

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA E JUDICIALIZAÇÃO:
O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO ESTRATÉGIA
POLÍTICA**

**SOCIAL SECURITY REFORM AND JUDICIALIZATION:
THE CONTROL OF CONSTITUTIONALITY AS A
POLITICAL STRATEGY**

Emanuele Kopanyshyn

Thais Cavalcante Martins

Doutorandos em Ciências Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR

Recebimento: 26/08/2017

Aprovação: 26/04/2018

Como citar este artigo:

Reforma da previdência e judicialização: o controle de constitucionalidade como estratégia política. KOPANYSHYN, Emanuele; MARTINS, Thaís Cavalcante In: **Revive** – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.2, p. 310-330, jun./dez.2018. ISSN 2525-8036.

RESUMO: Este artigo tem por objetivo discutir a mobilização do STF como estratégia política, avaliando o impacto da judicialização sobre a representatividade. Para tanto, analisamos as prerrogativas constitucionais que possibilitam o acesso de instituições e atores políticos à Suprema Corte. O estudo se debruça sobre o caso da ADIn 4889, acionada pelo PSOL contra a Emenda Constitucional nº41/03 – a Reforma da Previdência, promovida no governo Lula. Buscamos destacar como a atuação do STF na Ação Penal 470, que ficou conhecida como “Mensalão”, ensejou a reorientação da estratégia política, permitindo que um partido de oposição buscasse demarcar na arena judicial a sua posição no processo político. Do ponto de vista metodológico recorreremos ao institucionalismo da escolha racional como forma de embasar a compreensão das estratégias adotadas pela agremiação. Retomamos o conteúdo da ADIn 4889 e a alegação do partido sobre a infração das regras do processo legislativo. Dentre os principais resultados destacamos que a mobilização dos Tribunais permite que atores e instituições reverberem as suas posições no jogo político, o que implica em ganhos, inclusive eleitorais, pois não necessariamente vitórias políticas vêm acompanhadas de êxitos judiciais.

PALAVRAS-CHAVE: Supremo Tribunal Federal; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Judicialização; Reforma da Previdência.

ABSTRACT:

This article aims to discuss the mobilization of the Supreme Court as a political strategy, evaluating the impact of the judicialization on representativeness. To do so, we analyze the constitutional prerogatives that allow the access of institutions and political actors to the Supreme Court. The study focuses on the case of ADIN 4889, triggered by the PSOL against Constitutional Amendment nº41 / 03, the Social Security Reform promoted in the Lula government. We wanted to highlight how the STF's action in Penal Action 470, which was known as "Mensalão", led to a reorientation of the political strategy, allowing an opposition party to seek to demarcate its position in the political process in the judicial arena. From the methodological point of view, we have resorted to the institutionalism of rational choice as a basis for understanding the strategies adopted by the association. We return to the content of ADIN 4889 and the party's allegation of infringement of the rules of the legislative process. Among the main results we point out that the mobilization of the Courts allows actors and institutions to reverberate their positions in the political game, which implies gains, even electoral ones, because political victories are not necessarily accompanied by judicial successes.

KEYWORDS: Federal Court of Justice; Direct Action of Unconstitutionality; Judicialization; Social Security Reform.

INTRODUÇÃO

Passados quase trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, as inovações trazidas pela Carta permanecem no centro do debate sobre funcionamento das instituições e da democracia. Os efeitos da ampliação dos direitos, do arranjo federativo e da extensão dos poderes institucionais têm sido amplamente discutidos pela literatura. Dentre esses temas, as transformações das instituições judiciais e o seu protagonismo na política tem sido objeto de investigação da ciência política desde a segunda metade da década de 1990 (ENGELMANN, 2016).

Diversas análises evidenciam a mobilização do judiciário e a interface das instituições jurídicas e políticas, investigando as decisões tomadas pelos tribunais superiores no contexto do controle constitucional (VIANNA, BURGOS e SALLES, 2007; POGREBINSK, 2012) e no uso dos tribunais como instrumento da arena política desde a promulgação da Constituição (KELSEN, 2003; KOERNER, 2013; TAYLOR e DA ROS, 2008).

Nos últimos anos têm-se evidenciado uma forte tendência da opinião pública em associar o poder judiciário à moralidade na política, notadamente no combate à corrupção. Argumentamos aqui que esse papel ativo do judiciário e de seus órgãos – como Ministério Público, Tribunais Federais e o próprio Supremo –, tem interferido na dinâmica político-partidária no país. De acordo com Koerner (2013, p.699), esse processo foi ampliado a partir das reformas instituídas no primeiro mandato do governo Lula, iniciadas em 2003, que consolidaram o Supremo Tribunal Federal (STF) como jurisdição concentrada e permitiram maior controle sobre a agenda por meio da ampliação dos impactos jurídicos nas decisões políticas. Somado a isso, as denúncias de compra de voto parlamentar em 2005, que deu origem ao escândalo político que ficou conhecido como “Mensalão”, representaram uma nova oportunidade para a atuação do judiciário no jogo político, tomando por base a pauta da moralidade e do combate à corrupção.

Desse modo, a ação do STF na condução do julgamento do “Mensalão”, a Ação Penal (AP) 470, abriu caminho para que movimentos sociais e cívicos, associados às elites judiciais reativas, às pressões da mídia e da oposição ao governo, vissem no judiciário novas possibilidades de atuação político-partidária (Idem, p. 701). Esse é o caso da ADIn 4889, tomada enquanto objeto de análise do estudo.

O presente artigo retoma algumas das principais discussões teóricas que embasam a investigação, sob o método do institucionalismo da escolha racional. Nessa perspectiva as instituições são vistas como agentes de redução dos custos de transação fornecendo informações que reduzem as incertezas sobre os comportamentos dos demais atores, levando a estratégias específicas que geram resultados potencialmente melhores. Via de regra, os institucionalistas filiados a essa corrente de pensamento consideram que os atores sociais compartilham um conjunto de preferências e se comportam de maneira a maximizar seus interesses, a partir de um número significativo de cálculos (HALL e TAYLOR, 2003; ROTHSTEIN, 2001; SHEPSLE, 2008; NASCIMENTO, 2009).

Nossa hipótese é que a Ação Penal 470 reorientou as estratégias políticas dos partidos de oposição, que passaram a buscar na arena judicial demarcar a sua posição no processo político, seja em razão das diminutas possibilidades de atuar como *veto points* no processo decisório, em

um contexto de coalizão governativa majoritária, seja em função do seu posicionamento em relação ao conteúdo de determinadas políticas públicas.

O artigo está organizado em cinco seções além desta introdução. Na primeira seção avaliamos o papel atuante do poder Legislativo sobre a Constituição de 1988, e como o STF, na condição de guardião da Carta, tem se colocado diante da competência para analisar, por via de ação direta a constitucionalidade, as leis e atos normativos. Na segunda seção investigamos a competência do Tribunal no que se refere a revisão judicial e o controle constitucional, o que atribui um caráter híbrido ao modelo da Corte brasileira. Na terceira seção retomamos o debate em torno dos efeitos da judicialização sobre a representação. Na quarta seção, avaliamos o cenário da aprovação da reforma da previdência, levando em conta elementos relativos ao processo decisório. Na quinta seção examinamos a ADIn 4889 acionada pelo PSOL contra a Emenda Constitucional nº41/03, sob a alegação de vício formal, em razão da condenação de líderes partidários na AP 470. Por fim são traçadas as considerações finais.

LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO NA/SOBRE A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A promulgação da Constituição de 1988 foi fruto de um complexo processo político. Desde a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), os efeitos das negociações entre partidos e grupos de interesse impactaram os contornos da Carta e o desenho institucional do sistema político – pautando os rumos de *policies* e *politics*¹⁹⁷ no Brasil. O objetivo da seção é apresentar o comportamento do Legislativo no que se refere ao formato da Constituição e analisar como as atribuições constitucionais do poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal Federal, possibilitou uma ampla atuação deste poder dentro do sistema político.

Produto de um complexo processo político a Constituição de 1988 é extensa. Foi promulgada com 245 artigos, 1.627 dispositivos constitucionais e 367 dispositivos que exigiam regulamentação, sendo diagnosticada por ARANTES e COUTO (2008, p.53) como “protetora, dirigente e prolixa”. Os autores indicaram cinco razões político-institucionais que justificam tal caracterização: a primeira se refere a *constitucionalização inercial* – própria de constituições que não foram marcadas por grandes rupturas institucionais e não produzidas por uma Assembleia Constituinte exclusiva, sendo influenciadas pela normatividade que as precedeu. A segunda decorre do *caráter descentralizado* de sua elaboração inicial. A terceira gira em torno da

¹⁹⁷ Em termos gerais, a ciência política se refere à *politics* como os procedimentos formais e informais que tratam as relações de poder que se destinam à resolução de específica dos conflitos quanto aos bens públicos, um relacionamento dinâmico entre os atores no jogo político. Já *policies* se refere às orientações para ação e decisão, de forma mais prática, vinculada às políticas públicas. (Ver: GOODIN e KLINGEMANN, 1998; RUA, 2009)

fragmentação parlamentar nas subcomissões. A quarta se deve à estratégia de diversos grupos e partidos de *antecipação dos ganhos* frente às incertezas em termos de governança na jovem república e, a quinta explicação versa sobre os *grupos de lobbies* organizados de diferentes setores, seja para interesses específicos, seja para reparar a dívida política e social de um país que acabara de deixar uma ditadura militar.

Embora tenha apresentado um excesso de detalhamento já no momento de sua promulgação, nos anos que se seguiram verificou-se a ampliação do texto por meio de um grande número de Projetos de Emenda Constitucional aprovados pelo Congresso Nacional. Em vinte anos 62 emendas foram aprovadas, 492 alterações no texto original foram realizadas e a incorporação de 934 novos dispositivos elevaram o conteúdo da Constituição em ao menos 25% em relação ao seu tamanho originário (ARANTES e COUTO, 2008, p.60). Isso indica um papel ativo do poder Legislativo sobre a Constituição, como se a promulgação da Carta Magna abrisse uma agenda política de modificação permanente, chamada pelos autores de “Constituição sem Fim”.

Nos regimes constitucionais anteriores o Supremo Tribunal Federal havia recebido papéis relevantes¹⁹⁸. No que se refere ao desenho institucional é possível dizer que o STF sofreu poucas alterações, nenhuma delas radical em 1988 (CARVALHO, 2010, p.199). Todavia, a Carta alterou algumas importantes competências do Tribunal, conferindo-lhe possibilidades inéditas de atuação, jurisdição, e de relação com os outros poderes e com a sociedade - acompanhando um fenômeno também existente em grande parte das democracias representativas.

Segundo Zauli (2011, p.196), dadas as novas configurações institucionais, o judiciário se viu diante do caráter principiopológico e programático da Constituição, que veio acompanhada de uma nova hermenêutica. Essa nova possibilidade de interpretação permitiu um processo de irradiação dos valores constitucionais por todo o sistema jurídico, abrindo espaço para uma atuação muito mais ampla do Tribunal.

Em seu Art. 102 a Constituição de 1988 destaca a sua tutela como a principal função do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2012, p.77). De modo que, a competência para analisar por via de ação direta a constitucionalidade de leis e atos normativos, confere à Corte papel importante dentro do sistema político brasileiro, podendo, inclusive, julgar omissões consideradas inconstitucionais do Legislativo e do Executivo por meio de mandado de injunção ou mandado de segurança, bem como assegurar a imediata implementação de um direito fundamental

¹⁹⁸ Para conhecer o histórico das atribuições do Supremo Tribunal Federal nas Constituições precedentes, ver CARVALHO, 2010.

específico¹⁹⁹. É importante frisar que a Carta também trouxe a possibilidade de organizações da sociedade civil interpor demandas de inconstitucionalidade, atribuindo maior notoriedade para sua atuação no regime democrático, conforme será discutido adiante.

Cabe ainda destacar outra importante competência constitucional para o debate na ciência política sobre a atuação do Supremo: os cuidados sobre o foro especializado para processo e julgamento, ordinariamente, do Presidente da República, do vice-presidente, dos membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, o que insere diretamente nas disputas político-criminais das autoridades do sistema político²⁰⁰.

O desenho institucional dos poderes estabelecidos pela Constituição de 1988 abriu possibilidades de novas agendas político-constitucionais na Nova República, pois trouxe ao STF o desafio da interpretação da Carta. Somado ao grande número de emendas constitucionais, esse aspecto interpretativo se mostrou um complexo processo de disputas e compactuações a respeito do Estado, tendo como palco o STF e como mecanismo a jurisprudência. Para essa configuração e ação institucional, Couto (1998) elaborou o termo “longa constituinte”.

Segundo Mariano (2016, p.212) nos primeiros anos verificou-se uma persistência ativa de elementos do regime autoritário. Os ministros do Supremo encontraram na jurisdição constitucional mecanismos para, primeiramente, neutralizar alguns aspectos propostos para a Nova República e, posteriormente, para impulsionar outros. Nesse sentido, o autor adverte que seria necessário atentar não só à configuração do Supremo, mas também entender as particularidades de cada ministro que o compôs em determinadas conjunturas, agendas e decisões sobre inconstitucionalidade, atentos ao significado político de sua indicação ao cargo e de seus discursos e analisar a intensidade dos dissensos na Suprema Corte.

Inseridos nessa rede complexa de controles jurídicos e institucionais mútuos, notadamente Legislativo e Judiciário, o cenário político pós-1988 se abre para as possibilidades de

¹⁹⁹ Os mandados de injunção e de segurança estão fundamentados no artigo 5º, LXX da Constituição de 1988 e são procedimentos para se pleitear no judiciário a norma constitucional que ainda não foi realizada pelos órgãos competentes ou combater atos considerados abusivos ou ilegais do próprio Estado. O legitimado seria o cidadão que está prejudicado por tais omissões ou ações. Longe de ser uma questão meramente processual, os mandados de injunção e segurança formam um campo fértil para estudos acerca da relação entre os três poderes.

²⁰⁰ Em 2017, o debate público acerca do foro privilegiado se acirrou, protagonizado principalmente: 1) Pelo Senado Federal, que debateu e aprovou em 26 de abril a PEC 10/2013, de relatoria de Randolfe Rodrigues (REDE - AP). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2017/04/fim-do-foro-privilegiado-e-aprovado-em-primeiro-turno-pelo-senado>>. Acessado em 15 de junho de 2017; 2) por ministros do supremo que discutem restrições ao foro, de relatoria de Luís Roberto Barroso, até a elaboração deste artigo suspenso devido ao pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=345339>>. Acessado em 15 de junho de 2017); 3) grupos de mídia; 4) grupos da sociedade civil organizada; 5) ministério público.

atuação de um Supremo Tribunal Federal crucial e decisivo - seja como *veto player*, seja como *policy maker*²⁰¹ – com repercussões não tácitas sobre a cidadania e o sistema político no Brasil.

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL.

Entre as atribuições definidas pela Constituição de 1988 ao STF, o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estão dentre os temas que tem despertado grande interesse de estudiosos da ciência política e jurídica (ARANTES, 1994, 2013; VIANNA, BURGOS e SALLES, 2007; KOERNER, 2015; ARGUELHES e RIBEIRO, 2016; SILVA; 2016). Um conjunto de análises busca examinar a atuação do tribunal no que se refere a revisão judicial e controle constitucional. Essa dupla competência atribui a Corte brasileira um caráter híbrido, que reúne elementos dos modelos difuso e concentrado.

Arantes (2013) sugere que a revisão judicial tem inspiração no modelo norte-americano, exercido por meio de um sistema difuso. Nesse modelo, os magistrados que integram o poder judiciário contam com a possibilidade de revisar atos normativos e leis que se apliquem a casos concretos, de modo que a decisão teria efeito apenas sobre as partes que integram o processo. Nesse tipo de sistema cabe ao Judiciário preservar ou promover o julgamento de casos individuais.

O controle de constitucionalidade, derivado do modelo europeu²⁰², reconhece a especialização funcional do tribunal, a quem cabe o mérito de controlar a adequação constitucional da lei (ARGUELHES e RIBEIRO, 2016). Em razão dessa especialização o poder de controle do tribunal estaria concentrado. A Corte, portanto, conta com a competência exclusiva de julgar a própria lei (ARANTES, 2013). Esse tribunal exerce o seu controle por meio das ações diretas de inconstitucionalidade²⁰³ (ADIn) acionadas contra atos normativos.

No Brasil, a origem desse controle remonta ao início do período republicano, com a Carta de 1891, que inspirada no modelo americano adotou o princípio de revisão judicial. Aos poucos as Constituições posteriores teriam incorporado outros elementos de controle concreto e abstrato, consolidando um sistema híbrido (ARANTES, 2013). Todavia, essas modificações no controle de

²⁰¹ Por *veto player* (ator com poder de veto) entende-se um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. Por *policy-maker* (elaboradores de políticas, decisores públicos) compreende a ação propositiva dos atores na proposição, formulação, implementação das políticas públicas (Ver: KNILL; TOSUN, 2012).

²⁰² O sistema de controle concentrado tem origem na Áustria, sendo aplicado pela primeira vez em 1920. O jurista responsável por sua formulação foi Hans Kelsen, de maneira que o modelo também ficou conhecido como *austriaco* ou *kelseniano*. Esse tipo de controle judicial se estendeu para a Alemanha e Itália, e após a Segunda Guerra Mundial países como Portugal e Espanha também adotaram o modelo, bem como algumas democracias do leste europeu (Arantes, 2013; Koerner, 2015).

²⁰³ A ADIn é o instrumento próprio de controle concentrado, e pode ser compreendida como a contestação direta da própria norma em tese. Outra forma de controle concentrado é a Ação Declaratória de Constitucionalidade, que visa confirmar a constitucionalidade (ADC) de uma lei.

constitucionalidade das leis não representam “produto de mudanças graduais, contínuas, de duração relativamente longa”, ao contrário, indicam o confronto de interesses entre elites e rupturas marcadas por mudanças no contexto político e social do país (KOERNER, 2015, p. 494).

A criação do controle concreto de leis a partir da Emenda Constitucional nº 16 de outubro de 1965 pode ser compreendido nessa esteira. Com o regime autoritário instaurado em 1964 houve uma reconfiguração no cenário institucional, no qual se manteve o modelo difuso combinando-o ao modelo concentrado. Na prática, a Constituição de 1967 dotou o STF de amplos poderes de controle constitucional, que poderiam ser acionados apenas pelo Procurador-Geral da República²⁰⁴ por meio das representações de inconstitucionalidade (ARANTES, 1994). Em razão da discricionariedade do Procurador-Geral em provocar o STF, o grau de judicialização era reduzido (ARGUELHES e RIBEIRO, 2016).

A Constituição de 1988, por sua vez, manteve o modelo misto de atuação do STF, conservando as competências relativas à uniformização na interpretação e aplicação da lei a casos concretos, bem como a sua posição de tribunal especializado com controle de constitucionalidade. Essa combinação pode ser compreendida como a conjugação entre os interesses dos atores do poder político²⁰⁵ e Judiciário, e do estabelecimento da ordem institucional. Durante o processo constituinte buscou-se manter a combinação de instrumentos de controle difuso e concentrado das normas. Koerner e Freitas (2013) sugerem que a mobilização dos ministros do STF no período em torno dessas questões, é parte da estratégia de se preservar a estrutura institucional existente. Segundo os autores essa transição foi marcada pela capacidade de as elites políticas e jurídicas limitarem o alcance da redemocratização, renovando as alianças e interesses entre esses grupos.

No decorrer da constituinte, as controvérsias acerca dos poderes do judiciário foram marcadas, sobretudo, pelas discussões quanto as atribuições do controle de constitucionalidade e da participação popular nesse poder (KOERNER e FREITAS, 2013). Mesmo diante de controvérsias e da multiplicidade dos interesses em jogo, a Carta de 1988 trouxe alterações significativas, por meio da abertura dos canais de acesso à jurisdição constitucional a setores da sociedade.

Entre essas mudanças, a ampliação do rol de atores que passaram a contar com a possibilidade de provocar o tribunal para o pronunciamento quanto a constitucionalidade de uma

²⁰⁴ Arguelhes e Ribeiro (2016) atentam para o fato de que, no período, o Procurador-Geral da República era demissível pelo Presidente.

²⁰⁵ Os diferentes interesses estiveram latentes durante o processo constituinte, no qual os atores ligados à direita buscavam preservar os poderes de controle concentrado do STF e de um Judiciário composto por uma magistratura profissional, enquanto os grupos políticos ligados à esquerda defendiam que as controvérsias sobre as leis fossem arbitradas pelo Legislativo e que houvesse ampla participação popular no Judiciário (KOERNER e FREITAS, 2013).

317 KOPANYSHYN, Emanuele; MARTINS, Thaís Cavalcante. Reforma da previdência e judicialização: o controle de constitucionalidade como estratégia política.

lei é um dos pontos de maior relevância, pois permitiu a participação de minorias políticas e sociais que não tinham meios para acessar a Corte. Em seu Art. 103 a Constituição prevê que podem acionar o tribunal para propor ADIn e ADC:

“I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI – o Procurador-Geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional” (CF, Art. 103, p.70)

Vale salientar que a despeito da ampliação do número de instituições, atores políticos e sociais que passaram a contar com a prerrogativa de acionar a Corte, garantindo a abertura da jurisdição à sociedade, há importante diferenciação entre eles. No início da década de 1990, o STF criou uma distinção jurídica entre legitimados universais e especiais. De acordo com a nova norma apenas os legitimados universais poderiam propor ADIn sobre qualquer tema, os legitimados especiais poderiam acionar o tribunal para o controle constitucional apenas nos casos de pertinência temática – que envolvam a sua esfera de atuação (ARGUELHES e RIBEIRO, 2016).

Foram considerados legitimados especiais as Mesas de Assembleia Legislativa e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado e do Distrito Federal, bem como as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. Arguelhes e Ribeiro (2016) indicam que, na prática, a jurisprudência limitou as possibilidades de participação de organizações sociais no controle constitucional e na judicialização. As demais instituições e atores arrolados foram considerados legitimados universais.

Se por um lado a utilização da ADIn foi limitada a determinados setores, que deveriam comprovar a pertinência temática, por outro lado o instrumento se fez basilar para minorias partidárias, seja para a atuação como *veto points* ou para a defesa de suas posições, declarando-se contrárias ao conteúdo e a forma de determinadas políticas, questionando a sua constitucionalidade na Corte Suprema (TAYLOR e DA ROS, 2008).

JUDICIALIZAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE.

A mudança na configuração da atuação do poder judiciário, conforme discutido até aqui, não passou despercebida pelos analistas da ciência política e o debate gira em torno das implicações de um conceito-chave: a judicialização.

Dentro das definições do conceito de judicialização da política destacam-se o entendimento de dois autores: 1) a noção de Vallender (*apud* ZAULI, 2011, p. 196) que compreende o conceito enquanto expansão do campo dos tribunais ou dos juízes em detrimento dos políticos e/ou dos administradores; ou seja, a transferência de poder de decisão do legislador, do governo, ou da administração civil para os tribunais; 2) a definição de Tate (*Idem*), no qual judicialização seria precisamente o processo pelo qual os tribunais e juízes tendem a dominar cada vez mais a produção de políticas públicas já criadas por outras agências governamentais, especialmente Legislativo e Executivo, assim como o processo pelo qual os âmbitos de negociação e de tomada de decisão não judiciais tornam-se dominados por normas e procedimentos quase judiciais.

A tarefa de interpretar a Constituição, atribuída à Suprema Corte é intrinsecamente política, pois trata da jurisdição, ou seja, de um poder legal de aplicar o Direito à casos específicos:

O caráter político da jurisdição é tanto mais forte quanto mais amplo for o poder discricionário que a legislação, generalizante por sua própria natureza, lhe deve necessariamente ceder. A opinião de que somente a legislação seria política – mas não a ‘verdadeira’ jurisdição – é tão errônea quanto aquela segundo a qual apenas a legislação seria criação produtiva do Direito, e a jurisdição, porém, mera aplicação reprodutiva. Trata-se, em essência, de duas variantes de um mesmo erro. Na medida em que o legislador autoriza o juiz a avaliar, dentro de certos limites, interesses contrastantes entre si, e decidir conflitos em favor de um ou outro, está lhe conferindo um poder de criação do Direito, e portanto, um poder que dá à função judiciária o mesmo caráter ‘político’ que possui – ainda que em maior medida – a legislação. Entre o caráter político da legislação e o da jurisdição há apenas uma diferença quantitativa, não qualitativa” (KELSEN, 2003, p. 251).

Uma parcela importante de literatura tem buscado compreender o conceito de judicialização, suas implicações e alcance (ARANTES, 1994 e 2013; CARVALHO, 2010; COUTO, 1998; MACIEL e KOERNER, 2002; TAYLOR e DA ROS, 2008; VIANNA 1999 e 2007; VIEIRA, 2008), a partir do desenvolvimento de pesquisas teóricas e empíricas que vem repercutindo no debate público e jurídico. Nessa esteira, judicializar a política significa que os operadores de lei têm preferido participar do processo político como *policy-making* ao invés de deixá-lo a critério de políticos eleitos e administradores (MACIEL e KOENER, 2012, p 117).

Tal literatura, de uma forma geral, replicou o diagnóstico do “avanço do direito em detrimento da política e a ampliação da autoridade da esfera dos tribunais em detrimento dos parlamentos” (VIEIRA, 2008, p. 442), o que estaria contribuindo, portanto, para o agravamento da crise democrática no Brasil, diante de um problema ou crise da representação. Vieira (1999) defende, inclusive, o termo *supremocracia* para designar a força da atuação do Supremo Tribunal Federal e a forma como este poder, por não ser eletivo e interferir diretamente no

Congresso, afetaria a qualidade da democracia e da representação. A judicialização, segundo esse ponto de vista, comprometeria também a governabilidade por espalhar pontos de veto pelo sistema institucional (VIANNA, 1999).

Essa ideia vem acompanhada do argumento sobre o caráter relacional da representação, no qual o eleito representa os interesses do eleitor nas arenas do Estado. Esse é entendimento processual da representação, descrito por Pitkin (1967) como um agir substantivo por outros. A autora também apresenta outros modos de representação e distintos agentes que podem exercer esse papel por meio do reconhecimento público, influenciando a política²⁰⁶. Nesse sentido a judicialização teria impactos sobre a representatividade uma vez que decisões políticas importantes seriam deslocadas para a esfera jurídica, as Cortes, fragilizando o sistema representativo, sobretudo o Legislativo.

Contudo o estudo de Pogrebinschi (2012), fortemente embasado na empiria, traz dados que conduzem o debate para outro sentido: associar a judicialização a uma retração do Legislativo ou à crise institucional é um “falso silogismo”. Para a autora, as conclusões sobre os efeitos da judicialização são falaciosas. Isso porque, por um lado, a literatura teria se atentado mais a quantidade de ações impetradas no STF do que àquelas que efetivamente tiveram alguma decisão e, por outro lado, porque os casos podem não ser representativos de controle de constitucionalidade concentrado.

Em seu estudo, Pogrebinschi (Idem, pp. 10-14) analisa um banco de dados com 4.574 ações protocoladas no STF entre 1988 e 2009, relativas ao controle constitucional direto e abstrato. São 4.347 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), 202 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e 25 Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC).

Procedendo a sucessivos recortes, a autora reduziu este universo a 810 ADIs e ADPFs que tiveram como objeto leis e atos normativos do Poder Legislativo federal. Em linhas gerais, as conclusões a que chega são: 1) O STF não sofre de uma dificuldade contra majoritária, sendo inexpressivas as decisões em que declarou de fato a inconstitucionalidade; 2) O STF reforça a vontade majoritária expressa no poder legislativo, uma vez que se abstém preliminarmente de apreciar ADIs e ADPFs, devolvendo ao Legislativo para resolvê-las *interna corporis*²⁰⁷; 3) O STF não ocupa um vácuo normativo derivado do Legislativo; 4) A Corte não enfraquece o Legislativo sobretendo suas decisões à vontade majoritária do Congresso Nacional; 5) O

²⁰⁶ Para mais informações ver: PITKIN (1967); ALMEIDA (2015).

²⁰⁷ Do total de 503 ADIns e ADPFs propostos pelo Congresso Nacional dentro do recorte temporal feito pelos dados da autora, 436 (86,68%) foram indeferidos (POGREBINSCHI, 2012).

Tribunal impulsiona a agenda do Congresso Nacional, impelindo-o a legislar; 6) O STF não se comporta sistemática e univocamente de forma favorável ou majoritária desde 1988; e 7) O STF adota uma postura corretiva e aperfeiçoadora que atenua o caráter contramajoritário das questões procedentes.

À luz desse debate realizamos um estudo de caso a fim de analisar como o processo de franca judicialização pode ter reorientado estratégias políticas de parlamentares contramajoritários.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E PROCESSO DECISÓRIO.

A temática da reforma da previdência tem ocupado posição central na agenda política brasileira. A Constituição de 1988 introduziu no ordenamento jurídico atenção à seguridade social, no qual a previdência é ponto fundamental. Desde então, duas reformas previdenciárias foram aprovadas e uma terceira encontra-se em tramitação²⁰⁸.

Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) encaminhou um projeto de emenda constitucional (PEC nº 33) que seria aprovado três anos depois. Em linhas gerais, a Emenda Constitucional (EC) nº 20 de dezembro de 1998 aumentou o rigor para a obtenção da aposentadoria, instituiu um período mínimo para a contribuição – e não mais tempo de serviço –, e trouxe mudanças no cálculo dos benefícios e na introdução do fator previdenciário. (Nakahodo e Savoia, 2008).

A reforma aprovada em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), aprofundou pontos da proposta anterior, alterando, essencialmente, a previdência para o setor público (MELO e ANASTASIA, 2005). A EC nº41, entre outras coisas, definiu requisitos para a obtenção de aposentadoria integral dos então servidores, extinguiu o direito à integralidade, diferenciou os reajustes entre ativos e inativos e estabeleceu um teto para os benefícios daqueles que ingressassem no serviço público após a promulgação da Emenda, “deixando aos que quiserem obter um benefício maior a possibilidade de recorrer a fundos de previdência complementar fechados” (Idem, p. 308).

Melo e Anastasia (2005) destacam que, se analisadas de modo comparado as duas reformas da previdência, “Lula enfrentou menores obstáculos e obteve maior grau de sucesso do que Fernando Henrique” (MELO e ANASTASIA, 2005, p. 309). Os autores avaliam o sucesso

²⁰⁸ A PEC 287 que tem como autor o Poder Executivo, foi apresentada em dezembro de 2016 e altera os Arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acessado em 15 de junho de 2017.

³²¹ KOPANYSHYN, Emanuele; MARTINS, Thaís Cavalcante. Reforma da previdência e judicialização: o controle de constitucionalidade como estratégia política.

da proposta do Executivo com base no *timing* e nas alterações do projeto inicial. Enquanto a PEC nº 33, encaminhada por FHC, tramitou por três anos e sofreu oito derrotas em plenário, a proposta de reforma do governo Lula, PEC nº40, tramitou por cerca de oito meses e foi aprovada sem alterações significativas.

Com frequência a literatura da ciência política avalia o sucesso do Executivo em governos presidencialistas com base na aprovação de sua agenda. Em sistemas multipartidários, como o brasileiro, a formação de coalizão possibilita a governabilidade. Nos dois casos os presidentes formaram coalizões governativas²⁰⁹ e garantiram maioria qualificada para a aprovação de Emendas Constitucionais²¹⁰. Todavia, este não é o único elemento que assegurou a aprovação das reformas previdenciárias, ainda que com diferentes desdobramentos em sua tramitação. Melo e Anastasia (2005) apontam para outras variáveis que contribuíram para o sucesso do Executivo na aprovação da agenda, como regras institucionais e o tipo de relação entre o governo e oposição.

Diante das dificuldades encontradas pelo Executivo, no tramite da primeira reforma, o governo aprovou a Resolução nº 60-A/95, a qual garantia “um número máximo de destaques por partido de acordo com o tamanho da bancada” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.78 *apud* MELO e ANASTASIA, 2005). O instrumento de destaque²¹¹ até então era uma das principais estratégias utilizadas pelos partidos de oposição para expor as bases do governo em questões controversas da reforma. Essa alteração nas regras institucionais “limitou de forma significativa o poder de fogo da oposição e mostrou-se benéfica ao governo Lula” (MELO e ANASTASIA, 2005, p. 314).

Ademais, a troca de lugar entre situação e oposição é um elemento que merece atenção. Na reforma de 1998, o PT era o maior partido da oposição, e se posicionar de maneira contrária a reforma era a estratégia mais racional e coerente com a cartilha petista²¹². Na reforma de 2003, o PT, à frente do Executivo, formou uma coalizão governativa bastante heterogênea incluindo

²⁰⁹ Embora os dois presidentes não tenham conquistados maiorias na coalizão eleitoral, ampliaram suas bases inserindo outros partidos no governo. Para mais informações sobre a formação de coalizões em cada um dos períodos ver: MELO e ANASTASIA (2005).

²¹⁰ Em razão da sua natureza, as PECs são aprovadas mediante voto nominal em dois turnos de votação na Câmara dos Deputados e no Senado, e exigem maioria qualificada (três quintos). Ou seja, o voto de 308 deputados e 49 senadores.

²¹¹ O recurso de Destaque para Votação em Separado (DVS) é utilizado para votar de modo desagregado parte de uma proposição. Essa parte da proposta só integrará o texto da matéria depois de aprovada na chamada votação em separado.

²¹² Na oposição o PT esteve caracterizado pelo que Singer (2012) chama de “espírito de Sion”, cujo caráter ideológico é marcante. Já na década de 1990 o partido “busca maximizar os votos, mas não altera o seu programa com vistas a isso. Apesar de fazer concessões eleitorais, o PT continuou a ser um vetor de polarização”. (SINGER, 2012, p. 94)

partidos situados em diferentes pontos do espectro ideológico²¹³, essa flexibilização da coalizão facilitou a aprovação da reforma. Mesmo o principal partido opositor no período, o PSDB, não atuou como um ponto de veto, pois tal estratégia teria altos custos políticos, uma vez que a reforma da previdência era uma das bandeiras do partido.

Isso não significa que o PT não sofreu oposição e teve desgastes, a reforma da previdência acentuou as tensões interna do partido²¹⁴ provocando uma cisão entre grupos. Alguns membros, descontentes com a trajetória do PT que havia se posicionado contra as reformas de 1998 e que, no entanto, dava continuidade a elas em 2003, tornaram-se dissidentes. Os políticos que se colocaram contra a reforma foram banidos do partido e criaram uma nova agremiação o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) – que encontraria instrumentos para marcar sua posição no processo político e declarar a sua contrariedade à reforma previdenciária de maneira contundente.

OS TRIBUNAIS COMO INSTRUMENTO DE OPOSIÇÃO: ESTRATÉGIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA E O CASO DA ADIn 4889.

Em março de 2006, o Procurador Geral da República, Antônio Fernando de Souza, apresentou ao Supremo Tribunal Federal a denúncia sobre o caso de corrupção envolvendo 37 pessoas de diferentes instituições e partidos, em um esquema de compra de votos dos parlamentares no Congresso Nacional por parte do Governo. O escândalo que veio à tona em 2005, ganhou amplo alcance midiático e trouxe a pauta da corrupção ao debate público e visibilidade à atuação do STF, que se responsabilizou pelo andamento do processo de todos os acusados, sem desmembrar o inquérito. Conhecido como “Processo do Mensalão”, a Ação Penal 470, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa e revisão de Ricardo Lewandowsky.

Considerando a existência de um núcleo político, um operacional e um financeiro, o julgamento iniciado em 2012 e concluído em 2013 levou à condenação 25 réus, entre empresários, funcionários públicos e deputados do Partido Progressista (PP), Partido Republicano (PR), Partido Liberal (PL), e o Partido dos Trabalhadores (PT)²¹⁵. Considerado o

²¹³ Para verificar a formação de coalizões em cada um dos governos ver: MELO e ANASTASIA (2005).

²¹⁴ A flexibilização ideológica do PT é denominada por Singer (2012) de “espírito Anhembi” e teria como marco a divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro” em 2002. A transição histórica do partido de posicionamento acentuadamente ideológico para uma postura reformista teria provocado tensões internas entre os grupos mais à esquerda e demais membros.

²¹⁵ No geral, os crimes a os réus foram acusados são: corrupção ativa, corrupção passiva, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha e gestão fraudulenta.

323 KOPANYSHYN, Emanuele; MARTINS, Thaís Cavalcante. Reforma da previdência e judicialização: o controle de constitucionalidade como estratégia política.

mais longo julgamento do STF em sua história, só no ano de 2012, o julgamento ocupou 53 das 96 sessões plenárias da Corte e o registro de seus votos foram disponibilizados num total de 8.405 páginas²¹⁶. Apesar da extensão e da complexidade do julgamento, houve intenso acompanhamento da mídia, dos movimentos organizados da sociedade civil e das lideranças partidárias²¹⁷.

Em seu estudo sobre os padrões de judicialização da política Taylor e Da Ros (2008) observam o papel protagonizado pelos partidos de oposição na mobilização dos tribunais constitucionais como estratégia política. Para os autores, a provocação do tribunal não está, necessariamente, assentada na busca por uma vitória jurídica, pois derrotas judiciais podem representar vitórias políticas.

Na medida em que as contestações de políticas majoritárias nos tribunais levantam dúvidas sobre o seu conteúdo ou sobre os procedimentos adotados na sua consecução, há o reconhecimento de uma vitória política. Para os partidos minoritários, acionar as Cortes como *veto points* “lhes propiciam retardar ou impedir completamente a implementação de políticas públicas, ou desmerecê-las, ou ainda declarar sua oposição a elas” (TAYLOR, 2008 *apud* TAYLOR e DA ROS, 2008).

Nessa esteira, partimos da premissa de Taylor e Da Ros (2008) para avaliar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4889 contra a Emenda Constitucional nº41 de 2003 – a reforma da previdência. A ADIn tem como requerente o PSOL, partido político com representação no Congresso Nacional, o que lhe assegura a prerrogativa de agir no controle concentrado de constitucionalidade, como legitimado universal, conforme estabelecido pela Constituição de 1988.

Em sua contestação o partido afirma que há vício formal do processo legislativo, em decorrência da inobservância de regras que levaram a aprovação da EC nº 41. Em sua argumentação o PSOL indica que as transações de compra de apoio político que deram origem a Ação Penal nº 470 ocorreram na mesma época da votação da PEC nº 40 de 2003.

²¹⁶ Acompanhamento do processo. Disponível em: < <http://s.conjur.com.br/dl/ap470.pdf>>. Acessado em 20 de junho de 2017.

²¹⁷ Alguns impactos institucionais provocados pela Ação Penal nº 470 são destacados por Koener (2013): “Desde o primeiro semestre de 2012, já foi apresentada [na Ação Penal 470] uma série de problemas, tais como: a não decisão prévia sobre pontos omissos ou controvertidos dos procedimentos; os embates quanto à fixação de data e agenda para o julgamento; a decisão sobre o não desmembramento do processo, contrariando decisões anteriores do STF sobre a questão; as divergências sobre o impedimento ou não de vários ministros no julgamento; o encaminhamento do chamado ‘voto fatiado’; e a polêmica adoção da teoria do domínio do fato, que levou à condenação de vários acusados, com base em indícios e testemunhos.” (KOERNER, 2013, p. 704).

Para o partido, na votação da Emenda Constitucional foram comprometidos os princípios da representação popular, pois 108 parlamentares que votaram a favor da reforma da previdência o fizeram sob orientação de lideranças partidárias condenadas na referida Ação Penal. Na ADIn 4889 o PSOL sustenta que sem a orientação pela aprovação, feita pelos líderes do PP, do PTB e do bloco PL/PSL, condenados pela AP 470 a reforma da previdência não teria sido aprovada, conforme o exposto:

- a) “Em 2003, Valdemar Costa Neto era o líder do bloco parlamentar composto pelos partidos PL e PSL. Tal bloco, na votação do primeiro turno da PEC 40/2003, representou um total de 38 deputados federais. Cumpre salientar que, ao orientar a bancada para o voto SIM à PEC 40/2003, o líder, Valdemar Costa Neto, conseguiu obter 100% de adesão dos seus liderados, vale dizer: todos os 38 deputados seguiram a orientação do líder.
- b) Na mesma época, Roberto Jefferson era o líder do partido PTB. O referido partido, na votação do primeiro turno da PEC 40/2003, representou um total de 47 deputados federais. Assim, ao orientar a bancada para o voto SIM à PEC 40/2003, o líder, Roberto Jefferson, conseguiu obter 82,97% de adesão dos seus liderados, vale dizer: 39 deputados seguiram a orientação do líder.
- c) Igualmente, Pedro Henry Neto era o líder, à época, do partido PP. O referido partido, na votação do primeiro turno da PEC 40/2003, representou um total de 44 deputados federais. Assim, ao orientar a bancada para o voto SIM à PEC 40/2003, o líder, Pedro Henry Neto, conseguiu obter 70,45% de adesão dos seus liderados, vale dizer: 31 deputados seguiram a orientação do líder” (ADIn 4889)²¹⁸.

Para ser aprovada uma Emenda Constitucional requer maioria qualificada em dois turnos de votação, o que corresponde a 308 votos na Câmara dos Deputados. O PSOL salienta que a matéria teria sido aprovada em primeiro turno com um total de 358 votos, dos quais 108 estariam comprometidos pela não representação popular. Nesse sentido, a reforma da previdência, EC nº41, seria inconstitucional por vício formal, em razão da infração de regras procedimentais que conformam o processo legislativo.

Em seu argumento, a agremiação parte do suposto da centralização decisória e da disciplina partidária, na qual as lideranças têm um papel de suma importância na definição do voto dos demais membros do partido. Essa consideração pode ser observada no conteúdo da ADIn que traz dados relativos a adesão de cada uma das bancadas a partir da indicação de seus líderes. Conforme destacado, a maior parcela dos deputados teria seguido o indicativo das lideranças, todavia essa não é uma particularidade do PP, PTB e do bloco PL/PSL. Nas votações da PEC nº 40 “do lado do governo, a disciplina média, medida pelo índice de fidelidade, foi de 80,7%, com o percentual de deputados que seguiram a posição do Executivo oscilando entre

²¹⁸ Acompanhamento processual da ADIn 4889 – Petição Inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4345096>>. Acessado em 16 de junho de 2017.

72,7% e 88,7%” (MELO e ANASTASIA, 2005, p. 317). Para a oposição o percentual foi menor, a disciplina média das votações para o PSDB foi de 51,6%, e para o PFL 44,9%.

De toda a forma é importante frisar que as razões para as votações são múltiplas, e envolvem além da disciplina partidária, o conteúdo das políticas, as relações com os demais entes federativos e com as bases eleitorais, sobretudo em matérias que exigem votação nominal, como é o caso das emendas constitucionais, que facilitam a *accountability* vertical.

A ADIn 4889 ajuizada em dezembro de 2012 encontra-se em tramitação, não havendo, portanto, uma decisão acerca da inconstitucionalidade da EC nº 41, a partir do exposto pelo PSOL: a infração de regras procedimentais que conformam o processo legislativo. Seja qual for o resultado do julgamento proferido pelo STF, a contestação da reforma da previdência é uma declaração da posição contrária do partido ao conteúdo da política. Esse posicionamento foi revelado ainda no momento das votações, em 2003, quando membros do PT que se colocaram contra a reforma da previdência deixaram o partido dando origem a uma nova agremiação, o PSOL.

De toda a forma, a utilização do tribunal não deve ser entendida apenas como “uma função mecânica do mero oposicionismo”, mas também como estratégia política, com base na “*saliência dos temas e ao contexto político em que se processou a dita judicialização*” (TAYLOR e DA ROS, 2008, p. 829). Nesse sentido, de forma estratégica, o PSOL declara oposição à reforma da previdência. Do ponto de vista partidário a ADIn representa baixo custo e possui elevada repercussão pois garante visibilidade quanto a sua atuação política, sendo a judicialização uma estratégia racional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A Constituição de 1988 abriu caminhos para ampliar a atuação do Supremo Tribunal Federal no sistema político, ao lhe conferir a possibilidade de jurisdição e controle de constitucionalidade à Corte. Com base nessas prerrogativas, Ministros do STF, legisladores e articuladores dos governos têm balizado suas possibilidades de atuação dentro das instituições, considerando a utilização desses instrumentos para a formulação de determinadas políticas ou até mesmo vetá-las.

Buscamos ao longo do artigo analisar o debate teórico acerca da judicialização da política e seus impactos sobre a representatividade, examinando como a Ação Penal 470, o caso do “Mensalão”, ensejou a proposição da ADIn 4889 pelo PSOL. A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi acionada contra a Emenda Constitucional nº41 - Reforma da

Previdência - em razão da verificada compra de votos em troca de apoio político nas votações do Congresso, o que confere a possibilidade de declarar a emenda ilegítima conforme estabelecido pela Constituição.

Sendo um partido pequeno, com apenas 3 deputados federais eleitos à época da proposição da ADIn, o PSOL avaliou que se posicionar após a condenação dos réus na Ação Penal 470 traria ganhos políticos e demarcaria ideologicamente a sua posição na arena política. Nesse cálculo, tão importante quanto se manifestar de forma propositiva por meio de elaboração de matérias e políticas públicas, é se declarar atuante nas ações diretas contra a corrupção, através da judicialização, o que traz ganhos eleitorais, uma vez que o PSOL se reafirma contrário a articulação do Partido dos Trabalhadores para aprovação da Reforma da Previdência. Cabe lembrar que, em 2003, os parlamentares que não seguiram o líder da bancada do Governo para a votação da Emenda Constitucional foram banidos do PT fundando o PSOL, com a estratégia declarada de ser um partido de “oposição à esquerda” do governo.

O mecanismo judicial de controle de constitucionalidade analisado, a ADIn 4889, nos permite inferir de forma qualitativa como a referida judicialização da política não necessariamente ocorre em prejuízo da representatividade e da atuação do Legislativo. Dada a complexidade da relação entre instituições e atores políticos, a provocação da Suprema Corte se processa de modo complementar às possibilidades de ação das minorias que compõem o poder Legislativo. Em razão do desenho institucional brasileiro os partidos minoritários e isolados contam com poucos recursos para influir de maneira decisiva no processo decisório, seja como *veto points* ou *police-makers*. Assim, o Judiciário, sobretudo o STF, torna-se um locus significativo para que os atores políticos minoritários contestem políticas públicas aprovadas por maioria legislativa. Ademais a mobilização dos Tribunais permite que atores e instituições reverberem as suas posições no jogo político, o que implica em ganhos, pois não necessariamente vitórias políticas vêm acompanhadas de êxitos judiciais. Ainda que baseado em um caso particular, buscamos evidenciar na análise novas possibilidades de interpretação para a ciência política, em franco debate sobre a relação entre o Judiciário, o Legislativo e a representação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora Rezende. “Representação Política Revisitada: Autoridade, Legitimidade e Democracia”. In: LAVALLE, Adrian Gurza; VITA, Álvaro; ARAÚJO, Cícero. **O Papel da Teoria Política Contemporânea: Justiça, Constituição, Democracia e Representação**. São Paulo: Alameda, 2015.

ARANTES, Rogério Basto. **Controle de Constitucionalidade das Leis no Brasil: a construção de um sistema híbrido**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política: Universidade de São Paulo – USP, 1994.

_____. Cortes Constitucionais. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO,

Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Claudio Gonçalves. “A Constituição sem fim”. In: DINIZ, S PRAÇA, S. (Ed.). **Vinte anos de Constituição**. Editora Paulus, São Paulo, 2008. p.31-60.

_____. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61 p. 41-62. 2006.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, São Paulo. v. 12, n. 2, p. 405-440. 2016.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35ª Edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

CARVALHO, Ernani. Trajetória da Revisão Judicial no Desenho Constitucional Brasileiro: Tutela, Autonomia e Judicialização. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 176-207. 2010.

COUTO, Claudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. **Revista Dados**, 1998. v. 41, n. 1.

ENGELMANN, Fabiano. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. **Revista Conjuntura Austral**, v.7, n. 37, p. 09-16. 2016.

GOODIN, R. e KLINGEMANN, H-D. (eds.). **New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press. 1998.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, p.193-223. 2003.

KNILL, Christoph; TOSUN, Jale. **Public Policy**. Palgrave, 2012.

KELSEN, H. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros. O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 141-184. 2013.

KOERNER, Andrei **A Ordem Constitucional da República: uma análise política da jurisdição constitucional no Brasil (1889-1926)**. Tese de Livre Docência em Ciência Política: Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. 2015.

_____. Judiciário e moralização política: três reflexões sobre as tendências recentes

no Brasil. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 18, n. 3, p. 681-711. 2013.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. Os sentidos da Judicialização: dias análises. **Revista Lua Nova**, n. 57, p.113-133. 2002.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332. 2005.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 45-58. 2008.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.1, p. 95-121. 2009.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1967.

RUA, Maria da Graça. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Editora UFSC, 2009.

SILVA, Jeferson Mariano. **Jurisdição constitucional em Espanha (1981-1992) e Brasil (1988-1997)**. Tese em Ciência Política: Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2016.

POGREBINSK, Thamy. **Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil**. Editora Elsevier Campus, Rio de Janeiro, 2012.

ROTHSTEIN, B. “Las instituciones políticas: una visión general”. In: R. Goodin; H. Klingemann (Eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Istmo, p. 199-246. 2001.

SHEPSLE, Kenneth A. “Rational choice institutionalism”. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 23-38.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

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

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

VIANNA, Luís Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85. 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-464. 2008.

ZAULI, Eduardo Meira. Judicialização da Política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 195-209. 2011.