Judicial Policy Value				Judicial Policy Value			
Leftist		Rightist		Leftist		Rightist	
Judicial Activism		Judicial Activism		Judicial Activism		Judicial Activism	
Activism	Restraint	Activism	Restraint	Activism	Restraint	Activism	Restraint
No Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization	No Judicial-ization

Fonte: TATE, 1995, p. 35.

Table 3.1 thus implies that only rightist-activist judges in an environment dominated by leftist majoritarian institutions and leftist-activist judges in an environment dominated by rightist majoritarian institutions should be expected to promote the judicialization of politics vigorously. Given the logic underlying table 3.1, why is there - as available evidence suggests - the correct perception that the judicialization of politics is a growing phenomenon worldwide? The answer is that the categories of table 3.1 do not occur with equal frequency in the real world. (...) In addition I have contended that the balance of the empirical research documents that judicial activism is for most judges an instrumental value, one that is chosen when it will help them maximize their basic policy values and avoided when it will not. If this is true, then there must be relatively few judges who, under favorable conditions, choose to exercise judicial restraint when their own policy preferences could be advanced by promoting judicialization against a regime with contrary policy values. (...) It is likely, therefore, that activist judges even in political systems dominated by majoritarian institutions whose general policy orientations agree with their own will find some issues on which they assess the performance of majoritarian institutions to be inadequate. On those policy matters they may seek to judicialize even while they restrain their activist tendencies on other issues<sup>12</sup> (*Idem*, pp.34 – pp.36).

<sup>12</sup> “Tabela 3.1 implica, portanto, que apenas juízes direitistas-ativistas em um ambiente dominado por instituições majoritárias de esquerda e os juízes esquerdistas-ativistas em um ambiente dominado por instituições majoritárias de direita deve ser esperado a promoção vigorosa de uma judicialização da política. Dada a lógica subjacente a tabela 3.1, por que há - como a evidência disponível sugere - a

Por fim, os autores alertam para a problemática da *judicialização da política* e a viabilidade e estabilidade da democracia e de suas instituições majoritárias. É notório observar a análise negativa da *judicialização* por parte dos mesmos. Existe uma considerável preocupação com a ausência de referendo popular — por via eleitoral — do Poder Judiciário e suas instituições, e, o risco de ocorrer neste Poder o domínio de uma minoria não representativa do todo social (TATE & VALLINDER, 1995, p.527).

Como proposto no primeiro capítulo, a *judicialização da política* deve ser entendida como um conceito político. Uma das implicações/justificativas para tal abordagem refere-se ao influxo que este conceito recebe do espaço de experiência onde está situada. O contexto norte-americano constitui a base de análise por meio da qual Tate e Vallinder propõem o *judicialization of politics*. Diferentemente de cenários como o latino americano, mormente o caso brasileiro, no qual a expansão e o fortalecimento das instituições judiciárias se dão num contexto recente e de redemocratização, o cenário norte-americano já está familiarizado com a proximidade entre instituições judiciárias e política. Neste aspecto, faz-se importante lembrar que há cerca de 180 anos atrás Alexis de Tocqueville já propunha que nos Estados Unidos era questão de tempo para que questões políticas se tornassem jurídicas.

Quase não há questão política nos Estados Unidos que não se resolva, mais cedo ou mais tarde, em questão judiciária. Dai a obrigação em que se encontram os partidos, em sua polemica cotidiana, de tomar emprestadas da justiça as ideias e a linguagem. A maioria dos homens públicos, por serem ou terem sido legistas, introduz no manejo dos negócios públicos os usos e modos de ver que são próprios destes. O júri acaba de familiarizar todas as classes com eles. A linguagem judiciária se toma, assim, de certa forma, a língua vulgar; o espírito legista, nascido no interior das escolas e dos tribunais, difunde-se, pois, pouco a pouco, além de seu recinto; infiltra-se por assim dizer em toda a sociedade, desce aos últimos escalões desta, e o povo inteiro acaba contraindo uma parte dos hábitos e dos gostos do magistrado (TOCQUEVILLE, 2005, p.317).

---

percepção correta de que a judicialização da política é um fenômeno crescente em todo o mundo? A resposta é que as categorias da tabela 3.1 não ocorrem com igual frequência no mundo real. (...) Além disso, eu sustentava que o saldo dos documentos de pesquisa empírica de que o ativismo judicial é para a maioria dos juízes um instrumento de valor, que é escolhido quando isso vai ajudá-los a maximizar os seus valores políticos básicos e evitado quando não o vai. Se isso for verdade, então deve haver relativamente poucos juízes que, em condições favoráveis, optam por exercer a moderação judicial quando suas próprias preferências políticas poderiam ser avançada, promovendo a judicialização contra um regime com valores políticos contrários. (...) É provável, portanto, que os juízes ativistas, mesmo em sistemas políticos dominados por instituições majoritárias cuja orientação política geral concorda com a sua própria vão encontrar algumas questões sobre as quais eles avaliam como inadequado o desempenho das instituições majoritárias. Sobre estas matérias políticas eles provavelmente buscam a judicialização mesmo enquanto eles moderam suas tendências ativistas em outras questões”. Tradução nossa.

A proposição de que a *judicialização* ocorra em escala global pode ser demasiada extensiva. Embora corroborada a existência de tal processo em inúmeros trabalhos de variadas origens, as causas e os efeitos do processo são particulares aos determinados contextos histórico-sociais. Apesar da originalidade, Tate e Vallinder expõem um modelo teórico de caráter amplo e abstrato sendo de difícil aplicação no próprio contexto norte-americano e demandador de elementos focalizadores para adaptação em outros contextos.

A *judicialização da política* para Tate e Vallinder, portanto, ocorre em um momento de legislação já consolidada. A ocorrência do fenômeno demanda uma postura ativa dos magistrados e cortes. Seu efeito é negativo no que concerne às instituições representativas, dado que ocorre uma perda do protagonismo das mesmas em alguns casos, e, em outros as instituições judiciárias assumem o ônus de determinadas matérias que deveriam caber aos representantes eleitos.

### **3.2 A *judicialização da política* como *Revolução Processual do Direito* de Luiz Werneck Vianna**

Os debates acerca da *judicialização da política*, na Ciência Política brasileira, se acentuaram após a publicação de *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil* de Vianna *et.al.*(1999). O artigo seguinte à esta pesquisa, *Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva* de Vianna e Burgos (2002), apresenta uma definição conceitual mais clara, elencando elementos teóricos para a mesma.

A introdução de *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil* expõe concepções de dois eixos teóricos sobre a *judicialização da política*. Tais eixos seriam: o procedimentalista representado por Jürgen Habermas e Antoine Garapon; e o eixo substancialista representado por Mauro Cappelletti e Ronald Dworkin. A discussão

sobre a base teórica, bem como, o modelo de república e democracia de cada um dos eixos supracitados é feita com vistas ao processo de *judicialização da política*. Há uma diferenciação de diagnósticos dada por cada eixo sobre o processo de *judicialização da política*, este último sendo de consensual existência para ambos os eixos.

Nos termos propostos por Vianna *et. al.*, o eixo procedimentalista enxerga como nocivo a intromissão de instituições judiciárias em arenas políticas, ainda que convocadas. Além disso, a *judicialização* seria entendida como um sintoma de uma ausência de cidadania ativa, devido à herança do *Welfare State*, que através de um argumento de justiça distributivista derrui as formas de organização da sociedade civil em meio a uma burocracia, cujo corolário foi a formação de “cidadãos – clientes”.

Segundo o eixo *procedimentalista* de Habermas-Garapon, o que há de patológico e de sombrio na vida social moderna, do que a crescente e invasora presença do direito na política seria apenas um indicador, deveria encontrar reparação a partir de uma política democrática que viesse a privilegiar a formação de uma cidadania ativa. O predomínio, por décadas, do tema da igualdade sob o *Welfare State*, teria erodido as instituições e os comportamentos orientados para a valorização da vida associativa, daí derivando um cidadão-cliente, dependente do Estado. A igualdade, ao reclamar mais Estado em nome de uma Justiça distributiva, não somente enredara a sociedade civil na malha burocrática, como favorecera a privatização da cidadania (VIANNA *et al.*, 1999, p.24).

Para esse eixo, a atuação do Poder Judiciário deveria se limitar a garantia dos mecanismos procedimentais de atuação política da sociedade civil, que se daria na “vida associativa”. Em síntese, garantir o exercício da representação política, através da ação estritamente procedimental dos parâmetros estabelecidos na constituição, não deixando espaço para quaisquer interpretações subjetivas de princípios constitucionais pelos magistrados, o que é considerado um risco.

A incontida expansão do direito seria um indicador de “*malaise*” nas sociedades atuais, uma vez que, mais do que ameaçar a democracia representativa, poria em risco os próprios fundamentos da liberdade ao transferir a criação das leis do soberano para uma casta sacerdotal, praticante de uma justiça de salvação e usurpadora do papel e das funções que antes couberam às burocracias weberianas nas sociedades modernas (*Idem*, p.26).

Com a derrocada do Estado de Bem-Estar Social, o Poder Judiciário surge como depositário da confiança social, dado o desencantamento político e o desamparo resultantes da queda do regime igualitário (*Ibidem*, p.25). A consequência resultante deste depósito de expectativas políticas em instituições judiciárias é a decomposição do papel das “instituições de mediação” (*Ibidem*, p.27), associações e partidos, o que

dificultaria a geração de uma cidadania ativa. Segundo os autores, Habermas ainda discute a problemática da divisão dos poderes na ordem republicana, sendo a capacidade do Poder Judiciário de legislar elemento sem comparação nos demais, o que constituiria uma ruptura com a racionalidade do processo legislativo (*Ibidem*, p.28).

O eixo Cappelletti-Dworkin, nomeado de substancialista, partiria de “uma perspectiva pragmática” (*Ibidem*, p. 32), na qual a realidade empírica os forçaria a se afastar de uma análise mais normativa, como presente no eixo procedimentalista. De fato, os substancialistas constatariam que é traço característico das democracias representativas modernas a presença de minorias excluídas — ou “marginalizadas” — do processo de formação da “vontade do soberano”: “Sem desacreditarem, de modo algum, nesse tipo de democracia [representativa], suas reservas em relação a ele tem como seu melhor exemplo a exclusão das minorias do processo de formação da vontade do soberano”. (*Ibidem*, p.33).

A partir desta constatação, o eixo substancialista enxergaria na *judicialização* uma forma de garantir a “legitimação democrática e representativa” (CAPPELLETTI *apud* VIANNA *et. al.*, 1999, p.34), bem como, incluir na arena política grupos, até então, sem acesso a mesma. Logo, para estes autores, que “... não se põem em linha de continuidade com o republicanismo democrático, na forma herdada da Revolução Francesa, aproximando-se de concepções tributárias dos processos não-revolucionários de modernização, caracteristicamente anglo-saxões...” (VIANNA *et al.*, 1999, p.32), não causa estranhamento à tradição democrática a invasão do direito em arenas políticas. E nem o protagonismo galgado pelo Poder Judiciário em tal cenário, posto que, tanto para Cappelletti como para Dworkin, este fenômeno integraria e fortaleceria a tradição democrática em seu desenvolvimento progressivo<sup>13</sup>, na medida em que a *judicialização* atuaria no sentido de incluir os grupos excluídos ou “marginalizados” no processo democrático.

---

<sup>13</sup> No início da argumentação sobre o eixo Cappelletti-Dworkin, Vianna *et. al.*, fazem referência a uma transformação progressiva da sociedade e do papel do Poder Judiciário nessa transformação (Vianna *et. al.*, 1999, p.32). Em outra parte da mesma argumentação, mas neste ponto com ênfase ao argumento de Ronald Dworkin, é ressaltada pelos autores a concepção de uma “revolução permanente” em Dworkin, concepção que se vê consagrada na obra de Luiz Werneck Vianna, e que é elemento constituinte da argumentação tanto em “*A Judicialização da Política e das Relações Sociais*”, como no artigo, também aqui utilizado, presente em “*A Democracia e os Três Poderes*”.

Daí que para Cappelletti e Dworkin, o redimensionamento do papel do Judiciário e a invasão do direito nas sociedades contemporâneas não soem como fenômenos estranhos à tradição democrática e, sim, como uma efetiva e necessária extensão dessa tradição a setores ainda pouco integrados à sua ordem e ao seu ideário (*Idem*, p.32).

O Poder Judiciário, seja na criação do direito pela via jurisprudencial em Mauro Cappelletti (*Idem*, p.34), ou no Hércules de Dworkin<sup>14</sup>, seria agente de integração de grupos dispersos do processo de formação da “vontade do soberano”. Também se evidenciaria como defensor dos princípios constitucionais contra da vontade da maioria (*Idem*, pp.37 – pp.38), papel possibilitado por sua independência relativa das decisões advindas das arenas eleitorais, o que não o eximiria de orientações políticas endógenas e exógenas, além de não o desqualificar como legislador.

... os legisladores que foram eleitos e que devem ser reeleitos por uma maioria política se situarão, mais provavelmente, em toda discussão relevante, do lado da maioria do que contra ela; se vierem a se opor muito firmemente aos desejos da maioria, tal comportamento pode conduzi-los à posição dos que não fazem parte dela. Por essa razão, os legisladores parecem menos inclinados a tomar decisões fundamentais quanto aos direitos das maiorias do que os dirigentes oficiais, menos vulneráveis nesse aspecto. Não se extrai daí que os juízes, ao abrigo da representação da maioria, sejam o personagem ideal para decidir a respeito desses direitos. Os juízes têm seus próprios interesses ideológicos e pessoais envolvidos nos processos sob seu julgamento, podem também ser tiranos. Mas não há razão *a priori* para considerá-los teóricos políticos menos competentes do que os legisladores (DWORKIN apud VIANNA *et al.*, 1999, p.35).

O cenário exposto teria os procedimentalistas em chave negativa de avaliação dos efeitos da *judicialização*, e, os substancialistas em chave positiva no que concerne aos mesmos. Sem embargo, as acepções contidas nesses eixos estão calcadas em terrenos sociais como os Estados Unidos e a Europa. O contexto brasileiro apresenta especificidades que não foram abarcadas neste debate teórico. As pesquisas organizadas por Vianna possuem como traço predominante o cenário da redemocratização brasileira.

O período brasileiro de transição do regime autoritário para a democracia trouxe consigo uma nova constituição, detentora de características peculiares. Sua diferenciação já começaria pelo fato da mesma não ser o resultado de uma vontade política instituída, ao contrário das Cartas Constitucionais anteriores — a de 1891 e 1934 que iniciavam seus

---

<sup>14</sup> O juiz Hércules proposto por Dworkin, segundo a análise de Vianna *et al.*, se apresenta como o protetor das minorias frente as maiorias. Ele está assentado em uma cultura política e democrática característica de sua sociedade. Através da via jurisprudencial lhe é possibilitado a atualização do direito em sua sociedade, num processo de preservar mudando, em busca da intensificação de sua democracia. Mais adiante, esta expressão é utilizada com vista à diferenciação (do magistrado proposto por Dworkin para o magistrado inserido no processo brasileiro) da atuação da magistratura brasileira, dado a especificidade característica.

trabalhos em meio a um anteprojeto e a de 1946 tinha inspirações nestas duas anteriores —, mas sendo esta uma parte do próprio processo de transição para a democracia (VIANNA *et al.*,1999, p.38). Além disso, a assembleia constituinte que dá origem a Carta de 88, perceberia, em sua complexa composição, variados representantes de correntes políticas divergentes entre si, a formulação de um projeto de País seria, por si só, extremamente problemática.

A formação da vontade do legislador constituinte, nessas condições, não teria como ser fruto de uma ação hegemônica, mas da composição e das soluções de compromisso entre forças díspares, cuja unidade se exercia melhor sobre temas tópicos do que na formulação de uma concepção sistemática e coerente de um novo projeto de país (*Idem*, p.39).

O corolário da constituinte foi a promulgação de uma Carta caracterizada por um sistema aberto de controle de constitucionalidade — mecanismo o qual poderia ser mobilizado pela comunidade de intérpretes, também instituída pela Constituição de 1988. Este resultado seria devido, em grande parte, a uma “*intelligentia* jurídica”, através de seu papel de assessoria aos representantes constituintes. Tais características apontadas são relevantes para os autores. A *judicialização da política* seria causada pela descoberta dos mecanismos de controle de constitucionalidade por parte da comunidade de intérpretes<sup>15</sup>.

A vontade geral se encontraria, portanto, hipostasiada na Constituição, com o que a sua concretização reclamaria a intervenção da comunidade, institucionalizada na qualidade de intérprete do texto constitucional. (...). A concretização da vontade geral declarada na Constituição seria, nesse sentido, uma obra aberta confiada às futuras gerações, às quais competiria garantir a efetividade do sistema de direitos constitucionalmente assegurados por meio dos recursos procedimentais dispostos em seu próprio texto. A política se judicializa a fim de viabilizar o encontro da comunidade com os seus propósitos, declarados formalmente na Constituição (*Ibidem*, p.40).

Ressalta-se que este diagnóstico já se afasta da tese presente nos eixos apresentados acima — procedimentalista e substancialista —, qual seja a de um ativismo de entes

---

<sup>15</sup> A comunidade de intérpretes, referida neste trabalho e nas obras utilizadas, constitui-se dos possíveis autores de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Sendo esta uma forma instituída pela Carta de 88, em seu Artigo 103, de interpretação constitucional. Os possíveis autores são: O Presidente da República; mesas diretoras do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas; Governadores; Ordem dos Advogados do Brasil; Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; Entidades de classe de âmbito nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 Fev.2014

judiciários em intervenções em arena políticas ou, em resumo, *ativismo judicial*. É importante elucidar que, segundo os autores, o Judiciário é convocado a agir por representantes do Poder Legislativo, como na situação dos partidos de oposição frente ao mecanismo das Medidas Provisórias, amplamente utilizadas pelo Poder Executivo no início dos anos 90. E também, por representantes do Poder Executivo, o que conclui o aspecto dicotômico singular da *judicialização da política* no Brasil. O Poder Judiciário é convocado por representantes de outros poderes para intervir em arenas políticas, agindo reativamente, o que descarta o caso de um ativismo judicial.

Não se pode entender, conseqüentemente, o processo de judicialização na política no Brasil sem levar em conta a provocação efetivada pelo Poder Executivo e pelo Ministério Público. Daí o caráter dúplice da judicialização da política no Brasil, que, de um lado, apresenta um perfil que se identifica com o produzido pela bibliografia sobre o assunto – as minorias parlamentares demandam a intervenção do Judiciário contra a vontade da maioria – mas, de outro, se afasta dele, singularizando-se pela ação dos Executivos estaduais e da Procuradoria da República contra a representação parlamentar, em sua esmagadora maioria de âmbito estadual, em uma indicação de que não apenas a sociedade, mas também a própria Federação, se encontra desajustada da vontade do soberano e tem reclamado a presença de um *tertius* (*Ibidem*, p.68).

Por fim, recuperando a nota anteriormente feita sobre o Hércules de Dworkin, Vianna *et al.* diferencia o personagem de Dworkin do que seria o Hércules “brasileiro”, em uma descrição da magistratura brasileira. A magistratura trabalharia em função de realizar os preceitos constitucionais, em uma sociedade na qual esses ideais não estariam assentados no terreno social. Um papel pedagógico, que antes de criar, propriamente, o direito, estaria mais atenta a realização dos direitos constitucionais propostos, através de seus variados papéis provocados por inúmeros motivos e diferentes autores — membros da Comunidade de Interpretes<sup>16</sup>. Tal característica teria fortes ligações com a noção de que há uma ausência de cultura democrática, devido aos longos anos de autoritarismo.

Daí que seu teatro de operações não seja a história, mas o texto da Constituição, encarnação de uma razão que é preciso materializar. Sobre os seus ombros, pesa a responsabilidade da realização de um plano, distante da empiria da dependência pessoal, do clientelismo, da intertebração social e da ausência de uma cultura política democrática (*Ibidem*, p.145).

---

<sup>16</sup> Expressão inspirada no conceito de *sociedade aberta de interpretes da Constituição* de Peter Häberle. Vide: HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

O movimento de construção do modelo de Vianna *et al.*, a saber, a *Revolução Processual do Direito*, constituída pelas dimensões da procedimentalização da produção e da aplicação do direito, assenta-se, principalmente, sobre um complexo tripé conceitual: mobiliza e revigora o conceito gramsciano de americanismo; problematiza e sedimenta a noção de uma cidadania complexa, e sua dupla representação — política e funcional —, via Pierre Rosanvallon; e, reitera a possibilidade de criação do direito pela via popular da adjudicação, além da via representativa tradicional, sem a derruição do mesmo, como defendem Philippe Nonet e Philip Selznick. É notório observar que cada elemento deste tripé demandaria densos trabalhos, no entanto, nesta obra, será feito apenas uma breve apresentação dos mesmos, tendo em vista, explicitar a estabilidade conceitual da *judicialização da política* de Vianna *et al.*.

O conceito de americanismo de Antonio Gramsci, interpretado como uma modalidade positiva de revolução passiva por Vianna e Burgos, embasa a possibilidade de um contínuo processo de democratização via instituições do direito.

Para ele [Gramsci], o direito se deve tornar um lugar de mudança social, ao admitir como uma de suas fontes o domínio da sociedade civil:

[...] questão do “direito”, cujo conceito deverá ser ampliado nele incluindo aquelas atividades que hoje são compreendidas na fórmula “indiferente jurídico” e que são de domínio da sociedade civil, que atua “sem sanções” e “sem obrigações” taxativas, mas que nem por isso deixa de exercer uma pressão coletiva e de obter resultados objetivos de elaboração nos costumes, nos modos de pensar e de atuar, na moralidade, etc (Ibidem, p. 23-24) (VIANNA e BURGOS, 2002, p. 348).

A possibilidade de uma eticidade, como a nascida na fábrica moderna, proposta por Gramsci, é destacada de sua contingência temporal e manifesta-se, nos dias de hoje, como em outrora, em uma “filosofia em ato”, que se naturaliza na formulação e aplicação do direito pelo homem comum:

O americanismo poderia ser entendido, então, como uma filosofia em ato, “uma ação real que modifica essencialmente tanto o homem como a realidade exterior (a cultura real)” (*Idem*). A *virada americana*, pois, contém em embrião um ajuste de contas com a tradição hegeliana, quer porque desloca o papel da *intelligentzia*, importante personagem, no contexto europeu, da “estatalização da vida social sob domínio burguês, quer porque concebe em chave oposta a ela a “ampliação do Estado, apontando para as possibilidades de formação de uma eticidade que provenha de um processo de geração espontânea da vida estatal, realizando em ato a filosofia (*Idem*, p. 354).

Este movimento torna-se possível graças à separação que Gramsci faz desta eticidade de um papel de uma ontologia privilegiada<sup>17</sup>. A análise que Gramsci, portanto, faz do processo norte-americano, conduz à conclusão de que o Estado pode ser assimilado pela sociedade civil, através de uma autocomposição do social, garantindo a autonomia do homem comum. Portanto, a “geração espontânea da vida estatal e do direito” pode realizar-se através da naturalização da eticidade do homem comum via instituições do direito. A revolução continuada “continua” pela intervenção do homem comum, dotado de tal eticidade, na produção e aplicação do direito, de forma autônoma e não regulada pelo Estado como no paradigma do *Welfare State*, anteriormente explicitado por Jürgen Habermas.

Se há licença para o anacronismo, as indicações gramscianas parecem sugerir a existência de uma eticidade latente no *mundo da vida* – “que atua sem ‘sanções’ e sem ‘obrigações’ taxativas” -, que deveriam buscar o caminho de sua materialização no direito (*Ibidem*, p. 348-349).

O conceito de cidadania complexa de Pierre Rosanvallon faz uma reinterpretação da noção de soberania à luz de uma dupla forma de representação. Por meio da análise da Constituição de Condorcet, Rosanvallon segundo Vianna e Burgos, aponta a ideia ali expressa do ressurgimento do legislador originário, através da interpretação das normas constitucionais, como forma de possibilitar a ‘ambição democrática’, constituindo por si só uma forma de soberania complexa, na medida em que já possibilita uma outra forma de representação que não a política.

O objetivo da proposta de Constituição de Condorcet, na demonstração de Rosanvallon, foi conceber uma forma de governo representativo que não levasse a limitação ou à restrição da soberania do povo. Para tanto, ele arquitetou um conjunto de medidas que viessem a garantir tanto a submissão das vontades individuais à vontade geral expressa nas leis quanto o exercício da “liberdade natural”. Se o tamanho da república, segundo Condorcet, impunha a alternativa de uma Constituição representativa, fazia-se, então necessário inventar formas que assegurassem a ambição democrática, invenção que teria se fixado na idéia de “pluralizar as modalidades de exercício da vontade do povo, de modo a transformar em jogo de soma positiva as relações da democracia com o governo representativo (*Ibidem*, p. 369).

Desta forma, Rosanvallon propõe que ao lado da representação política tradicional, exercida através do voto, encontra-se a representação funcional, onde através de

---

<sup>17</sup> “Se é fato que em Gramsci há uma convicção, desde a juventude em Turim, de que o operário da fábrica moderna expressa, pela sua forma de inscrição no mundo, uma nova possibilidade de eticidade, tal entendimento não se satisfaz com a identificação de uma ontologia privilegiada da qual ele seria o portador, embora a pressuponha. Assim, a modernidade do seu agir não lhe garante acesso a um pensar homólogo a ele”. (*Idem*, p. 350).

instituições do direito, baseados em garantias constitucionais, os cidadãos exercem uma forma de democracia direta.

Pode-se, portanto, falar com Rosanvallon em uma dupla representatividade: a funcional, derivada das leis, sobretudo da Constituição; e a procedural [política], emanada diretamente do corpo eleitoral, a única reconhecida pela visão monista do político (Ibidem, p.406) (*Ibidem*, p. 371).

As duas modalidades de representação, a saber, a funcional e a política, somam-se, de maneira que não há negação nem substituição de uma pela outra. O corolário desta soma é a representação complexa. Nesta mesma linha de pensamento, se a representação política possibilita ao cidadão uma cidadania política, na medida em que através da via eleitoral escolhe seus representantes; a representação funcional lhe concede uma cidadania social, com os mecanismos de intervenção na criação legislativa e na aplicação das leis. A compilação das representações conduz à fórmula de uma representação complexa, assim como, o mesmo processo de compilação com as formas de cidadania conduz ao exercício de uma soberania complexa.

*A soberania complexa*, ao combinar essas duas formas de representação, expande, e não contrai, a participação e a influência da sociedade no processo político, e no contexto da modernidade, se tem afirmado, em um processo que parece não admitir retorno, no sentido de favorecer a auto-instituição do social pelas vias institucionalmente disponíveis, entre as quais, decerto, as da democracia representativa. A generalização da representação funcional sugere, a criação de equivalentes funcionais de democracia direta, sem dúvida presentes na concepção da Constituição como obra aberta de Häberle – evidentes as afinidades com Condorcet de 1793 -, tão influente na elaboração de várias Constituições recentes, inclusive a brasileira, que prevê a participação, entre outras, da sociedade civil organizada e do Ministério Público no controle de constitucionalidade das leis, este último uma agência criada pelo texto constitucional com o fim de exercer representação funcional (*Ibidem*, p. 371).

Os dois conceitos apresentados anteriormente supriram as indagações sobre a possibilidade de intensificação democrática, por uma via contínua, e, a conciliação entre formas de representação oriundas da democracia representativa e da democracia participativa. Resta, no entanto, a dúvida com relação a uma possível superestimação do direito e suas instituições, ou em melhores termos, o direito e suas instituições suportariam exercer tal papel representativo, no que se refere à adjudicação, sem evanescer?

A *judicialização* proposta Vianna *et al.* afirma a integridade do direito frente ao movimento que o interpõe, através da teoria do direito responsivo de Philippe Nonet e Philip Selznick. A premissa básica da teoria do direito responsivo é a conexão do direito com a sociedade, tendo por objetivo a produção e aplicação do direito, movimento que

transformaria e autocorrigeria o direito. O elemento de “liga” que garante a segurança deste processo de ampliação judicial, minando o risco supracitado de derruição do direito frente às demandas sociais, é a manutenção dos princípios que estruturam o mesmo, os quais sejam o de justiça e igual-liberdade.

A feliz solução para esse dilema de alto risco, uma vez que uma abertura descontrolada do direito pode levá-lo à desintegração, tem seu fundamento na preservação de princípios que estruturam o direito como instituição – a *guidance of purpose* [orientação de propósito] que remete, resguardadas as diferenças entre as modelagens, ao papel dos princípios na hermenêutica com que trabalha o Hércules de Dworkin e ao da igual-liberdade nos direitos *já declarados* de Balibar. Tem-se, portanto, que da responsividade do direito não se origina um direito alternativo direcionado à ruptura com a integridade do direito, mas um processo contínuo de autocorreção, acompanhando a mudança social e as novas expectativas de direitos dela emergentes. Tem-se, ainda, dado que a responsividade implica a expansão da mala do sistema institucional do direito – juizados especiais, *class actions* -, que a sua dimensão de “abertura” se apresenta como um canal permanente para a difusão e a socialização do direito no corpo social, sobretudo para sua criação, sem perda de uma integridade que se institua à base de princípios de justiça e de igual-liberdade (*Ibidem*, p.379).

O principal objeto de análise das pesquisas organizadas por Werneck Vianna foram as ações diretas de inconstitucionalidade. Com efeito, os dados apresentados tanto nas pesquisas de fundamentação conceitual, quanto em pesquisas posteriores de análise das ADINs não apontam efetiva alteração de legislação (VIANNA & BURGOS, 2005) (VIANNA, BRUGOS & SALLES, 2007). De fato, as decisões do STF têm se mantido, predominantemente, alinhadas com as instituições majoritárias. Em outros termos, a alteração de políticas públicas por via das Adins não é fato garantido. Na pesquisa de 1999, do total de 1935 Adins, somente 119 (6,15%) foram deferidas e consideradas procedentes (VIANNA *et al*, 1999, p.116). Embora o momento de ocorrência da *judicialização* concentre-se no aspecto de legislações já sedimentadas, a sustentação da ocorrência da mesma não se comprovaria na empiria, caso a definição do autor estivesse vinculada a tais alterações.

As pesquisas organizadas por Luiz Werneck Vianna sustentam que a *judicialização da política* ocorreria por meio da provocação feita às instituições judiciárias. Esta provocação partiria da sociedade civil organizada e de instituições representativas. Portanto, não haveria um protagonismo ou *ativismo judicial* do Poder Judiciário. As interferências ocorreriam em legislações já sedimentadas. A *judicialização* contribuiria para o processo democrático, na medida em que as vias judiciais se apresentariam como mais um espaço para a participação política da sociedade. Sem embargo, é necessário

um equilíbrio entre a representação política e a representação funcional por meio das vias judiciárias.

### 3.3 A *judicialização da política* e a *política judicializada* de John Ferejohn

O trabalho de John Ferejohn (2002) propõe que desde o fim da Segunda Guerra Mundial estaria ocorrendo uma transferência de poder do Legislativo para o Judiciário. Este processo geral tem sido nominado de *judicialização da política* (FEREJOHN, 2002, p.41). O autor analisa a ocorrência da mesma nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental. São propostas duas hipóteses que explicariam a causa da *judicialização*, são elas: a “hipótese da fragmentação” e a “hipótese dos direitos”.

A primeira hipótese refere à fragmentação da capacidade de criação e aplicação de políticas públicas. Ela se manifestaria por dois sentidos. A fragmentação no sentido vertical ocorreria em situações onde existiriam entes federativos relativamente independentes, e capazes de propor políticas públicas, como é o caso dos Estados frente ao governo central nos Estados Unidos. Ou seja, cenários em que há um certo grau de descentralização do poder.

The fragmentation hypothesis can also be tested either locally, with information on U.S. political history, or in a broader, comparative setting. Here, the idea is that courts can exercise independent authority to shape policy only when political institutions are too fragmented to check them. Political fragmentation is a complex idea that can arise in many different ways. Federalism, for example, fragments certain kinds of political powers—vertically, between central and local governments—and can create the space for judicial action. Federal systems not only provide opportunities and duties for states to make policy unchecked by the national government, they also generally provide the states with the capacity to block or slow actions by the national government. Finally, jurisdictional disputes in federal systems, whether between states or between a state and the national government, need to be resolved, and courts are typically employed for this purpose<sup>18</sup> (*Idem*, pp.57-58).

---

<sup>18</sup> “A hipótese de fragmentação também pode ser testada localmente, com informações sobre a história política dos EUA ou em um cenário mais amplo e comparativo. Aqui, a idéia é que os tribunais podem exercer autoridade independente para moldar a política somente quando as instituições políticas estão muito fragmentadas para controlá-los. A fragmentação política é uma idéia complexa que pode surgir de muitas maneiras diferentes. O federalismo, por exemplo, fragmenta certos tipos de poderes políticos - verticalmente, entre governos centrais e locais - e pode criar o espaço para a ação judicial. Os sistemas federais não apenas proporcionam oportunidades e deveres aos estados para que a política não seja controlada pelo governo nacional, mas também geralmente proporcionam aos estados a capacidade de bloquear ou retardar as ações do governo nacional. Finalmente, as disputas jurisdicionais nos sistemas federais, seja entre estados ou entre um estado e o governo nacional, precisam ser resolvidas, e os tribunais são tipicamente empregados para esse fim”. Tradução nossa.

A fragmentação no sentido horizontal seria característica de sistemas presidencialistas onde a escolha do chefe do Poder Executivo não seria oriunda de uma maioria parlamentar. Nestes governos, a congruência política entre o Executivo e o Legislativo dependeria do desempenho do partido ou coalizão em duas eleições que nem sempre são simultâneas. Deste modo, a criação e implementação de políticas públicas poderia ser debilitada quando o partido ou coalizão no controle do Executivo não tem ampla maioria no Legislativo.

Federalism is, of course, only one way that formal institutions can instantiate fragmentation. Another is by dividing powers horizontally, by adopting a presidential form of government. In presidential systems, the executive is not accountable to the legislature but responds to the electorate more or less directly. The executive is a coordinate branch of government with the same constitutional status as the legislative and judicial departments. Presidential systems usually provide means by which the different branches may check the others in the exercise of their proper functions. Presidents typically have some kind of veto authority, legislatures usually control budgetary authority, and courts need executive and sometimes legislative action to enforce their orders. Checks of this kind tend to produce circumstances of stalemate and crisis. Institutionally, then, power tends to be more fragmented in presidential than in parliamentary systems<sup>19</sup> (*Ibidem*, p.58)

A “hipótese da fragmentação” sustenta que o processo legislativo tradicional se demonstraria incerto e nebuloso aos demandantes de políticas públicas. Estes optariam por levar suas questões para a via judicial. Os poderes representativos teriam suas atribuições limitadas, consequência das configurações fragmentárias. Ademais, em razão de tal cenário, seria dificultosa a articulação de ações no sentido de restringir e fiscalizar os avanços do Judiciário.

A faceta horizontalizada da fragmentação exposta por Ferejohn aponta para o sistema presidencialista como um fomentador da mesma. Embora a aceção possa ter validade no cenário norte-americano, no caso de países como o Brasil não se justifica. O denominado “presidencialismo de coalizão” mostra-se, ou mostrava-se até poucos anos

---

<sup>19</sup> “O federalismo é, é claro, apenas uma maneira pela qual as instituições formais podem instanciar a fragmentação. Outra é dividindo os poderes horizontalmente, adotando uma forma de governo presidencialista. Nos sistemas presidencialistas, o executivo não é responsável perante o legislativo, mas responde mais ou menos diretamente ao eleitorado. O executivo é um ramo coordenado do governo com o mesmo estatuto constitucional que os departamentos legislativo e judicial. Os sistemas presidencialistas geralmente fornecem meios pelos quais os diferentes ramos podem verificar os outros no exercício de suas funções próprias. Presidentes tipicamente têm algum tipo de autoridade de veto, os legisladores normalmente controlam a autoridade orçamentária, e os tribunais precisam da ação executiva e por vezes da legislativa para fazer cumprir suas ordens. As verificações deste tipo tendem a produzir circunstâncias de impasse e de crise. Institucionalmente, então, o poder tende a ser mais fragmentado nos sistemas presidencialistas do que nos parlamentares”. Tradução nossa.

atrás, um modelo pouco fragmentário. O poder de agenda do Executivo, assim como a força dos líderes partidários perante os seus correligionários, graças a instituição do Colégio de Líderes, são elementos estabilizadores do sistema (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2011). Com efeito, para o desenvolvimento da *judicialização da política* no Brasil, a “hipótese da fragmentação” deve invariavelmente ser confrontada ao presidencialismo de coalizão.

A “hipótese dos direitos” consistira na crença de que as Cortes, mais especificamente os constitucionais, seriam capazes de salvaguardar direitos fundamentais. A ascensão do nazifascismo na Europa fomentaria uma descrença nos Legislativos de impedir o abuso e o desrespeito a tais direitos. Além do papel de protetor de direitos fundamentais, haveria a noção de que os tribunais poderiam avançar para além da proteção, no sentido da conquista e consolidação de novos direitos sociais. O Judiciário também seria visto como instituição limitadora dos abusos majoritários.

The second cause is more nebulous but perhaps more important. It is the sense that courts (at least certain courts) can be trusted to protect a wide range of important values against potential political abuse. Let us call this the rights hypothesis. The idea is that, as courts began to protect personal rights and liberties in addition to property rights, opposition to an expansive judicial role diminished. In the United States this shift from protecting economic to personal liberties and civil rights was announced by the Supreme Court in *Carolene Products*. In postwar Europe, the shift awaited the development of new courts—constitutional tribunals—which were charged explicitly with the protection of a wide range of human rights. In both cases, the encouragement of a jurisprudence that offered protection for a wide range of human rights and values, and the growth of courts capable of breathing life into these values, was partly due to the people and to their legislatures<sup>20</sup> (*Ibidem*, pp.55-56).

Esta hipótese traçaria uma relação de proximidade semântica com o que foi definido como o “mito dos direitos” por Stuart Scheingold (1975). Estaria presente no ideário social a noção de que o processo judicial seria mais efetivo, menos obtuso, mas célere e menos exposto a corrupção do que o processo político. Ademais, há uma exacerbação das capacidades de influência política das decisões judiciais. Mais uma vez torna-se

---

<sup>20</sup> “A segunda causa é mais nebulosa, mas talvez mais importante. É a sensação de que os tribunais (pelo menos alguns tribunais) podem ser confiáveis para proteger uma ampla gama de valores importantes contra possíveis abusos políticos. Chamemos isso de hipótese de direitos. A idéia é que, como os tribunais começaram a proteger direitos pessoais e liberdades, além de direitos de propriedade, a oposição a um papel judicial expansiva diminuiu. Nos Estados Unidos, esta mudança da proteção das liberdades econômicas para as pessoais e os direitos civis foi anunciada pela Suprema Corte da *Carolene Products*. Na Europa do pós-guerra, a mudança aguardava o desenvolvimento de novos tribunais - tribunais constitucionais - que eram incumbidos explicitamente da proteção de uma ampla gama de direitos humanos. Em ambos os casos, o encorajamento de uma jurisprudência que oferecia proteção a uma ampla gama de direitos humanos e valores e o crescimento de tribunais capazes de dar vida a esses valores era em parte devido ao povo e às suas assembleias legislativas”. Tradução nossa.

importante a influência do espaço de experiência da *judicialização*. A hipótese levantada por Ferejohn tem íntima conexão com a percepção tocquevilliana da importância do discurso jurídico na sociedade americana.

*The myth of rights rests on a faith in the political efficacy and ethical sufficiency of law as a principle of government. According to this way of thinking, the political order in America actually functions in a manner consistent with the patterns of rights and obligations specified in the Constitution. The ethical connotations of this rule of law system are based on a willingness to identify constitutional values with social justice. It encourages us to break down social problems into the responsibilities and entitlements established under law in the same way that lawyers and judges deal with disputes among individuals. Once the problem is analyzed, the myth, moreover, suggests that it is well on the way to resolution, since these obligations and rights are not only legally enforceable but ethically persuasive, because they are rooted in constitutional values. Like all ideologies, then, the myth of rights "define[s] a particular program of social action as legitimate and worthy of support"*<sup>21</sup>. (SCHEINGOLD, 1975, p.17).

Após apresentar as hipóteses causais da *judicialização*, Ferejohn sugere que existiriam três formas de manifestação da *judicialização*. Uma primeira forma seria a interferência das cortes nas atribuições legislativas, limitando e regulando a forma de fazer leis. A segunda forma seria a transformação das instituições judiciárias em arenas políticas, nas quais estariam sendo produzidas políticas públicas de alcance geral. A terceira forma seria a regulação judicial das regras de escolha e conduta dos representantes políticos. Esta modalidade demonstraria que as Cortes não estariam somente interferindo nas atribuições dos demais poderes, mas também na forma de composição das instituições políticas — competição eleitoral —, determinando legalidade ou ilegalidade por meio de legislações judiciais.

One can distinguish at least three ways in which courts have taken on new and important roles relative to legislatures. First, courts have been increasingly able and willing to limit and regulate the exercise of parliamentary authority by imposing substantive limits on the power of legislative institutions. Second, courts have increasingly become places where substantive policy is made. Third, judges have been increasingly willing to regulate the conduct of political activity itself — whether practiced in or around legislatures, agencies, or the electorate — by constructing and

---

<sup>21</sup> "O mito dos direitos assenta na fé na eficácia política e na suficiência ética do direito como princípio de governo. De acordo com esse modo de pensar, a ordem política na América funciona de modo consistente com os padrões de direitos e obrigações especificados na Constituição. As conotações éticas deste sistema de Estado de Direito baseiam-se na disposição de identificar valores constitucionais com justiça social. Incentiva-nos a decompor os problemas sociais em responsabilidades e direitos estabelecidos na lei, da mesma forma que os advogados e juízes lidam com disputas entre indivíduos. Uma vez que o problema é analisado, o mito, além disso, sugere que ele está bem no caminho para a resolução, uma vez que estas obrigações e direitos não são apenas legalmente executáveis, mas eticamente persuasivas, porque eles estão enraizados em valores constitucionais. Como todas as ideologias, então, o mito dos direitos "define um programa particular de ação social como legítimo e digno de apoio". Tradução nossa.

enforcing standards of acceptable behavior for interest groups, political parties, and both elected and appointed officials<sup>22</sup> (FEREJOHN, 2002, p.41).

Esta terceira forma de *judicialização da política* é particularmente absorvida por pesquisas brasileiras que se dedicam ao estudo da **governança eleitoral**, como Vitor Marchetti (2008) e Juliana Zalameña (2013). Com efeito, há um aspecto original na acepção de John Ferejohn. O roteiro aqui adotado de apresentação cronológico demonstra que as interferências das instituições judiciárias eram entendidas como relativas às atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo (TATE & VALLINDER, 1995) (VIANNA *et. al.*, 1999). Ferejohn aponta para uma intervenção na forma de composição e de conduta desses poderes. Não se trata simplesmente do Judiciário assumir um papel de aplicador de política pública ou criador da mesma. Mas sim de um regulador do processo de escolha dos poderes políticos.

O autor analisa que transferência de poderes legislativos ao Judiciário tem sido um fenômeno inevitável. Nada obstante, este processo apresenta riscos. O primeiro risco seria a questão da *politização do judiciário*. Ao perceber as novas atribuições das Cortes, grupos de interesses se articulariam para influenciar suas decisões, assim como, a composição destes tribunais. Isto poderia repercutir em uma partidarização as instituições judiciárias. Este risco apresenta variação com relação ao contexto social. Nos termos do autor:

Thus, while I believe that European constitutional courts may be as political as U.S. courts in the sense of engaging in lawmaking in ways not subject to legislative control, they are much less partisan, and their ideology tends to be centrist<sup>23</sup> (*Idem*, p.65)

Outro risco seria acerca do tipo de legislação produzida nas Cortes. Os parâmetros para a construção de tais políticas devem seguir limites estritos. Ademais, embora a

---

<sup>22</sup> “Pode-se distinguir pelo menos três maneiras pelas quais os tribunais assumiram papéis novos e importantes em relação aos legislativos. Em primeiro lugar, os tribunais têm sido cada vez mais capazes e dispostos a limitar e regular o exercício da autoridade parlamentar, impondo limites substantivos ao poder das instituições legislativas. Em segundo lugar, os tribunais tornaram-se cada vez mais lugares onde se faz política substantiva. Terceiro, os juízes estão cada vez mais dispostos a regular a conduta da própria atividade política - praticada na ou ao redor das legislaturas, agências ou do eleitorado - construindo e aplicando padrões de comportamento aceitável para grupos de interesse, partidos políticos e funcionários eleitos e nomeados”. Tradução nossa.

<sup>23</sup> “Assim, enquanto eu acredito que as Cortes Constitucionais européias sejam tão políticas quanto às dos Estados Unidos no sentido de engajamento político na produção legislativa em meios que não objeto de controle do Legislativo, elas são muito menos partidárias, e suas ideologias tendem a ser centristas”. Tradução nossa.

*judicialização* seja vista como um processo inevitavelmente, isto não quer dizer que a sobreposição do Poder Legislativo é legítima. Fere John atenta para a necessidade de manutenção de um equilíbrio institucional nesta situação de atribuições legislativas praticadas pelo Judiciário.

When conditions are favorable for courts to exercise legislative powers, they are free to do so across the board, whether or not the specific policy decisions are best made in legal settings. There is a mismatch between the positive conditions that permit judicialization and the normative justification of judge-made law. This is politically dangerous in various ways. It has the effect of politicizing courts—making judicial decisions appear to be politically motivated and making appointments to the bench matters of partisan contention—of reducing the legitimate abilities of the people or their representatives to legislate, and, less often, of provoking crude and heavy-handed electoral responses. There is a need, therefore, for courts to take care when they relocate specific legislative issues to legal settings, and taking such care requires the formulation of normative standards to guide the allocation of legislative authority<sup>24</sup> (*Ibidem*, pp. 65-66).

### 3.4 As três faces da *judicialização* de Ran Hirschl

Ran Hirschl (2006) aponta como um dos fatores causais da *judicialização da política* os formatos institucionais propostos pelas constituições do pós-guerra e, pelas constituições frutos de processos de redemocratização. Estas novas Cartas constitucionais positivariam direitos fundamentais. Sob esse arranjo institucional, as instituições judiciárias ver-se-iam aptas a avançar em questões propriamente substantivas, ao invés de limitarem-se a aspectos formais. Todavia, a abertura propiciada pelas novas constituições não bastaria para a ocorrência da *judicialização*. Elemento tão relevante, e muitas vezes esquecido pela literatura, seria a provocação da sociedade civil ao Judiciário. A sociedade civil buscaria a via judicial em situações de

---

<sup>24</sup> “Quando as condições são favoráveis para que os tribunais exerçam poderes legislativos, eles são livres de fazê-lo de forma generalizada, independentemente de as decisões políticas específicas serem ou não tomadas nos contextos jurídicos. Há um defasamento entre as condições positivas que permitem a judicialização e a justificação normativa da lei feita por juiz. Isso é politicamente perigoso de várias maneiras. Isso tem o efeito de politizar os tribunais - as decisões judiciais parecem ser politicamente motivadas e fazer das nomeações aos tribunais uma disputa partidária - de reduzir as habilidades legítimas do povo ou de seus representantes para legislar e, menos frequentemente, de provocar respostas eleitorais pesadas. Por conseguinte, é necessário que os tribunais tomem cuidado quando deslocalizam questões legislativas específicas para ambientes jurídicos, e tomar tais cuidados requer a formulação de padrões normativos para orientar a alocação de autoridade legislativa”. Tradução nossa.

vácuo legislativo. O processo judicial pareceria mais seguro e menos enviesado que o político.

Outro elemento que fomentaria a *judicialização* seria a vontade tácita ou expressa por parte dos agentes políticos de *judicializar* questões. Os agentes políticos delegariam questões que podem lhes causar baixo desempenho eleitoral, ou em situações de marcação de posicionamento oposicionista.

Por fim, a existência de uma Corte constitucional ativa e não deferente aos poderes eleitos é condição necessária, mas não suficiente, para o ativismo judicial sistemático e para a judicialização da megapolítica. Qualquer que seja a perspectiva adotada, questões como a natureza secular do sistema político turco, a guerra na Chechênia, a definição fundamental de Israel como um “Estado judaico e democrático” ou o futuro político de Quebec e da federação canadense são questões primordialmente políticas, e não judiciais. Um incentivo à judicialização de tais questões por parte da esfera política é, portanto, uma condição no mínimo tão significativa quanto o comportamento dos tribunais e juízes para a emergência e manutenção da judicialização (HIRSCHL, 2013, p.173).

A *judicialização da política* seria identificada como um fenômeno possuidor de três facetas. A primeira delas consistiria na absorção dos procedimentos e discursos jurídicos por instituições não-judiciais e pela sociedade civil em geral. Em certa medida, esta acepção aproxima-se do segundo meio do *judicialization of politics* de Tate e Vallinder (1995). Hirschl sustenta que este seria um fenômeno comum da complexificação do mundo moderno. O direito e, mais especificamente, o seu discurso invadiriam os conflitos e disputas sociais. Com efeito, Hirschl é mais um autor a corroborar a máxima toquevilliana da transformação de questões políticas em jurídicas, sendo que neste caso o fenômeno não se restringiria apenas aos Estados Unidos.

Esse tipo de judicialização é inseparável do fenômeno da captura das relações sociais e da cultura popular e da expropriação dos conflitos sociais por parte do direito. Origina-se da crescente complexidade e contingência das sociedades modernas, ou da criação e expansão do estado de bem-estar social moderno e suas numerosas agências reguladoras. Algumas análises do rápido crescimento da judicialização no âmbito judicial supranacional a descrevem como uma resposta institucional inevitável aos complexos problemas de coordenação gerados pela necessidade sistêmica, em uma era de mercados econômicos convergentes, de se adotar normas jurídicas e regulamentações administrativas padronizadas entre os estados-membros desses mercados (*Idem*, p. 142).

A segunda forma de *judicialização da política* seria a intervenção das instituições judiciárias na elaboração e aplicação de políticas públicas. Segundo o autor, esta seria a forma mais concreta de *judicialização*. As Cortes, mediante a provocação da sociedade civil, estariam criando políticas públicas. Isto seria possível em razão da positivação de

direitos fundamentais por via das novas constituições. A ação legiferante do judiciário supriria vácuos deixados pelos poderes representativos.

O segundo, e mais concreto, aspecto da judicialização da política é a expansão da competência de tribunais e juízes quanto à definição de políticas públicas, principalmente por meio de decisões envolvendo direitos constitucionais e da remarcação judicial dos limites entre órgãos do estado (separação de poderes, federalismo). A cada semana, alguma corte suprema em algum lugar do mundo anuncia uma decisão importante sobre o escopo da proteção a direitos constitucionais ou sobre os limites dos poderes Legislativo e Executivo. Os casos mais comuns envolvem liberdades civis clássicas. São primordialmente sobre garantias de devido processo legal na esfera criminal ou sobre aspectos variados dos direitos à privacidade e à igualdade formal – todos eles no sentido de expandir e reforçar as fronteiras da proteção constitucional à esfera individual, geralmente tida como ameaçada pela longa e invasiva mão da regulação estatal (*Ibidem*, p.143).

A terceira face da *judicialização da política* consistiria na chamada intervenção do judiciário nas “mega políticas” ou política pura. Este nível de *judicialização* implicaria na decisão de questões alto grau político pelos tribunais. As temáticas poderiam variar desde processos eleitorais até questões identitárias de nações. Segundo Hirschl esta seria a forma mais preocupante de *judicialização*. A diferenciação e relevância desta forma para a primeira e a segunda não é clara. Todavia, por meio de um aspecto dedutivo de impacto político-social, Hirschl observa que a terceira forma de *judicialização* ocorre em questões puramente políticas e constituintes de nações e povos.

Uma terceira classe emergente de judicialização da política é o emprego de tribunais e juízes para lidar com o que podemos chamar de “megapolítica” : controvérsias políticas centrais que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras. A judicialização da megapolítica inclui algumas subcategorias: judicialização de processos eleitorais; supervisão judicial de prerrogativas do Poder Executivo em áreas de planejamento macroeconômico ou segurança nacional (o fim daquilo que é conhecido na teoria constitucional como a doutrina da “questão política” ; dilemas fundamentais de justiça restaurativa; corroboração judicial de transformações de regime político; e, acima de tudo, a judicialização da formação de identidades coletivas, processos de construção de nações e disputas a respeito da própria definição – ou *raison d'être* – da comunidade, talvez o tipo mais problemático de judicialização do ponto de vista da teoria constitucional. Essas áreas emergentes de política judicializada expandem as fronteiras do envolvimento de tribunais superiores nacionais na esfera política para além do âmbito dos direitos constitucionais ou do federalismo, levando a judicialização da política a um ponto que excede de longe qualquer limite previamente estabelecido. Na maioria das vezes, essa tendência é apoiada, tácita ou explicitamente, por poderosos agentes políticos (*Ibidem*, p.46).

Sobre os efeitos e prognósticos, a primeira face da *judicialização da política* seria inevitável. Trata-se de um processo de absorção da vida social pelo direito, fenômeno característico das sociedades ocidentais atuais em razão de sua complexidade. Portanto,

estaria ligado a aspectos de transformação sócio-cultural, de certo modo, fora do controle das instituições políticas. Ademais, esta forma de *judicialização* não causaria tantos impactos no aspecto democrático dos governos, exceto por uma maior proeminência de debates políticos por meio de linguagens jurídicas. A segunda forma de *judicialização* seria consequência de uma nova conformação institucional e de uma mobilização do social do Judiciário. Não afetaria a democracia e constituir-se-ia em uma nova via de atuação política.

A terceira face da *judicialização* seria vista como a que apresenta mais riscos. As Cortes seriam alçadas a posição de julgadoras políticas máximas. Nota-se que esta forma de *judicialização* não é problemática em sua forma, mas sim nas matérias em que atua. As questões sobre as quais os tribunais estariam julgando tem características constitutivas das nações, e, portanto, são immanentemente políticas. Exclui-se deste possível risco as questões relativas à fiscalização dos agentes políticos e dos processos eleitorais, ponto que se apresenta discordante das acepções de Ferejohn (2002). Hirschl propõe que este tipo de intervenção judiciária — na governança eleitoral — é positiva visando à lisura dos processos políticos.

As chamadas questões de “mega política” deveriam ser resolvidas pela a sociedade, de forma política, ou por seus representantes eleitos. Contudo, elas seriam levadas justamente para os tribunais pelos atores que deveriam resolvê-las, notadamente, a sociedade e classe política. Embora o Judiciário seja reativo neste processo, a sua aceitação por solucionar tais problemáticas poderia causar problemas à própria instituição. Uma vez que tais questões estariam além das capacidades fornecidas ao Judiciário pelas constituições, a atuação nessas arenas poderia invalidar seu caráter democrático.

Em suma, em numerosos países ao redor do mundo tem havido uma crescente deferência legislativa ao Judiciário, uma crescente intrusão do Judiciário em prerrogativas de legislaturas e executivos, e uma correspondente aceleração do processo por meio do qual agendas políticas têm sido judicializadas. Juntos, tais desenvolvimentos contribuíram para a crescente confiança em meios judiciais para clarificar e resolver controvérsias morais fundamentais e questões políticas altamente controversas, transformando tribunais superiores nacionais em importantes órgãos de decisões políticas. A onda de ativismo judicial que inundou o mundo nas últimas décadas não poupou os problemas mais fundamentais que uma comunidade democrática deve enfrentar – seja acertar as contas com seu frequentemente pouco admirável passado ou lidar com conflitos de identidade coletiva. Com a possível exceção do monitoramento judicial do processo eleitoral, nenhuma das recém-judicializadas questões é exclusiva ou intrinsecamente legal. Ainda que algumas delas possam envolver certos aspectos constitucionais significativos, não são puramente,

nem mesmo primariamente, dilemas legais. Como tais, devem ser resolvidas – ao menos por princípio – através de deliberação pública na esfera política. Entretanto, tribunais superiores ao redor do mundo vêm gradualmente se tornando importantes órgãos decisórios para lidar precisamente com tais dilemas. Questões fundamentais de justiça transicional, legitimidade de regimes e identidades coletivas foram formuladas como argumentos constitucionais e, assim, rapidamente encontraram seu caminho até os degraus das cortes (*Ibidem*, pp.163-164).

### 3.5 A *judicialização* como estratégia política em Taylor e Da Ros

A pesquisa de Matthew Taylor e Luciano Da Ros (2008) concentrou-se na análise dos *usos* da *judicialização da política*. Os autores a entendem como a convocação dos tribunais para interferir em questões políticas. Não há propriamente um aprofundamento na definição conceitual da *judicialização*. Com efeito, a *judicialização* seria um instrumento mobilizado por atores políticos em estratégias políticas. O objetivo da análise, portanto, é o de identificar os cenários e motivos nos quais os agentes políticos optam por *judicializar* questões.

Uma observação inicial apresentada pelos autores refere-se ao objetivo da *judicialização*. A provocação ao Judiciário nem sempre resulta em suspensão total ou parcial de determinada política pública. Com efeito, os *usos* da *judicialização da política* não estariam associados, necessariamente, a expectativas de vitória. Uma relevante dimensão do conceito seria dada aos proponentes de ADINs pelos meios midiáticos. Deste modo, a publicização de uma pauta e a tomada de posição pública são efeitos relevantes da *judicialização* para os agentes políticos.

As táticas judiciais, em outras palavras, não estão necessariamente assentadas na expectativa de uma vitória judicial. Por essa mesma razão, encarar a influência política dos tribunais apenas sob a ótica dos casos em que aqueles efetivamente alteram a legislação significa restringir sobremaneira a análise e deixar sem apreciação táticas políticas importantes que envolvem os tribunais mesmo em contextos em que a vitória judicial não é esperada (TAYLOR & DA ROS, 2008, pp. 827 – 828)

No que concernem as causas da *judicialização*, Taylor e Da Ros propõem que não somente os aspetos institucionais são determinantes. A abertura das vias judiciais aos atores políticos, cenário institucional propiciado pela Carta de 1988, seria necessário,

todavia, não suficiente para a ocorrência de *judicialização* (*Idem*, p.827). O contexto das políticas públicas — a saliência das mesmas, os efeitos e os grupos beneficiados ou prejudicados — assim como a macro estratégia política dos atores seriam elementos que conduziriam a utilização ou rejeição da tática judicial.

Em grande parte, portanto, o uso conferido à via judicial pelos opositores é condicionado ao teor das políticas adotadas pelo governo — especialmente se estas apresentam custos mais ou menos concentrados em determinados grupos. Mesmo nesses casos, entretanto, a decisão pela contestação judicial dependerá não apenas das políticas consideradas em si mesmas, mas também da estratégia política que os diferentes atores adotam em relação ao governo. Como se pode observar, portanto, nem as políticas governamentais nem os oponentes, ambos considerados de forma isolada, explicam essa dinâmica, merecendo serem agregados para conferir melhor tratamento à questão (*Ibidem*, p.847).

Os autores identificam três padrões de utilização da *judicialização*, seriam eles: *judicialização* como tática de oposição; *judicialização* como arbitragem de interesses em conflito; e, *judicialização* como ferramenta de governo. Estes padrões de *uso* foram identificados em pesquisa empírica que analisou as Adins contra legislações federais, nos períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-abril de 2008).

A *judicialização* como tática de oposição ocorre pelo questionamento judicial de legislações do governo, por parte de partidos ou entidades oposicionistas ao mesmo. O objetivo desta tática é duplo: i) inviabilizar ou tornar dificultosa a implementação de políticas públicas propostas pelo governo; ii) marcar posicionamento contra determinadas medidas. Esta tática pode se apresentar de duas maneiras: sistêmica quando o governo é alvo não importando a temática da legislação; e seletiva quando o alvo são temáticas específicas (*Ibidem*, p. 845).

Nesse mesmo sentido, as cortes também podem ser buscadas como objetivo de vetar integralmente ou retardar a implementação de determinadas políticas governamentais, ocasião em que o objeto a ser atacado não é necessariamente uma política pública em si, mas a simples possibilidade de impor uma derrota ao adversário. Em todos os casos, trata-se de empregar os tribunais, literalmente, como uma última instância, à qual se pode recorrer para derrotar determinadas políticas, denunciar as práticas do governo e tornar clara a posição contrária de determinados grupos a estas. Vale notar ainda que a tática judicial da oposição se integra ao panorama mais amplo das diferentes táticas que os partidos e grupos de oposição utilizam para fazer frente às políticas que lhes desagradam no governo em questão, como a ameaça de obstrução a determinadas votações no Congresso Nacional, no caso de partidos políticos, e manifestações públicas, em se tratando de sindicatos e outros grupos de interesses (*Ibidem*, pp. 838-839).

A *judicialização* como arbitragem de conflito ocorre em situações que visam um esclarecimento procedimental. Os principais alvos são as legislações relativas aos processos eleitorais. Não há a intenção de inviabilizar ou dificultar a política pública, mas sim de regulamentar e racionalizar a sua aplicação.

O segundo tipo, que designamos *judicialização como arbitragem de interesses em conflito*, é talvez ainda mais freqüente. Nesse caso, não se trata tanto de fazer uso dos tribunais como instrumentos de oposição ao governo, mas sim de propor ações nos casos em que determinados estatutos legais modifiquem procedimentos e atinjam diretamente interesses de grupos e setores específicos, prejudicando alguns e beneficiando outros. Busca-se o STF com o propósito, ainda que não necessariamente declarado e imediato, de definir ou aperfeiçoar determinadas “regras do jogo”. A *judicialização*, nesse caso, não pretende desmerecer a política pública adotada, mas sim alcançar regras procedimentais que beneficiem um determinado ator ou um conjunto deles (*Ibidem*, p. 840).

Por fim, a *judicialização* como ferramenta de governo ocorreria quando o Executivo busca a solução de impasses decisórios, suspensão de legislação de administração anterior ou a inviabilização de legislação produzida por seus próprios Legislativos. Este padrão demanda uma relação amistosa e de deferência entre a cúpula do Judiciário e o Poder Executivo.

Nesse caso, o órgão de cúpula da magistratura pode ser buscado tanto para superar situações de paralisia decisória ou de impasse legislativo (*gridlock*) que os juízes resolvem favoravelmente ao governo quanto, de forma direta, para que se anulem estatutos legais que os integrantes da administração governista busquem retirar do ordenamento jurídico. Aqueles podem ser tanto leis emitidas por governos passados que os atuais busquem atacar, eventualmente “corrigindo” erros políticos de administrações ideologicamente distintas do passado, quanto estatutos legais de autoria de outros órgãos que não diretamente sob responsabilidade do Poder Executivo, como resoluções de Casas legislativas e de tribunais, ou ainda projetos que esses aprovaram à revelia do governo (*Ibidem*, p. 842).

De todas as pesquisas analisadas, Taylor e Da Ros são os que apresentam a análise mais pragmática da *judicialização*. Não há prognóstico negativo ou positivo acerca da mesma. Com efeito, sendo a *judicialização* um instrumento dentro de estratégias políticas, engendradas por atores políticos, não haveria qualquer dano ao processo democrático. Ademais, esta proeminência política e papel instrumental da *judicialização* descartam qualquer ativismo judicial. Os autores apresentam um Judiciário apequenado em comparação às demais análises.

### **3.6 As camadas semânticas da *judicialização* na ciência política brasileira**

Após a apresentação da acepção de alguns autores referencias para as pesquisas brasileiras acerca da *judicialização*, serão expostas as cinco principais camadas semânticas. Como discutido no primeiro capítulo, as camadas semânticas de um conceito se dispõem cronologicamente. Todavia, o acesso a essas significações pode ocorrer em qualquer momento histórico. Além da flexibilização temporal ao acesso de suas camadas semânticas, a *judicialização da política* é um **conceito político**, o que implica em um grande influxo do espaço de experiência inserido. Por conseguinte, os autores podem articular elementos de camadas semânticas diferentes ao mesmo tempo. Buscar-se-á associá-los mediante suas definições, contudo, assevera-se que autores com definições semelhantes podem expor diagnósticos e prognósticos discrepantes da *judicialização*.

A primeira camada semântica da *judicialização da política* define o conceito de duas formas: i) intervenção de instituições judiciárias no sentido de alterar ou criar políticas públicas; ii) adoção de procedimentos e discursos concernentes às arenas judiciais por fóruns não judiciais. Esta acepção entende que o processo de *judicialização da política* é causado por uma postura ativista dos membros das instituições judiciárias. A pesquisa de Tate e Vallinder (1995), além do pioneirismo de cunhar a terminologia *judicialização da política*, é o principal substrato teórico desta camada semântica. A *judicialização*, nesta chave de entendimento, teria efeitos negativos à democracia, além disso, não haveria legitimidade por parte dos magistrados para criação ou alteração de legislações. Dentre os trabalhos analisados, os seguintes autores partem desta camada semântica: Napolitano (2008); Ribemboim (2008); Abreu (2012); Leão (2012); Fantinel (2014); Junior (2014).

A segunda camada semântica entende que a *judicialização da política* é a provocação por parte da sociedade civil ao Judiciário, por meio dos mecanismos de revisão constitucional. Este processo é possível graças ao novo cenário político-institucional propiciado pela Constituição de 1988. As instituições judiciárias seriam reativas ao processo, e o efetivo protagonista seria a sociedade civil. As pesquisas organizadas por Luiz Werneck Vianna são a principal base conceitual desta camada semântica. A *judicialização* seria um processo de intensificação democrática, mediante a abertura de uma nova arena de participação política. Ao lado da tradicional representação política, surgiria uma representação funcional que se manifestaria pela via judicial. As pesquisas

de Roquete (2010), Gottlieb (2011). Guimarães (2011), Silva (2011), Veronese (2011) baseiam-se nesta camada semântica.

A terceira camada semântica interpreta a *judicialização* como um processo que ocorre para além do espaço e tempo das políticas públicas. Com efeito, a *judicialização* seria um processo com três níveis: i) intervenção de instituições no processo legislativo de criação de políticas públicas; ii) criação de políticas públicas pelas cortes; iii) regulação das condutas e procedimentos de escolha (sistema eleitoral) dos representantes políticos. O primeiro e o terceiro níveis apresentam um deslocamento no momento da *judicialização*. Ela ocorreria também no processo de criação de legislação. John Ferejohn (2002) é a principal referência para esta aceção. A *judicialização* seria uma consequência das novas estruturas institucionais. O fenômeno apresentaria riscos no que concerne à forma de fazer política dos tribunais, e, a mobilização destes por atores políticos. Em suma, a *judicialização* não seria necessariamente antidemocrática. As pesquisas que se concentram na análise da *judicialização da política* na governança eleitoral tiveram forte embasamento nesta aceção, são elas: Marchetti (2008); Lima (2011) e Zalamena (2013).

A quarta camada semântica entende a *judicialização* como um processo decorrente de novas estruturas institucionais, possibilitadas por um novo constitucionalismo. Neste cenário, questões políticas seriam levadas ao Judiciário que atuaria muitas vezes em vácuos legislativos, o que configuraria uma primeira forma de *judicialização*. Outra forma seria a absorção do discurso jurídico pela sociedade em geral, como na proposição do segundo meio do *judicialization of politics* de Tate e Vallinder (1995). Acerca das questões levadas aos tribunais, haveria risco no que concerne à temática das mesmas, como no caso de identidades constituintes de nações. Ran Hirschl (2006) é a principal influência desta aceção. A *judicialização* seria vista como um processo de intensificação democrática, resguardados os riscos citados. Os trabalhos de Fernandes (2011) e Filho (2013) têm esta camada semântica como substrato na definição da *judicialização da política*.

A quinta camada semântica interpreta a *judicialização* como um instrumento na estratégia política. As condições institucionais e as temáticas políticas abordadas, dentro do contexto de uma estratégia política do grupo ou partido, confluiriam ou não para a utilização da *judicialização*. Estes usos seguiriam três padrões, a saber, o de oposição

ao governo, o de arbitragem de conflitos e o de instrumento governamental. A *judicialização* não afetaria o processo político democrático. Com efeito, a sua existência seria resultado do mesmo. A pesquisa de Taylor e Da Ros (2008) é o substrato dessa camada. Os trabalhos de Ramos (2010) e Kaminski (2013) partem desta interpretação da *judicialização da política*.

**Tabela 1: As camadas semânticas da *judicialização* na Ciência Política brasileira**

<b>Estrato Semântico</b>	<b>Funcionamento da Judicialização</b>	<b>Temporalidade</b>	<b>Protagonismo</b>	<b>Prognóstico</b>	<b>Autores Referências</b>
1º (1995)	i) intervenção de instituições judiciária na criação de políticas públicas; adoção do discurso prática judiciária ii)	Após a formulação legislativa	Instituições judiciárias	<b>Negativa</b>	C. Neal Tate & Torbjörn Vallinder
2º (1999)	Revisão constitucional	Após a formulação legislativa	Sociedade Civil	<b>Positiva</b>	Luiz Werneck Vianna
3º (2002)	i) intervenção de instituições judiciárias na políticas públicas; ii) regulação das condutas e procedimentos de escolha (sistema eleitoral) dos	Antes, durante e depois da formulação legislativa	Nova configuração institucional (novo constitucionalismo)	<b>Positiva/Negativa</b>	John Ferejohn

	representantes políticas.				
4° (2008)	i) Judiciário como arena de decisões políticas; ii) adoção discurso judiciário na sociedade	Após a formulação o legislativa	Sociedade Civil	<b>Positiva</b>	Ran Hirschl
5° (2008)	Estratégia política	Antes, durante e depois da formulação o legislativa	Partidos políticos	<b>Indiferente</b>	Matthew Taylor & Luciano Da Ros

Fonte: Elaboração própria.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação investigou o conceito de *judicialização* na Ciência Política brasileira. Por meio da metodologia da *história dos conceitos* [*Begriffsgeschichte*] de Reinhart Koselleck, a *judicialização* foi analisada como um **conceito político**. A investigação das dissertações e teses da área de Ciência Política identificou as principais acepções e, os autores referenciais. A análise de tais autores favoreceu a sedimentação de cinco camadas de significado concernentes ao campo semântico da *judicialização* na Ciência Política brasileira.

O primeiro capítulo realizou uma revisão e apropriação da metodologia da *história dos conceitos*. Os elementos característicos de conceitos políticos foram elucidados, a saber: polissemia; existência de conceitos paralelos; prognósticos contidos nas acepções do conceito; e o neologismo do termo significante. A exposição de concepções teóricas, oriundas de pesquisas acerca da *judicialização*, confirmou o enquadramento da *judicialização* como um conceito político, posto que satisfez os requisitos propostos por Koselleck. A *história dos conceitos* mostrou-se capaz de organizar os diferentes estratos

semânticos e, deste modo, possibilitou a compreensão do debate conceitual em torno da *judicialização*.

O segundo capítulo analisou dissertações e teses produzidas nos programas de pós-graduação em Ciência Política. Os trabalhos escolhidos abarcavam discussões conceituais concernentes à *judicialização*. Foram identificadas as definições e sentidos da mesma, a aceção de conceitos paralelos — *politização da justiça* e *ativismo judicial* — quando existentes, e, os autores que foram utilizados como substrato teórico para tais pesquisas. Organizou-se os significados encontrados sob os aspectos de temporalidade da ocorrência da *judicialização*, o protagonismo do processo e o prognóstico sobre os efeitos na democracia. Cinco autores demonstraram-se referenciais para os trabalhos.

O terceiro capítulo explorou os textos produzidos pelos autores referenciais acerca da *judicialização da política*. Seguindo os três parâmetros propostos no segundo capítulo, cinco estratos de significado foram sedimentados. As pesquisas foram associadas às suas respectivas camadas semânticas. Ressaltou-se a flexibilidade na utilização de elementos de estratos de significado.

Qual seria a causa da multiplicidade de sentidos da *judicialização*? Como vimos, conceitos político recebem influxos do espaço de experiência onde estão contidos. As pesquisas estrangeiras demonstraram a influência do contexto norte-americano em seus entendimentos. A constatação tocquevilliana da transformação de questões políticas em jurídicas foi presente nesses trabalhos. A “hipótese da fragmentação”, proposta por Ferejohn (2002), mostra-se indissociável do presidencialismo norte-americano, profundamente diferente do nosso presidencialismo de coalizão.

Todavia, a polissemia da *judicialização* não ocorre somente em razão dos contextos sócio-políticos. Existem diferentes entendimentos da *judicialização* nas pesquisas realizadas no Brasil e, que possuem o mesmo objeto de investigação. O exemplo mais claro é o caso das pesquisas sobre a *judicialização* na governança eleitoral. Estes trabalhos analisaram as ações do STF e do TSE, excetuando Lima (2011) que somente analisou o TSE. A temática das ações era referente ao processo eleitoral. Com relação ao protagonismo do processo de *judicialização*, as pesquisas de Marchetti (2008), Lima (2011) e Abreu (2012) entendem que o Poder Judiciário é o ator que causa da *judicialização*. Por outro lado, Fantinel (2014) e Junior (2014) compreendem a

sociedade civil e os partidos políticos como os principais atores do processo de *judicialização*.

Portanto, o objeto empírico não determina os sentidos e prognósticos da *judicialização*. Seria a escolha teórica o determinante? Os resultados encontrados sugerem que não. A primeira camada semântica, que tem como substrato teórico Tate e Vallinder (1995), serviu de base para seis pesquisas. Apesar disso, no que se refere aos efeitos da *judicialização* no processo democrático, Leão (2012), Fantinel (2014) e Junior (2014) entendem que a *judicialização* é positiva para democracia. Napolitano (2008), Ribemboim (2008) e Abreu (2012) asseveram o aspecto negativo da *judicialização* para a democracia. Ademias, o entendimento de Tate e Vallinder (1995) está em concordância com estes últimos.

A presente dissertação defende que nem as escolhas teóricas e nem os objetos empíricos seriam isoladamente determinantes dos sentidos da *judicialização*. Uma outra dimensão relevante são os diagnósticos prévios dos quais os autores partem para suas análises. Esses diagnósticos contêm interpretações relativas à origem do processo de *judicialização*, o lugar institucional do Poder Judiciário e uma avaliação dos processos políticos de produção de políticas públicas. Na análise das pesquisas organizadas por Luiz Werneck Vianna e Taylor e Da Ros em paralelo, observa-se que as noções de sociedade civil dessas pesquisas são distintas. A noção de sociedade civil organizada, presente em Vianna *et al.* (1999), engloba os partidos políticos. Em Taylor e Da Ros (2008), percebe-se uma clara distinção entre partido e sociedade civil. Por conseguinte, estas acepções discrepantes, anteriores ao conceito de *judicialização*, influenciam a identificação de qual seria o protagonista no processo. Em Vianna *et al.* (1999), a sociedade civil organizada é a protagonista, incluídos nela estão os partidos, enquanto que para Taylor e Da Ros (2008) os protagonistas são os agentes políticos, Executivo e Legislativo, entendendo os partidos como inclusos na chancela de “agente políticos” e **não** na de sociedade civil organizada.

A pesquisa de Jeferson Mariano Silva (2011) também traz a tona essa questão quando aponta uma maior deferência do STF aos partidos político, em relação às associações civis. Ou seja, para o autor não somente na teoria os partidos estariam dissociados da sociedade civil, como também na prática a sua atuação enquanto interprete

constitucional receberia tratamento diferenciado do que é dado à sociedade civil organizada.

A *judicialização* é mobilizada por estes autores, entretanto, o seu sentido é escolhido pela autonomia dos mesmos. A resiliência conceitual permite abarcar essas escolhas discrepantes. Isto não implica na existência de uma interpretação correta e outras desviantes. Com efeito, a categoria de **conceito político** é corroborada por essa multiplicidade de interpretações que não podem ser hierarquizadas, porém, são passíveis de organização. Deste modo, discorda-se das análises de que as “ideias estão fora do lugar” (SCHWARZ, 1987) na teoria política brasileira<sup>25</sup>. A perspectiva desta dissertação entende que a escolha teórica é um processo consciente e criativo, influenciado pelas especificidades e diagnósticos do objeto de cada autor (ORTIZ, 1982).

Por fim, o que é a *judicialização da política*? É um **conceito político**. Embora a variedade de significados prejudique a capacidade analítica da mesma, o seu uso é frequente nas pesquisas sobre as relações entre instituições judiciárias e **Política**. Para além das pesquisas acadêmicas, a *judicialização da política* tem aparecido, cada vez mais, nos discursos políticos. Tal presença não pode ser ignorada e reforça a importância de análises que visem esclarecer quais são os significados da *judicialização*.

---

<sup>25</sup> Vide: LYNCH, Christian Edward Cyril. **Por Que Pensamento e Não Teoria? A Imaginação Político-Social Brasileira e o Fantasma da Condição Periférica (1880-1970)**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p.727-767, 2013

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABREU, Daniel. **Ficha limpa: decisões do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e Judicialização da Política**. 2012. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Puc-rs, Porto Alegre, 2012.

ARANTES, Rogério. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. **Uma reflexão sobre a civilização brasileira**. In: VIANNA, Luiz Werneck. **A Revolução Passiva: Iberismo e americanismo no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 7-37.

CASTRO, Marcus Faro de. **O supremo tribunal federal e a judicialização da política**. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, 20, 1996, Minas Gerais. Anais do 20º Encontro Anual da Anpocs, de 22 a 26 de outubro de 1996, em Caxambu – MG. GT03 - Direitos, identidades e ordem pública.

FANTINEL, Alessandra. **Judicialização da política: o processo político eleitoral e fidelidade partidária no Brasil (1988 - 2008)**. 2014. 72 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

FARIA, Alessandra Maia Terra de. **O trabalho da representação e Pierre Rosanvallon**. Revista de Ciências Sociais da Puc-Rio, Rio de Janeiro. Nº5, julho/dezembro de 2009.

FEREJOHN, John. **Judicializing politics, politicizing law**. Law And Contemporary Problems, [s. I], v. 65, n. 3, p.41-68, jul. 2002.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. **The countermajoritarian opportunity**. Journal Of Constitutional Law, [s. I.], v. 13, n. 2, p.353-395, dez. 2010.

FERES JÚNIOR, João; JASMIN, Marcelo (Org.). **História dos Conceitos: diálogos transatlânticos**. Rio de Janeiro: Puc-rio; Loyola; Iuperj, 2007. 300 p.

FERNANDES, Stanley Botti. **Atuação da defensoria pública na União na Amazônia Legal em conflitos de natureza coletiva: período de 2004 a 2010**. 2011. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova Ordem Constitucional**. São Paulo, FGV, Fapesp, 2001.

FILHO, Marcio. **Judicialização e competição política no Brasil: uma análise subnacional**. 2013. 51 f. Artigo (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor Barros (Org.). **Sociologia Empírica do Direito**. Lisboa: Editorial Juruá, 2016. 415 p.

GOTTLIEB, Gabriele. **Judicialização dos direitos sociais: as ações coletivas que demandam políticas públicas no foro central de Porto Alegre**. 2011. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GUIMARÃES, Lucas Zandona. **A judicialização da política a partir do Supremo Tribunal Federal**. 2011. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

HAMILTON; MADISON; JAY. O Federalista. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Jefferson, Federalistas, Paine e Tocqueville**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 85-174. (Os Pensadores). Traduções: Leônidas Gontijo de Carvalho, A. Della Nina, J. A. G. Albuquerque.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002

HIRSCHL, Ran. **The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide**, Fordham Law Review, v. 75, n. 2, 2006

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 251, p.139-178, 13 mar. 2013. Fundação Getulio Vargas.

JASMIN, Marcelo Gantus. **História dos Conceitos e Teoria Política e Social: referências preliminares**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 57, p.27-38, fev. 2005.

JUNIOR, Armandino. **A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE e do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade partidária**. 2014. 199 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KAMINSKI, Jessica. **Judicial review e processo decisório: o STF e o controle concentrado de constitucionalidade como poder de veto no processo legislativo estadual**. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013

KOSELLECK, Reinhart. **Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p.134-146, 1992.

KOSELLECK, Reinhart. **Some reflections on the temporal structure of conceptual change**. In: MLECHING, Willem; VELEMA, Wyger (Org.). Main trends in cultural history: ten essays. Amsterdam - Atlanta: Rodopi, 1994. p. 7-16.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. 368 p.

KOSELLECK, Reinhart. **Uma resposta aos comentários sobre o Geschichtliche Grundbegriffe**. In: JASMIN, Marcelo Gantus; FERES JÚNIOR, João (Org.). História dos Conceitos: Debates e perspectivas. Rio de Janeiro: Puc-rio, 2006. p. 97-109. Tradução de Janaína Oliveira e Marcelo Gantus Jasmin.

KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo: estudos sobre a história**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014. 352p.

LEÃO, Ênio. **O poder judiciário como um novo tomador de decisões na política externa brasileira pós-1988**. 2012. 74 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

LIMA, Sídia. **O ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo sobre a atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral**. 2011. 198 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Por Que Pensamento e Não Teoria? A Imaginação Político-Social Brasileira e o Fantasma da Condição Periférica (1880-1970)**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p.727-767, 2013.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-134, 2002.

MANEGHETTI, Marco. **Judicialização da política e a moderação do poder**. 2008. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MARCHETTI, Vitor. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008. 233 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Puc-sp, São Paulo, 2008.

MARCHETTI, Vitor; OLIVEIRA, Vanessa de Elias. **O Judiciário e o Controle sobre as Políticas Públicas: A judicialização da educação no município de São Paulo**. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, 37, 2013, São Paulo. Anais do 37º Encontro Anual da Anpocs, de 23 a 27 de setembro de 2013, em Águas de Lindóia – SP. ST 24 - Controle e participação na democracia brasileira: instituições, dinâmicas e Resultados.

MINERVINI, Esperança. **Reflexos da judicialização nas políticas públicas da assistência farmacêutica**. 2014. 89 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

NAPOLITANO, Carlo. **A judicialização da política no Supremo Tribunal Federal: análise de julgamentos relacionados à reforma do Estado nos anos 90**. 2008. 176 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual Paulista, São José dos Campos, 2008.

OLIVEIRA, Vanessa de Elias. **Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, 2005, pp. 559 a 587.

ORTIZ, Renato. **Memória Coletiva e Sincretismo Científico: As teorias raciais do século XIX.** Cadernos CERU, São Paulo, Nº17, 1982.

PEREIRA, Luísa Rauter. **"Substituir a revolução dos homens pela revolução do tempo" uma história do conceito de povo no Brasil: revolução e historicização da Linguagem Política (1750-1870).** 2011. 280 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

RAMOS, Luciana de Oliveira. **O controle de constitucionalidade por omissão do Supremo Tribunal Federal: análise dos casos de omissão legislativa nos vinte e um anos da Constituição. 2010.** 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RIBEMBOIM, Maria. **O crescente poder político dos juízes brasileiros na implementação da agenda de governo.** 2008. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

RICHTER, Melvin. **Mais do que uma via de mão dupla: analisando, traduzindo e comparando os conceitos políticos de outras culturas.** In: FERES JÚNIOR, João; JASMIN, Marcelo (Org.). **História dos Conceitos: diálogos transatlânticos.** Rio de Janeiro: Ed. Puc-rio: Ed. Loyola: Iuperj, 2007. p. 21-29.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. **A Judicialização da Política e os Diferentes Modelos de Análise do Processo de Expansão de Instituições Judiciárias em Arenas Políticas no Brasil.** 2015. 60 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. **Os 20 anos do “The Global Expansion of Judicial Power” e as diferentes teorias de Judicialização da Política no Brasil: continuidades e descontinuidades.** Ponto de Vista: perspectivas sobre o desenvolvimento, Rio de Janeiro, n. 2, p.1-14, ago. 2015.

ROQUETE, Felipe. **Ente dilemas judiciais e escolhas de políticas: o caso das políticas públicas de assistência farmacêutica.** 2010. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SCHEINGOLD, Stuart. **Legal rights and political action, Law as ideology: an introduction to the myth of rights, Right as resources, Legal education and professional socialization e The political relevance of legal rights.** *In:* “The politics of rights. Lawyers, public policy and political change”. Chicago: The University of Chicago Press, 1975, p. 3-22, 83-96, 151-169 e 203-219

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas.** São Paulo: Duas cidades, 1987.

SILVA, Rodrigo. **O sistema judiciário brasileiro e o reconhecimento de identidades sociais.** 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

SILVA, Jeferson Mariano. **Crítica da judicialização da política.** 2011. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

TATE, C. Neal. **Why the Expansion of Judicial Power?** *In:* The Global Expansion of Judicial Power/ editado por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder. Nova Iorque: New York University Press, 1995, p. 27 – p.37.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **Judicialization and the Future of Politics and Policy.** *In:* The Global Expansion of Judicial Power/ editado por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder. Nova Iorque: New York University Press, 1995, p. 515 – p. 528.

TAYLOR, Matthew M.; ROS, Luciano da. **Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p.825-864, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: Leis e Costumes**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VERBICARO, Loiane. **O protagonismo e a ilegitimidade democrática da judicialização da política**. 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na América Latina - panorama do debate teórico contemporâneo**. Escritos: Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, Ano 3, n.3, 2009. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero03/FCRB\\_Escritos\\_3\\_13\\_Alexandre\\_Veronese.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero03/FCRB_Escritos_3_13_Alexandre_Veronese.pdf)>. Acesso em: 30 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **A Judicialização das políticas públicas de telecomunicações e as demandas dos consumidores: o impacto da ação judicial**. [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Revisão Judicial da Regulação em Telecomunicações entre o Ativismo e a Restrição: disputas sobre direitos dos Consumidores**. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, 36, 2012, São Paulo. Anais do 36º Encontro Anual da Anpocs, de 21 a 25 de outubro de 2012, em Águas de Lindóia – SP. GT17 - Judiciário e política – teorias e debates contemporâneos.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios da Cunha; BURGOS, Marcelo B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. **Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva**. In: A Democracia e os Três Poderes/ Luiz Werneck Vianna, organizador. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. **Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p.777-843, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social, 19(2), 2007, p. 39-85.

ZALAMENA, Juliana. **Judicialização, competição política local e eleições municipais no Rio Grande do Sul**. 2013. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

**APÊNDICE A – Bancos de dissertações e teses consultados**

Arquivo de Dissertações do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará – UFPA <[http://www.ppgcp.ifch.ufpa.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=62](http://www.ppgcp.ifch.ufpa.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=62)>

Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>

Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ <<http://www.bdtd.uerj.br/>>

Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/>>

Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar <[www.bdtd.ufscar.br](http://www.bdtd.ufscar.br/)>

Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Federal do Paraná – UFPR <<<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/handle/1884/284>>>

Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS <<http://www.lume.ufrgs.br/>>

Repositório Institucional da Pontifício Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/>>

Repositório Institucional da Universidade de Brasília – UNB  
<<http://repositorio.unb.br/>>

Repositório Institucional da Universidade Estadual Paulista – UNESP  
<<http://repositorio.unesp.br/>>

Repositório Institucional da Universidade Federal de Lavras – UFLA  
<<http://repositorio.ufla.br/jspui/>>

Repositório Institucional da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE  
<<http://repositorio.ufpe.br/>>