



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
**CENTRO DE HUMANIDADES**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA**  
**POLÍTICA**

**POLARIZAÇÃO PERNICIOSA NO BRASIL E PADRÃO DECISÓRIO NO**  
**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**JOSÉ GUTEMBERGUE DE SOUSA RODRIGUES JÚNIOR**

**JOSÉ GUTEMBERGUE DE SOUSA RODRIGUES JÚNIOR**

**POLARIZAÇÃO PERNICIOSA NO BRASIL E PADRÃO DECISÓRIO NO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições Políticas

Orientador: Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa.

R696p

Rodrigues Júnior, José Gutemberg de Sousa.

Polarização pernicioso no Brasil e padrão decisório no Supremo Tribunal Federal / José Gutemberg de Sousa Rodrigues Júnior. – Campina Grande, 2022.

110 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.

"Orientação: Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa".

Referências.

1. Democracia. 2. Politização da Justiça. 3. Polarização. 4. Ciência Política. 5. Supremo Tribunal Federal (STF). I. Barbosa, Leon Victor de Queiroz. II. Título.

CDU 321.7(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA  
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

### FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

**JOSÉ GUTEMBERGUE DE SOUSA  
RODRIGUES JÚNIOR**

POLARIZAÇÃO, POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA E  
PADRÃO DECISÓRIO NO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política como  
pré-requisito para obtenção do título de  
Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 12/09/2022

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa - PPGCP/UFCG

Orientador

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG

Examinador Interno

Prof. Dr. Georges Abboud - PPGD/IDP/DF

Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 12/09/2022, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leon Victor de Queiroz Barbosa, Usuário Externo**, em 13/09/2022, às 21:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Georges Abboud, Usuário Externo**, em 14/09/2022, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2697804** e o código CRC **5F206549**.

---

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente a Deus, alfa e ômega, princípio e fim de todas as coisas.

Aos meus pais, que apesar de não medirem esforços para dar-me a melhor formação intelectual possível, preocupam-se, principalmente, que eu seja uma pessoa íntegra e digna desta formação, ensinando-me que a vida tem uma causa, e que servir é sempre melhor que ser servido.

A minha irmã, que me mostrou que o sangue nos fez irmãos, mas somente nosso companheirismo único nos tornou verdadeiros amigos. Você tem um amigo em mim, maninha.

A minha noiva, futura esposa e perfeita simetria, que me mostrou que a vida pode ser boa, fazendo-me ver sentido nas palavras de Thoreau, de que a felicidade só é real quando compartilhada. Como diz a canção, seu maior defeito talvez seja mesmo a perfeição.

A minha filha, que me ensinou, na prática, o que é o amor ágape, e que a medida de amar é amar sem medida. Ensinou-me, assim, que a vida tem um propósito, e este deve ser o amor.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa, agradeço pela sua disponibilidade e, especialmente, por ter aceitado o grande desafio que foi acompanhar este trabalho, bem como, por todos os ensinamentos repassados durante o processo de construção.

Na pessoa do meu orientador, estendo meus agradecimentos a todo o corpo docente que compõe o PPGCP, bem como aos servidores, em especial, à secretária Márcia Porto, que sempre esteve a postos, atenta às demandas apresentadas por todos.

Agradeço também ao Prof. Dr. Georges Abboud por ter aceitado participar da banca de defesa desta Dissertação. Como um confesso admirador e fã de seu trabalho acadêmico e profissional, é uma honra e prazer poder contar com suas contribuições para o aprimoramento deste trabalho. São momentos como este que tornam a vida acadêmica tão única e especial.

Agradeço igualmente ao Prof. Clóvis de Melo por ter aceitado participar da banca de defesa desta pesquisa. Muito embora o tema tenha mudado desde a qualificação do projeto até a defesa desta Dissertação, suas preciosas dicas foram levadas em consideração, no momento em que este trabalho fora reconstruído. Ademais, as aulas sobre metodologia de pesquisa foram fundamentais para buscar sustentar empiricamente a literatura apresentada neste trabalho.

Por fim, parafraseando o Sir. Isaac Newton, se eu pude ver mais longe, foi por estar apoiado sobre ombros de gigantes. A todos os gigantes que meus pequenos pés se apoiaram para conseguir concluir este trabalho, meus sinceros agradecimentos. Ninguém vence sozinho.

*É justo que o que é justo seja seguido; é necessário que o que é o mais forte seja seguido. A justiça sem força é impotente. A força sem justiça é tirânica. A justiça sem força é contestada, porque há sempre os maus. A força sem a justiça é condenada.*

*Deve-se, pois, juntar a justiça e a força. E para isso fazer que o que é justo seja forte e o que é forte seja justo.*

*A justiça está sujeita a discussão. A força é bem reconhecível e sem discussão. Assim, não foi possível dar força à justiça, porque a força contradisse a justiça e disse que ela era injusta; e disse que era ela, a força, que era justa. E assim, não podendo fazer com que o que é justo fosse forte, fez-se com que o que é forte fosse justo.*

*Não podendo fazer com que fosse forçoso obedecer à justiça, fez-se como que fosse justo obedecer à força. Não se podendo fortificar a justiça, justificou-se a força.*

*Blaise Pascal. Pensamentos 103 (298); 81(299)*

## RESUMO

O presente estudo buscou problematizar o fenômeno da polarização perniciosa na democracia brasileira, e a consequência destes fenômenos no padrão decisório do Supremo Tribunal Federal. Diante de tal problemática, o objetivo geral da pesquisa foi analisar se o Supremo Tribunal Federal teria sido influenciado ou não pela polarização política brasileira. Como objetivos específicos, apresentou-se os pressupostos conceituais da democracia constitucional e sua relação com a polarização, bem como, a ascensão institucional do Supremo Tribunal Federal, conceituando em seguida termos como judicialização da política e ativismo judicial, e sua relação com a politização da justiça. Em seguida, buscou-se analisar como o Poder Judiciário e, em especial, o Supremo Tribunal Federal se insere, atualmente, nas discussões sobre a governabilidade. Em seguida, buscou-se analisar empiricamente se o Supremo Tribunal Federal fora de alguma forma influenciado pela polarização política, comprometendo sua independência funcional e necessária imparcialidade, ressaltando-se a importância do STF para a democracia brasileira, e como a polarização perniciosa, tendo como um dos principais alvos o Supremo Tribunal Federal, são um perigo para a democracia. Por fim, chegou-se à conclusão de que não se pode afirmar que a polarização, atualmente, tenha influenciado o processo decisório no Supremo Tribunal Federal, vez que a diferença na taxa de sucesso entre as ideologias permaneceu estável durante todo o período estudado.

**Palavras-chave:** Democracia. Polarização. Politização da Justiça. Ciência Política. Supremo Tribunal Federal.

## ABSTRACT

The present study sought to problematize the phenomenon of polarization and politicization of justice, and the consequence of these phenomena in the decision-making pattern of the Federal Supreme Court. Faced with the problem, the general objective of the research was to analyze whether or not the Federal Supreme Court would have been influenced by Brazilian politics. As specific objectives, well defined judicially, presented as the conceptual concepts of constitutional democracy and its relationship with the constitutional polarization of the Federal Court, then conceptualizing terms such as politics and activism, and their relationship with the politicization of justice. Then, it was sought how the Judiciary and, in particular, the Federal Supreme Court is currently part of the discussions on governability. Then, we sought to empirically analyze whether the Federal Supreme Court was somehow influenced by political polarization, compromising its functional independence and necessary impartiality, emphasizing the importance of the STF for Brazilian democracy, and how pernicious polarization, having as one of the main targets of the Federal Supreme Court, are a danger to democracy. Finally, it was concluded that it cannot be said that polarization has currently influenced the decision-making process in the Federal Supreme Court, since the difference in the success rate between the ideologies remained stable throughout the period studied.

**Keywords:** Democracy. Polarization. Politicization of Justice. Political science. Federal Court of Justice.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Presidente e ideologia politica.....	81
<b>Tabela 2</b> Partido político e ideologia politica.....	81
<b>Tabela 3</b> Frequência votação unânime e ideologia do partido requerente.....	88
<b>Tabela 4</b> Média do julgamento por tipo de ação.....	90
<b>Tabela 5</b> Frequência do resultado do julgamento da ação e ideologia do partido requerente.....	91
<b>Tabela 6</b> Frequência da orientação do partido requerente de acordo com o período em que foi realizada a ação.....	93
<b>Tabela 7</b> Frequência julgamento da corte de acordo com o período em que foi realizada a ação.....	94
<b>Tabela 8</b> Frequência do julgamento da corte no período que compreende os anos de 2003 a 2015.....	94
<b>Tabela 9</b> Frequência do julgamento da corte no período que compreende os anos a partir de 2016.....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> Quantidade de ações por ano.....	83
<b>Gráfico 2</b> Quantidade de ações por tipo.....	84
<b>Gráfico 3</b> Quantidade de ações por tipo e por ano.....	85
<b>Gráfico 4</b> Quantidade de ações de acordo com a ideologia do partido requerente.....	86
<b>Gráfico 5</b> Taxa de sucesso de acordo com o tipo de ação.....	89

## LISTA DE SIGLAS

STF - Supremo Tribunal Federal

V-DEM *Varieties of Democracy*.

EUA - Estados Unidos da América

FHC - Fernando Henrique Cardoso

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

PT - Partidos dos Trabalhadores

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

PL - Partido Liberal

PcdoB - Partido Comunista do Brasil

PSB - Partido Socialista Brasileiro

REDE - Rede Sustentabilidade

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PDT - Partido Democrático Brasileiro

PPS - Partido Popular Socialista

PV - Partido Verde

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PTDOB - Partido Trabalhista do Brasil

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PFL - Partido da Frente Liberal

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PROS - Partido Republicano da Ordem Social

PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PP - Partido Progressistas

PSL - Partido Social Liberal

DEM - Democratas

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PR - Partido da República

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PEN - Partido Ecológico Nacional

PSD - Partido Social Democrático

PRB - Partido Republicano Brasileiro

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1 A CRISE DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: POLARIZAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS .....</b>	<b>22</b>
1.1 Polarização e sua Relação com a Democracia Contemporânea. ....	31
1.2 Polarização Perniciosa Como Indício de Erosão da Democracia.....	33
<b>2. INSTITUIÇÕES, SEPARAÇÃO DE PODERES E ASCENSÃO DO PODER JUDICIAL. ....</b>	<b>42</b>
2.1. O Desenho Institucional das Constituições Contemporâneas: Motivações Endógenas Para a Ascensão Judicial e suas Idiossincrasias. ....	50
<b>3. DA RELAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA COM O SISTEMA POLÍTICO: GOVERNABILIDADE E RAZÕES EXÓGENAS DA ASCENSÃO JUDICIAL. ....</b>	<b>60</b>
3.1 Politização da Justiça e Polarização no Supremo Tribunal Federal. ....	69
<b>4. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS EMPÍRICOS. ....</b>	<b>74</b>
4.1 Estatísticas Descritivas: Análise da Divisão da Ideologia Política. ....	78
4.2. Análise da Votação Unânime.....	85
4.3 Análise da votação procedente/improcedente e do julgamento por tipo de ação. ....	86
4.4 Análise do julgamento com base na ideologia do partido requerente. ....	88
4.5 Análise da Polaridade.....	89
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>

## INTRODUÇÃO

*Não existe uma explicação simples, e não oferecerei nem uma teoria grandiosa, nem uma solução universal. Mas eis um tema: nas condições certas, qualquer sociedade pode se voltar contra a democracia. De fato, a se acreditar na história, todas as sociedades farão isso algum dia (APPLEBAUM, 2021, p.18).*

Conforme aduzido por Aristóteles, as grandes questões podem ser definidas da seguinte forma: a partir ou em direção a um princípio. Tal dimensão, por mais filosófica que possa parecer, demonstra-se fundamental no decorrer de um estudo, afinal, novamente Aristóteles nos ensina que um pequeno erro no início se torna grande no fim. Logo, antes de iniciar este trabalho, fincar-se-á, primeiramente, as bases teóricas que servem de alicerce ao estudo, ou seja, de quais princípios partir-se-á, uma vez que, conforme já afirmado por A. F. Chalmers (1993, p. 46), “observação e experimento observam-se pela teoria”, e é justamente desta última que este trabalho irá partir.

Portanto, inicialmente, partir-se-á de uma teoria da democracia, indo até a democracia constitucional. Ato contínuo, trabalhar-se-á com a problemática da polarização. Em outro capítulo, serão discutidas outras problemáticas, como a judicialização da política e ativismo judicial. Estas discussões se demonstrarão úteis, pois foram o alicerce do debate sobre a politização da justiça.

Em seguida, buscar-se-á inserir nossa Corte Constitucional na problemática maior da polarização, ao mesmo tempo em que se constrói a narrativa histórico institucional que explica a ascensão das Cortes Constitucionais no mundo e os problemas inerentes a este fato, com enfoque, logo adiante, no Supremo Tribunal Federal e sua relação com os demais poderes.

Neste sentido, é fato que, nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal e seus ministros têm ocupado posições de destaque no cenário nacional, de modo que a instituição e seus *players*

passaram a disputar com personagens do Executivo e Legislativo que, historicamente, detinham a atenção do público, marcando a transição desta instituição de “outro desconhecido” para “supremo protagonista”.

Portanto, conceitos como ativismo judicial, juristocracia, supremocracia, ministocracia, contenção judicial, dentre outros, passaram a figurar em debates públicos e acadêmicos. Este trabalho, portanto, busca passar por todos estes conceitos, ainda que indiretamente, situando a Suprema Corte nesta discussão, sem a pretensão, pois, de esgotar a temática.

Desta forma, este trabalho inicia seus estudos a partir da teoria da democracia, sendo este o ponto de partida. Assim, desde a gênese da democracia, a ideia de crise se faz presente. Neste sentido, conforme Neiva (2003, p.75):

Péricles era consciente de que seria fácil acusá-lo de ser um déspota posando de democrata, afinal, era rico e nobre. Ademais, talvez por isso Platão o ironizasse tanto, acusando-o de ser inautêntico. Não obstante, o fato é que, para muitos atenienses, ademais, Péricles tinha outras deficiências. Isso porque, não era um general (*strategos*) que pudesse exibir uma espetacular vitória militar. Não era, também, uma pessoa de personalidade agradável, e associara-se com indivíduos suspeitos e intelectuais polêmicos. Péricles, pois, vivia sob ataques constantes; seu plano de restauração da Acrópole fora duramente criticado, sendo acusado, ainda, de peculato.

Há, portanto, um paradoxo no centro das experiências democráticas, pois o que dá rumo às democracias diretas, na verdade infensas ao coletivismo holístico que Péricles postula, porque sem mecânicas representativas, é a condução de políticas por indivíduos excepcionais, desde que tenham uma visão clara e decidida sobre aquilo que deve ser feito, além de carisma, recursos retóricos persuasivos, prestígio e reputação junto às assembleias, denotando-se, desde já, a importância das lideranças, como bem fora observado por Schumpeter (1984).

Sobre a crise da democracia constitucional e seu componente liberal, o foco deste trabalho será na polarização, muito embora reconheça-se que existam outros elementos explicativos para a crise. Assim, antes de iniciar o estudo da polarização e sua relação com a politização da justiça e a governabilidade do país, e a possível consequência disso no padrão decisório na Suprema Corte Brasileira, cabe antes partir de algumas premissas iniciais, vez que este termo (polarização), hoje, tomou contornos negativos.

A polarização como problema surge quando esta gera impasse e paralisia, ou quando se radicaliza em direção a disputa através de dois polos extremistas. Em outras palavras, o problema

não está na polarização, e sim na chamada polarização perniciosa (SARTORI, 1982). Por sua vez, as possibilidades para conviver com a polarização nas democracias, designam da existência de incentivos para o deslocamento dos polos rumo ao centro. Esse campo do deslocamento das escolhas políticas atesta sobre a necessidade de conceber a ordenação de preferências para afastar posicionamentos radicais (Arrow, 1994).

Portanto, em outras palavras, sociedades polarizadas seriam sociedades que carecem de moderados ideológicos, e possuem fartura de ideológicos extremados, sendo esta, conforme Haggard e Kaufman (2021), uma das principais razões atualmente da subversão democrática, ou pelo menos, a principal característica que marca o início de sua derrocada<sup>1</sup>.

Continuando, conforme Haggard e Kaufman (2021), o retrocesso democrático, portanto, caracteriza-se pela erosão incremental das instituições, regras e normas que resultam das ações de governos devidamente eleitos. Ato contínuo, tem-se que o retrocesso decorreria de três fatores causais inter-relacionados: polarização social e política, captura das instituições pela polarização e retrocesso incremental<sup>2</sup>.

Neste sentido, estudar o papel das Cortes Constitucionais nas democracias contemporâneas, conforme já mencionado no início desta introdução, é fundamental. As Cortes Constitucionais contemporâneas, conforme aduzem Hollis-Brusky (2021), demonstram verdadeira disposição para desempenhar um papel mais ativo e prático na política. Assim, um judiciário independente e politicamente selecionado torna o litígio ainda mais atraente para os empreendedores políticos; especialmente para aqueles no lado perdedor do processo político.

Em continuidade, no que se refere à pesquisa empírica, como delimitação temporal do presente estudo, demarcou-se inicialmente o ano de 2003 como termo inicial da análise, por ser o ano em que houve a primeira composição totalmente democrática da Suprema Corte, ou seja, aquela cujos ministros foram todos nomeados por presidentes eleitos.

---

<sup>1</sup> Neste ponto, ressalta-se que Grossman *et al.* (2021, p. 09) apontam que a polarização não seria, em tese, a única (ou até a principal) explicação para a derrocada ou retrocesso democrático, de forma que o próprio conceito equivocadamente sobre o que seria democracia, para o eleitor em geral, poderia ser uma das causas para o eleitor tolerar passivamente a tomada de poder.

<sup>2</sup> Neste estudo específico, os autores apontam que o início da erosão da democracia liberal brasileira teria começado em 2016. Neste mesmo sentido, aponta também o V-DEM.

Ademais, outro importante termo é o ano de 2016. Neste ano, ocorrera o impeachment da então presidente Dilma Rousseff, de modo que fora o ano em que ficou mais nítida uma instabilidade institucional e a crescente “onda” de polarização política no Brasil, marcando o início da polarização pernicioso, conforme aduzem os dados do V-DEM. Como marco temporal final de análise, demarcou-se o ano de 2021.

Por tudo o que foi colocado, resta como problemática da presente dissertação: **A polarização pernicioso iniciada no Brasil em 2016 influenciou no Padrão Decisório do Supremo Tribunal Federal?**

Diante de tal problemática, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar se o Supremo Tribunal Federal teria sido influenciado ou não pela polarização política brasileira.

Como objetivos específicos, destacam-se: a) apresentar os pressupostos conceituais da democracia constitucional e sua relação com a polarização, apresentando ainda os pressupostos conceituais da polarização contemporânea, para uma melhor compreensão do fenômeno das crises democráticas; b) analisar a ascensão institucional do Supremo Tribunal Federal, conceituando em seguida termos como judicialização da política e ativismo judicial, e sua relação com a politização da justiça; c) analisar como o Poder Judiciário e, em especial, o Supremo Tribunal Federal se insere, atualmente, nas discussões sobre a governabilidade, de modo a demonstrar que sua ascensão não deu ao acaso, conforme hipótese da simbiose institucional, analisando ainda a importância das Cortes Constitucionais para a existência e sobrevivência das democracias; d) analisar, empiricamente, se o Supremo Tribunal Federal fora de alguma forma influenciado pela polarização política, comprometendo sua independência funcional e necessária imparcialidade.

Diante dos objetivos traçados, estabelece-se a seguinte hipótese, a ser confirmada ou refutada durante o desenvolvimento do presente de estudo: a polarização pernicioso, iniciada no Brasil a partir de 2016, não afetou o padrão decisório normalmente adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

Feitos tais apontamentos introdutórios, destaca-se que a presente dissertação será dividida em quatro capítulos, sendo o primeiro dedicado à delimitação do estudo da democracia constitucional e da problemática da polarização. O segundo capítulo, por sua vez, será dedicado inicialmente à discussão institucional, a partir de uma perspectiva mais histórica para, posteriormente, realizar a apresentação dos aspectos teóricos e conceituais da judicialização da

política e ativismo judicial, situando os temas no contexto da ascensão do Poder Judiciário e das Cortes Constitucionais no Brasil e no mundo.

O terceiro capítulo será dedicado à análise de como atualmente o Poder Judiciário e as Cortes Constitucionais se inserem no tema governabilidade e, especialmente em nosso caso, de que modo o Supremo Tribunal Federal se insere na discussão sobre presidencialismo de coalizão. Por fim, o quarto e último capítulo será dedicado à análise empírica da literatura e dos dados apresentados, de modo a confirmar ou negar as hipóteses apresentadas neste trabalho.

## 1 A CRISE DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: POLARIZAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

*Vivemos, hoje, sob a pressão de dois grandes ideais políticos: a democracia e o constitucionalismo. Erguidos em resposta às tragédias do século passado, a esperança é de que, cultivando-os intensamente, os campos de concentração da Alemanha nazista, os gulags do regime soviético e as torturas da nossa ditadura militar brasileira nunca se repitam. A esperança, vale lembrar, de quem cultiva ideias democráticas e segue entendendo a ditadura, tal como ela é: uma ditadura (ABBOUD, 2021, p.25).*

Inicialmente, antes de nos debruçarmos sobre a democracia constitucional, objetivo primeiro deste trabalho, precisamos primeiro entender o que significa, atualmente, democracia. Isso porque, conforme aduziu Sartori (1994, p.05), ao falar sobre democracia, deve-se, primeiro, fazer uma necessária "limpeza intelectual da casa", uma vez que existem, aparentemente, várias teorias combinadas que, juntas, servem de objeto de estudo à teoria da democracia, muito embora não exista uma única corrente dominante.

Portanto, sabe-se hoje que a relação democrática pura é complexa e inaplicável na prática, seja em função de seu tamanho, seja em função da complexidade da sociedade. Portanto, o princípio puro deve ser traduzido e operacionalizado por meio de uma regra de conversão, sendo que esta regra de conversão seria o que chamamos hoje de "representação", imputando o poder, originalmente atribuído ao povo, a uma determinada minoria deste, tornando portanto a democracia viável do ponto de vista prático.

Destarte, esta representação consiste em investir representantes políticos no poder, cujo povo é titular. Esse investimento é construído e operacionalizado por meio de regras e leis, bem como da necessária *accountability*, sob risco de manifesta inefetividade (O'Donnell, 1998). Coppedge (2005), por sua vez, menciona que na contemporaneidade não existe um único

conceito de democracia, mas sim, variedades democráticas, ou seja, vários tipos de operar os governos eleitos, estando entre elas o conceito de democracia eleitoral, poliarquia, democracia liberal, participativa, igualitária, entre outros. Assim, resta claro a importância de conceituar e entender o funcionamento das democracias, uma vez que, ao utilizar o termo de maneira vaga, poder-se-ia estar tratando de quaisquer destes conceitos.

Nesse aspecto, a partir dessa perspectiva contemporânea, podem-se problematizar os critérios utilizados pela *teoria mínima* ou *minimalista*, já que outras vertentes ampliam os elementos que asseguram a definição do regime democrático. Schumpeter (2017), por sua vez, afasta-se desta visão clássica, dando origem à chamada teoria econômica da democracia.

Desta forma, o mencionado autor vai afastar-se do clássico pensamento de democracia grega, em que todos os “cidadãos” faziam parte da vida política de maneira ativa nas famosas ágoras, e apresentar uma democracia mínima, em conformidade com a já complexa sociedade posta à época. Na visão de Schumpeter, o chamado governo pelo povo é, na verdade, atualmente uma romântica ficção; o que existe como possível atualmente é o governo aprovado pelo povo. Desta forma, a democracia se caracterizaria muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou o sufrágio universal, como afirma a teoria clássica.

Não obstante, ainda que seja intitulado de “minimalista”, não podemos nos olvidar de reconhecer a perspicaz nota feita por O’Donnell (1999), ao mencionar a “Nota de Rodapé de Schumpeter”, ou, como também chama o próprio O’Donnell, sua “caixa de Pandora”.

Desta forma, aduz O’Donnell que Schumpeter, ao enunciar sua famosa noção clássica de democracia como sendo “uma competição pelo voto popular” não para por aí, continuando ao mencionar a importância da livre competição pelo voto livre, aduzindo ainda que o método eleitoral é praticamente o único disponível para comunidades de qualquer tamanho, não excluindo daí outros métodos menos competitivos de garantir a liderança.

Neste ponto, conforme o próprio O’Donnell<sup>3</sup>, Schumpeter parece reconhecer que uma teoria da democracia não poderia ser, em verdade, tão minimalista assim, de forma que valores como “princípios legais e morais da comunidade”, dão margem para uma relação complexa e dinâmica, de modo que em uma democracia, sem dúvidas, as eleições livres e justas são um

---

<sup>3</sup>Aqui, O’Donnell chama atenção para uma nota de rodapé existente, na qual Schumpeter aduz que, como no campo da economia (este era economista), os princípios morais e legais da comunidade têm algumas restrições implícitas.

componente fundamental, mas não podemos concluir disso que seria o único e, mais ainda, que seria o componente mais importante. Há muita sujeira colocada debaixo do tapete. Democracia não são apenas eleições. Em suma, democracia é (bem) mais que isso.

De forma mais contemporânea, temos a continuação do pensamento “schumpeteriano”, com Przeworski (1984) que adota a teoria “minimalista” para explicar os processos políticos nas sociedades ocidentais. Neste sentido, a democracia passa a ser caracterizada, especialmente, pela incerteza, de forma que não há no sistema político garantia prévia sobre o resultado da disputa eleitoral. A incerteza ganha, pois, a mente e coração dos democratas.

Neste sentido, democracia seria um regime em que partidos políticos ganham e perdem eleições, a partir de divisões de interesses, ideologias, crenças, valores, opiniões. Esta competição, por sua vez, é organizada por regras, e os jogadores devem respeitá-las para que o jogo seja jogado de forma justa. Assim, o ponto saliente é que numa democracia ninguém pode ter a certeza de que seus interesses sairão vencedores em última instância, de modo que todas as forças devem lutar reiteradamente para a realização de seus interesses, uma vez que nenhuma delas está protegida pelo simples mérito de sua posição (Przeworski, 1987, p.02).

Downs (2009), por sua vez, traz a microeconomia para construir uma teoria da democracia, diferentemente do que havia feito Schumpeter, que usou a macroeconomia para explicar fenômenos políticos. Neste sentido, a política seria considerada a partir das ações de indivíduos, e cada esfera individual possui uma forma de agir em conformidade com os seus interesses imediatos.

Assim, o cerne da política assume a lógica do mercado, sendo cada indivíduo um cliente em potencial, especialmente, a partir do sufrágio universal, a vulgarização da ideia do *one man, one vote*, passou a ter peso nas estratégias daqueles atores que buscam ampliar apoio eleitoral. Na medida em que cada eleitor passa a ser contabilizado no montante de votos necessários à ocupação dos cargos públicos, esse poder é visto pelos governantes com grau de importância correspondente.

Neste ensejo de entender a sociedade a partir da lógica do mercado, os fenômenos políticos vistos com base nas ações dos indivíduos ganham evidência no modelo teórico que enfatiza a racionalidade. A tese central de Downs (2009) é de que os partidos, numa democracia, são semelhantes aos empresários numa economia que busque lucro. Com base nessa afirmação,

os partidos formulam as políticas que acreditam que lhes trarão mais votos, assim como os empresários produzem produtos que acreditam que lhes trarão mais lucros.

Dahl (2015), por sua vez, adota uma concepção procedural, sendo esta um pouco mais sofisticada que o minimalismo schumpeteriano, o conceito de poliarquia abre o leque de considerações sobre as bases para entendimento da dinâmica institucional. Assim, faz-se necessário partir de dois pressupostos iniciais: o primeiro deles é que o pensamento de Dahl está amplamente baseado na concepção schumpeteriana de democracia, sendo, na verdade, uma espécie de avanço, continuidade, aperfeiçoamento do pensamento de Schumpeter, avançando assim para além dos aspectos meramente formais, acrescentando também aspectos materiais; segundo, que Dahl conceitua "democracia" como sendo um ideal, propondo em seguida um conjunto de requisitos empíricos para um padrão mais realista, o que ele denominou de "poliarquia".

Adotando um pensamento pluralista, através do qual a sociedade contemporânea seria constituída de grupos comuns que lutam por interesses comuns e antagônicos com outros grupos, Dahl está preocupado em garantir um cálculo de custo x benefício entre tolerar e suprimir a oposição, de maneira que o custo x benefício em tolerar seja sempre maior que o de suprimir a oposição. Neste sentido, uma poliarquia atingiria seu grau máximo possível de desenvolvimento (democracia), quando o direito de voto abrangesse a maioria da população e quando a competição pelo poder político envolvesse grupos distintos, que têm, no entanto, as mesmas chances de chegar ao governo.

Desta forma, pode-se entender que as ditas poliarquias constitucionais contemporâneas incorporaram em si os valores liberais, típicos do final do século XVIII, em que há o permanente alerta de que um líder legitimamente eleito pode se tornar um ditador eleito, ou seja, a democracia poderia servir como uma espécie de "ponte" para um regime ditatorial, ressaltando assim a necessidade de existir contrapesos que, eventualmente, sirvam a limitar um eventual crescimento ilimitado dos poderes, inclusive da dita maioria, sendo assim fundamental conceituarmos, agora, o que é a democracia liberal ou, em certa medida, o que seriam estes valores liberais incorporados pelas democracias constitucionais contemporâneas, e sua relação com a polarização perniciosa.

Neste sentido, tendo Locke como seu principal expoente, e em contraposição a chamada “liberdade dos antigos”, surgiam os valores liberais fundamentais (liberdade dos modernos), pautados inicialmente em uma noção naturalista, ou seja, de que tais direitos, liberdade de ir e vir, bem como de expressão, igualdade perante a lei e de direitos, tolerância referente à busca individual pela felicidade, segurança, propriedade, derivavam de valores naturais, próprios e imanes aos ser humano (BOBBIO, 2017).

Portanto, conforme sintetizou Zakaria (1997, p. 01), o fato é que, quando fala-se em democracia no ocidente, estamos na verdade falando sobre a poliarquia liberal republicana, ou seja, um sistema político que marcado não apenas por eleições livre e justas, mas também pelo respeito ao império da lei, separação de poderes, proteção de liberdades, como liberdade de expressão, religiosa, propriedade, entre outras.

Constitucionalismo liberal, portanto, é sobre limitação de poder; democracia, por sua vez, é sobre acúmulo e uso deste poder (Zakaria, 1997, p. 09). Isto é fundamental para se entender porque este autor afirma que, muito embora a democracia possa estar a florescer no mundo, o mesmo não se pode afirmar sobre a democracia constitucional liberal (Zakaria, 1997, p.02).

Neste sentido, Zakaria (1997) demonstra que boa parte do sucesso pacificador da democracia, bem como, os fundamentos que levam ao sucesso econômico, decorrem de seu componente liberal constitucional. Assim, ao fixar um catálogo de direitos positivados, que serviam de escudo, de anteparo de proteção contra os arbítrios do leviatã, o Estado, o chamado constitucionalismo liberal alçou estes direitos ao nível de fundamentais. Desta forma, os pressupostos para a caracterização de uma democracia, em termos contemporâneos, estão interligados aos valores liberais, muito embora muito se tenha avançado desde o século XVIII.

A ideia, portanto, é que democratas liberais vislumbram uma sociedade tolerante, inclusiva, pluralista e multiculturalista, composta por pessoas que aderem a uma variedade de sistema de crenças, nas quais ideias e heranças se chocam, eventualmente, com outras e competem por adesão na comunidade, de forma que o princípio da tolerância mútua, bem como, o respeito ao Império da Lei, evitam o conflito entre estes sistemas de crenças antagônicos. Contudo, no mundo real, uma sociedade pluralista deve enfrentar dificuldades reais (e perigosas) com a convivência: isto porque, em uma sociedade pluralista complexa, não é fácil definir exatamente até onde vai o dever de tolerância mútua sob certas circunstâncias.

Ademais, o próprio conceito de democracia é, de certa forma, ambíguo para o cidadão comum. Neste sentido, muito embora as explicações recentes sobre o retrocesso democrático se concentram em duas classes de eleitores especialmente, quais sejam, os autocratas, que simplesmente preferem um sistema de governo não democrático (FOA; MOUNK, 2016) e os militantes, que conscientemente sacrificam seus princípios democráticos em busca de objetivos partidários (GRAHAM; SVOLIK, 2020), não se pode negligenciar um terceiro tipo: os majoritários, ou aqueles que concedem tremenda licença a titulares eleitos pelo povo, por acharem que isso seria o verdadeiro significado de democracia (GROSSMAN et al., 2021, p.1).

Assim, os majoritários consideram o princípio democrático preeminente: que os candidatos eleitos pela maioria devem governar, mesmo que isso acabe minando as instituições democráticas (GROSSMAN et al., 2021, p.2). Desta forma, para os majoritários, um titular eleito pelo povo exerce o poder democraticamente por definição. Logo, ressalta-se que, muito embora este trabalho faça uma defesa aos valores defendidos pela democracia liberal, para um trabalho que deseje abordar uma melhor resposta do público em geral sobre eventual retrocesso democrático, faz-se necessário ampliar a compreensão do que os eleitores consideram “democrático” em primeiro lugar.

Continuando, conforme Applebaum (p. 19, 2021), Hamilton, assim como John Adams e Thomas Jefferson, à luz das histórias e experiências grega e romana, tentavam descobrir uma engenharia institucional que evitasse que uma nova democracia se tornasse uma tirania, buscando construir uma democracia com base no debate racional, na razão e no compromisso, muito embora soubessem do sempre presente risco de uma explosão humana de irracionalidade. Ademais, esta engenharia institucional, proposta especialmente por Alexander Hamilton e James Madison, será analisada de maneira pormenorizada no capítulo dois deste trabalho, oportunidade em que será discutida a importância das instituições e o modelo de separação de poderes.

Continuando, portanto, o componente político liberal reza, basicamente, que existem alguns direitos inalienáveis que não devem (e não podem) ser usurpados por nenhum poder, incluindo, em especial, o Estado. Há no desenho constitucional valores considerados cláusulas pétreas, ou seja, apenas podem ser suprimidos, sobrevivendo outra constituição. Estes valores, ademais, podem e devem, quando preciso, serem opostos contra a maioria.

Logo, em uma democracia constitucional, existe uma instituição que deve possuir este poder/dever de exercer um caráter contramajoritário, evitando a tirania da maioria (TOCQUEVILLE, 2003). No Brasil, este papel é exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

Conforme Abboud (2021, p. 27), surge, assim, um possível paradoxo da democracia constitucional: como poderíamos justificar um modelo de governo que une dois elementos aparentemente incompatíveis, um majoritário, que preza a maioria (democracia), e outro contramajoritário, que se lhe opõe (constitucionalismo)?

As Constituições rígidas, principalmente aquelas que dispõem de um controle jurisdicional de constitucionalidade, como no caso da brasileira, e que contém previsão expressa neste sentido, autorizam autoridades judiciais não eleitas a bloquearem decisões tomadas pelos representantes dos cidadãos, havendo uma tensão (ou paradoxo), entre o constitucionalismo que privilegia a proteção de direitos e a democracia, que privilegia a regra da maioria, tornando-se este “paradoxo” ainda mais agudo com o estabelecimento, pela constituições contemporâneas, de normas “super-constitucionais” (cláusulas pétreas), bem como, de uma crescente abertura interpretativa do texto constitucional. (VIEIRA, 1997, p. 04).

Elster (2009) explicou o sentido desses valores através da teoria do pré-compromisso, bem simbolizada pelo dilema de Ulisses para se proteger das sereias, contada no Canto XII da *Odisseia*. Neste sentido, os direitos liberais (bem como hoje, os sociais) seriam o mastro do navio, cujo qual Ulisses se amarrrou para não ser tomado pelo canto das sereias.

Trata-se, portanto, de um falso paradoxo. Isso porque, o constitucionalismo forneceu à democracia diversas instâncias contramajoritárias para a proteção da própria ideia de democracia, de modo que o balanceamento entre democracia e constitucionalismo forma, portanto, o tecido social do processo civilizatório da maior parte das democracias constitucionais (ABBOUD, p. 28).

Assim, ao retirar do âmbito de deliberação majoritária aqueles direitos, princípios e instituições que constituem a reserva de justiça da Constituição, as cláusulas pétreas se transformam em legítimo instrumento de preservação da democracia, paradoxalmente, a limitá-la. Como na *Odisseia* de Homero, esses mecanismos de autolimitação e pré-compromisso, se bem construídos, interpretados e aplicados, são essenciais para que o herói possa, enfim, voltar ao seu lar, onde sua esposa o espera (VIEIRA, 1997, p. 09).

O'Donnell (1998), por sua vez, sintetiza a democracia constitucional contemporânea apontando para uma convergência fundamental entre democracia, liberalismo e republicanismo, estando esta convergência também presente em Bobbio (2017), ainda que ambos os autores também apontem para eventuais conflitos.

Assim, tem-se que a democracia atua a partir de seus impulsos de igualdade, enquanto o liberalismo atua conforme seu compromisso de proteção à liberdade aos indivíduos na sociedade, e o republicanismo, por sua vez, em sua severa visão das obrigações daqueles que governam (*accountability*), convergindo todos estes valores em um aspecto fundamental da poliarquia e do Estado Constitucional de Direito: o respeito ao império da lei.

Desta forma, no Estado Constitucional de Direito, a Constituição passa a ser a salvaguarda da própria sociedade, limitando a soberania do Estado, de forma que é impensável a ideia de constitucionalismo qualquer sujeito político amplamente soberano que não encontre limite no texto constitucional (ABBOUD, 2019). Portanto, o liberalismo constitucional é, especialmente, sobre a limitação do poder, enquanto a democracia seria sobre sua acumulação e formas de usar. Por esta razão, muitos liberais dos séculos XVIII e XIX temeram em relação aos riscos que corria a democracia de gerar uma força que poderia minar a liberdade.

Neste ponto, conforme aduz Vieira (2018, p. 09): “em momentos de maior tensão política e institucional, no entanto, muitos se dão conta de que nossos destinos – não apenas político, econômico e social, mas também nossas aspirações sobre quem somos e como queremos levar nossas vidas – estão diretamente relacionados à vitalidade do pacto que nos constitui como sociedade”.

As constituições, portanto, mais que um conjunto de normas tidas por superiores, são dispositivos que aspiram habilitar a democracia, regular o exercício do poder e estabelecer os parâmetros de justiça que devem pautar a relação entre as pessoas, e entre estas e o Estado (VIEIRA, 2018, p. 09).

Assim, adverte Zakaria (1997) que temos as constituições como meio para domar as paixões do público, criando não apenas um governo democrático, mas também deliberativo. Como descreve Fareed Zakaria, a democracia “liberal” não pressupõe apenas eleições livres e justas, mas também a proteção constitucional dos direitos dos cidadãos; democracia “iliberal” ocorre quando eleições livres e justas se associam à refutação sistemática de garantias

constitucionais. Neste sentido, tem-se que a análise começa explorando a relação empírica entre processos eleitorais e direitos dos cidadãos. Aquilo que chamaremos aqui de “democracia eleitoral” se refere à existência de eleições livres e justas - nada menos e nada mais.

A Constituição é, portanto, uma proteção das democracias constitucionais contra vontades da maioria, inclusive maiorias legislativas. Assim, a partir da dupla faceta da legalidade – que, de um lado, impõe a observância às leis editadas pelo Legislativo e, de outro, vincula os três poderes à Constituição, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais – estabelece-se um complexo regime, em que as decisões tomadas pela maioria são calibradas por mecanismos contramajoritários (ABBOUD, 2021, p. 79).

Desta forma, conforme os dados do V-DEM, o Brasil se tornou mais autocrático na última década, de forma que nosso país fora classificado em 4º lugar em uma lista dos dez maiores países do mundo em processo de *autocratização*, sendo ainda salientado, especificamente, sobre o problema da polarização perniciosa/ tóxica como uma das causas deste processo.

Ainda, apontou-se que semelhante à Hungria, os desenvolvimentos na Polônia, Brasil e Índia sugerem que os primeiros passos da autocratização envolvem eliminar a liberdade da mídia, cercear a sociedade civil e limitar o Poder Judiciário (DANESCU, 2020, págs. 16-17). Não obstante, ressalta-se que, conforme será demonstrado mais adiante, houve uma concentração de poder maior em nossa Corte Constitucional do que nas demais, especialmente, por conta das idiossincrasias que serão demonstradas no capítulo 02, deixando a discussão, portanto, necessariamente mais complexa.

As razões para isso são várias, e não é o objetivo deste trabalho focar em cada uma delas, e muito menos oferecer soluções para o problema da crise da democracia brasileira, partindo do pressuposto que estamos em uma. Não obstante, um elemento em especial aparece em todos os estudos que versam sobre o assunto e, conforme já mencionado anteriormente, focaremos especialmente nesta e sua relação com a instituição Supremo Tribunal Federal: polarização.

## **1.1 Polarização e sua Relação com a Democracia Contemporânea.**

Antes de iniciarmos o estudo da polarização e sua relação com a crise da democracia e, em última análise, a ligação desta com o Poder Judiciário, cabe antes partir de algumas premissas iniciais, vez que este termo, conforme mencionado na introdução deste trabalho, tomou contornos negativos. Contudo, não há indicação que a polarização política sempre seja levada aos entraves da estabilidade democrática. Na verdade, há situações de polarização que equilibram a democracia, especialmente, tendo em vista o caráter pluralista das sociedades contemporâneas.

Conforme Anne Applebaum (2021), o que realmente torna o patriotismo americano único é o fato de jamais os Estados Unidos ter estado explicitamente conectado a uma única identidade étnica, com uma única origem, em um único espaço. Ou seja, a polarização, ligada e, de certa forma, fruto do liberalismo político em decorrência da diversidade de ideias, pensamentos e crenças, conforme já mencionado, seria uma das causas do sucesso da democracia norte-americana. Não obstante, remédio e veneno diferem apenas em uma coisa: dosagem. O problema surge, portanto, quando a polarização gera impasse e paralisia, ou quando se radicaliza em direção a disputa através de dois polos extremistas.

Em outras palavras, o problema não está na polarização, e sim na extrema polarização (SARTORI, 1982), ou na polarização radicalizada, termo este utilizado por Abranches (2020), passando neste caso a assumir conotação negativa por indicar caminho à ruptura democrática.

Ezra Klein (2020) aduz que as sociedades se encontram divididas, especialmente, porque as agendas políticas dos partidos (republicanos e democratas) estão mais divididas do que nunca. Klein não vê na polarização somente aspecto negativo, mas no cerne da democracia pluralista, pode ser em certa medida salutar e desejável para disputa política.

Assim, o que não seria desejável é que esta polarização se infiltre nas instituições políticas democráticas. Isso, inevitavelmente, dificulta a implementação de políticas públicas, dificultando e impedindo que o país avance no combate a problemas comuns, como pobreza e violência, por exemplo. Não obstante, sabe-se que um dos pilares da democracia contemporânea é, necessariamente, a noção de respeito às regras do jogo e aos jogadores.

Quando este respeito e demais valores são incorporados pela sociedade, podemos dizer que a sociedade possui uma boa cultura democrática. Neste sentido, em uma democracia saudável e consolidada deve haver a necessária confiança de que o, hoje perdedor, amanhã possa lograr-se

vencedor pelas mesmas regras do jogo. Mas, quem garante isso? Fortes instituições, aceitas e apoiadas pela sociedade (DWORKIN, 2008). Por isso, faz-se necessário o estudo das instituições, uma vez que estas não são inertes. Instituições podem se partidarizar, sendo este o risco.

Outro pilar da democracia contemporânea é certamente, conforme já mencionado, o pluralismo político. Assim, em uma democracia consolidada, os jogadores políticos possuem adversários políticos, e não inimigos políticos (BRANCO, 2005). A diferença entre um e outro dar-se-ia de forma bastante simples: com os adversários, buscamos conviver, ouvir, aprofundar o argumento de ambos os lados e tentativa de chegar a um acordo negociado mutuamente aceitável, cujo objetivo real é estabelecer uma paz duradoura; já com o inimigo, a dinâmica é bem mais simples: busca-se eliminar. Uma democracia, portanto, conforme Innerarity (2017, p.114), mais do que um regime de acordos, é um sistema cujo objetivo é conviver em condições de profundo e persistente desacordo.

Desta forma, aduz Przeworski (2020, p.33) que a democracia funciona bem quando conflitos políticos são processados em liberdade e paz civil. E, para que estes conflitos políticos possam ser processados em liberdade e paz civil, os cidadãos devem sentir que alguma coisa deve estar em jogo nas eleições, mas não coisas demais.

Assim, conforme Innerarity (2017, p.122), uma campanha caracteriza-se pela competição, um jogo de soma zero e, por isso, tem como inevitável objetivo derrotar o adversário. Ainda assim, há alguns recursos que servem para a campanha (como prometer excessivamente ou dramatizar a polarização), mas que, depois, são poucos úteis para governar bem. Quanto mais as atitudes tomadas durante uma campanha eleitoral contaminarem o processo legislativo, mais se debilita o respeito pelo adversário e mais improváveis se tornam os acordos entre competidores.

O historiador Nial Ferguson (2017) argumenta, por sua vez, que a história está repleta de exemplos de polarização, e que na verdade, a polarização e os conflitos, a julgar pela história, seriam a regra, e não a exceção. Portanto, poderia se argumentar que, não fosse nossa experiência democrática contemporânea, teríamos a sensação de que não estaríamos vendo absolutamente nada de novo nisso que estamos vivendo, atualmente, como sociedade.

De outra perspectiva, Stenner e Haidt (2018) mencionam que o autoritarismo não representa necessariamente uma ideologia, ou uma espécie de “loucura momentânea”, mas sim, uma dinâmica eterna presente na democracia liberal e até, em última análise, nas relações

humanas. Em outras palavras, a polarização é a regra em todos os regimes políticos democráticos, e não a exceção. O sucesso da democracia consiste no controle desta alma autoritária, que pode permanecer adormecida, mas nunca estará morta.

Assim, a chamada “predisposição autoritária” decorreria de uma mente simplista: diante da complexidade da democracia contemporânea, bem como, funcionamento não tão funcional, por vezes, de suas instituições, as pessoas frequentemente são atraídas por ideias autoritárias porque estas, em um primeiro momento, apontam para um inimigo único, causador de todos os males. Eliminar este inimigo único seria a solução, fácil e simples, para o problema. Não obstante, conforme célebre citação atribuída ao jornalista e crítico social H. L. Mencken, para todo problema complexo, existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada.

Neste sentido, sobre a complexidade em específico, Innerarity (2020) argumenta que a principal ameaça à democracia não é a violência, corrupção ou ineficiência, mas sim, a simplicidade. Isto porque, em sua forma atual, a política estaria no auge da complexidade social. A população não entende o porquê existem instituições e para que estas servem.

Pode-se afirmar, portanto, que estas correntes simplificam uma discussão que, filosoficamente e politicamente, seria bem mais complexa, mas de certa forma, inacessível para a população em geral. São distinções que obedecem a uma necessidade da sociedade de orientação e simplificação, em detrimento de um conceito denso e complexo. Estas premissas, portanto, formam a base da polarização perniciosa, que será analisada a seguir.

## **1.2 Polarização Perniciosa Como Indício de Erosão da Democracia**

A polarização política, a princípio, beneficia a democracia ao mobilizar a participação política, simplificar a escolha política para os eleitores e fortalecer os partidos políticos. No entanto, esta mesma polarização, quando severa, ameaça tanto a governabilidade quanto a coesão social e, por sua vez, o apoio à democracia em democracias avançadas e em desenvolvimento (MCCOY *et al*, 2018).

Neste sentido, Mark Lilla (2018), na busca de explicar a polarização de nossos tempos, faz uso do conceito da “mente naufragada”. A chamada “mente naufragada” seria fruto de uma total intolerância, sendo esta, um ponto essencial para o entendimento sobre a ampliação de novas clivagens sociais que ampliam os conflitos e impactam a ordem social.

Em termos políticos, Lilla (2018) entende que a “mente naufraga” representa os extremos dos espectros ideológicos hoje dominantes: pela direita, seria o “reacionário”, e pela esquerda, o “revolucionário”. Apesar de ambos estarem aparentemente em lados opostos, dentro de uma perspectiva prática e de perigo para a democracia, a verdade é que acabam por apresentar muito mais semelhanças do que diferenças. Nos extremos, portanto, conforme já apontava Faye (1998), tudo converge para um mesmo fim.

Aduz Lilla (2018) que, apesar das aparentes diferenças conceituais e de perspectivas, o fato é que ambas possuem a convicção de que estão em posse da verdade oculta, que veem algo que somente eles conseguem enxergar. O revolucionário vê o futuro glorioso que os outros não são capazes de enxergar, seja por ignorância, vontade na manutenção do “status quo” ou, simplesmente, incapacidade; já os reacionários, imune às “mentiras modernas”, veem o passado em todo seu esplendor, julgando-se guardião de tudo de bom que já aconteceu.

Em sentido semelhante, Mathiez (2021, p.147), chegou à conclusão de que os cultos revolucionários não foram construção artificiais, expedientes de um dia que só mesmo aqueles que os imaginavam levavam a sério. Foram, na realidade, a expressão sensível de uma verdadeira religião, oriunda da filosofia do século XIII, e que eclodiu espontaneamente nos primeiros anos da Revolução Francesa.

Entrando no campo específico da polarização, tem-se que as preocupações com a polarização política e seus efeitos negativos na democracia e nas relações intergrupais aumentaram entre acadêmicos, formuladores de políticas e o público nos últimos anos.

Conforme aponta Lees e Cikara (2020), a polarização, especificamente a polarização afetiva, é muitas vezes operacionalizada como a extremidade do preconceito de um indivíduo em relação a um grupo político externo. Outras vezes, a polarização é definida como a extremidade ideológica ou de posição dos indivíduos, ou como a força de sua identificação partidária dentro do grupo. Às vezes, a polarização é ainda definida como esses fenômenos em um nível de análise intergrupar e não individual. Ou seja, a polarização é a lacuna empírica na ideologia, atitudes do grupo externo ou identificação do grupo interno entre as partes.

Neste sentido, trabalhando a gênese da polarização como um sistema que se retroalimenta, Lees e Cikara (2020) apontam para a existência de, inicialmente, uma “falsa polarização”, sendo esta distinta de outras formas de polarização, referindo-se a dois julgamentos metacognitivos

distintos: crenças de primeira ordem imprecisas sobre como os outros se identificam ou quão distantes dois grupos estão sobre uma questão (por exemplo, lacuna partidária percebida) e crenças imprecisas de segunda ordem sobre o que os outros pensam sobre si mesmo e seu grupo (meta-percepções). Em suma, crenças imprecisas de segunda ordem (meta-percepção) representam um vetor único pelo qual a falsa polarização leva a uma polarização muito real por meio de reforço mútuo, distinto dos mecanismos de julgamentos imprecisos de primeira ordem.

Estas faltas percepções de identidade levam a uma polarização real, em um sistema que se autoalimenta, especialmente à luz do uso de mídias sociais e do crescente fenômeno das *fake news*. As meta-percepções de grupo excessivamente negativas dentro da política estão igualmente associadas a um maior apoio à violação de normas democráticas, atribuições de motivos externos negativos e apoio a intergrupos agressão. Por fim, a crença de que os grupos políticos externos não entendem o endogrupo está associada à desconfiança intergrupala, à percepção de interdependência negativa e à ameaça de identidade (LEES; CIKARA, 2020).

O contrário, ademais, também parece ser verdadeiro. Neste sentido, em um estudo realizado com eleitores da Califórnia, Ahler (2014) já apontava que os meios de comunicação de massa transmitem profundas divisões entre os cidadãos, de modo que os eleitores de ambos os lados da divisão política do estado percebem as posições de seus pares liberais e conservadores como mais extremas do que realmente são, implicando crenças imprecisas sobre a polarização. Assim, crenças errôneas sobre o público podem afetar atitudes e comportamentos, levando os indivíduos a mudar sua percepção de norma social. Tais crenças equivocadas podem ser exploradas, conforme demonstrar-se-á mais adiante, por líderes populistas, fomentando a polarização afetiva através do discurso “nós contra eles”, e estes “eles” podem ser, inclusive, ministros da Suprema Corte.

Conforme aponta Svobick (2017), duas seriam as principais razões para se ficar atento ao fenômeno da polarização. Em geral as pessoas que dizem apoiar a democracia demonstram que, em momentos posteriores, há dificuldade de aderência aos desafios propostos na vivência democrática. Em outras palavras, eleitores relutam em punir políticos por desconsiderar os princípios democráticos quando isso exige o abandono de uma parte ou políticas favoritas. O espírito ideológico, muitas vezes, fala mais alto que o espírito democrático.

Neste sentido, fala-se em hipocrisia democrática do público (Mccoy *et al*, 2020), que seria justamente esta atitude dos cidadãos polarizados apoiarem o comportamento de erosão da democracia quando seu próprio partido está no poder. Assim, os autores apontam o apoio à política antidemocrática como consequência extrema da polarização partidária que leva cidadãos a apoiar o partido no poder no uso de medidas de erosão da democracia para consolidar seu poder, e assim seguir sua política ideológica de preferência, sendo esta tendência exacerbada pela polarização partidária afetiva.

O estudo em alude chegou à conclusão de que uma fração significativa dos americanos encoraja, em vez de apenas tolerar, políticas antidemocráticas, bem como, que as preferências por medidas que corroem as normas democráticas dependem de quem está no poder: os cidadãos cujo partido está no poder são substancialmente mais propensos a apoiar a violação de normas democráticas.

Por fim, a análise também revela um papel importante das diferenças individuais: a hipocrisia democrática é muito mais pronunciada entre aqueles com identidades partidárias mais fortes. Não obstante, no caso brasileiro, conforme demonstrar-se-á, não são os partidos que monopolizam a polarização, mas sim, as pessoas.

Nesses termos, tem-se como consequência o fato de que os partidos políticos não querem cooperar com o lado opositor para a busca do bem comum, ou, ainda, um lado pode realmente ganhar o controle e começar a erodir gradualmente a democracia, buscando destruir o outro, restringindo a liberdade da mídia, do judiciário, concentrando o poder no executivo (MCCOY *et al*, 2018).

Desta forma, conforme Mccoy *et al* (2018, p.03), entende-se polarização perniciososa como sendo um processo pelo qual a multiplicidade normal de diferenças em uma sociedade se alinha cada vez mais em uma única dimensão e as pessoas cada vez mais percebem e descrevem a política e a sociedade em termos de “nós” versus “eles”. As consequências perniciosas deste tipo de polarização severa decorrem dessas características, pois tornam o compromisso, o consenso, a interação e a tolerância cada vez mais caros e tênues para indivíduos e atores políticos nos lados opostos da polarização.

Alternativamente, um campo pode se tornar hegemônico e cercear as liberdades, tender ao autoritarismo ou mesmo estabelecer um regime autocrático. No nível social, os cidadãos se

dividem espacial e socialmente. Eles passam a acreditar que não podem mais coexistir na mesma nação. Finalmente, a reação e o conflito decorrentes da polarização extrema também podem levar ao colapso democrático se as antigas elites e grupos sociais dominantes, muitas vezes aliados às forças militares, retomarem o controle por meios não democráticos (MCCOY *et al*, 2018, p. 04).

No caso específico do Brasil, há estudos sistemáticos apontando que entre os anos de 1994 e 2014, o PT e o PSDB assumiram a posição incontestada de protagonistas das eleições presidenciais no Brasil (SANTOS; BARBOSA, 2018). Conforme bem alertado por Zucco (2008), não havia clivagens sociais nesta época, mas tão somente uma polarização em torno da disputa eleitoral pela presidência. Assim, não se configurava debates entre ideologias antagonistas, adversárias ou inimigas, dificultando até mesmo distinção significativa de ideologia, em termos práticos de ambos os partidos.

Não obstante, Calca (2010) já aduzia, há mais de uma década atrás, que havia um desenvolvimento visível de outras clivagens que não as tradicionais, assim como uma ideia geral de que a posição social tem cada vez menos influência no sentido de voto. Neste sentido, no Brasil, questões como posição social e a escolha partidária, antes clássicas, vinham perdendo espaço e relevância, bem como outras, como uma possível clivagem entre Norte e Sul.

Assim, o modelo de clivagem social englobava, em si, três aspectos centrais que deveriam ser cuidadosamente revistos. Em um primeiro ponto, o fato de que a força existente entre os alinhamentos dos grupos sociais com os partidos organiza-se em torno das clivagens. Em um segundo ponto, importa referir que a composição social está presente nas clivagens centrais das sociedades em que se inserem. Por fim, a clara correspondência entre os partidos e os seus representados ao nível dos grupos sociais.

Do ponto de vista puramente empírico, a ideologia é uma maneira de representar as diferentes posições que indivíduos (e partidos) em relação aos mais variados temas políticos. As disputas ideológicas, no entanto, também podem se tornar mais perceptíveis e irreconciliáveis quando diferentes dimensões políticas se sobrepõem completamente. Esta seria a polarização afetiva.

Continuando, Fuks (2020) aponta que a maior parte dos estudos que contribuem para uma melhor compreensão da polarização política hoje, no Brasil, abordam a questão do antipartidarismo. Neste sentido, esses estudos analisaram a dinâmica afetiva e não ideológica do

fenômeno, limitando-se a identificar atitudes positivas e negativas em relação a um único partido: o PT.

Desta forma, fazendo uma diferença entre polarização ideológica e afetiva, sendo esta última relacionada mais aos valores de desacordos morais, especialmente naqueles relacionados aos paradoxos (legalização das drogas, aborto, limites à liberdade religiosa e de expressão, entre outros), enquanto àquela seria mais voltada aos partidos, entendido de forma institucional, muito embora saiba-se que, na prática, esta categorização pode ser pouco realista, especialmente no caso da polarização brasileira, em que a questão ideológica e afetiva se misturam com a institucional.

Assim, utilizando indicadores de polarização afetiva e ideológica com os dados disponíveis para o Brasil<sup>4</sup>, analisou-se quase 20 anos de dados de opinião pública, de forma que os dados apresentados indicam que devemos ser muito cautelosos quando falamos de polarização no Brasil, pois, conforme apontam os autores (FUKS *et al*, 2020): 1) ela só ocorre em 2018; 2) ela é muito mais afetiva do que ideológica; 3) na ideologia, ela é perceptível, de forma moderada, na dimensão simbólica, mas não na operacional; 4) ela é assimétrica, pois ocorre, em grande medida, entre eleitores da direita; 5) assim como outros fenômenos da política brasileira, ela tem uma natureza mais personalista do que partidária.

Tem-se que preliminarmente, há indicação nos resultados de que há a presença de polarização afetiva, principalmente em relação às lideranças políticas, uma moderada e assimétrica polarização na identificação ideológica e a inexistência de polarização na posição em relação a *issues* (FUKS *et al*, 2020). Quanto às suas consequências, conforme já mencionamos, a polarização afetiva parece ser a mais danosa para a democracia. Enquanto a literatura fala que polarização ideológica pode ter algumas consequências positivas para o regime democrático, como potencializar a participação, a consistência ideológica e o partidarismo, a polarização afetiva parece ter um imenso leque de consequências negativas, afetando inclusive a legitimidade do governo perante os opositores (FUKS *et al*, 2020).

Portanto, seja qual for sua fonte subjacente, a polarização neste nível é ruim para a democracia. Primeiro, onde partidos opostos são polarizados, é menos provável que o governo funcione eficientemente e mais propensos a testemunhar empate ou oscilações entre extremos

---

<sup>4</sup> Os bancos de dados utilizados foram, especialmente, o Lapop e Eseb.

políticos. Como resultado, o descontentamento popular e a desconfiança das instituições tendem a ser maior. Segundo, em configurações polarizadas, é mais provável que os partidos tradicionais sejam capturados por elementos extremistas, como ocorreu nos Estados Unidos, Hungria, República Dominicana, Macedônia do Norte, Nicarágua, Polônia, Rússia, Sérvia e Ucrânia, ou deslocados para novos populistas movimentos políticos oriundos da direita ou da esquerda, como na Bolívia, Brasil, Equador, Grécia, Turquia, Venezuela e Zâmbia (Haggard e Kaufman, 2021).

Finalmente, a reformulação completa da política, baseada especialmente na dicotomia "nós-contra-eles" é uma característica comum do populismo - uma concepção majoritária de regra democrática que, em última análise, é iliberal e inconstitucional. Movimentos populistas transmitem uma visão de sociedade que coloca as pessoas "virtuosas" contra as "corruptas" morais, evocando a ideia de Rousseau de uma "vontade geral" tipicamente enraizada na nação.

Assim, conforme Hanna (2021, p.06). embora muito ainda não esteja claro, a ameaça populista mais clara identificada pela literatura de retrocessos democráticos existente é a instrumentalização do populismo em nome de ideologias extremas para atacar as instituições existentes, tanto formais quanto informais. O populismo, como entendido aqui, não é exclusivo das democracias nem é uma ideologia tradicional de esquerda-direita. O populismo é uma forma de retórica que tenta persuadir opondo alguma visão do povo virtuoso e seu defensor contra uma elite corrupta. Enfatiza a vontade do povo como a fonte legítima de poder e as instituições que se interpõem no caminho do povo, ou seu defensor, como corrupto (HANNA, 2021, p.08).

Ademais, na retórica polarizadora cada vez mais comum hoje, e típica dos nossos tempos, é a justaposição populismo do povo versus as elites. O discurso populista serve para vincular uma série de demandas insatisfeitas e forma uma identidade coletiva em torno do "povo", em oposição a uma elite acusada de frustrar seus interesses. A estratégia eleitoral vencedora do populista de polarizar o eleitorado atribui uma dimensão maniqueísta e moral a uma suposta divisão entre elites nefastas e o povo virtuoso (homogêneo) (MCCOY *et al*, 2018, p. 05).

Conforme aduz Scanni (2021), examinando a literatura existente sobre o assunto, não há linha de convergência: alguns autores descreveram o populismo como uma oportunidade para relançar as instituições democráticas deslegitimadas, caso contrário, os demais falaram do populismo como a forma mais pura de democracia, ou ainda, como uma manifestação contrademocrática que empurra os principais democracia para melhorar as políticas. Apesar

disso, é possível encontrar uma maioria tendência: a dos autores que identificam o populismo como um problema real para a democracia constitucional.

Recentemente, Urbinati (2019) examinou em profundidade a relação entre populismo e democracia e os resultados potenciais que o populismo pode produzir quando governa. Assim, Urbinati (2019) encontrara uma tendência a distorcer os procedimentos (e, portanto, a substância) da democracia em majoritarismo radical e no esforço de tolerar divisões de poderes, um judiciário independente, e o estatuto dos direitos fundamentais.

Em polêmica com os teóricos do dualismo democrático, a autora argumentou que a democracia não pode ser reduzida à recorrência de práticas eleitorais. Os componentes liberais, como a limitação do poder, a existência de freios e contrapesos, informação, liberdades civis garantidas e multipartidarismo legítimo também devem ser considerados características integrantes da democracia, tanto em seus procedimentos, quanto em sua substância (URBINATI, 2019, p. 16).

Por fim, McCoy *et al* (2018) hipotetizam os seguintes mecanismos causais que ligam a polarização aos danos às democracias em um efeito em cascata: a) Uma sociedade polarizada, ou uma que está aberta à polarização, seja por mudanças demográficas e realinhamento político, crises estatais ou econômicas, ou profundo ressentimento e injustiça percebida causando ressentimento, pode ser politizada por um líder ou movimento para mobilizar a ação política de cima ou embaixo; b) A retórica política polarizada centrada em Nós versus Eles alinha os interesses do grupo em torno de uma clivagem social, ao mesmo tempo em que suprime e reduz a importância de outras clivagens transversais; c) O foco retórico na competição intergrupala reforça os ressentimentos e contribui para o aumento do partidarismo negativo em massa (não gostar de fora do partido é maior do que gostar de dentro do grupo) e da polarização afetiva (simpatia pelo grupo interno e antipatia pelo grupo externo); d) O aprofundamento da polarização afetiva, por sua vez, fortalece as tendências tribais de lealdade ao grupo e conflito com o grupo externo, aumenta as percepções de soma zero, aumenta a distância social e diminui a vontade de cooperar e comprometer-se com o grupo político externo.

Neste sentido, far-se-á neste trabalho um esforço para averiguar se essa polarização mais radical encontra lugar no Supremo Tribunal Federal. Isto porque, conforme Przeworski (2020, p.193), caso as Cortes Constitucionais, que também possuem o papel de pacificar conflitos

institucionais, tornam-se claramente partidárias, a necessária crença quanto a imparcialidade fica desabilitada, de modo que submeter questões políticas conflituosas a tribunais constitucionais se torna inútil – e como demonstrou-se, um passo para a derrocada democrática.

A ideia, portanto, é deixar o uso estratégico da Constituição a salvo de líderes autoritários. Como mostram Alberto Simpser e Tom Ginsburg (2014), em regimes autoritários, com o fim da autonomia dos Tribunais Constitucionais (e, conseqüentemente, do Direito), a constituição serve como uma espécie de manual de operação, para que sejam seguidas as instituições do regime; como outdoors, com propagandas do regime, e como vitrines para aqueles que observam o país de fora do regime, a fim de que possam conhecê-lo da forma que os governantes pretendem.

## 2. INSTITUIÇÕES, SEPARAÇÃO DE PODERES E ASCENSÃO DO PODER JUDICIAL.

*"A lei, Roper, a lei. Eu sei o que é legal, não o que é certo. Vou me limitar ao que é legal. Não sou Deus. As correntes e redemoinhos de certo e errado, que você acha tão simples, não consigo navegar, não sou um viajante."*

*Sir Thomas More, Lord Chanceler da Inglaterra  
(1529-1533)*

Conforme conceitua O'Donnel (1991, p.03), instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a "falar" pela organização.

O que nos importa, aqui, é um subconjunto: as instituições democráticas. Sua definição é evasiva, de modo que delimitarei o conceito por meio de algumas aproximações. Para começar, instituições democráticas são instituições políticas num sentido amplo; elas têm uma relação direta e reconhecível com os principais temas da política: a tomada de decisões que são obrigatórias num dado território, os canais de acesso a essas decisões e às funções de governo que possibilitam tomá-las, e a moldagem dos interesses e identidades que reivindicam acesso a esses canais e decisões.

Os limites entre o que é e o que não é uma instituição política são nebulosos, e tendem a variar com o passar do tempo e de país para país. Essa é uma questão empírica e teórica interessante: diz respeito ao fato de que as instituições podem ser ou não politizadas em vários tipos e estágios de democratização. Uma segunda aproximação é necessária: algumas instituições políticas são organizações formais pertencentes à rede constitucional de uma poliarquia; estas incluem o Congresso, o Judiciário, e pelo menos, mais de um partido político. Outras, como

eleições limpas, têm uma continuidade organizacional intermitente, mas nem por isso são menos indispensáveis.

Conforme aponta Nial Ferguson (2013), o sucesso da democracia ocidental deve-se, em grande medida, às instituições. Ademais, um motivo pelo qual o argumento institucional é tão convincente é que ele também parece oferecer uma boa explicação para o fracasso da maioria dos países não ocidentais em alcançar um crescimento econômico sustentado até o fim do século XX.

Acemoglu e Robinson (2012) ilustram o poder das instituições em relação à geografia e à cultura descrevendo a cidade de Nogales, que é dividida pela fronteira entre o México e os Estados Unidos. A diferença no padrão de vida entre as duas metades é alarmante. O mesmo pode ser dito com relação aos dois grandes experimentos feitos durante a Guerra Fria, os coreanos e os alemães.

Portanto, no funcionamento das complexas sociedades contemporâneas, as instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, não só pessoas, mas também os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades (O'Donnell, 1991). Conforme Przeworski (1987, p.04):

as soluções para o problema da democratização residem nas instituições. Uma vez que esta afirmação pode soar inócua, é preciso enfatizar que ela exclui a possibilidade de a democracia ser o resultado de um compromisso baseado exclusivamente em questões substantivas. A democracia é possível quando as forças políticas relevantes conseguem encontrar instituições que garantam, com razoável margem de segurança, que seus interesses não serão afetados de modo considerável no decorrer da competição democrática. Mesmo não sendo o resultado exclusivo de um compromisso substantivo, a democracia pode ser o resultado de um compromisso institucional.

Consoante North (1990), instituições são definidas como sendo regras, formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade. O principal papel das instituições seria o de reduzir as incertezas existentes no ambiente, criando assim estruturas estáveis que regulem a interação entre os indivíduos.

Tem-se, portanto, o reconhecimento do papel que as instituições desempenham na performance da economia, instituições não apenas de natureza econômica, mas também política e

social. Invertendo os papéis dos dois elementos da teoria clássica de democracia, Schumpeter define o método democrático como sendo um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. Em outras palavras, o método democrático contemporâneo coloca o foco no funcionamento da democracia nas instituições, e não no indivíduo.

As instituições, pois, importam. Schumpeter aduz ainda que a teoria corporificada nesta definição deixa suficiente espaço para o devido reconhecimento do papel vital de liderança, conforme já mencionamos anteriormente. A teoria clássica não previa esse fato. Assim, atribuía-se ao eleitorado um grau totalmente irrealista de iniciativa, que praticamente equivalia a ignorar a liderança.

Contudo, os corpos coletivos atuam quase exclusivamente pela aceitação da liderança, que é o mecanismo dominante em praticamente todas as ações coletivas que sejam mais do que simples reflexos. Portanto, tem-se também que não apenas as instituições importam, mas também a qualidade dos seus componentes. Neste trabalho, portanto, segue-se uma linha institucional constitucionalista, na qual busca-se demonstrar não apenas a fundamental importância da instituição Supremo Tribunal Federal, como também da importância da independência de seus atores.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a democracia constitucional exige que os limites dos poderes estejam bem delineados em um documento vinculante, insuscetível de ser alterado pelas mesmas maiorias contra as quais as limitações são dispostas.

A supremacia da Constituição, portanto, exprime a consequência inelutável da sua superioridade formal, resultado da primazia do Poder Constituinte Originário sobre os Poderes por ele constituídos. A concepção da Constituição como norma jurídica suprema criou as condições necessárias para que se admitisse aos juízes a função de controlar a legitimidade constitucional das leis. Somente há supremacia da Constituição quando se extraem consequências concretas para as normas com pretensão de validade opostas à Carta – isto é, quando se pode expulsar do ordenamento jurídico a norma editada em contradição com a Lei Maior.

O controle jurisdicional de constitucionalidade foi o instrumento adotado para sancionar uma plena e efetiva supremacia da Constituição, sendo este um primeiro passo para o

fortalecimento do Poder Judiciário. O arcabouço institucional arquitetônico para tanto fora montado.

O reconhecimento de que a Constituição é norma jurídica aplicável à solução de pendências foi decisivo para que se formasse a doutrina do *judicial review*, pela qual o Judiciário se habilita a declarar não aplicáveis normas contraditórias com a Constituição. O constitucionalismo moderno ganhava assim um de seus elementos mais característicos, com antecipação ao que veio a ocorrer, bem mais tarde, na Europa. A doutrina do *judicial review*, contudo, não fez o seu ingresso na História de modo assepticamente cerebrino. Conquanto os “pais fundadores” já considerassem correta a recusa pelos juízes em aplicar leis contrárias à Constituição, o *judicial review* não chegou a ser instituído expressamente na Constituição norte-americana.

Em 1800, os federalistas, desgastados e acossados por problemas conjunturais, perderam as eleições para o Congresso e para a Presidência da República. Foi eleito para o Executivo o republicano Thomas Jefferson. Ademais, tem-se que, a partir do caso *Marbury v. Madison* reclama superioridade para o Judiciário, argumentando, essencialmente, a ideia de que a Constituição é uma lei, e que a essência da Constituição é ser um documento fundamental e vinculante.

Caberia, pois, ao Judiciário, diante da hipótese de conflito entre uma lei infraconstitucional e a Constituição, aplicar essa última e desprezar a primeira. Afinal, como todos os Poderes Públicos devem se sujeitar à Constituição, e uma vez que incumbe ao Judiciário a tarefa de interpretar em derradeira instância a Constituição, os atos dos demais Poderes podem ser anulados por decisão do Judiciário, na qualidade este de intérprete máximo da Constituição.

A doutrina do controle judicial fundamenta, portanto, três assertivas básicas: a) a Constituição é concebida para ser a lei principal do país; b) cabe ao Judiciário a função de interpretar e aplicar a Constituição nos casos trazidos à sua apreciação, podendo recusar valia ao ato que infringe a Constituição; c) a interpretação judicial é final e prepondera sobre a avaliação dos demais Poderes.

Some-se isso, ainda, ao fato conseqüente de que a Justiça Constitucional, ocupando agora o topo da pirâmide normativa, irradia seus mandamentos para o restante da legislação

naquilo que ficou conhecida como os fenômenos da “constitucionalização-inclusão” e “constitucionalização-releitura” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019, p. 44).

Neste sentido, o atual estágio do constitucionalismo se caracteriza pela mais aguda tensão entre constitucionalismo e democracia, especialmente quanto ao componente majoritário deste último. Isso porque, conforme demonstrado em capítulo anterior, é intuitivo que o giro de materialização da Constituição limita o âmbito de deliberação política aberto às maiorias democráticas.

Portanto, simultaneamente ao desenvolvimento da jurisdição constitucional e à valorização das atividades do Judiciário, os demais poderes públicos tiveram sua capacidade de solução de conflitos reduzida em virtude do aumento da complexidade social e necessidade de um quantitativo maior de normas efetivamente capazes de solucionar os conflitos oriundos dessa sociedade pluralista que surgia. Desse modo, o Judiciário passou a ser considerado pela sociedade como o guardião das garantias e direitos fundamentais e principal poder ao qual poderia recorrer para a solução dos conflitos e satisfação das reivindicações dos grupos de interesses. Como resultado das modificações nos ordenamentos jurídicos, tornou-se possível a realização do controle de constitucionalidade das normas pelo Poder Judiciário; antes tal atividade era restrita aos Poderes Executivo e Legislativo (DE BRITO PONTES et al, 2017).

Com a materialização da Constituição, postulados ético morais ganham vinculatividade jurídica e passam a ser objeto de definição pelos juízes constitucionais, que nem sempre dispõem, para essa tarefa, de critérios de fundamentação objetivos, preestabelecidos no próprio sistema jurídico. O conceito de Constituição que nos será útil não se desgarra do papel que se entende que esse instrumento deve desempenhar; por isso, o conceito de Constituição não tem como deixar de se ver carregado da ideologia do constitucionalismo. Desse movimento, como visto, a Constituição emerge como um sistema assegurador das liberdades, daí a expectativa que proclame direitos fundamentais. As liberdades, igualmente, são preservadas mediante a solução institucional da separação de poderes.

O conceito material de Constituição, portanto, segue a inteligência sobre o papel essencial do Direito e do Estado na vida das relações em uma comunidade. A Constituição, como ordem jurídica fundamental da comunidade, abrange, hoje, na sua acepção substancial, as normas que organizam aspectos básicos da estrutura dos poderes públicos e do exercício do poder,

normas que protegem as liberdades em face do poder público e normas que tracejam fórmulas de compromisso e de arranjos institucionais para a orientação das missões sociais do Estado, bem como para a coordenação de interesses multifários, característicos da sociedade plural.

O fato é que, desde o clássico artigo de Dahl, não mais se questiona se a Suprema Corte pode tomar decisões políticas. O que se questiona, pois, é a extensão e a amplitude dessas decisões ao deliberar fora do critério “legal” encontrado no precedente (jurisprudência), na lei e/ou na Constituição (BARBOSA, 2015).

Neste sentido, Dahl (1957, p. 280) demonstrou que muitos casos chegam a Corte envolvidos em polêmicas muito severas, especialmente, em tempos de severa polarização e desacordos morais. Há casos em que existem discordância entre juristas e até entre os juízes da Corte, bem como, há casos em que o texto constitucional é ambíguo, generalista, vago, sujeito a múltiplas interpretações, e todas constitucionais. Assim, se aceitássemos que a Suprema Corte é uma instituição política, esses problemas estariam resolvidos. Mas, como a legitimidade da Suprema Corte reside no seu caráter de instituição legal, e não política, aceitá-la como instituição política resolveria uma série de problemas, ao custo da criação de outros.

Não obstante, continua Dahl (1957, p.281) argumentando que, sendo verdade que a natureza dos casos que chegam ao Tribunal é, por vezes, questões de natureza eminentemente política, então o Tribunal não pode agir estritamente como uma instituição legal. Caberia ao Tribunal Constitucional, portanto, escolher entre alternativas controversas de políticas públicas apelando a pelo menos alguns critérios de aceitabilidade em questões de fato e valor que não pode ser encontrado ou deduzido de precedente, estatuto e Constituição. Chega-se, pois, a conclusão de que o Tribunal é um formulador de políticas nacionais, e é esse papel que dá origem ao problema da existência do Tribunal em um sistema político ordinariamente considerado democrático.

Ainda, Dahl (1957) sustentou que a atuação “contramajoritária” do tribunal seria, na verdade, excepcional na prática. Sendo os ministros indicados pelo presidente e sabatinados no Senado, seus posicionamentos sobre diversas questões de justiça não seriam muito diferentes dos posicionamentos da própria elite política. Os poucos exemplos de atuação de fato contramajoritária ocorreriam quando a maioria governante tivesse insuficientes oportunidades de indicar ministros para o tribunal, pois nesse caso haveria menor congruência entre as preferências

dos atores políticos (atuais) e os ministros (indicados por forças políticas do passado). Nessa perspectiva, o tribunal, como instituição, não seria necessariamente contramajoritário ou majoritário: sua atuação a favor ou contra o que a maioria governante pretende dependerá do grau de congruência entre suas preferências e as preferências dos demais atores, argumento este que será melhor desenvolvido no decorrer deste trabalho, especialmente, ao tratar sobre o papel do Poder Judiciário na governabilidade. Argumento semelhante, desta vez referindo-se ao Brasil e ao Supremo Tribunal Federal, fora feito por Pogrebinschi (2011).

Avançando no tema, Ackerman (200), aduz que uma nova (ou moderna) teoria da separação dos poderes deve possuir três ideais de legitimação, quais sejam: a) democracia, servindo, pois, para impedir um projeto populista de autogoverno; b) competência profissional; c) proteção e ampliação dos direitos fundamentais, que servem de anteparo de proteção à ditadura da maioria, conforme já mencionado, à luz de uma suprema corte atuante e independente. Ato contínuo, apoiando um regime político de parlamentarismo limitado como melhor forma de explorar a separação dos poderes, aperfeiçoando o funcionamento do poder judiciário e da burocracia estatal.

Ackerman parece estar motivado a encontrar uma forma em que a separação dos poderes possa fluir com mais facilidade, evitando uma burocracia política para governar, típica, ao seu ver, do sistema presidencialista. Neste sentido, menciona como um dos principais perigos, especialmente nas democracias liberais latinas, seria o chamado colapso constitucional, ou “pesadelo de Linzian”, em irônico tributo ao seu amigo Juan Linz.

Assim, ao adotarmos de maneira acrítica o sistema presidencialista norte-americano como referência, corremos o risco de possuímos presidentes com tendências autoritárias frustrados pela necessidade de incontáveis negociações com o Congresso. No Brasil, especialmente Sérgio Abranches alertou para o problema da governança no chamado presidencialismo de coalizão, que também será melhor debatido no capítulo sobre governabilidade.

Desta forma, vejamos trecho do pensamento de Ackerman (2021, p. 21) que, em apertada síntese, transmite a mensagem levada pelo autor:

(...) se você for atraído pela legitimidade democrática superior de um sistema parlamentarista (limitado por mecanismos que asseguram a estabilidade do gabinete), então você encontrou outra razão para rejeitar uma separação de poderes no estilo estadunidense entre presidente e congresso.

Para entender o porquê, retorne-se ao pesadelo de Linz e sejam consideradas as circunstâncias sob as quais ocorrerá com maior probabilidade: um presidente carismático, afirmando que a sua eleição representa “um mandato” do povo para mudanças massivas, em confronto com um congresso questionador que rejeita as iniciativas do Presidente, mas que não consegue se unir para apresentar as suas próprias contrapropostas. Em resposta, o presidente convoca o exército para dissolver o congresso, que rejeita as suas iniciativas e inaugura uma nova era de paz, prosperidade, e solidariedade nacional, com uma forte ênfase nesse último item.

O trecho escolhido não foi por acaso. Na verdade, em muito se assemelha ao período de crise de governança que estamos enfrentando. Desta forma, Ackerman oferece, por assim dizer, algumas medidas de estabilização: i) evitar a criação de pequenos e irrelevantes partidos; ii) instituir o chamado “voto construtivo de não confiança”. Sob este sistema, a oposição parlamentar não pode rejeitar o gabinete simplesmente porque não gosta do que ele está fazendo.

Ademais, no que seria importante ao nosso estudo, Ackerman defende que uma Corte Constitucional funcione como guardião de primeira linha dos direitos fundamentais, no exercício do judicial review, especialmente no liberalismo de laissez-faire.

Conforme Abboud e Oliveira (2014), para além da discussão sobre a viabilidade ou não do modelo proposto por Ackerman, o elemento mais significativo projetado pelo texto aparece na mensagem, implícita em todo o argumento do autor, de que a engenharia constitucional que preside a concepção de separação de poderes não pode ser pensada como uma máquina com engrenagens fixas que, com o tempo, acabam por se tornar obsoleta. Ao contrário, à luz da complexidade contemporânea, esse arranjo político deve estar sujeito a revisões periódicas que podem levar a transformações profundas no modo como cada elemento desse sistema se relaciona com os outros e como se estabelecem mecanismos de controle.

Neste sentido, conforme Conrado Hübner Mendes (2011), não faz mais sentido encarar a separação de poderes de forma tão estática, que imunize os atos do Executivo ao controle judicial. Para o autor, isto sequer foi cogitado pelos primeiros idealizadores do sistema *de checks and balances*, e muito menos, por óbvio, faz sentido ser defendido agora. A legitimidade de uma decisão pública, de qualquer dos três Poderes, portanto, deve ser dinâmica e depende da argumentação empregada para justificá-la. Dessa forma, ainda que determinadas funções sejam típicas de um Poder específico, pode ser necessário uma intervenção circunstancial de um dos outros Poderes nessa atribuição, em virtude de características específicas do caso concreto.

O ponto deste capítulo, portanto, é defender as instituições, dada sua importância vital para a sobrevivência da democracia constitucional, e em especial, a Corte Constitucional, em nosso caso, o Supremo Tribunal Federal, objeto deste trabalho. Isto porque, conforme aduz Varol (2015), é comum que líderes autoritários, para maquiarem seus regimes com legitimidade e legalidade, utilizem uma retórica de Estado de Direito, democracia e constitucionalismo para implementar reformas que chamam de democráticas, mas que, em verdade, contêm medidas antidemocráticas ou de restrições democráticas. Sem essas verificações – especialmente do judiciário - os autocratas podem mais facilmente violar a direitos de seus oponentes e liberdades civis, especialmente aqueles relativos à liberdade de expressão, liberdade de mídia, assembleia e associação.

Portanto, controles horizontais, direitos e liberdades, e o sistema eleitoral são características mutuamente constitutivas da democracia. Assim, um ataque a qualquer um deles representa uma ameaça para os outros. A integridade das eleições depende de verificações horizontais e de sólida proteção de direitos. Os direitos, por sua vez, dependem de judiciários independentes, o Estado de Direito e a responsabilização proporcionada pelas eleições.

Enfraquecer qualquer uma dessas instituições ou procedimentos reduz as restrições sobre poder executivo e, portanto, cria oportunidades para um autocrata agarrar mais. A metáfora da "ladeira escorregadia" tem uma lógica: uma vez desrespeitadas certas regras e normas democráticas, prepara-se o terreno para o próximo ataque: agora mais rápido e fácil.

### **2.1. O Desenho Institucional das Constituições Contemporâneas: Motivações Endógenas Para a Ascensão Judicial e suas Idiossincrasias.**

Continuando, tem-se como justificativa para os fatores endógenos que justificam a ascensão do Supremo Tribunal Federal, primeiramente, a natureza ambiciosa da Constituição, que, desconfiado do legislador, transcendeu os temas próprios constitucionais e regulamentou de maneira pormenorizada e obsessiva um amplo campo das relações sociais, econômicas e públicas, numa espécie de compromisso maximizador (VIEIRA, 2018, p. 166).

A segunda justificativa se refere a arquitetura institucional da Constituição. Neste sentido, as funções atribuídas ao STF pela nossa Constituição são funções que, na maioria das democracias contemporâneas, estão divididas em, pelo menos, três tipos de instituições: tribunais

constitucionais, tribunais de recursos e tribunais de primeira e última instâncias em casos envolvendo altas autoridades. O STF exerce todas estas três funções.

O Brasil, portanto, seguiu esse movimento global de expansão do Judiciário. Neste sentido, conforme aduzem Barbosa e Carvalho (2020):

O Brasil, em 1988, conformou no seu desenho constitucional a junção de dois modelos de revisão judicial, o modelo americano e o modelo concentrado kelseniano, que no desenho original era exercido por um órgão administrativo alheio aos três poderes, mas que no Brasil ficou a cargo do mesmo órgão ao qual coube o tipo de revisão norte-americana. Surgiu assim, o atual Supremo Tribunal Federal. Entretanto, esse modelo não surgiu aleatória nem acidentalmente. O histórico nacional de rupturas democráticas e de instabilidade política teve papel principal na dotação de poder da nossa suprema corte<sup>5</sup>.

Esta expansão, não obstante, vem sendo motivo de críticas. Ademais, ressalta-se, desde logo, que combater o Supremo Tribunal Federal é atacar a Constituição de 1988 e o pacto democrático firmado. Neste ponto, criticar honestamente o Supremo Tribunal Federal é um esforço cívico, de quem quer preservar e aprimorar a instituição. A crítica, pois, pressupõe a existência do STF, com autoridade, legitimidade e força para exercer sua missão constitucional.

Reza a lenda que, no final do século XVIII e início do XIX, a frase “independência judicial” infundiu medo no coração de muitos americanos, especialmente aqueles associados ao movimento antifederalista Robert Yates, por exemplo, escrevendo sob o pseudônimo de “Brutus”, escreveu com horror sobre a proposta de independência do judiciário, mencionando que “a Constituição tornou os juízes independentes, no sentido mais amplo da palavra, e que, agora, não há poder acima deles, para controlar qualquer uma de suas decisões, assim como não há autoridade que possa removê-los, e eles não podem ser controlados pelas leis da legislatura. Em suma, eles são independentes do povo, da legislatura e de todo poder debaixo do céu, e os homens colocados nessa situação geralmente logo se sentirão independentes do próprio céu”<sup>6</sup>.

Alexander Hamilton, como persuasor-chefe do período de ratificação constitucional, forneceu uma refutação a essas críticas alarmistas do projeto proposto para o judiciário federal.

---

<sup>5</sup>BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2020.

<sup>6</sup>*Letters of Brutus*, XV, N.Y. J., March 20, 1788, reprinted in *THE COMPLETE ANTI-FEDERALIST* 186–89 (Herbert J. Storing ed., 1981) (emphasis added)

Em um ensaio que agora nos referimos como Federalista nº 78, Hamilton defendeu vigorosamente a importância da independência judicial para o estado de direito e para a integridade de nossa Constituição escrita. Hamilton enfatizou que o Poder Judiciário, justamente por sua independência estrutural, era o único poder posicionado para atuar como guardião da Constituição. Direitos e proteções constitucionais, raciocinou Hamilton, seriam seguros – ou pelo menos mais seguros dadas as alternativas – com um judiciário afastado das pressões públicas<sup>7</sup>.

No entanto, há advertências – significativas – no ensaio de Hamilton. Isto porque, conforme o autor, o judiciário deveria exercer seu poder de um modo particular, separado e distinto da política e dos ramos políticos. Se os tribunais se tornarem simplesmente mais um braço da política partidária, alertou Hamilton, as consequências para a liberdade e para o estado de direito seriam assustadoras de se contemplar. Assim, caso essas advertências de Hamilton fossem realizadas, a independência judicial não só estaria ameaçada, como se tornaria ameaçadora.

Ou seja, sob certas condições, a independência judicial – como Brutus, Jefferson e os antifederalistas temiam – tornar-se-ia perigosa e destrutiva para o sistema constitucional americano. Neste sentido, Jack Balkin (2020) argumenta, em recente obra, que atualmente, no caso do para o sistema democrático norte-americano, estar-se-ia testemunhando as mesmas condições que tornam a independência judicial potencialmente perigosa e destrutiva.

Coletivamente, Balkin se refere a essas condições como “podridão constitucional”, marcado pelo visível e identificável “retrocesso nas normas e instituições democráticas e republicanas” que geralmente é indicativo da morte iminente de um regime constitucional e do nascimento de outro. Neste sentido, a podridão constitucional estaria relacionada com a polarização, o partidarismo, a captura judicial e a tendência de aumento da supremacia judicial (HOLLIS-BRUSKY, 2021).

Partindo deste pano de fundo, far-se-á a distinção entre termos bastante utilizados ultimamente, e que explica, cada um a seu modo, a ascensão e possível degeneração do Poder Judiciário, quais sejam: judicialização da política e ativismo judicial.

O termo judicialização da política ganhou projeção em volume organizado por Torbjörn Vallinder e Chester Tate. Para Vallinder (1995, p. 13), a judicialização da política refere-se à

---

<sup>7</sup> *THE FEDERALIST NO. 78, at 432–40 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed., 1999)*

“infusão da tomada de decisão judicial e de procedimentos tipicamente judiciais em arenas políticas em que anteriormente não estavam presentes”. Portanto, refere-se a um processo social onde o Juiz-Estado é instado a resolver as mais variadas questões, desde contendas entre vizinhos na seara privada a questões políticas no âmbito da esfera pública.

Neste sentido, uma das principais consequências dessas transformações tem sido a judicialização de políticas – a dependência cada vez mais acelerada de meios judiciais, para abordar os principais dilemas morais, questões de políticas públicas e controvérsias políticas. “Armadas” com esse novo procedimento de revisão judicial, supremas cortes nacionais frequentemente são chamadas para resolver um amplo leque de assuntos, incluindo liberdade de expressão e de religião, direitos de privacidade e igualdade e políticas públicas sobre propriedade, comércio, educação, imigração, trabalho e proteção ambiental (Hirschl, 2008).

A judicialização da política, portanto, é a sequência desse processo. No caso do Brasil, por exemplo, conforme Barbosa e Carvalho (2016), o poder constituinte originário potencializou o Supremo Tribunal Federal ao dotá-lo com dois tipos de controle de constitucionalidade, ampliando assim o leque das instituições que podem acioná-lo, além de estabelecer a Suprema Corte como última voz sobre o Texto Constitucional.

Há diversos estudos sobre a excessiva judicialização da política no Brasil. Todavia, este fenômeno não é algo que esteja acontecendo somente no âmbito doméstico, representando um fenômeno mundial<sup>8</sup>. Como observa Ran Hirschl (2006, p. 721), mesmo países como Canadá, Israel, Grã-Bretanha e Nova Zelândia, conhecidos como os últimos bastiões da soberania parlamentar, há bastante tempo aderiram ao modelo da constitucionalização e têm passado pelo fenômeno da judicialização.

Além disso, aduz Lunardi (2019, p.03) que a atuação dos tribunais constitucionais, nesses contextos políticos, também seria inerentemente político, pois, além de resolver disputas jurídicas específicas, as cortes também acabariam por definir, em conjunto com os demais Poderes Constituídos, a forma como a Constituição deve ser entendida, auxiliando a estabelecer a identidade política de uma comunidade. Ademais, mediante o controle de constitucionalidade, a

---

<sup>8</sup> Em artigo publicado em 1994, Torbjörn Vallinder já mostrava que a judicialização da política era um fenômeno que estava acontecendo, em geral, no mundo inteiro.

Corte Constitucional atuaria a partir de um forte componente discricionário, escolhendo entre duas ou mais opções interpretativamente e igualmente viáveis politicamente<sup>9</sup>.

Um terceiro aspecto da atuação política da corte, desta vez aduzida por Mendes (2010, p. 34-35), diz respeito ao fato de que ela age estrategicamente, no sentido de avaliar o impacto de suas decisões, chegando a antecipar possíveis reações dos diversos atores políticos, de modo a viabilizar a sua eficácia.

A par disso, Ran Hirshl (2006, p. 723) diferencia três categorias amplas de judicialização da política: a) a difusão do discurso, do jargão jurídico, das regras e dos procedimentos jurídicos na esfera pública, nos fóruns e nos processos de formulação de políticas; b) a judicialização da formulação de políticas públicas por meio de revisão judicial ordinária; e c) a judicialização da “política pura”, ou seja, a transferência para os tribunais de assuntos de natureza política e a sua significância, incluindo a legitimidade do regime central e as questões de identidade coletiva que definem políticas inteiras.

Conforme afirma Ran Hirshl (2006, p. 727), a judicialização da política pura ou da megapolítica (controvérsias políticas centrais que definem políticas inteiras) inclui, por exemplo: a judicialização de processos eleitorais; a revisão judicial de prerrogativas do Poder Executivo no planejamento macroeconômico e questões de segurança nacional; a corroboração judicial da transformação do regime; e, sobretudo, a judicialização da identidade coletiva formativa, que inclui o processo de construção da nação e lutas políticas pela própria definição, ou seja, a razão da própria política. Essa seria a judicialização da política no mais alto grau.

Para Hirshl (2006, p. 727), considerando uma análise comparativa entre os diversos países do globo, atualmente, essa forma de judicialização da política, mais frequentemente do que antes, é apoiada, implícita ou explicitamente, por poderosos atores políticos, o que mostra a transição para uma espécie de “juristocracia”. Por diversas vezes, questões de megapolítica ou política pura não possuem diretrizes constitucionais. Em tais situações, os juízes constitucionais têm de basear as suas decisões naquilo que seria melhor para a sociedade ou para a nação e, nesse campo da opção política, não há nada que indique que a sua decisão seja qualitativamente superior à do Executivo e à do Legislativo (HIRSCHL, 2006, p. 752).

---

<sup>9</sup> Neste ponto, menciona-se que doutrinadores como Ronald Dworkin e, especialmente em âmbito nacional, Georges Abboud, Lênio Streck, dentre outros, refutam a existência deste componente discricionário no Direito, à luz de uma Teoria da Decisão Judicial, de modo que o Direito, em todo caso, comportaria apenas uma resposta correta.

A hipótese de Hirschl, portanto, é de que ao longo das últimas duas décadas, a judicialização da política se estendeu muito além da judicialização agora “padrão” da formulação de políticas públicas, como apontado por Dahl, inicialmente, para abranger questões de política pura – processos e resultados eleitorais, justiça restaurativa, legitimidade do regime, prerrogativas executivas, identidade coletiva e construção da nação, ao que ele chama de macropolítica, marcando a transição de democracia para “juristocracia”. Dentre vários fatores, três em especial ganham destaque como cruciais: a existência de um marco constitucional que promova a judicialização da política; um judiciário relativamente autônomo que é facilmente seduzido a mergulhar em águas políticas profundas; e, sobretudo, um ambiente político propício à judicialização da política (HIRSCHL, 2008, p.19).

Assim, do ponto de vista da democracia representativa, a judicialização da política pura ou da megapolítica seria extremamente problemática, na medida em que a legislatura abdica da sua função de deliberar e a entrega aos tribunais. Essa conduta, que transfere a responsabilidade da decisão política para o Judiciário, pode beneficiar um interesse de curto prazo dos políticos – de evitar decisões impopulares e perder apoio eleitoral – às custas da sua responsabilidade política e da legitimidade democrática (HIRSCHL, 2006, p. 752). Este ponto, ademais, será melhor analisado no capítulo seguinte.

Por sua vez, o ativismo judicial refere-se à própria atuação dos próprios juízes e tribunais em geral e, quanto à atuação da Suprema Corte em específico, quando esta ultrapassa a tênue linha que separa as competências dos três poderes da República (BARBOSA, CARVALHO, 2016).

Assim, conforme Grostein (2019, p 21), o ativismo judicial se refere a uma categoria doutrinária, isto é, uma expressão cunhada pela literatura especializada a partir do exame de precedentes judiciais. Não se trata, pois, de expressão com cunho normativo. Trata-se, portanto, de um adjetivo que, a depender do significado adotado, confere certa característica ao objeto, que sempre será uma decisão judicial.

Neste sentido, Barbosa e Carvalho (2016, p.10), conceituam o ativismo judicial como um “desvirtuamento da função julgadora, indo para além de seus limites institucionais, sendo, pois, a terceira etapa de uma cadeia de três: 1) empoderamento institucional com autorização dos incumbentes; 2) aumento das demandas judiciais em função desse empoderamento e 3) aumento

ou surgimento de um ativismo judicial, em face do aumento do empoderamento e do aumento das demandas judiciais”.

Não obstante, conforme aduzem Abboud e Mendes (2019, pp 03-05):

(..) não podemos confundir o ativismo judicial com algumas posturas judiciais que, no século XXI, sob a égide da Constituição de 1988, são perfeitamente legítimas. Destacamos: i) o controle dos atos do Legislativo e do Judiciário, quando eles se mostrarem contrários, formal e/ou materialmente, ao texto constitucional e às leis; ii) a atuação contramajoritária do Judiciário para proteger direitos fundamentais contra agressões do Estado ou de maiorias oriundas da própria sociedade civil e iii) atuação normativa do STF na correção da ação da omissão legislativa nas hipóteses constitucionalmente autorizadas, e.g., mandado de injunção (...)

O conflito judicial torna-se, assim, do ponto de vista ontológico, um embate de ideologias ou visões de mundo. Diferenciar bom ou mau ativismo, seja de um ponto de vista progressista ou conservador, consiste em cultivar uma visão equivocada acerca do tema, que nada tem a esclarecer. No Estado Constitucional, pode-se divergir sobre aspecto políticos; contudo, na solução de questões jurídicas, não deveria haver discordância acerca da origem de toda e qualquer decisão judicial: as leis e a Constituição Federal. Qualquer outra coisa é, como adiantamos acima, discricionariedade, o último tópico desse ensaio. O ativismo judicial é, pois, uma postura discricionária do Poder Judiciário, que redundará em uma ingerência insidiosa frente ao Legislativo e ao Executivo.

Neste sentido, Vieira (2008), chamando a atenção para o protagonismo do Supremo Tribunal Federal em decidir questões geralmente ligadas à arena legislativa, cunhou o termo supremocracia. Não obstante, quando analisou o que chamou de “supremocracia”, Vieira (2008) descreveu a concentração de poderes nas mãos do STF como instituição.

Assim, conforme Vieira (2018, p.162), supremocracia seria:

o poder sem precedentes conferido ao Supremo Tribunal Federal para dar a última palavra sobre as decisões tomadas pelos demais poderes em relação a um extenso elenco de temas políticos, econômicos, morais e sociais, inclusive quando essas decisões forem veiculadas por emendas à Constituição. A supremocracia é uma consequência da desconfiança na política e na hiperconstitucionalização da vida brasileira. Sua arquitetura está baseada na concentração de três funções jurisdicionais nas mãos de uma única corte, assim como na criação de canais de acesso direto aos atores políticos para provocar a jurisdição do Tribunal.

Esta crítica, com o tempo, tornou-se mais sofisticada. Atualmente, analisa-se como uma ação de um único ministro da Suprema Corte poder influenciar no processo político decisório, atuando sobre a dinâmica política de forma individualizada e descentralizada, a que se chama de “ministrocracia” (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018). A ideia central da “ministrocracia” seria que,

em vários momentos importantes, a política nacional foi, em boa medida, moldada por ações judiciais estritamente individuais, que não chegaram a passar (ou não passaram em tempo hábil) pelo Supremo como instituição colegiada. Liminares individuais seria, pois, a face mais visível do problema. Contudo, não esgotam, ainda, os recursos que os ministros do Supremo têm para afetar a política.

Sofisticando ainda mais a discussão, crítica semelhante, fora feito por José Mário Wanderley Gomes Neto e Flávia Danielle Santiago Lima (2018, p.742), ao tratar sobre os superpoderes do Presidente do STF, podendo este, a partir de uma decisão monocrática, proferir uma decisão em dissonância com as manifestações anteriores do próprio Tribunal, cujos efeitos se estendem por considerável período, sem a possibilidade de manejo de recurso pelo titular privativo da competência constitucional sobre o tema.

Ressalta-se, ainda, que os poderes de agendamento, no entanto, não estão totalmente concentrados nas mãos dos presidentes do Tribunal e das turmas. Os relatores são os primeiros guardiões dos processos decisórios colegiados do Tribunal, pois os casos só serão encaminhados para julgamento quando o relator sinalizar que seu resumo dos fatos e seu parecer estão prontos para serem apresentados aos demais Ministros. Mais uma vez, o cronograma do julgamento não segue nenhuma ordem e não há prazo para um relator apresentar um caso para julgamento (ARGUELHES et al, 2015, p. 05).

Além, disso, outros problemas podem ser apontados, como a possibilidade de pedido de vista. Neste sentido, além do poder de decidir, revela-se também a discricionariedade sobre a gestão dos processos judiciais. Em regra, a formação da pauta está a cargo do Presidente do STF. E os Ministros, na qualidade de relatores dos processos em tramitação, decidirem estrategicamente o que e quando levar a julgamento, individual ou coletivamente. Assim, um único Ministro também pode influenciar a formação da pauta (agenda), isto é, a ordem segundo a qual as questões seriam decididas (NETO; LIMA, 2018, p. 743).

Ademais, a retenção da capacidade decisória do colegiado protagonizada pelos Ministros em favor de si próprios parece ter evoluído para algo até então não visto no STF: começaram a surgir revisões também individuais, protagonizadas pela Presidência ou pelos Relatores, contra as ordens monocráticas tomadas em processos com potencial de causar problemas interinstitucionais junto ao Legislativo e ao Executivo. Os Ministros deixaram de pautar no ambiente coletivo os

recursos direcionados contra as liminares individuais e passaram a julgá-los, também, monocraticamente, atraindo para o Supremo uma série de críticas (DOS REIS, MEYER, 2021, p. 409).

Outro problema, ainda, passa a ser a questão da gestão tempo, que mais uma vez, é feita de forma discricionária. Fala-se, neste sentido, em “virtudes passivas”, que seria uma técnica institucional que permitiria ao juiz, no exercício de sua discricionariedade, agir estrategicamente para retardar a análise de questões problemáticas até o momento em que a Corte se dispôs a tratá-los, sem nenhum compromisso com os princípios, nem com o sistema democrático (LIMA; GOMES; BARBOSA, 2018, p. 23).

As virtudes passivas, portanto, seriam argumentos jurídicos que dão ao tribunal a possibilidade de evitar a apreciação de um caso que lhe tenha sido remetido. Assim, pode afirmar a sua competência para decidir, a ausência de legitimidade ativa do requerente, a “falta de maturidade” do caso, recorrer à doutrina das “questões políticas”, entre outros argumentos (LIMA; GOMES; BARBOSA, 2018, p. 26).

Neste ponto, portanto, faz-se uma importante ressalva: o ativismo judicial, que em sua forma majoritária ocorre a partir de uma ação positiva (comissiva), também pode ocorrer de uma ação negativa, a partir de uma atitude omissiva (ABBOUD, 2019).

Neste sentido, este tópico inicia uma (vasta) discussão sobre as idiosincrasias decorrentes desta ascensão institucional deste agora “supremo protagonista”, a partir das motivações endógenas que justificaram esta ascensão. Não obstante, ressalta-se que em nosso modelo nacional, o Judiciário é inerte, implicando dizer, portanto, que é preciso que outros órgãos o provoquem. Em outras palavras, o notório processo de expansão de poder da Suprema Corte não poderia ter se desenrolado a partir de uma disputa crua e direta entre instituições por poder decisório, somente a partir de uma motivação endógena.

Neste sentido, a ascensão do Poder Judiciário passa, também, por razões exógenas, ou seja, de forma da instituição do Poder Judiciário. Em outras palavras, a ascensão do Poder Judiciário surge também como resultado contingente de um encadeamento de decisões estratégicas desses diferentes atores em um contexto político institucional mais amplo (BOGÉA, 2021, p.27). Portanto, conforme aduz Bogéa (2021, p.68):

O acionamento do Judiciário e, em especial, um comportamento judicial mais incisivo, dependerá sempre da existência de suporte político. Uma corte somente tem condições de atuar de forma autônoma e efetiva quando incentivada por atores externos a ela. Nesse sentido, não se pode desconsiderar que a expansão do poder judicial não ocorre propriamente em detrimento de outros poderes, mas antes pode ocorrer de ações e omissões intencionais desses mesmos atores, a partir de seus interesses mais difusos.

Esta é, pois, a hipótese da *simbiose institucional*, defendida por Bogéa (2021, p.72). Caso esta hipótese seja verdadeira, questiona-se: o que levaria um poder político eleito a permitir que um poder não eleito possa interferir de forma definitiva sobre suas ações? Por que Legislativo e/ou Executivo dotam o Judiciário com um poder institucional (poder normativo) tão forte? Será que isso era desejado e/ou previsto? Buscar responder estes questionamentos será o objeto do capítulo a seguir.

### **3. DA RELAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA COM O SISTEMA POLÍTICO: GOVERNABILIDADE E RAZÕES EXÓGENAS DA ASCENSÃO JUDICIAL.**

*Definitivamente, a conhecida interpretação sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, que sustenta que a governabilidade do país depende do sucesso de acordos e alianças majoritárias entre o Executivo e o Legislativo, deve ser estendida de modo a abranger também o Judiciário (POGREBINSCHI, 2011, p.09)*

Embora muito presente na literatura institucionalista brasileira, o termo governabilidade é por vezes utilizado de forma pouco rigorosa no debate acadêmico, levando a conclusões também pouco precisas sobre o papel das instituições e dos atores na produção de resultados observáveis pela ciência política, como a estabilidade democrática e a produção de reformas.

Na Ciência Política, o debate institucionalista sobre a governabilidade buscou suas causas nas características institucionais mais fundamentais, tendo em vista o predomínio da opção presidencialista no processo de redemocratização dos países latino-americanos. Assim, os estudos entre as décadas de 1980 e 1990 reforçaram a ideia de que a hipertrofia do Poder Executivo, em detrimento da participação do Legislativo na tomada de decisões e do Judiciário no controle do governo, seria uma consequência natural e necessária desta opção institucional. Neste contexto, o conceito de governabilidade parecia estar associado à capacidade que o Executivo possuiria de impor sua vontade aos outros poderes.

Propõe-se como ponto de partida para este trabalho a definição do conceito de governabilidade como a existência de mecanismos institucionais no centro político do sistema para a produção das decisões sempre que desejado ou necessário. Em vez de uma contingência, a governabilidade passa a ser tratada como uma função do arranjo institucional vigente em determinado local, durante um determinado período, de forma independente das escolhas estratégicas dos atores políticos.

Desta forma, conforme Viana e Oliveira (2018, p.15), “quando se diz que um sistema político possui maior ou menor governabilidade, refere-se à disponibilidade de mecanismos para gerar coordenação e mobilização de atores-chave em cada arranjo institucional, permitindo que o centro decisório seja capaz de tomar decisões, tudo o mais mantido constante”.

Neste sentido, um sistema político pode possuir uma ampla governabilidade e, ainda assim, sofrer com paralisias decisórias ou reduzidas taxas de sucesso, caso as escolhas dos operadores desse sistema político não considerem os incentivos produzidos por seus mecanismos de funcionamento. É comum que a crônica jornalística discuta crises políticas por meio de referências à governabilidade, embora à luz da distinção conceitual acima, trate-se de crises de governança.

A governabilidade é, portanto, condição necessária – mas não suficiente – para que um dado sistema político funcione como se espera. No núcleo do presidencialismo de coalizão brasileiro está o chefe do Executivo, imbuído da complexa missão de governar mediante a formação de maiorias parlamentares ancoradas por alianças partidárias no Congresso Nacional. Assim, o gerenciamento da coalizão torna-se condição fundamental para o sucesso do governo.

Neste sentido, revisitando brevemente a relação executivo-legislativo e questão da governabilidade da coalizão no Brasil, tem-se que, na experiência brasileira, sobretudo no cenário pós Constituição de 1988 que inaugura a retomada do regime democrático no país, um primeiro diagnóstico realizado sobre o tema foi o de que o governo brasileiro não conseguiria ou encontraria pela frente sérios obstáculos e barreiras para atingir esse fim, ou seja, a governabilidade, especialmente à luz do diagnóstico de Linz (1991) que atentava para os problemas da adoção do sistema presidencialista.

A combinação entre o sistema presidencialista, a representação proporcional de lista aberta e a estrutura federalista adotada minariam qualquer chance de o Executivo, de acordo com esses especialistas, conquistar o apoio dos membros do Legislativo para aprovar sua agenda de políticas.

De um lado, o sistema de representação proporcional de lista aberta incentivaria a competição entre os atores políticos e favoreceria o comportamento individualista dos mesmos, uma vez inseridos no interior do Legislativo. Nesse cenário, os partidos políticos não

encontrariam as forças necessárias para disciplinar seus membros e o apoio ao governo ficaria comprometido (VIANA; OLIVEIRA, 2018).

Apesar do delineamento e explicações trazidas por essa primeira vertente de autores para explicar a não governabilidade no Brasil, Figueiredo e Limongi (1999, 2007) inauguraram no final dos anos 90 e no início dos anos 2000 uma nova agenda de estudos baseada em evidências empíricas que daria conta de mostrar não só a governabilidade existente no sistema político brasileiro, mas também como esta governabilidade seria construída mediante ação conjunta entre os membros do Legislativo e do Executivo.

O principal argumento e demonstrações empíricas trazidos pelos autores e, posteriormente por outros pesquisadores (AMORIM; SANTOS, 2003; DINIZ, 2005; FREITAS, 2010), é o de que a centralização do poder decisório na figura do presidente, quando combinada com a estrutura e organização dos trabalhos no interior do Legislativo geraria os incentivos para que o Executivo voltasse o seu olhar para os membros do Legislativo em busca de apoio para sua agenda de políticas.

Instrumentos como: o poder de agenda concedido aos presidentes tanto da Câmara, quanto do Senado; bem como os poderes de coordenação embutidos na figura dos líderes partidários e as regras internas do processo decisório no interior do Legislativo brasileiro não dariam outra alternativa ao presidente brasileiro a não ser a opção de buscar o apoio dos parlamentares para garantir a governabilidade. Os dados de disciplina partidária, bem como os dados de sucesso e dominância apresentados por Figueiredo e Limongi (1999, 2007) seriam as principais evidências empíricas existentes não só da governabilidade do sistema, como também da interação entre o Executivo e o Legislativo para a construção dessa governabilidade.

É em cima dessas evidências, ou seja, das altas taxas de sucesso do Executivo e das altas taxas de disciplina partidária do Legislativo apresentadas pelos autores que o termo “Presidencialismo de Coalizão”, cunhado inicialmente por Abranches (1998), voltou a ganhar destaque nas pesquisas sobre a governabilidade do sistema político brasileiro.

Neste sentido, um traço marcante destas tradições, como pode-se notar, é o silêncio quase absoluto quanto ao papel do Poder Judiciário como fator explicativo relevante para dar conta da funcionalidade ou disfuncionalidade do sistema. Em outras palavras, o Poder Judiciário era muito pouco levado em consideração nos estudos sobre a governabilidade do sistema político brasileiro.

Não obstante, de maneira preliminar, Pereira e Melo (2012) apontaram, ainda que de maneira tímida, para o papel do Poder Judiciário como aspecto de relevo para explicar o funcionamento do presidencialismo brasileiro. Em obra posterior, os autores aprofundam este argumento, mencionando, pois, que a literatura vinha falhando ao focar exclusivamente nas relações Executivo-Legislativo, deixando de incorporar modelos de interação estratégica entre as demais instituições (MELO; PEREIRA, 2013, p. 09).

Desta forma, diante do fenômeno da judicialização da política e do aumento do poder de revisão judicial das cortes constitucionais, estas também passam a atuar como *players* dentro do intrincado jogo político. Desse modo, é imprescindível analisar a atuação dos tribunais constitucionais à luz dos estudos de ciência política sobre os *vetos players*, ainda que essas teorias sejam mais desenvolvidas em relação aos Poderes Executivo e Legislativo (LUNARDI, 2019, p.05).

Portanto, o desenho institucional da revisão judicial e o comportamento dos tribunais constitucionais no tocante ao julgamento de questões políticas moldam a própria decisão política, tanto *ex ante* quanto *ex post*. Assim, conforme aduz Lunardi (2019, p.06):

(...) as possibilidades de revisão judicial e a ameaça de derrubada de determinada política impõem que, durante o próprio processo em que a política é arquitetada, seja considerado o fator veto judicial. Isso permite, por exemplo, que partidos menores e a oposição possam barganhar importantes pontos a seu favor para a aprovação da medida. Além disso, após judicializada, a questão política também poderá ser moldada pelo Judiciário

Surge, portanto, mais espaço para que se trate do impacto (ou não) do Poder Judiciário, especialmente, à luz do viés da governabilidade do modelo institucional. Tal fato, ademais, ganhou força com o fenômeno já estudado no capítulo anterior, da judicialização da política.

Sobre o fato, portanto, surgiram duas correntes explicativas para explicar a tendência da judicialização do jogo político democrático, conforme Ferejohn, quais sejam: (2002, p.59): a) excessiva fragmentação das instâncias políticas ordinárias (hipótese da fragmentação); b) a confiança depositada nos tribunais como espaços imparciais encoraja atores políticos a transferirem controvérsias políticas à arena judicial (hipótese dos direitos). Conforme Bogéa (2021, p.59), em tese, o caso brasileiro poderia se enquadrar em ambas as hipóteses.

Segundo a hipótese da fragmentação, tal contexto tenderia a transferência de poder às cortes para resolver um problema de ação coletiva (BARBOSA, 2015). Ademais, quanto maior a

fragmentação político-partidária, maior é a tendência de empoderamento do Poder Judiciário. A saída que se tem buscado para driblar (*by-pass*) os problemas da fragmentação partidária e incertezas políticas é pela via judicial, como uma espécie de apólice de seguro. O Judiciário, portanto, que era, nas palavras de Montesquieu “quase nada”, tornou-se a Rainha do tabuleiro de um jogo de xadrez (BARBOSA; CARVALHO, 2020). Tal fato, ademais, não seria de forma alguma verdade apenas para a realidade brasileira (BENVINDO; ACUNHA, 2018).

Não obstante, conforme já fora mencionado neste trabalho, em artigo seminal, Dahl (1957) argumentara que a atuação “contramajoritária” do tribunal seria, na verdade, excepcional na prática. No caso do Supremo Tribunal Federal, é interessante ter em mente que, em geral, os dados indicam que representantes de grupos de estados poderosos têm melhores resultados na aprovação de suas demandas, e os grupos mais fracos buscam, com pouco sucesso, reparação judicial pelo que consideram ser prejudicial a eles ou que indiretamente lhes diz respeito (CARVALHO et al, 2016).

No Brasil, o desenho institucional do sistema político e a fragmentação dos partidos políticos tornam qualquer decisão no campo político-deliberativo algo extremamente complexo. Como aponta Matthew Taylor, o sistema político brasileiro possui tantas variáveis que a tomada de decisão é “intrinsecamente esclerótica” (TAYLOR, 2014, p. 73).

Os fatores que limitam ou tornam excessivamente complexa a deliberação política são, segundo o autor, os seguintes: a) um Congresso Nacional programaticamente fraco, no qual há representação desproporcional, que dá muitos poderes a Estados menores; b) um sistema partidário enfraquecido, diante do elevado número de partidos fragmentados, instáveis e regionalizados; c) a fragmentação de gabinetes presidenciais, que são usados como instrumentos para unir coalizões congressionais; d) uma burocracia estatal autosservidora, especialmente por funcionários públicos congressionais atuando em seu próprio benefício; e) um Senado com poderes incomparáveis para interferir na maioria dos domínios políticos (TAYLOR, 2014, p. 73).

Como se não bastasse, a revisão judicial acrescenta ainda mais complexidade à tomada de decisão política, bem como aumenta os seus vetos players – os atores políticos, individuais ou coletivos, cuja concordância é necessária para promulgar mudanças na política. Nesse ponto, é importante observar que determinados grupos tiveram maior poder de influência no estabelecimento das instituições formais na Constituição de 1988, assim garantido o acesso

privilegiado à Corte por determinados órgãos e atores, como legitimados ativos das ações do controle concentrado de constitucionalidade.

Essa facilidade de acesso lhes proporciona uma posição de vantagem no processo de revisão judicial, de modo que, diante da possibilidade de judicialização de questões políticas, também possuem maior poder de barganha no processo político. Essa questão institucional, consolidada a partir de um discurso de democratização de acesso à Corte Constitucional brasileira, possui grande impacto no jogo político.

Poder-se-ia afirmar, em abstrato, que quanto mais players no processo político, mais democrática seria uma decisão política. No entanto, pragmaticamente, quanto maior o número de veto players, será mais provável que, na arena política, qualquer reforma falhe e que prevaleça o status quo (TAYLOR, 2014, p. 75-76).

Desse modo, a Corte Constitucional brasileira também passa a ser considerada como um *player* pelos demais atores políticos. Nesse sentido, o STF pode ser visto como “um aliado estratégico a ser cooptado” ou como “um obstáculo a ser derrubado”, a depender do seu comportamento e do comportamento dos seus ministros. Assim, o gerenciamento desses desafios pela Corte Constitucional brasileira vai além do mero julgamento por interpretação jurídico-constitucional, pois depende de “destreza política” (MENDES, 2010, p. 33).

Ter esse *background*, portanto, é essencial para a reconstrução conceitual da independência judicial que seja útil para a análise realista do Supremo Tribunal Federal no sistema político brasileiro. A ideia, neste sentido, é que a maior parte da produção acadêmica brasileira insiste em uma estéril contraposição entre política e direito que eleva o tribunal a uma posição de neutralidade, imparcialidade e independência, diante da qual, considerações de ordem institucional não ganham espaço (BOGÉA, 2017).

Assim, tomando como premissa a ideia de governança democrática como um processo interinstitucional, em que todos os Poderes são permeáveis às ações dos demais, torna-se infrutífera uma conceituação de independência judicial como o descolamento absoluto de tribunais da política. Uma compreensão mais realista não pode olvidar do fato de que as instituições governamentais, incluindo o Judiciário, são separadas, mas compartilham poderes entre si. Se a efetividade das decisões de uma corte e sua própria sobrevivência institucional é

dependente do apoio dos outros Poderes, não é crível que esse colegiado decida fora e acima da política (BOGÉA, 2017, p.158).

Três conclusões parciais podem ser delineadas. Em primeiro lugar, um conceito realista de independência judicial nasce incrustrado em um dilema. Se, de um lado, para proteger a democracia os tribunais devem atuar de forma autônoma, decidindo questões que lhe são submetidas com base no mérito e sem levar em consideração os interesses políticos e econômicos em jogo, de outro, não devem atuar de forma excessivamente independente ao longo do tempo, sob pena de ameaçar o próprio poder de autogoverno do povo em um regime democrático (BOGÉA, 2017, p.159).

Em segundo lugar, deve-se ter em vista que o conceito de independência judicial será sempre relacional, dependendo do contexto específico em que o tribunal em questão atua. Chega-se, então, a uma terceira constatação parcial. Se temos presente que a letra da lei pode sucumbir às forças da realidade, não se faz suficiente para a conformação de um conceito realista de independência judicial a chamada independência de jure, ou seja, a consagração de dispositivos constitucionais explícitos em favor da autonomia do Judiciário. Se a independência deve ser construída e mantida na prática, devemos deslocar o foco de atenção para a independência de facto (BOGÉA, 2017, p.160-161).

Bogéa (2021, p. 61), neste sentido, argumenta que a hipótese da fragmentação, *per se*, ignora o elemento volitivo dos atores políticos, ignorando o fato de que os tribunais constitucionais apenas prosperam *quando e enquanto* estiverem apoiados na vontade política de outros atores, ou seja, a partir de uma motivação exógena, fundamentando sua hipótese de *simbiose institucional*.

A ideia fundamental para entender a hipótese da simbiose institucional é a de que o STF não se fez forte sozinho (Bogéa, 2021, p.77). Assim, aduz ser ingênua a crítica que atribui todo o fenômeno da expansão do poder de tribunais a supostos revolucionários togados (juristocracia), ou mesmo, culpar a Constituição que aumentou a quantidade de ferramentas para possibilitar a intervenção de juízes na política, sem levar em consideração que o papel que os outros atores exerceram, ao incentivar, este protagonismo do STF.

A conclusão de Bogéa (2021, p. 146-147), portanto, é de que o STF é tão poderoso quanto outros atores do ecossistema político lhe permitem e enquanto estiver apoiado de forma difusa

nessas outras forças, de forma que o uso dos mecanismos jurídicos existentes por litigantes é moldado pelo que eles percebem serem os possíveis resultados e benefícios que podem obter ao acionar o tribunal. Portanto, se a Corte retira algum benefício dessa relação *mutualista*, como parece evidente, não o faz de forma unilateral.

Neste sentido, conforme já fora mencionado anteriormente em relação a democracia, estabelecer explicitamente em seu texto que o Judiciário será independente, não constitui, *per se*, uma garantia minimamente sustentável de que todos esses tribunais não serão alvo de ataques se decidirem de forma contrária aos interesses de outros atores políticos, ainda que não se possa deixar de lado a importância de dispositivos formais que buscam consolidar a independência judicial no ordenamento jurídico.

Independência, não obstante, não significa isolamento. O Judiciário é parte integrante de um sistema político composto por uma série de instituições interdependentes. Isso demanda um deslocamento conceitual da noção de independência judicial para o terreno mais realista da independência de facto, que se preocupa com o funcionamento das instituições no mundo real.

Ademais, uma suposta independência judicial plena, em sociedades polarizadas, pode facilmente levar a situações de *Court-Curbing*, ou seja, tentativas pelo Legislativo de limitar o poder judicial, através de uma posição mais hostil. Assim, o descontentamento da população com o Tribunal, mediado pela hostilidade do Congresso, cria um incentivo para o Tribunal exercer autocontrole. Quando o Congresso é hostil, o Tribunal usa a revisão judicial para invalidar os atos do Congresso com menos frequência do que quando o Congresso não é hostil ao Tribunal (CLARK, 2016).

Neste sentido, a hostilidade do Congresso, através de ataques em relação ao judiciário, indica falta de legitimidade judicial e prestígio público. Em particular, os juízes acreditam que os ataques legislativos ao Tribunal são sinais de falta de apoio público ao Tribunal. Assim, enquanto os juízes têm suas próprias informações sobre a opinião pública e a Corte, eles podem, e o fazem, atualizar suas convicções observando a atividade política relativa ao Tribunal (CLARK, 2016, p. 973).

Em sentido semelhante, Helmke (2010), ao testar algumas variáveis—como a fragmentação política, a existência de proteções constitucionais às cortes, a extensão do poder judicial e o nível de desenvolvimento econômico do país considerado — concluiu que o fator

isolado mais importante para se prever a ocorrência de crises judiciais é o grau de legitimidade popular alcançado pelo judiciário. Tal fato, ademais, é preocupante: em sociedades altamente polarizadas como a brasileira, e com ataques maciços e frequentes a Corte Constitucional, a legitimidade popular do Supremo Tribunal Federal perante determinada parcela da população está em notória crise.

Continuando, uma legislação *Court-curbing* é definida como uma proposta legislativa para restringir, remover ou limitar o poder judicial (CLARK, 2016, p. 978). Portanto, é um grau maior de hostilidade/agressividade do que o mero efeito *backlash*, que seria tão somente um contra-ataque isolado do Legislativo referente a alguma decisão do judiciário, como ocorreu no caso da vaquejada (DA SILVA BELO, 2019). Ou seja, o *Court-Curbing* não se trata de mera interação entre os Poderes Judiciário e Legislativo, de ação e reação, mas sim de uma verdadeira proposta de limitar o poder judicial, diminuindo seu poder como instituição.

Assim, apesar do isolamento nominal da Suprema Corte em relação ao povo, os juízes têm forte incentivos para se preocuparem com a sua posição pública. Eles reconhecem que a erosão do apoio público e da legitimidade institucional tem consequências negativas para o Poder do Tribunal e integridade institucional. Os juízes corroboram a alegação de que uma perda de público apoio leva a uma erosão da legitimidade institucional que afeta negativamente a eficácia do Tribunal como instituição. No caso do Brasil, isto ficou claro com o apoio inicial do Supremo Tribunal Federal ao que se chamou de “combate à corrupção”, operacionalizado pela operação lava-jato.

Ainda, o protagonismo do Supremo e do Judiciário como um todo, no cenário político brasileiro, vem sendo, notoriamente, alvo de inúmeras reações, seja por parte do Legislativo, mas também, mais recentemente, por parte do Executivo, que discutem formas de controle das atividades do STF. Algumas dessas formas se concretizaram em Propostas de Emenda à Constituição, como foco, especialmente, no focam no controle *ex ante* do STF (DE OLIVEIRA; CUNHA, 2020).

Portanto, a independência e o accountability judiciais consistem em duas inseparáveis dimensões de um mesmo fenômeno institucional, sendo necessário, inclusive, para a manutenção da força política da corte constitucional. A junção destas duas dimensões possibilita a realização de uma compreensão mais profunda da questão, aliando a busca por necessários níveis de

liberdade judicial na elaboração dos julgados à submissão do julgador a uma eficiente rede de freios e contrapesos institucionais e transparência de suas atividades (BARBOSA et al, 2018, p. 113).

Neste sentido, o cenário desejável para a governabilidade de cada Estado seria um desenho institucional que maximizasse o equilíbrio entre a independência judicial e a *accountability* dos órgãos judiciários (SANTISO, 2003; TOMIO e ROBL FILHO, 2013), de modo a auxiliar na promoção de práticas democráticas, do desenvolvimento econômico e social, bem como, de políticas públicas eficientes e efetivas (STEIN et al., 2006).

No tópico adiante, portanto, trabalhar-se-á com as noções mencionadas no decorrer deste trabalho, quais sejam: como a polarização interfere no padrão decisório da Corte Constitucional, tendo como pano de fundo, portanto, a relação de simbiose entre os poderes para o bom exercício da governabilidade, entendendo, assim, o STF também como uma instituição política.

### **3.1 Politização da Justiça e Polarização no Supremo Tribunal Federal.**

Neste sentido, conforme já mencionado em capítulo anterior, a Constituição de 1988 trouxe a política definitivamente às cortes constitucionais. Dentre outras disposições, ela estabelece que inexistente limite material para o controle judicial da lei e dos atos administrativos. O poder judiciário passa a ser o eixo de um complexo sistema de *accountability* constitucional, que envolve desde o controle interno da administração pública e dos processos administrativos, à fiscalização do Estado e da sociedade civil, em conjunto com instituições suplementares como a polícia e o ministério público.

Além disso, o Poder Judiciário brasileiro é encarregado do controle de constitucionalidade das leis, o que abrange tanto o controle incidental, realizado por qualquer juiz em qualquer instância judicial (estadual, federal e especial), quanto o controle concentrado, realizado exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal por meio de um sistema de “ações constitucionais”. Assim, em tempos de crescente polarização, bem como, à luz de fenômenos como a judicialização da política e o ativismo judicial, somadas às idiosincrasias próprias do STF, tem-se o pano de fundo institucional da politização da justiça.

Neste ponto, Recondo e Weber (2019, p.293) argumentam que o poder individual dos integrantes do STF acaba por estrangular, de certo modo, a legitimidade do tribunal perante a população, gerando uma percepção ao público de que, no Supremo, cada ministro decide como bem entende, a partir de uma interpretação própria da Constituição e das leis.

Desta forma, se a judicialização da política é um conceito usado sobretudo em sentido descritivo, ou seja, como diagnóstico de um fato, o ativismo judicial, mais do que diagnóstico de um simples fato, carrega um juízo de valor crítico (adjetivo) ao desempenho judicial. Por fim, a politização da justiça, mais do que um diagnóstico descritivo, ou um juízo crítico baseado na ideia de separação de poderes e democracia, expressa uma crítica a comportamento de juízes que se pautam por motivações partidárias. Numa gradação de patologias, esta seria certamente a mais grave. Para tanto, é necessário encontrar métodos e indícios para perceber como, quando e em que medida um juiz passa a se comportar a partir de critérios da política (MENDES, 2021).

Conforme explica Mendes (2021), a Judicialização da política e, especialmente a judicialização da “megapolítica”, portanto, não precisa levar necessariamente à politização da justiça, apesar dos incentivos para tanto.

Neste sentido, o principal objetivo deste trabalho será confirmar a hipótese de que a polarização não afetou o processo decisório na Suprema Corte brasileira. Desta forma, passa-se a justificar a importância do tema em alude, primeiramente, sob o enfoque da polarização. Neste sentido, em artigo específico sobre o tema, demonstrou-se que a polarização nos Estados Unidos nas últimas décadas é importante para o sistema judicial americano de, pelo menos, quatro maneiras (HASEN, 2019, p. 262).

Primeiro, a polarização afeta a seleção judicial, seja o método de seleção (às vezes baseado em partidos) eleições ou nomeação por atores políticos. Em tempos de maior polarização, governadores e presidentes que nomeiam juízes, legisladores que confirmam juízes e eleitores que votam em candidatos judiciais são mais propensos a apoiar ou se opor aos juízes com base na filiação partidária. Em segundo lugar, impulsionada em parte por mecanismos de seleção, a polarização pode se refletir nas decisões que os juízes tomam, especialmente em questões que dividem as pessoas politicamente, como aborto, armas ou ação afirmativa (HASEN, 2019, p. 262).

Em terceiro lugar, as decisões judiciais cada vez mais polarizadas parecem estar fazendo com que o público veja os juízes e a tomada de decisões judiciais através de uma lente mais partidária, especialmente, no que diz respeito à Suprema Corte dos EUA. Os de esquerda gostam mais do Tribunal quando emite decisões liberais, e os de direita gostam mais do Tribunal quando emite decisões conservadoras. Quarto, a polarização pode afetar a separação de poderes. Ele capacita os tribunais contra órgãos legislativos, que por vezes não podem agir devido ao impasse legislativo (HASSEN, 2019, p.262).

Ainda, argumenta Hasen (2019, p. 266) que a polarização política afeta não apenas a seleção judicial, mas também a tomada de decisão judicial. Os juízes frequentemente têm grande poder discricionário para decidir questões legais, consciente ou inconscientemente, de acordo com suas preferências políticas. Se os juízes são escolhidos em parte por razões ideológicas em um processo de seleção polarizado, pode-se esperar que as decisões dos juízes reflitam, de alguma forma, sua ideologia.

Em sentido semelhante, posicionam-se Senneewald *et al* (2017). Para os autores, as mesmas forças e razões que polarizam os partidos políticos e a sociedade polarizam também o Poder Judiciário norte-americano, especialmente as cortes federais distritais, e que essa polarização afeta as decisões judiciais tomadas por estas cortes. Contudo, os autores trazem um dado adicional interessante: as cortes federais se polarizaram ainda antes do Congresso. Neste sentido, muito embora se possa questionar os dados utilizados pelos autores, uma coisa parece ser certa: a polarização no Poder Judiciário passou, por muitos, despercebida.

Ainda, a polarização faz com que o propósito de avançar interesses ideológicos pela via judicial se sobreponha à concepção do Judiciário como garante constitucional do jogo político. Além disso, visto que a polarização tem um efeito paralisador sobre o processo político, há uma tendência de se demandar, de forma mais contundente, a intervenção judicial em políticas públicas (BOGÉA, 2021, p. 471). Portanto, tem-se estar justificado o enfoque deste estudo, através do viés da polarização.

No que se refere a justificativa quanto ao ponto de partida, ou seja, da indicação pelo executivo. Desta forma, com a profunda renovação da composição do Supremo Tribunal Federal entre os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003- 2010), pesquisadores direcionaram seus olhares também à compreensão da influência da nomeação presidencial na forma como os

ministros se compõem para votar. Esses trabalhos têm confluído para a análise do processo decisório sobretudo em casos de controle de constitucionalidade, com destaque para as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs). Os pesquisadores têm utilizado diferentes recortes de tempo e critérios de escolha de casos, alguns realizando análises de grandes volumes de ações em que há dissidência no colegiado, e outros baseando-se em casos considerados complexos, difíceis ou de grande repercussão midiática (OLIVEIRA, 2017).

Assim, Rodrigues (2022, p. 03) chega à conclusão de que as indicações de ministros ao STF não operam em uma única forma, mas sim em quatro articulações distintas: interna, barganha, simbólica e insulada. Essas indicações, por sua vez, seguem por uma lógica própria, híbrida, simultaneamente política e técnica, e respondem às demandas da conjuntura.

Destarte, pode-se afirmar que há duas dimensões desse processo nos bastidores: uma de baixo para cima, e outra de cima para baixo. Segundo o ministro Ayres Britto, o processo de indicação e nomeação de um ministro do STF depende de pelo menos três instâncias: o reconhecimento acadêmico, o apoio institucional e a articulação política (FONTAINHA, MAFEI e ALMEIDA, 2017).

Neste sentido, muito embora seja digno de nota o trabalho realizado por Rodrigues (2022), ao fazer o levantamento minucioso das trajetórias dos ministros indicados pelos presidentes Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, bem como, um estado da arte sobre as pesquisas que se debruçaram sobre as trajetórias profissionais dos ministros do STF, este trabalho terá um enfoque prospectivo e institucional.

Ainda, sobre as pesquisas nesta área, cabe também mencionar pioneiro trabalho de Fabiana Luci de Oliveira (2012), em que versou sobre possíveis coalizões e “panelinhas” entre os ministros do STF. Desta forma, Oliveira (2012, p.146), pautada nos trabalhos de Ulmer (1965), discute a formação de redes e de subgrupos na Suprema Corte estadunidense a partir da distinção entre coalizões e grupos exclusivos (“panelinhas”). Segundo Ulmer (idem, p. 135-137), as “coalizões” são alianças entre indivíduos e grupos de indivíduos com metas diferenciadas de longo prazo. As coalizões são temporárias. Ao contrário, os grupos (“panelinhas”) são coerentes e mais permanentes, compartilhando metas de longo alcance e interesses. O autor opõe-se à

interpretação derivada da teoria dos jogos, segundo a qual o processo de decisão judicial é um jogo de soma zero, em que a maioria ganha tudo e a minoria não ganha nada.

De acordo com essa explicação, a formação dos grupos na Suprema Corte seria motivada por considerações de alocação de poder. Assim, os juízes formariam coalizões grandes o suficiente apenas para decidir um certo caso. Como a corte estadunidense é formada por nove membros e é um grupo de decisão majoritária simples, cinco membros são suficientes para ganhar um caso.

Assim, os pressupostos do trabalho de Baum (1992) foram centrais. Baum argumenta que mudanças na composição da corte implicam mudanças no padrão de decisão e nas posições políticas da corte. Alterações na composição do tribunal podem acarretar alteração na proporção de votos favoráveis a determinados tipos de causas, a valores particulares ou a litigantes específicos. Segundo Baum, são três as possibilidades de fontes de mudança no posicionamento de um corpo colegiado: 1) renovação dos membros do colegiado: quando um ou mais membros deixam o colegiado e são substituídos por membros com posições políticas, valores e preferências distintos; 2) mudança no posicionamento individual de membros: um ou mais dos membros do colegiado alteram sua posição em determinadas questões; 3) mudança no conteúdo da questão.

O argumento de Oliveira (2012), em geral, fora de que o STF atuava a partir da formação de blocos e redes de votação, e que os agrupamentos davam-se de acordo com a nomeação presidencial, ou seja, ministros nomeados por um mesmo Presidente da República são mais propensos a votar em conjunto do que a dividir seus votos. Aduz Oliveira que os ministros nomeados por um mesmo Presidente são mais propensos a votar em conjunto do que a dividir os seus votos e que a coesão verificada entre os ministros nomeados por um mesmo Presidente é maior que a coesão da corte de maneira geral (OLIVEIRA, 2012, p.152).

Em sentido semelhante, Ferreira e Mueller (2014), buscaram observar se o método de escolha dos ministros do STF constitui fator de influência nas decisões da Corte. Neste sentido, demonstraram os autores que, os Ministros, em vez de se alinharem em uma dicotomia esquerda-direita ou conservadora liberal, seguem estes na verdade uma configuração a favor e contra os interesses econômicos do Executivo, na primeira dimensão, e a favor e contra a autonomia dos Estados para estabelecer a lei, no segundo.

Não obstante, conforme mencionado no início deste trabalho, seu foco terá como fim a Instituição Supremo Tribunal Federal, e não seus ministros, tidos individualmente. Neste sentido, muito embora tenha-se buscado demonstrar as várias críticas à falta de controle (*accountability*) quanto às decisões dos ministros, tem-se que este aspecto institucional da Corte é pouco levado em consideração, muito embora sua importância seja vital para a democracia.

#### **4. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS EMPÍRICOS.**

Como visto, este trabalho percorreu todo um caminho para buscar demonstrar, em síntese, que a polarização perniciosa é o primeiro sintoma (ou um dos primeiros sintomas) da derrocada democrática, e que a perda da independência judicial seria, em tese, o último obstáculo para o fim da democracia. Em paralelo, demonstrou-se o caminho que levou o Supremo Tribunal Federal a possuir significativo protagonismo na democracia brasileira, devendo fazer parte, portanto, dos estudos sobre governabilidade, à luz da relação de simbiose existente entre Executivo, Partidos/Ideologia e Judiciário. Este protagonismo, ademais, está passível de crítica, especialmente pelo que fora apresentado, ao tratar-se sobre o problema do ativismo judicial e outras questões, como controle de pauta, tempo, *supremocracia*, *ministocracia*, etc.

Portanto, o estudo passou por três camadas que se encontram interligadas, e que juntas, levam o título do trabalho: polarização, politização da justiça e a existência ou não de uma mudança no padrão decisório na Suprema Corte. O objetivo deste capítulo, portanto, partindo destas premissas, será analisar, empiricamente, se o Supremo Tribunal Federal teria sido capturado ou não pela polarização política brasileira.

Dito isto, este trabalho concentrar-se-á, especificamente, nas decisões do Supremo Tribunal Federal, seja pela sua importância institucional para o correto funcionamento da democracia brasileira, conforme já mencionado durante todo este trabalho, como também porque o impacto de suas decisões é inegavelmente maior, especialmente nos casos de macropolítica e de claros desacordos morais.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho será confirmar a hipótese de que a polarização não afetou o processo decisório na Suprema Corte brasileira. O foco, pois, está na instituição, e não nos ministros que a compõem. Pelos motivos expostos no capítulo anterior, especialmente, àqueles que versam sobre a simbiose institucional e a questão política da indicação presidencial

na escolha dos ministros, e como isto pode vir – ou não - a influenciar os ministros em suas futuras decisões, partir-se-á da nomeação presidencial como suposta ideologia inicial dos ministros.

Neste ponto, a ideologia do ministro que fora levada em consideração, por todo exposto no capítulo anterior, fora a do Presidente que o indicou. Isto porque, restara demonstrado, conforme apontam Recondo e Weber (2019, p.260), que a relação do Executivo com o STF é diversa da convivência do Tribunal Constitucional com o Congresso. Isto porque, o presidente da República tem força e acesso à Corte para ditar o tom do relacionamento institucional, especialmente quando levado em conta aspectos de governabilidade.

Por sua vez, as ações que foram usadas como parâmetro foram ações estritamente políticas, cujos partidos políticos foram os requerentes, vez que que o partido político tem sido tradicionalmente considerado um bom representante da ideologia dos juízes (PINELLO, 1999).

Sobre as ações escolhidas, tendo como base o viés institucional desta pesquisa, tem-se que as decisões utilizadas como parâmetro neste trabalho foram as de controle concentrado, decididas pelo pleno. O foco, portanto, dar-se-á no estudo da independência ou não da Corte Constitucional, com base na sua relação com os demais poderes, e não no estudo pormenorizado de cada decisão.

Portanto, partindo desta perspectiva institucional, far-se-á uma análise das ações de controle concentrado (ADI, ADC, ADO e ADPF) propostas por Partidos Políticos (requerentes), analisando, pois, se a Suprema Corte Federal, no decorrer da radicalização da polarização brasileira, é influenciada por alguma ideologia partidária, tornando-se menos independente e imparcial.

Ainda, de modo a delimitar o escopo político das ações, utilizou-se das seguintes palavras-chaves para pesquisa: *partido ou político ou parlamento ou parlamentares ou politica*.

Como diferencial deste trabalho, tem-se que este vai além do senso comum, por dois motivos: 1) Boa parte dos trabalhos utilizam como base apenas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), sob a justificativa de que estas são o principal instrumento de controle de constitucionalidade no sistema judiciário brasileiro. Neste trabalho, a análise será feita a partir da análise das ações concentradas (ADI, ADC, ADO e ADPF); 2) O foco deste

trabalho será exclusivamente ações em que os partidos políticos foram requerentes, buscando, portanto, melhor delimitar o contexto político da ação, excluindo, portanto, eventuais ações constitucionais que versem tão somente sobre normas procedimentais ou meramente legais, por exemplo.

Assim, interessam-nos, especificamente, os instrumentos de controle concentrado da constitucionalidade das leis. Os efeitos do julgamento destas ações vinculam toda a sociedade (efeito *erga omnes*) e a invalidação da norma tem, normalmente, efeito retroativo à sua promulgação (efeito *ex tunc*, que se diferencia do denominado efeito *ex nunc*, que se produz a partir da decisão de invalidação da norma e que pode, em determinadas circunstâncias e por decisão da maioria absoluta dos membros do STF, ser aplicado no controle da constitucionalidade). Esses aspectos, em conjunto, indicam o alcance amplo do procedimento e a sua importância para o exame das relações políticas decorrentes de sua aplicação.

Ainda, de modo a justificar a análise das outras Ações de Controle Concentrado, e não apenas as ADIs, tem-se que o exame dos números relativos às ADPFs demonstra que, na autoria dessa modalidade de ação, os partidos políticos representam o agente com a maior presença. Por sua vez, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) pode ser considerada uma espécie de “intervenção preventiva” do governo central, em defesa de políticas nacionais que podem ser contestadas por agentes estaduais ou da sociedade civil.

Há, ainda, conforme Fleury (2019), um elemento importante a ser destacado na ADC, e que merece ser mencionado: o elevado grau de êxito dos autores. Como as decisões do STF no processo da ADC são vinculantes para todos os demais órgãos do Judiciário nacional e têm efeito *erga omnes*, pode-se inferir o alcance desse instrumento para a validação pelo Judiciário de políticas públicas questionadas, muitas vezes com sucesso, em outros tribunais.

Por fim, cabe-nos ainda justificar a escolha quanto os requerentes destas ações, que são exclusivamente partidos políticos. Reconhece-se neste trabalho que o acionamento da Suprema Corte por partidos já se tornou parte da rotina do jogo político brasileiro. Com sustentação no texto constitucional, os partidos vão ao STF buscando valer suas posições políticas. (BOGÉA, 2021, p. 25). Ainda, sustenta-se o fato de que, independente da orientação ideológica dos partidos que exercem oposição aos governos, a opção de acionamento do STF pela via do controle

abstrato de constitucionalidade foi incorporada a “caixa de ferramentas” de todos os partidos durante o período pós-88 (BOGÉA, 2021, p. 131).

Destaca-se, ainda, como a forma concebida pelo texto constitucional prestigia o papel de partidos políticos enquanto instituições que aglutinam vontades e interesses que merecem ser ouvidos pelo Supremo Tribunal Federal. Isto porque, em nossa Constituição, é o partido, enquanto instituição, que detém esta prerrogativa, inclusive devendo estar representado por seu Diretório Nacional ou pela Executiva do Partido. Portanto, sob o ponto de vista da relação STF-partidos, esta característica não pode ser ignorada. O sentido e o propósito do partido, ademais, não se esgotam dentro do Congresso Nacional, constituindo, portanto, ponto focal aglutinador de interesses, ideologias e preferências da comunidade.

Ainda, empiricamente, o partido político tem sido tradicionalmente considerado um bom representante da ideologia dos juízes (PINELLO, 1999). Hoje, o partido desempenha um papel maior do que nunca na seleção de juízes e fornece um melhor sinal de orientação ideológica do que em gerações. Ainda assim, é importante não confundir simplesmente partido e ideologia em todos os casos, pois às vezes eles diferem (D'ELIA-KUEPER; SEGAL, 2017).

Neste contexto, em recente artigo, Figueredo *et al* (2022) argumentam para a importância de compreender e medir a influência da ideologia na política contemporânea, focando os autores, não obstante, na ideologia do Senado brasileiro. A ideia seria de que as ideologias dão coerência às opiniões e atitudes de uma pessoa, de modo que, uma vez que tenhamos identificado adequadamente a ideologia de uma pessoa, possamos prever suas opiniões sobre questões novas ou modificadas. Em outras palavras, uma vez conhecida sua ideologia, a escolha política dos atores políticos nas mais diversas matérias se tornam um tanto quanto previsível.

Portanto, o objetivo das seções que seguem é analisar se os resultados empíricos estão de acordo com toda a literatura exposta. Para isso, serão realizadas análises qualitativas, bem como, análise de estatísticas descritivas, análises exploratórias de dados, e testes (Qui-Quadrado e T-Student). Os dados foram tratados e analisados utilizando o software estatístico SPSS (versão 20.0).

Por sua vez, o banco de dados fora extraído do site oficial do Supremo Tribunal Federal, onde fora possível extrair tanto as composições (20 composições ao total), como também com as ações de controle concentrado, a partir do requerente (partido político).

Por fim, para se considerar a ideologia do Ministro relator, utilizou-se a ideologia partidária do presidente que o nomeou, buscando demonstrar, ao fim, se haveria vinculação desta ideologia inicial do ministro relator, com suas decisões.

#### 4.1 Análise da Divisão da Ideologia Política.

Para iniciar a análise empírica, optou-se por realizar testes e obter estatísticas descritivas com o objetivo de apresentar ao leitor algumas informações iniciais relacionadas à ideologia do partido, aos tipos de ações que serão trabalhadas e como elas vem se desenvolvendo na prática.

A seguir, a Tabela 1 apresenta o Presidente, o partido ao qual ele era filiado à época e a ideologia do partido ao qual o mesmo pertencia. A Tabela 2 representa o partido político e a sua respectiva ideologia política. Neste ponto, para classificar a ideologia dos partidos requerentes, bem como do Presidente da República, utilizou-se artigo de Zucco e Power (2021) e de Bolognesi *et al* (2021).

Essas tabelas servirão de base qualitativa para os testes empíricos deste trabalho, pois foram a partir destas definições das ideologias dos partidos e dos presidentes que foram considerados os partidos dos ministros (ideologia inicial do ministro) e, conseqüentemente, realizadas as análises e os testes estatísticos que serão trabalhados adiante.

**Tabela 1: Presidente e ideologia política**

<b>Presidente</b>	<b>Partido</b>	<b>Ideologia do Partido</b>
José Sarney	PMDB	Centro
Itamar Franco	PRN	Centro Direita
Fernando Collor de Melo	PRN	Centro Direita
Fernando Henrique Cardoso	PSDB	Centro Direita
Luiz Inácio Lula da Silva	PT	Centro Esquerda
Dilma Rousseff	PT	Centro Esquerda
Michel Temer	MDB	Centro Direita

Jair Bolsonaro	PL	Direita
----------------	----	---------

Fonte: Bolognesi et al (2021).

**Tabela 2: Partido político e ideologia política**

Partido	Ideologia
PcdoB	Esquerda
PSB	Esquerda
REDE	Esquerda
PSOL	Esquerda
PDT	Centro Esquerda
PT	Centro Esquerda
PT	Centro Esquerda
PPS	Centro Esquerda
PV	Centro Esquerda
PMN	Centro Esquerda
PTDOB	Centro Esquerda
Solidariedade	Centro Esquerda
PMDB	Centro
PTB	Centro Direita
PFL	Centro Direita
PHS	Centro Direita
PROS	Centro Direita
PRTB	Centro Direita
PL	Direita
PSDB	Direita
PSC	Direita

PP	Direita
PSL	Direita
DEM	Direita
PTC	Direita
PR	Direita
PPB	Direita
PTN	Direita
PATRIOTA	Direita
PEN	Direita
PSD	Direita
PRB	Direita

Fonte: Bolognesi et al (2021).

Ato contínuo, inicialmente, através de análise descritiva dos dados, mediante análise exploratória, temos um total de 231 ações entre os anos de 2003 e 2021. Ao todo, foram analisadas 20 composições diferentes, fazendo-se a ressalva de que composições que não trataram sobre os processos em análise não foram computados.

A escolha deste período possui razão de ser: é somente a partir de 2003 que se tem a primeira composição totalmente democrática, indicados por presidentes eleitos a partir da vigência da Constituição Federal de 1988. Esta primeira composição fora formada pelos seguintes ministros: Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Celso de Melo, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Neste ponto, tem-se que as questões consideradas prejudicadas foram desconsideradas. Portanto, foram consideradas apenas decisões que trataram sobre o mérito, de modo que embargos de declaração e medidas cautelares, por exemplo, ficaram de fora.

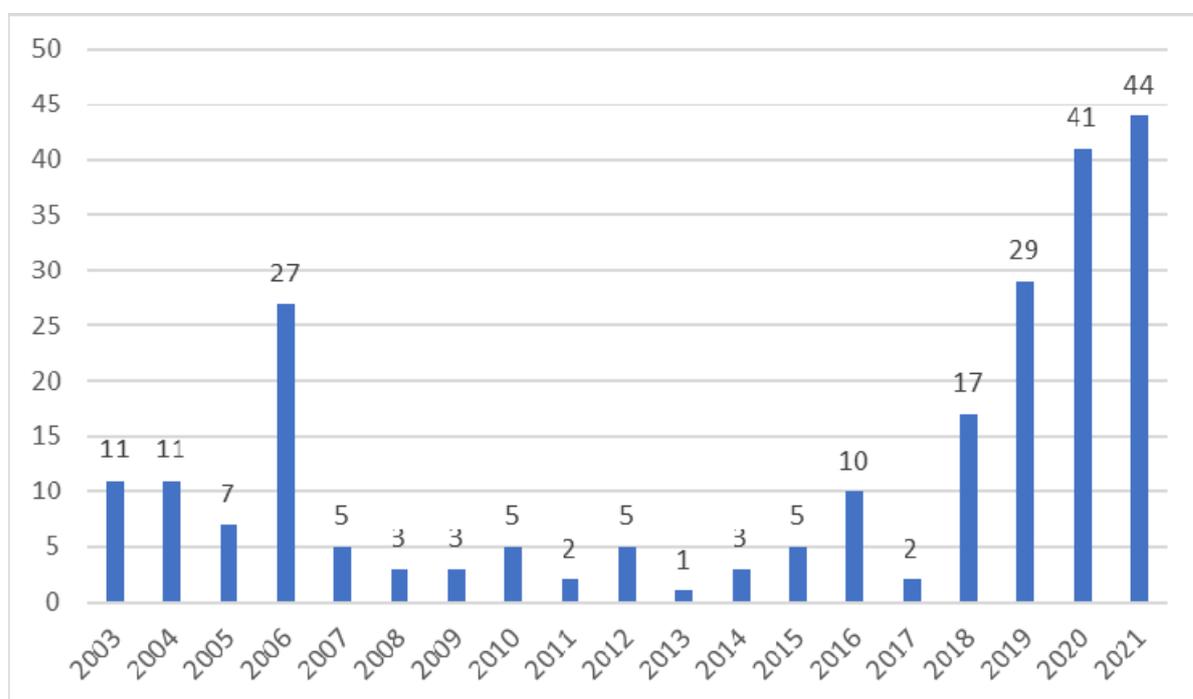
Continuando, o gráfico 1 apresenta o quantitativo de ações com relação ao ano. Entre 2003 e 2017, a quantidade de ações por ano foi no máximo 11, com exceção do ano de 2006<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Neste ponto, a exceção decorre do fato de que, no ano de 2006, houve a discussão sobre a “cláusula de barreira”.

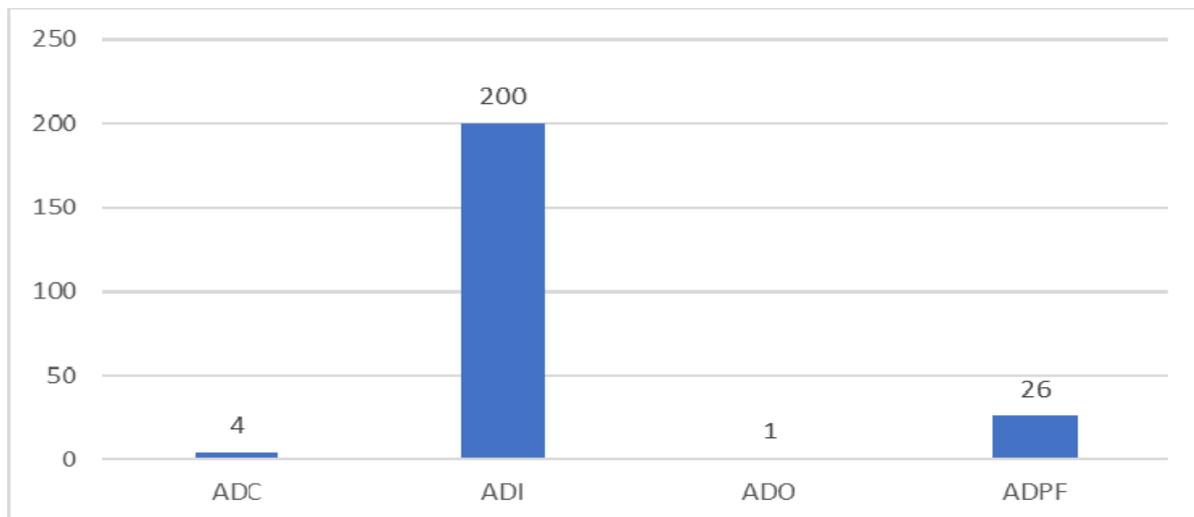
Não obstante, percebe-se um aumento considerável, principalmente a partir do ano de 2017, e especialmente em 2021, chegando a um total de 44 ações no ano. Este panorama coincide com a indicação de que a polarização radicalizada, no Brasil, inicia-se em 2016, e tem seu auge com a eleição de 2018, bem como, com o consequente argumento da judicialização da justiça brasileira, igualmente apresentado no trabalho.

**Gráfico 1: Quantidade de ações por ano**



Com relação ao tipo de ação, as ADIs representaram 86,58% das ações durante o período. ADPF representaram 11,26% das ações totais e, ADC e ADO, com respectivamente 1,73% e 0,43%.

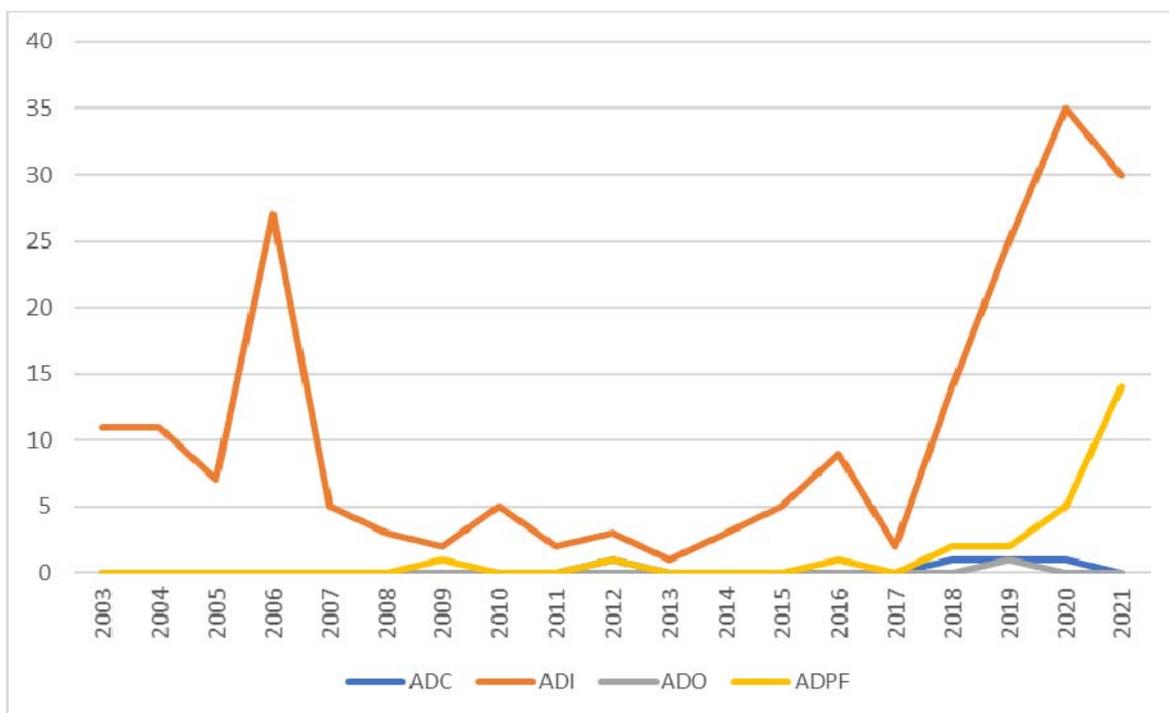
**Gráfico 2: Quantidade de ações por tipo (2003-2021).**



A evolução do tipo de ação por ano mostra uma quase totalidade das ações até o ano de 2017 somente de ADIs, de modo que, apenas em alguns anos nesse período se conta com a presença de ADPF. Contudo, a partir de 2018 há ocorrência de ADPF de forma crescente, bem como ADC e ADO. No mesmo sentido, a ADI também apresentou um comportamento crescente, especialmente no ano de 2021.

Neste ponto, retomamos o argumento quanto à escolha do exame dos números relativos às ADPFs, especialmente porque na autoria dessa modalidade de ação, os partidos políticos representam o agente com a maior presença. Ademais, conforme demonstrar-se-á adiante, a taxa de vitória nas ADPFs é maior que nas ADIs.

**Gráfico 3: Quantidade de ações por tipo e por ano.**



Ato contínuo, analisando o gráfico 4, pode-se observar que as ações que foram requeridas por partido com ideologia de direita apresentaram um comportamento crescente entre 2017 e 2019, e uma tendência de queda a partir desse ano. Assim, vale ressaltar que até o ano de 2015, em suma, as ações de partidos de direita eram discretas ou praticamente nulas. Neste ponto, conforme aduziu Fuks (2021), a polarização radicalizada no Brasil tem seu auge durante o período das eleições de 2018, e estaria mais focado no espectro da direita política. Neste ponto, portanto, os dados estariam em conformidade com a literatura.

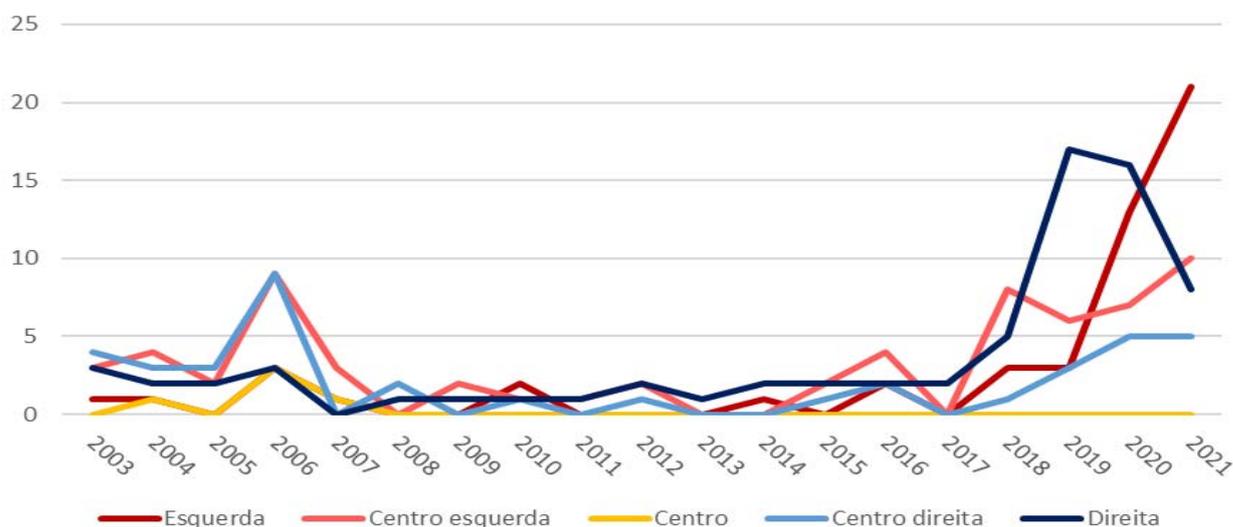
O comportamento é semelhante em partidos com ideologia de centro direita, com exceção do ano de 2006, em que a quantidade de ações alcançou o maior valor durante o período.

Ressaltamos neste ponto que, conforme Haggard e Kaufman (2021), a polarização perniciosa brasileira teria seu início em 2016, data que ocorrera o Impeachment da então presidente Dilma Rousseff, quando os principais dados sobre a qualidade da democracia no Brasil teriam caído progressivamente, conforme dados do V-DEM.

Ademais, com a vitória do presidente de direita, Jair Messias Bolsonaro, nas eleições de 2018, tem-se uma possível justificativa para expressiva queda das ações requeridas pelos partidos de ideologia de direita, notoriamente, a partir de 2019, após as eleições presidenciais.

Lado outro, esta possível justificativa também vale para o espectro político de esquerda. Isto porque, conforme o Gráfico 4, as ações dos partidos com ideologias de esquerda apresentaram comportamento crescente entre 2017 e 2021, com crescimento acentuado a partir de 2019. Para partidos com ideologia de centro-esquerda o comportamento é semelhante, entretanto com comportamento menos acentuado em comparação a partidos de esquerda.

**Gráfico 4: Quantidade de ações de acordo com a ideologia do partido requerente.**



Note, portanto, que esta inversão tem a ver com quem está no poder, bem como que, conforme já mencionado no decorrer deste trabalho, os partidos pequenos são muito proativos em impetrar ações no STF, uma vez que esta seria uma arena em que haveria possibilidade de vitória, especialmente, quando não se tem força no Congresso.

Destacamos, portanto, os comportamentos a partir do ano de 2019, em que os partidos de esquerda (esquerda e centro esquerda) apresentaram um exponencial crescimento nas ações, e partidos de direita (direita e centro direita) apresentaram um quadro de queda a partir desse ano<sup>11</sup>.

## 4.2. Análise da Votação Unânime.

Neste ponto, focou-se no resultado das votações unânimes. Assim, de um total de 231 ações, a votação do tribunal ocorreu de forma unânime em 132 (57,14%) ocasiões, e com pelo menos um voto contrário em 91 ocasiões (42,86%). Além disso, ocorreu a ausência de, pelo menos, um ministro na votação da ação em 120 (51,94%) casos. Conclui-se, portanto, que em quase 60% destas ações políticas, a Corte constitucional votou integralmente conforme o relator, demonstrando que, via de regra, há uma considerável unidade institucional em ações deste tipo.

Assim, realizou-se teste o Qui Quadrado para verificar se o Tribunal Constitucional tem alguma tendência sobre uma votação de uma ação ser unânime ou não, de acordo com a ideologia do partido que fez o requerimento da ação. Para isso, as ações foram divididas em votação unânime – quando nenhum ministro votar contrário a votação do ministro relator - e voto contrário – quando pelo menos um ministro votou contrário ao ministro relator.

Neste caso, não será necessária identificar a ideologia do ministro. O interesse, pois, é identificar se a votação da corte foi unânime ou não, partindo do pressuposto de que em quase 60% destas ações políticas, a Corte constitucional votou integralmente conforme o relator.

Com isso, tem-se as seguintes hipóteses:

$$\begin{cases} H_0: A \text{ votação do tribunal ser unânime independe da ideologia do partido requerente} \\ H_1: A \text{ votação do tribunal ser unânime depende da ideologia do partido requerente} \end{cases}$$

Neste sentido, a tabela 3 representa a frequência da votação ter sido unânime ou não de acordo com a ideologia do partido requerente e o valor-p do teste de qui quadrado.

---

<sup>11</sup> Ressaltamos que esta prática é comum entre o espectro ideológico de esquerda, especialmente quando este se encontra como oposição ao governo. Assim, citamos que somente o Partido dos Trabalhadores fora responsável durante o governo de Fernando Henrique Cardoso por 39% das ADIs ajuizadas à época

Desta forma, neste ponto, o teste Qui Quadrado tem o interesse de verificar se as duas variáveis possuem alguma relação, tendo em vista a sua hipótese nula e alternativa. Considerando um nível de significância igual a 5%, e o p-valor calculado do teste qui-quadrado, igual a 0,134, ser superior a esse valor.

**Tabela 3: Frequência votação unânime e ideologia do partido requerente**

Ideologia partido requerente	Voto unanime Tribunal		p-valor
	Sim	Não	
Esquerda	35 (68,6%)	16 (31,4%)	0,134
Centro Esquerda	31 (48,4%)	33 (51,6%)	
Centro	3 (60,00%)	2 (40,00%)	
Centro direita	19 (47,5%)	21 (52,5%)	
Direita	44 (62%)	27 (38%)	

No caso, testou-se o posicionamento do relator controlado pelo presidente que nomeou. Conforme os dados acima demonstram, concluímos que não se tem evidências para rejeitar a hipótese nula de que a votação do tribunal ser de forma unânime, para as referidas ações, é independente do partido em que fez o requerimento da ação. Ou seja, via de regra, o Tribunal julga em conformidade com o voto do relator, independente da ideologia do partido.

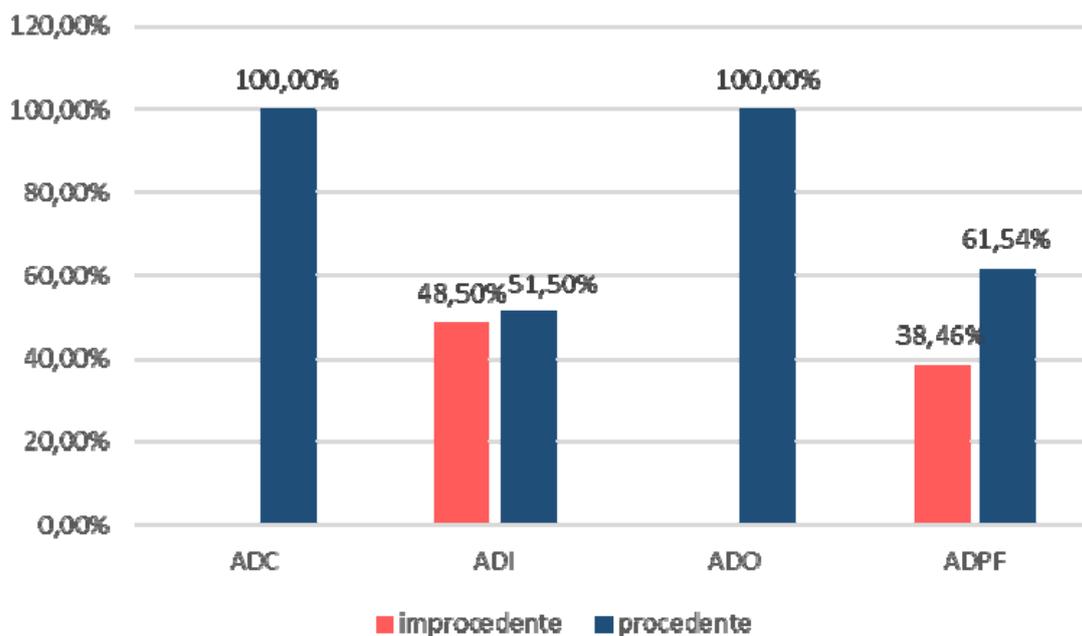
#### **4.3 Análise da votação procedente/improcedente e do julgamento por tipo de ação.**

Desta forma, continuando o estudo das ações em alude, tem-se que, das 231 ações selecionadas durante o período em estudo, a corte determinou ser procedente 124 ações (53,68%), e determinou improcedente 107 (46,32%) ações.

Neste sentido, por ora, observando a literatura indicada, o objetivo em questão será determinar se existe alguma relação do julgamento da corte com o tipo de ação (ADC, ADI,

ADO e ADPF), independente do partido. O gráfico 5 apresenta o percentual de um julgamento de uma ação ser procedente ou improcedente de acordo com o tipo.

**Gráfico 5: Taxa de sucesso de acordo com o tipo de ação**



Neste ponto, ressaltando novamente o que fora aludido por Fleudy (2019), um elemento importante a ser destacado na ADC e que merece ser mencionado é o elevado grau de êxito dos autores. Na análise realizada, o grau de êxito fora de 100%, assim como das ADOs.

Não obstante, aqui vale a ressalva de que se tem pouca frequência em ambas as ações, de modo que, muito embora os resultados estejam em conformidade com a literatura indicada, a pouca frequência analisada das ações indicadas deixa a questão em aberto.

Em suma, quanto aos tipos de ações ADI e ADPF, tem-se um percentual semelhante de julgamentos procedentes, não obstante as ADPFs sejam superiores em 10%. Esta taxa adicional de sucesso, ainda que singular, pode ser um fator explicativo adicional para o aumento do número de ADPFs, especialmente a partir de 2017, junto aos outros fatores já mencionados.

Neste ponto, realizou-se Teste -T de igualdade de médias, tendo sido considerado o resultado de procedente recebendo o valor 1 e o valor improcedente recebendo o valor 0, logo após retirada a média entre o cada tipo de ação. Com isso, o teste T de Student para as ações do

tipo ADI E ADPF - as demais ações possuem um quantitativo de ações bem pequenos em relação as demais - com o seguinte interesse:

$$\begin{cases} H_0: A \text{ média do julgamento entre os tipos de ações são iguais} \\ H_1: A \text{ média do julgamento entre os tipos de ações são diferentes} \end{cases}$$

**Tabela 4: Média do julgamento por tipo de ação.**

Tipo de ação		
	Média do julgamento	p-valor
ADI	0,52	0,340
ADPF	0,62	

O resultado do teste T de Student que verifica se a média entre os dois grupos (ADI e ADPF) são iguais. É considerado um nível de significância igual a 5%, com um p-valor calculado do teste T de Student, igual a 0,340, superior ao valor de significância. Com isso, não se tem evidências para anular a hipótese nula de que o sucesso – por tipo de ação, ADI e ADPF - na votação de que a média do julgamento das ações são iguais.

#### **4.4 Análise do julgamento com base na ideologia do partido requerente.**

Neste ponto, as ações serão divididas em procedente (incluídas, aqui, as ações julgadas parcialmente procedentes) e improcedente, em que serão consideradas as ações procedentes (e parcialmente procedentes) como taxa de sucesso. O interesse, portanto, é testar a seguinte hipótese:

$(H_0: \text{O sucesso de uma ação independe da ideologia do partido requerente})$   
 $(H_1: \text{O sucesso de uma ação depende da ideologia do partido requerente})$

A tabela 5, portanto, representa a frequência do resultado do julgamento de determinada ação de acordo com a ideologia do partido requerente e o valor-p do Teste Qui Quadrado.

**Tabela 5: Frequência do resultado do julgamento da ação e ideologia do partido requerente**

Ideologia partido requerente	Julgamento		p-valor
	Procedente	Improcedente	
Esquerda	28 (54,9%)	23 (45,1%)	0,870
Centro Esquerda	31 (54,7%)	29 (45,3%)	
Centro	2 (40,00%)	3 (60,00%)	
Centro direita	19 (47,5%)	21 (52,5%)	
Direita	44 (56,3%)	31 (43,7%)	

Neste sentido, o resultado do Teste Qui Quadrado verifica se as duas variáveis possuem uma relação. Novamente, considerando um nível de significância igual a 5%, obteve-se um p-valor calculado do teste Qui Quadrado igual a 0,870, superior ao valor de significância.

Com isso, não se tem evidências para anular a hipótese nula de que o sucesso na votação de determinada ação é independente do partido em que fez o requerimento da ação.

Em outras palavras, durante o período analisado (2013-2021), tem-se que, de modo geral, a ideologia do partido seria indiferente para a obtenção ou não de êxito em sua proposta.

#### 4.5 Análise da Polaridade.

Chegamos, portanto, no ponto principal deste trabalho. Inicialmente, de modo a justificar o lapso temporal tido por base nesta pesquisa, tem-se que, para rastrear as fontes subjacentes e a extensão da polarização nos estudos de caso, utilizamos como base os estudos de Haggard e

Kaufman (2021). Neste caso, foram utilizados três indicadores V-Dem, que juntos, permitiram uma avaliação inicialmente do nível e caminho de polarização perniciososa, produzindo uma estimativa geral de polarização.

Neste sentido, estes foram os indicadores utilizados no estudo em questão: o uso de discurso de ódio por partidos políticos; a força de movimentos sociais antissistêmicos; e se as elites políticas respeitam argumentos contrários. Todos estes três indicadores aumentaram exponencialmente no Brasil a partir de 2016. Portanto, utilizar-se-á o ano de 2016 como o ano em que a polarização brasileira se torna perniciososa, ou extremada, conforme indicado neste trabalho.

Neste sentido, inicialmente, como já detalhado, os dados em questão compreendem os anos de 2003 a 2021. Não obstante, a seguir, pelos motivos elencados, os anos foram divididos em dois períodos: o primeiro (P1) contempla os anos de 2003 a 2015, e o segundo período (P2) os anos a partir de 2016 (2016 a 2021).

Ao todo, no P1 foram realizadas 88 ações, sendo em quase sua totalidade do tipo de ADI, 85 (96,59%). No P2, por sua vez, muito embora seja um período bem menor quando comparado ao P1, foram propostas 143 ações.

Continuando, tem-se que, por mais que o número de ADI tenha sido a maioria, 115 (80,42%), o número de ADPF cresceu bastante durante P2, passando de 2,27% no P1, para 16,78% no P2, com relação ao total de ações em P1 e P2, respectivamente.

A seguir, a tabela 6 indica o quantitativo de ações de acordo com a ideologia do partido que fez o requerimento com relação ao período (P1 ou P2). Partidos de ambos os espectros ideológicos, ou seja, tanto de esquerda quanto de direita, apresentaram aumento percentual de P1 para P2, enquanto que partidos de centro (direita e esquerda) apresentaram queda. Este aumento, contudo, deu-se em períodos específicos para ambos os espectros políticos, conforme também já fora mencionado.

Note, portanto, haver um claro aumento em direção aos extremos, e um declínio dos partidos centrais. Este ponto, portanto, vai ao encontro do argumento da existência da polarização perniciososa, em que a maioria tende ao extremo, e não ao centro. O maior aumento entre os períodos foi de partidos de esquerda, em que o percentual de participação nas ações no P1 era de

10,8% e no P2 foi de 29,4%. Uma possível justificativa para tal fato, ademais, parece ser a vitória do presidente de (extrema) direita, Jair Messias Bolsonaro.

O valor do p-valor do teste Qui Quadrado, menor que 0,001 e conseqüentemente menor que o nível de significância 5%, indica que existe diferença significativa entre o quantitativo de ações de um período para outro com relação a orientação do partido que fez o requerimento.

**Tabela 6: Frequência da orientação do partido requerente de acordo com o período em que foi realizada a ação.**

Período	Orientação				p-valor
	Esquerda	Centro esquerda	Centro direita	Direita	
P1	9 (10,8%)	29 (34,9%)	24 (28,9%)	21 (25,3%)	< 0,001
P2	42 (29,4%)	35 (24,5%)	16 (11,2%)	50 (35%)	

Neste ponto, novamente, os dados corroboram a literatura apresentada no trabalho, indicando assim uma polarização (do tipo extremada/perniciosa) durante o P2.

Continuando, o resultado encontrado na tabela 7 mostra que a corte judicial teve um percentual maior de julgamentos procedentes no P1, em que aproximadamente 58% das ações foram julgadas procedentes. No período P2, o percentual encontrado foi de aproximadamente 52% das ações procedentes. Apesar de ser menor que em P1, os resultados indicam não ocorrer diferença significativa do julgamento da corte de acordo com o período em que eles foram julgados, tendo em vista que o resultado do teste Qui Quadrado possuiu um p-valor maior que o nível de significância 5%.

**Tabela 7: Frequência julgamento da corte de acordo com o período em que foi realizada a ação.**

Período	Julgamento		p-valor
	Procedente	Improcedente	
P1	48 (57,8%)	35 (42,2%)	0,376
P2	74 (51,7%)	69 (48,3%)	

O resultado da tabela 8 indica não haver significância entre a decisão da corte sobre as ações e a ideologia do partido que indicou a ação.

Entretanto, é possível perceber que as ações de partidos de esquerda apresentaram uma frequência de julgamentos improcedentes maior que ações com julgamentos procedentes, sendo que essa foi a única ideologia em que isso ocorreu, de modo que as demais ocorreram uma frequência de ações procedentes maior em decorrência das ações improcedentes.

**Tabela 8: Frequência do julgamento da corte no período que compreende os anos de 2003 a 2015**

Ideologia partido requerente	Julgamento		p-valor
	Procedente	Improcedente	
Esquerda	3 (33,3%)	6 (66,7%)	0,357
Centro Esquerda	18 (62,1%)	11 (37,9%)	
Centro direita	13 (54,2%)	11 (45,8%)	
Direita	14 (66,7%)	7 (33,3%)	

Note, portanto, que os partidos de Direito, durante o período P1, tiveram uma taxa de sucesso de 66,7%, enquanto os partidos de centro-esquerda tiveram uma taxa de sucesso de 62,1%.

Por sua vez, a tabela 9 mostra um resultado, apesar de ser não significativo pelo teste Qui Quadrado, contrário ao que ocorreu no período entre 2003 e 2015. Neste sentido, as ações dos partidos de esquerda apresentaram um percentual de ações maiores em ações procedentes (61,9%), invertendo a lógica do período P1, sendo a única ideologia no período em que o percentual de ações procedentes fora claramente superior as ações improcedentes.

**Tabela 9: Frequência do julgamento da corte no período que compreende os anos a partir de 2016-2021**

Ideologia partido requerente	Julgamento		p-valor
	Procedente	Improcedente	
Esquerda	26 (61,9%)	16 (38,1%)	0,354
Centro Esquerda	15 (42,9%)	20 (57,1%)	
Centro direita	7 (43,8%)	9 (56,2%)	
Direita	26 (52,0%)	24 (48,0%)	

Neste ponto, mencionamos que, conforme Recondo e Weber (2019) apontaram, as fronteiras ideológicas dos ministros da Suprema Corte são fluidas, sendo inclusive impróprio identificá-los com rótulos, em simetria com o paradigma americano, de modo que o STF mais se assemelharia a um somatório de posicionamentos em temas e campos diferentes do direito.

Esta fragmentação interna, ademais, parece dificultar que a Corte seja, como Instituição, de alguma forma influenciada por alguma ideologia em específico.

Note, portanto, que a taxa de sucesso entre os partidos de direita permanece acima dos 50%. Ademais, a taxa de sucesso entre os partidos de centro-direita é maior que entre os partidos de centro-esquerda. Não obstante, ressaltamos que, atualmente, a polarização no Brasil e os frequentes ataques à Corte Constitucional são fatos notórios. A fragilidade do atual governo deu força ao Supremo Tribunal Federal para atuar como ator principal na tomada de decisões que afetaram profundamente a vida do povo brasileiro nos últimos anos.

O aumento, ainda que não seja expressivo, do número de ações procedentes relativos aos partidos de esquerda durante este período pode ser uma consequência deste embate travado entre Executivo e Poder Judiciário, muito embora se reconheça que as ações procedentes em relação aos partidos de direita continuam acima dos 50%.

Note, portanto, que o trabalho em questão não adentra no conteúdo das ações, ou seja, não se fora feito uma análise qualitativa das ações, identificando o conteúdo e buscando aspectos ideológicos, cruzando os dados com o ministro que emitiu o parecer. O foco, portanto, fora na ideologia partidária, com base no presidente que indicou o ministro, e não no conteúdo material da ação.

Assim, provocado por entidades da sociedade civil, especialmente partidos políticos, o Supremo Tribunal Federal agiu para corrigir eventuais erros do presidente Bolsonaro, ou ainda, preencher lacunas abertas por omissões do governo federal. Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal precisou utilizar seu capital político, já abalado pela polarização e pelas idiosincrasias apontadas no capítulo 02.

Não obstante, a crise de saúde pública causada pela Covid-19 foi o momento em que a Corte Suprema teve de ser mais atuante e energética na correção da rota escolhida pelo Brasil. Ademais, os ministros foram ainda chamados a tomar decisões fundamentais sobre outros temas, como meio ambiente e outros assuntos de grande importância para a vida nacional.

Neste ponto, atualmente, além do que já fora exposto, pode-se dizer que estar-se-ia vendo também o crescimento institucional da Corte Constitucional ante os frequentes ataques direcionados à própria instituição em si. Este, pois, precisou reagir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Supremo Tribunal Federal fora alçado pela política ao cargo de Guardião da Constituição Federal, possuindo, pois, o poder-dever de exercer o caráter contramajoritário na proteção dos direitos fundamentais, alçados pela nossa Constituição como reservas de garantia da democracia (cláusula-pétrea). Este caráter contramajoritário, paradoxalmente, conforme demonstrado, possui o intuito de proteger a democracia dela mesma, assim como fez Ulisses.

Ademais, cabe a Corte Constitucional atuar na linha de frente contra taques circunstanciais ao pacto social firmado pós-ditadura. Neste sentido, inicialmente, no primeiro capítulo desta pesquisa, partiu-se do estudo da democracia e da polarização, chegando-se à polarização radicalizada, aquela em que a maioria tende ao extremo, e não ao centro, sendo este o primeiro sintoma de uma eventual derrocada democrática.

Eventual porque, não se pode afirmar que deste tipo de polarização necessariamente terá como consequência o fim da democracia. Na verdade, seria uma espécie de indicativo de um sintoma que, se não bem cuidado, pode resultar em algo pior.

Outro pressuposto seria de que a perda da autonomia do Direito seria o último passo ou degrau para a derrocada da democracia constitucional. (ABBOUD, 2021). Em outras palavras, inevitavelmente, um projeto autoritário passa pela captura do Poder Judiciário e, conseqüentemente, da Corte Constitucional. Portanto, se a polarização seria, em tese, o início de uma eventual crise democrática, seu fim dar-se-ia com a captura da Corte Constitucional pela política. Neste ponto, buscou-se demonstrar a importância da Corte Constitucional, nestas situações de crise, para a estabilização da democracia.

Neste sentido, o intuito deste trabalho fora, desde o início, realizar uma abordagem mais abrangente sobre as temáticas apresentadas, para que o leitor compreenda de onde partiu este pesquisador, e depois delimitar o tema especificamente para a problemática trabalhada.

Ademais, no segundo capítulo, relativo à importância das instituições, buscou-se demonstrar as razões e o porquê de o Poder Judiciário ter ascendido como instituição, sendo este fenômeno mundial. Continuando, versou-se especificamente sobre o Supremo Tribunal Federal e as razões endógenas de sua ascensão, trabalhando-se em seguida com conceitos como judicialização da política e ativismo judicial, bem como, apresentou-se algumas características e

idiosincrasias próprias da Suprema Corte brasileira que são passíveis de duras críticas pela literatura e pensadores da Ciência Política e do Direito.

No terceiro capítulo, trabalhou-se com as razões exógenas da ascensão da Corte, à luz da ideia de simbiose institucional, bem como com a noção de politização da justiça.

Em seguimento, demonstrou-se como os principais pesquisadores do tema vêm estudando empiricamente o assunto, de modo a alimentar a literatura sobre o tema. Assim, apontou-se que os principais estudos sobre processo decisório na Suprema Corte, ao demonstrar como os ministros julgam casos políticos, levam em consideração, principalmente, a ideologia e a noção de deferência de governabilidade do Presidente que indicou o determinado ministro.

Ademais, demonstrou-se ainda que, atualmente, as ideologias seriam melhores representadas pelos partidos políticos. Isto tudo, à luz da teoria da simbiose, nos levou a concluir que um estudo sobre processo decisório na Suprema Corte deve levar em consideração as ideologias do Executivo e do Legislativo, considerando, assim, todos os players institucionais.

No quarto e último capítulo, fora realizada uma análise empírica sobre as ações políticas, entre os anos de 2003 a 2021, com a intenção de discutir se, a partir do ano de 2016, houve ou não uma influência da polarização mais radical no processo decisório da Suprema Corte. Para concretizar essa análise, fora realizado um levantamento sobre as decisões judiciais proferidas no âmbito de controle concentrado, cujos requerentes foram exclusivamente partidos políticos.

Como conclusão, tem-se, a partir dos testes e análises realizados, que não se pode afirmar que a polarização, atualmente, tenha influenciado o processo decisório no Supremo Tribunal Federal. Isto porque, a diferença na taxa de sucesso entre as ideologias permaneceu estável durante todo o período estudado.

Por fim, é atribuída a G. K. Chesterton, notório pensador conservador, a seguinte citação: “a melhor maneira de apreciarmos uma coisa é dizermos a nós próprios que a podemos perder”. Em tempos de notórios ataques ao Supremo Tribunal Federal, talvez devêssemos nos perguntar o que aconteceria se, de repente, o STF deixasse de existir.

Para qualquer democrata, esta resposta é intuitiva. Contudo, em tempos estranhos, faz-se necessário desvelar as obviedades do óbvio: sem uma Corte Constitucional forte e independente, caminha-se para a barbárie, disfarçada de progresso.

## **REFERÊNCIAS**

ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. Ativismo judicial: notas introdutórias a uma polêmica contemporânea. *Revista dos tribunais*, v. 1008, 2019.

ABBOUD, Georges. *Democracia para quem não acredita*. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2021, p. 25.

ABBOUD, Georges. *Direito constitucional pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ABRANCHES, Sérgio. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. *Dados*, n. 31, p. 5–33, 1998

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nova York, 2012), p. 7-9.

ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*. *Harvard law review*, p. 633-729, 2000.

AHLER, Douglas J. *Self-fulfilling misperceptions of public polarization*. *The Journal of Politics*, v. 76, n. 3, p. 607-620, 2014.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003

APPLEBAUM, Anne. *O crepúsculo da democracia*. Editora Record, 2021.

ARGUELHES, Diego W.; RIBEIRO, Leandro M. Ministrocrazia. O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. Dossiê STF em discussão. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 13-32, 2018

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, 2020

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. Ativismo Judicial: entre o mito e a juristocracia velada. *Revista Política Hoje*, v. 25, n. 2, p. 7-20, 2016.

BARBOSA, Leon Victor. De Queiroz O Supremo Tribunal Federal como policy-maker: entre a soberania do parlamento e a supremacia da Constituição. *Conexão Política*, v. 4, n. 1, 2015

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. O Silêncio dos Incumbentes: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. 2015.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; FERNANDEZ, Michelle Vieira; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Independência judicial e governabilidade: uma aproximação à relação Judiciário#Executivo no Brasil. In: DANTAS, Humberto (Org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2018. p. 112.

BARROSO, Luis Roberto. *Contramajoritário, representativo e iluminista: Os papéis das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas*. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. *POPULISM, AUTHORITARIANISM, AND INSTITUTIONAL RESISTANCE: CONSTITUTIONAL COURTS IN THE GAME OF POWER*. *Texas International Law Journal*, Forthcoming, 2022.

BAUM, L. 1992. *Membership Change and Collective Voting Change in the United States Supreme Court*. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 54, n. 1, p. 3-24, Feb

BENVINDO, Juliano Zaiden; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. O papel da política na atuação das Cortes Supremas: uma comparação entre Brasil e México. *Novos estudos CEBRAP*, v. 37, p. 57-79, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Edipro, 2017, 1 ed.

BOGÉA, Daniel. *Partidos políticos e STF: decifrando a simbiose institucional*. 1 ed. Curitiba: Appris, 2021.

BOGÉA, Daniel. Reconstruindo o conceito de independência judicial: um olhar realista sobre o lugar do Supremo na política. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, n. 13, p. 153-179, 2017.

BOLOGNESI, Bruno et al. *Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros*. 2021.

CALCA, Patrícia (2010), “As clivagens políticas e os partidos: uma abordagem”, Lisboa CIES e WORKING PAPER N.º 99.

*CARVALHO, Ernani et al. Judicialización de la Política y Grupos de Presión en Brasil: intereses, estrategias y resultados*. 2016

CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas. “Liberalismo político no pensamento de Carl Schmitt: amigo ou inimigo?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 59, 2005, p

CHALMERS, Alan Francis; FIKER, Raul. *O que é ciência afinal?* São Paulo: Brasiliense, 1993.

CLARK, Tom S. *The Separation Of Powers, Court-Curbing And Judicial Legitimacy Erratum*. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 1, p. E1-E1, 2016.

COPPEDGE, Michael. “*Defining and measuring democracy*”. Working paper, International Political Science Association, April. 2005.

DAHL, Robert. *Poliarquia. Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 2015.

DAHL, Robert Alan. “*Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*”. *Journal of Public Law*, n.6, pp.279–295, 1957

DANESCU, Elena. *Varieties of Democracy (V-DEM) Report" Autocratization Surges-Resistance Grows"*(2020). V-Dem Institute, the Department of Political Science at the University of Gothenburg, 2020.

DA SILVA BELO, Eliseu Antônio. A emenda da vaquejada e o efeito backlash. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* n°, v. 74, p. 51, 2019.

DE BRITO PONTES, Juliana et al. Autocontenção no Judiciário Brasileiro: uma análise das relações estratégicas entre os poderes constituídos do Estado. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), v. 15, n. 20, p. 138-159, 2017.

D’ELIA-Kueper J, Segal JA. 2017. *Ideology and partisanship*. In *Oxford Handbook of Judicial Behavior*, ed. L Epstein, S Lindquist, pp. 303–19. New York: Oxford Univ. Press

DE OLIVEIRA, Fabiana Luci; CUNHA, Luciana Gross. REFORMAR O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2020.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005

DOS REIS, Ulisses Levy Silvério; MEYER, Emilio Peluso Neder. “Ministrocracia” e decisões individuais contraditórias no Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 3, 2021.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. EDUSP: São Paulo, 2009.

DWORKIN, Ronald. *Is Democracy Possible Here?: Principles for a New Political Debate (English Edition)*. Princeton University Press, 2008

ELSTER, Jon. Ulisses liberto: Estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições/Jon Elster; tradução Cláudia Sant'Ana Martins - São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FEREJOHN, John. *Judicializing politics, politicizing law. Law and contemporary problems*, v. 65, n. 3, p. 41-68, 2002.

FERGUSON, Niall. **A grande degeneração**. Editora Planeta do Brasil, 2013.

FERGUSON, Niall. Civilização. São Paulo: Editora Crítica; 2ª edição, 2017.

FIANI, Ronaldo. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. *Economia e sociedade*, v. 11, n. 1, p. 45-62, 2002.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. (Eds.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147–1

FIGUEREDO, Felipe C. de; MUELLER, Bernardo; CAJUEIRO, Daniel O. *A natural language measure of ideology in the Brazilian Senate*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2022

FLEURY, Sabino. Judicialização da política e politização da justiça: os partidos políticos e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil. **Cadernos da Escola do Legislativo-e-ISSN: 2595-4539**, v. 12, n. 18, p. 5-46, 2019.

FOA, Roberto Stefan and Yascha Mounk. 2016. *The Democratic Disconnect*. *Journal of Democracy* 27(3): 5–17 .

FONTAINHA, Fernando de Castro; MAFEI, Rafael; ALMEIDA, Fábio Ferraz de (org.). História oral do Supremo (1988-2013): Carlos Ayres Britto. Rio de Janeiro: FGV DIREITO RIO, 2017. v. 19.

FREITAS, R. Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão brasileiro. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2010

GARCIA MORILLO, Joaquin. *Responsabilidad política y responsabilidad penal*. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 18, n. 52, Ene./Abr. 1998, pp. 109-110.

GINSBURG, Tom; SIMPSEY, Alberto. *Introduction*. In: *GINSBURG, Tom; SIMPSEY, Alberto (ed.). Constitutions in authoritarian regimes*. Chicago: Cambridge University Press, 2014.

GROSTEIN, Julio. *Ativismo Judicial: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano*. São Paulo: Almedina, 2019.

GRAHAM, Matthew and Milan Svolik. 2020. *Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States*. *American Political Science Review* 114(2): 392–409

GROSSMAN, G., KRONICK, D., LEVENDUSKY, M., & MEREDITH, M. *The Majoritarian Threat to Liberal Democracy*. *Journal of Experimental Political Science*, p. 1-10, 2021.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. *The anatomy of democratic backsliding*. *Journal of Democracy*, v. 32, n. 4, p. 27-41, 2021.

HANNA, Tom. *Authoritarian Leadership Politics and Constraints on the Executive: A Mediation Analysis of Ideology, Populism, and Civil Group Balance of Power*. 2021.

HASEN, Richard L. *Polarization and the Judiciary*. **Annual Review of Political Science**, v. 22, p. 261-276, 2019.

HELMKE, Gretchen. “Public Support and Judicial Crises in Latin America”. *Journal of Constitutional Law (University of Pennsylvania)*, v.13, n.2, pp.397–411, 2010. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/upjcl13&type=Text&id=401>. Acesso em: 28 maio. 2022

HIRSCHL, Rans. “The Judicialization of Mega-Politics and Rise of Political Courts”. *Annual Review of Political Science*, vol. 11: 93-118

HIRSCHL, Ran *The judicialization of politics*. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University, 2008

HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide*. *Fordham Law Review*, New York, v. 75, n. 2, p. 721-753, nov. 2006.

HOLLIS-BRUSKY, Amanda. *Exhuming Brutus: Constitutional Rot and Cyclical Calls for Court Reform*. *Mo. L. Rev.*, v. 86, p. 517, 2021.

INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia*; tradução de João Pedro George. - Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

INNERARITY, Daniel. *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI.(Barcelona 2020)*, 2020.

ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge University Press, 2015.

JACK M. BALKIN, *THE CYCLES OF CONSTITUTIONAL TIME*, 44–45 (Oxford Univ. Press 2020).

LEES, J. M.; CIKARA, M. *Understanding and Combating False Polarization*. 2020

LILLA, Mark. *A mente naufragada: Sobre o espírito reacionário*. Tradução Clóvis Marques. 1ª. ed. São Paulo: Record, 2018.

LIMA, Flavia; GOMES, José Mário Wanderley; BARBOSA, Leon. *Exploring the Wonderful Mystery of Time: “Lack of Grounds” in the Constitutional Judicial Review as an Evidence of Passive Virtues in the Brazilian Supreme Court (STF)*. Lima, F., Gomes, J., & Barbosa, L.(2018). *EXPLORING THE WONDERFUL MYSTERY OF TIME: “LACK OF GROUNDS” IN THE CONSTITUTIONAL JUDICIAL REVIEW AS AN EVIDENCE OF PASSIVE VIRTUES IN THE BRAZILIAN SUPREME COURT (STF)*. REVISTA DIREITO E JUSTIÇA: REFLEXÕES SOCIOJURÍDICAS, v. 18, n. 30, p. 21-36, 2018.

LOZADA, M., (2014). *Us or them? Social representations and imaginaries of the other in Venezuela, Papers on Social Representations, 23(2), 21.1-21.16*.

LUNARDI, Fabrício Castagna. *Judicialização da política ou “politização suprema”? O STF, o poder de barganha e o jogo político encoberto pelo constitucionalismo*. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 24, n. 1, p. 1-12, 2019.

MATHIEZ, Albert. *As origens dos cultos revolucionários: fanatismo ideológico*. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

MCCOY, Jennifer; SIMONOVITS, Gabor; LITTVAY, Levente. *Democratic hypocrisy: Polarized citizens support democracy-eroding behavior when their own party is in power*. 2020.

MCCOY, Jennifer; RAHMAN, Tahmina; SOMER, Murat. *Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities*. *American Behavioral Scientist*, v. 62, n. 1, p. 16-42, 2018.

MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. *Palgrave Macmillan US*, 2013

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hübner. *Fighting for their place: Constitutional Courts as Political Actors. A Reply to Heinz Klug*. *Constitutional Court Review*, v. 3, p. 33-44, 2010.

MENDES, Conrado Hübner. *Politização da Justiça no Brasil: avanços e desafios*. *Revista FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS*, 2021.

NEIVA, Eduardo. *Cultura e conflito: lições da cidade de Atenas na guerra do Peloponeso*. *Galáxia*. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica*. ISSN 1982-2553, n. 6, 2003.

NETO, José Mário Wanderley Gomes; LIMA, Flávia Danielle Santiago. *Das 11 ilhas ao centro do arquipélago: os superpoderes do Presidente do STF durante o recesso judicial e férias*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 740-756, 2018.

NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 3, p. 1863-1908, 2017.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e "panelinhas". *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, p. 139-153, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativas? *Novos Estudos*. Cebrap, São Paulo, n. 31, out./nov., 1991.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Revista Lua Nova*, 1998, n.44, pp.27-54. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. *Dados*. V. 42. N.4. Rio de Janeiro, 1999.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus. "*The surprising success of multiparty presidentialism*". *Journal of Democracy*, v.23, nº 3, 2012, pp. 156-170

PINELLO DR. 1999. *Linking party to judicial ideology in American courts: a meta-analysis*. *Justice Syst. J.* 20:219– 54

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, Direito e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. *Kritika*, n. Santiago de Chile, 1987.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. Análise da trajetória dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF): insulamento ou presidencialismo de coalizão?. *Revista Direito GV*, v. 18, 2022.

ROSEVEAR, Evan; HARTMANN, Ivar Alberto; ARGUELHES, Diego Werneck. *Disagreement on the Brazilian supreme court: an exploratory analysis*. Available at SSRN 2629329, 2015.

SANTISO, C.. *Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability*. *Democratization*, 10(4), p. 161-180, 200

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Politics, ideology, and belief systems*. *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 2 (Jun., 1969), pp. 398-411. DOI: 10.2307 / 1954696.

SCANNI, Francesco Maria. *Populist Government and Constitutional Democracy: Radical Incompatibility or Possible Coexistence?*. *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, v. 51, p. 55-73, 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. SciELO-Editora UNESP, 2017. Capítulo 22.

SENNEWALD, Marc A.; MANNING, Kenneth L.; CARP, Robert A. *The polarization of the judiciary*. *Party Politics*, v. 23, n. 6, p. 657-665, 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

STENNER, K., & HAIDT, J. (2018). *Authoritarianism is not a momentary madness, but an eternal dynamic within liberal democracies*. *Can it happen here*, 175-220.

STEIN, E. et al.. *The politics of policies: Economic and Social Progress and Latin America*. Washington, IADB, 2006.

TAYLOR, Matthew M. *Judging policy: Courts and policy reform in democratic Brazil*. Redwood City: Stanford University Press, 2014.

TOCQUEVILLE, A. de. 2003. *A democracia na América*. Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 597 p.

TOMIO, F. R. de L., ROBL FILHO, I. N.. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, 21(45), 2013.

VALLINDER, Torbjörn. *When the courts go marching in. The global expansion of judicial power*, v. 13, 1995.

VAROL, Ozan O. *Stealth authoritarianism*. *Iowa Law Review*, Iowa City, v. 100, n. 4, p. 1673-1742, maio 2015

VIANA, João Paulo S. L.; OLIVEIRA, Vítor S. L. Governabilidade e Governança no Presidencialismo de Coalizão. In: DANTAS, Humberto (Org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2018. p. 15.

VIEIRA, Oscar Vilhena. (2008), “Supremocracia”, *Revista Direito GV*, vol. 4, no. 2: 441-464.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A constituição como reserva de justiça. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 53-97, 1997.

ULMER, S. 1965. *Toward A Theory of SubGroup Formation in the United States Supreme Court*. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 27, n. 1, p. 133-152, Feb

URBINATI, Nadia. 2019. *Me The People: How Populism Transforms Democracy*, Harvard University Press

ZAKARIA, F. *The Rise of Illiberal Democracy*, *Foreign Affairs*; Nov/Dec 1997; 76, 6; ABI/INFORM Global pg. 22.

ZUCCO, Cesar. *The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections*. *J. Lat. Amer. Stud.* 40, 29–49 f 2008 Cambridge University Press.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy J. *Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the Brazilian party system*. *Comparative Politics*, v. 53, n. 3, p. 477-500, 2021