

# O Supremo Tribunal Federal e a política no Brasil contemporâneo

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA

## RESUMO

■ A discussão sobre o protagonismo político do Supremo Tribunal Federal (STF) e os impactos da atuação do tribunal na regulação da vida política, econômica e social do país vem ocupando espaço crescente na agenda de pesquisa sobre o Poder Judiciário, não só no Direito, como na Ciência Política e na Sociologia. E são muitos os conceitos mobilizados para tratar desse protagonismo – termos como “judicialização da política”, “ativismo judicial”, “juristocracia” e “supremocracia”. Há um vasto campo semântico e mesmo contestações sobre a utilidade analítica desses conceitos. Mas todos têm em comum referir-se ao fenômeno da expansão da influência do Judiciário na política, e as consequências e preocupações que isso traz à democracia. A proposta do artigo é entrar nesse debate discutindo duas questões: (1) qual é o papel de um tribunal como o Supremo numa democracia? E (2) o STF tem agido de acordo com o papel que se espera desse poder ou estaria extrapolando suas funções? A discussão se dá, portanto, em torno do problema da legitimidade dos tribunais e da sua capacidade instrumental em intervir em políticas públicas e nos conflitos políticos, e a forma como o Supremo vem fazendo isso no Brasil contemporâneo. Ao responder a essas perguntas, reunimos elementos que nos permitem problematizar a atuação do STF no nosso sistema político. Concluímos não haver evidências robustas de que o STF esteja extrapolando suas funções, embora haja indicativo do uso demasiado do poder individual de cada ministro no processo decisório. Esse fato, associado a uma cobertura midiática que exacerba a judicialização anticorrupção e a personalização

da instituição em seus ministros, leva o Judiciário a sobressair-se às instituições político-representativas, contribuindo para a despolitização da sociedade. Mas a ampliação do protagonismo político do Supremo não deve implicar sua substituição às instituições político-representativas, nem deveríamos esperar do STF a correção dos problemas do nosso sistema político, tampouco dos problemas de justiça distributiva do nosso regime, pois esse não é o papel de um tribunal como o Supremo numa democracia.

## ABSTRACT

■ The debate about the Supreme Court's (STF) political leadership and its impact on regulating the country's political, economic and social life has been growing within the research scene that studies the Judiciary, Political Science and Sociology. Many concepts are mobilized to deal with this leadership - terms like "judicialization of politics", "judicial activism", "juristocracy" and "supremeocracy". There is a vast semantic field and disputes about the analytical usefulness of these concepts. But what they all have in common is that they refer to the expansion of the judiciary's influence in politics, and the consequences and concerns that this brings to democracy. The purpose of this article is to enter this debate by discussing two issues: (1) what is the Supreme Court's role in a democracy? And (2) has the STF been acting in accordance to the judiciary's expected role or has it exceeded its functions? Therefore, the discussion is about the problem regarding the legitimacy of the courts and their instrumental ability to intervene in public policies and political conflicts, and the way in which the Supreme Court has been doing so in contemporary Brazil. In answering these questions, we have gathered elements that allow us to problematize the Supreme Court's performance in our political system. We conclude that there is no strong evidence that the Supreme Court is overstepping its functions, although it is indicative of too much use of each justice's individual power in the decision-making process. This fact, coupled with a media coverage that exacerbates the anti-corruption judicialization and the personalization of the institution in its justices, leads the Judiciary to stand out from the political-representative institutions, contributing to the depoliticization of society. But the expansion of the Supreme Court's political leadership should not imply in its replacement to political-representative institutions, nor should we expect from the STF the correction of our political system's problems, nor of the distributive justice problems of our regime, since this is not the role of a court such as the Supreme Court in a democracy.

## APRESENTAÇÃO

■ A discussão sobre os impactos da atuação do Supremo Tribunal Federal na regulação da vida política, econômica, social e moral do país ocupa espaço crescente na agenda de pesquisa sobre o Poder Judiciário, não só no Direito, como na Ciência Política e na Sociologia. É grande também a repercussão midiática das decisões do Tribunal, principalmente desde que os holofotes da grande imprensa se voltaram aos episódios de corrupção política. Primeiro com a cobertura do escândalo do Mensalão (AP 470), indo das acusações feitas em 2005, passando pela aceitação da denúncia pelo STF, em 2007, até o julgamento do caso, em 2012, e o julgamento dos recursos a partir de 2013 (embargos de declaração). Depois, com a operação Lava-Jato<sup>1</sup>, a partir de 2014, acentuando-se em 2015, em especial após a autorização pelo STF da prisão do senador Delcídio do Amaral.

A atuação do STF continuou proeminente na política nacional em 2016, estando entre os episódios de maior destaque a anulação de nomeações de ministros de Estado<sup>2</sup>, a decisão sobre o rito do impeachment da presidente Dilma Rousseff (ADI 5.498, MS 34.127, 34.128, 34.130 e 34.131), o afastamento de Eduardo Cunha da presidência da Câmara dos Deputados e do mandato de deputado federal (AC 4.070); a determinação, via liminar, do afastamento do presidente do Senado, Renan Calheiros, e a posterior revisão da decisão pelo colegiado, no julgamento sobre a possibilidade de réus em ação penal ocuparem cargos na linha de substituição presidencial (ADPF 402).

No início de 2017 a visibilidade do Supremo permaneceu elevada, com destaque para a atuação da sua presidente, a ministra Cármen Lúcia, à frente da busca por soluções para a crise carcerária no contexto dos massacres que eclodiram em diversos presídios no país, assim como para a crise fiscal dos Estados, sobretudo no caso do bloqueio de recursos e na negociação da dívida do Estado do Rio de Janeiro. A projeção nacional da ministra tem levado setores da mídia

---

1 Em 20 de dezembro de 2016 o site do STF publicou um balanço da movimentação dos processos ligados à operação Lava-Jato no tribunal, totalizando 58 inquéritos sem denúncia, 16 inquéritos com denúncia, 3 ações penais, 25 colaborações premiadas, 105 ações cautelares, 91 habeas corpus e 95 reclamações. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=332651&caixaBusca=N>. Acesso em 16/01/2017.

2 ADPF 388, referente à nomeação do procurador de Justiça do Ministério Público da Bahia, Wellington César Lima e Silva, ao cargo de ministro da Justiça e MS 34.070 e 34.071, referentes à nomeação do ex-presidente Lula ao cargo de ministro chefe da Casa Civil – ambos nomeados no segundo mandato de Dilma Rousseff.

a considerá-la como forte candidata à sucessão presidencial<sup>3</sup> – o que ocorreu durante outras presidências do Tribunal<sup>4</sup>. No início de 2017 foi destaque nos noticiários, ainda, o falecimento do ministro Teori Zavascki, vítima na queda de uma aeronave, e especulações sobre seu substituto, tanto na cadeira no STF, quanto na relatoria da Lava-Jato.

O protagonismo político do Supremo pode estar mais visível agora, mas certamente não teve início com o Mensalão, tampouco se deve somente ao ativismo judicial anticorrupção e a punições aplicadas a políticos. Desde a redemocratização do país, com a Constituição de 1988, o Supremo vem se tornando pouco a pouco mais conhecido da sociedade civil, passando a frequentar cada vez mais o nosso cotidiano, devido a importantes decisões no âmbito dos direitos fundamentais, na implementação de políticas sociais, em assuntos relativos a escolhas morais, em políticas econômicas e tributárias, na regulação da competição política e na mediação das relações entre os poderes da federação.

Nesse contexto, argumenta-se haver uma intensificação das relações entre STF e política no Brasil contemporâneo. O Supremo, uma instituição existente desde o nascimento da nossa República, que de outro desconhecido da grande maioria da população, nas palavras de Baleeiro (1967), passou a ter sua atuação mais visibilizada, tornando-se um “um protagonista de primeira grandeza” da nossa cena política, nos termos de Sadek (2011).

E esse protagonismo tem provocado tanto elogios quanto críticas. Os elogios vêm, em especial, devido à atuação do tribunal no âmbito da proteção dos direitos fundamentais, em decisões como a constitucionalidade da implementação do

---

3 Em pesquisa de intenção de voto realizada em dezembro de 2016 pelo Datafolha, apareceu o nome da ministra Cármen Lúcia com 1% da intenção de votos. Ver pesquisa em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/12/12/cd23e33607007a1b8a52e6f2b28266af2db3a4ac.pdf>. Acesso em 16/01/2017. Também têm sido noticiada a projeção da ministra no cenário nacional, e a força de seu nome como presidenciável. Ver, por exemplo, a notícia “*Cármen Lúcia ocupa vazio e desponta como possível candidata em 2018*”, publicada em 15/01/017 no jornal Folha de S. Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspatri/2017/01/1849965-carmen-lucia-ocupa-vazio-e-desponta-como-possivel-candidata-em-2018.shtml>. Acesso em: 16/01/2017.

4 Outros ministros que ganharam popularidade e suscitaram rumores de possíveis candidaturas às eleições presidenciais foram Nelson Jobim, às vésperas das eleições de 2006, e Joaquim Barbosa, às vésperas das eleições de 2014. Ver, por exemplo, a notícia “*Ministro nega candidatura, mas deve deixar STF em abril*”, publicada no jornal Folha de S. Paulo em 05/12/2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fco512200514.htm>. E a notícia “*Joaquim Barbosa diz que não será candidato à Presidência*”, publicada na Folha em 08/03/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1422658-joaquim-barbosa-diz-que-nao-sera-candidato-a-presidencia.shtml>. Acesso em: 16/01/2017.

sistema de cotas em universidades, a liberação das pesquisas com células-tronco embrionárias, a descriminalização do aborto de fetos anencéfalos, o reconhecimento da união estável homoafetiva, a liberdade de expressão na imprensa, entre outras.

Já as críticas vêm principalmente no âmbito de decisões do tribunal que envolvem as atividades dos demais Poderes, mormente o controle judicial de atos tidos como *interna corporis*, decisões sobre o funcionamento de CPIs, anulação da nomeação de ministros de Estado, interferência na tramitação de leis, na definição do rito do processo de impeachment, no afastamento de congressistas, mas também na mediação de disputas entre Estados e União.

As críticas aparecem igualmente com relação ao chamado “voluntarismo monocrático”, numa série de decisões polêmicas tomadas individualmente por relatores de processos<sup>5</sup>, e ainda devido às constantes declarações de ministros do STF à imprensa. Tal constância midiática provoca questionamentos se a cúpula do Poder Judiciário deveria ter tamanha exposição pública, criticando-se a assiduidade das falas de alguns ministros fora dos autos, acerca de assuntos que poderão vir a julgar.

Entramos nesse debate discutindo duas questões: (1) qual é o papel de um tribunal como o STF em uma democracia? E (2) o STF tem agido de acordo com o papel que se espera desse poder ou estaria extrapolando suas funções? Ou seja, tratamos aqui do problema da legitimidade dos tribunais e de sua capacidade instrumental de intervir nos conflitos políticos e em políticas públicas, e a forma como o Supremo vem fazendo isso no Brasil. Não temos a ambição de dar respostas definitivas a essas perguntas, mais sim pontuar alguns aspectos, problematizando a atuação do STF no nosso sistema político, embasadas em resultados de pesquisas que vimos conduzindo ao longo dos últimos anos.

O artigo que segue está estruturado em duas seções. Na primeira, “Judiciário e Democracia”, discutimos o papel de um tribunal como o STF num Estado

---

5 Dados sobre a movimentação processual do STF publicados pelo jornal Folha de S. Paulo em 26/12/2016, na notícia “*Em ano de crises, Supremo tem 18% menos decisões coletivas*” indicam que 88% das decisões tomadas pelo STF em 2016 foram monocráticas (<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1844509-em-ano-de-crisis-supremo-tem-18-menos-decisoes-coletivas.shtml>), sendo que entre os temas mais polêmicos decididos monocraticamente estiveram o afastamento do presidente do Senado Renan Calheiros, em decisão do ministro Marco Aurélio, e a suspensão da tramitação do PL 4.850/16, referente às medidas de combate à corrupção, com o ministro Fux determinando monocraticamente sua devolução à Câmara dos Deputados para nova votação da matéria.

Democrático, destacando sua forma de inserção no sistema político, e a importância de se observar o desenho institucional desse poder e o perfil das pessoas que o compõe para melhor compreender seu desempenho. Na segunda, “O STF na democracia brasileira”, reunimos evidências da atuação do Supremo na política nacional desde 1988 até 2014, enfocando suas decisões em controle concentrado de constitucionalidade e a forma pela qual o tribunal foi representado na imprensa escrita e percebido pela opinião pública.

Fechamos o artigo tecendo considerações em torno do questionamento se deveríamos confiar na atuação do STF para corrigir os problemas do nosso sistema político, concluindo negativamente, a partir da argumentação de Hirschl (2013), de que os principais avanços em termos de justiça distributiva foram alcançados no Brasil por políticas governamentais direcionadas, e não por reformas constitucionais ou jurisprudência constitucional progressista.

## I. JUDICIÁRIO E DEMOCRACIA

■ O papel clássico do Judiciário em uma democracia é o de exercer a função de freio e contrapeso aos poderes Executivo e Legislativo, garantindo a incorporação das minorias ao processo político (função contramajoritária). Arantes e Kerche (1999: 32) pontuam que num sistema de separação de poderes o Judiciário tem o papel de cuidar da aplicação imparcial da lei, garantir o princípio da igualdade jurídica, e zelar pelo respeito aos direitos fundamentais inseridos na Constituição.

Numa democracia, as supremas cortes ou os tribunais constitucionais desempenham, portanto, o papel de guardar a Constituição e fazer cumprir os seus dispositivos, e o fazem a partir do exercício do controle de constitucionalidade das leis.

É o tipo de arranjo institucional democrático, e a extensão da constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, que configuram a forma de inserção do Poder Judiciário no sistema político. No Brasil, o nível de detalhamento e a abrangência do texto constitucional de 1988 ampliaram as situações passíveis de intervenção do Judiciário. Segundo Sadek (2004), a Constituição de 1988 alçou o Poder Judiciário ao centro da vida pública nacional, e conferiu ao STF um papel de primeira grandeza, possibilitando a ele protagonizar importantes decisões nas esferas da vida política, econômica e social no país, ao atribuir-lhe a prerrogativa de examinar a compatibilidade entre leis e atos normativos dos demais Poderes com a Constituição.

O modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu ao Judiciário e aos seus integrantes capacidade de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar. Por outro lado, a instituição possui atribuições de um serviço público encarregado da prestação jurisdicional, arbitrando conflitos, garantindo direitos. (Sadek, 2004: 79)

Portanto, é o nosso desenho institucional o que possibilita o protagonismo político do STF (Arantes, 1997), dando ensejo a que se fale também no Brasil dos fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial.

Segundo definição de Domingo (2004: 110), a judicialização da política implica o aumento na incidência de decisões judiciais sobre processos e conflitos políticos, assim como o crescimento do uso dos tribunais como lócus de mobilização da sociedade civil organizada em torno de demandas e interesses sociais e econômicos.

A ocorrência de judicialização da política não implica necessariamente extrapolação de funções do Judiciário, sendo o exercício de previsões normativas.

Já o termo ativismo judicial carrega conteúdos muito distintos em seu uso. Na lógica da separação de poderes, pode significar (1) invasão ou usurpação de competências dos demais poderes, numa chave mais crítica à atuação do Judiciário, implicando extrapolação de suas funções, ou (2) ocupação de vácuo de poder, numa chave mais positiva, significando que ele atua apenas para suprir uma omissão dos demais poderes. Como afirma Hirschl, “quando os políticos eleitos se abstêm de lidar com um desafio agudo de política pública, a intervenção judicial pode certamente ser vista como contribuindo para abrir o discurso sobre a questão” (2013: 362).

Judicialização da política e ativismo judicial são próximos mas não são sinônimos. Segundo Barroso (2016: 12), a judicialização da política é factual, implicando que algumas questões de ampla repercussão política ou social passam a ser decididas pelo Judiciário, e não pelas instâncias representativas tradicionais. Já o ativismo judicial é uma atitude, que para Barroso implica numa atuação proativa do Judiciário, que passa a interpretar princípios e regras constitucionais de forma não prevista expressamente pelo legislador.

Outros conceitos mobilizados para tratar do protagonismo político do Judiciário são “juristocracia” (Hirschl, 2004), referindo-se à transferência de poder das instituições representativas para as judiciárias, e “supremocracia” (Vieira,

2008), expressão da juristocracia no caso brasileiro, tendo o STF a última palavra acerca de uma série de assuntos de natureza substantiva, ora validando, ora substituindo escolhas majoritárias (2008: 445).

Há um vasto campo semântico e mesmo contestações sobre a utilidade analítica desses conceitos<sup>6</sup>. Mas todos têm em comum referir-se à expansão do Poder Judiciário na política, e as consequências e preocupações que isso traz para a democracia.

A expansão do Poder Judiciário no campo da política majoritária não é uma singularidade brasileira, e sim parte de um processo global, decorrente de ondas de constitucionalização que se deram em uma série de países, desde a segunda Guerra Mundial, passando por países Europeus, como Portugal e Espanha, países africanos e latino-americanos. Hirschl (2013: 361) contabilizou 150 países nos quais os tribunais tornaram-se os “principais tradutores dos dispositivos constitucionais em orientações para a vida pública”, cobrindo cerca de três quartos da população do mundo.

A principal preocupação que a expansão do poder do Judiciário provoca é a da legitimidade decisória, ou a dificuldade contramajoritária, pois ao transferir-se poder decisório das instituições representativas para as judiciárias, permite-se que juízes não eleitos (não responsabilizáveis perante os cidadãos) modifiquem ou anulem políticas implementadas por agentes políticos eleitos.

Essa expansão pode também levar o Judiciário a sobrepor-se aos demais poderes, invadindo suas competências e degenerando a democracia em um governo de juízes (conforme o *slogan* criado por Edouard Lambert em 1921, *apud* Davis, 1987). É o dilema do equilíbrio de poder entre o Judiciário e a regra da maioria, levando à pergunta clássica “quem guarda o Guardião?”.

Segundo Cappelletti (1993:74-75), a ampliação do poder do Judiciário na interpretação e aplicação do direito não torna os juízes legisladores, não implicando invasão ou extrapolação de poderes, uma vez que existiriam diferenças no modo, na estrutura e nos procedimentos de formação do direito pela via judicial: os procedimentos judiciais são passivos, ou seja, não são deflagrados pela vontade dos tribunais. Cappelletti conclui, assim, que a atitude criativa por parte dos juízes pode trazer mais benefícios que prejuízos para o funcionamento efetivo da democracia.

Há ainda o risco da politização indevida do tribunal, ou seja, o perigo de juízes interpretarem e aplicarem a Constituição considerando o critério de go-

---

6 Sobre o debate e os diferentes significados de judicialização da política consultar Veronese, 2009. Sobre as contestações desse conceito e do conceito de ativismo judicial, consultar Koerner, Inatomi, e Baratto, 2011 e Koerner, 2013.

vernabilidade e os interesses partidarizados, sofrendo ingerência da classe política (Domingo, 2004: 112).

Por outro lado, um Judiciário forte e independente possibilita um maior balanceamento das forças políticas e sociais em disputa, pois atuando como um poder contramajoritário, o Judiciário freia as maiorias políticas contingentes.

Um aspecto importante nesse debate é que o desenho institucional que empodera as supremas cortes, como o STF, não é uma dádiva, e sim uma construção política, como nos lembra Hirschl (2004). É, nos termos desse autor, uma estratégia de preservação dos valores caros à democracia liberal-capitalista, que ficam, assim, resguardados das “ameaças” provenientes do governo da maioria.

Segundo Hirschl (2004: 98), a constitucionalização de direitos e o fortalecimento dos poderes de revisão judicial resultam de um pacto estratégico conduzido por elites políticas hegemônicas, em associação com as elites econômicas e jurídicas com as quais têm interesses compatíveis. Essas elites buscam o insulamento de suas preferências políticas, preservando-as frente às mudanças potencialmente advindas da política democrática. Esse empoderamento, para ele, é reflexo da combinação de preferências políticas e interesses profissionais e econômicos desses grupos<sup>7</sup>.

O empoderamento do Judiciário parte da lógica da alternância no poder, levando o governo de hoje a obedecer ao Judiciário para resguardar o controle judicial para quando estiver fora do poder. Whittington (2005) afirma que mesmo os incumbentes se beneficiam de um Judiciário independente, uma vez que se valem dele para alterar legislação aprovada em governos anteriores, melhorando as condições para a implementação das preferências do governo atual. Segundo o autor, a existência de um Judiciário que contraria o governo em algumas questões, contribui para legitimar outras decisões desse governo, nas ocasiões em que não se manifesta de forma contrária.

O que essas explicações têm em comum é a afirmação de que o Judiciário é parte do sistema de governo e os juízes integram a elite política. Dahl (1957) argumentou nesse mesmo sentido, afirmando que a Suprema Corte pertence, via de regra, à aliança nacional dominante. Isso implica que não se deve imaginar que a

---

7 No original em inglês: “Judicial power clearly does not fall from the sky. It is politically constructed. My account of judicial empowerment suggests that the constitutionalization of rights and the fortification of judicial review result from a strategic pact led by hegemonic yet increasingly threatened political elites seeking to insulate their policy preferences against the changing fortunes of democratic politics, in association with economic and judicial elites who have compatible interests. The changes that emerge reflect a combination of the policy preferences and professional interests of these groups.” (Hirschl, 2004: 98).

Suprema Corte possa usurpar competências decisórias de poderes políticos com os quais, em regra, ela está alinhada.

A consequência dessa constatação é que, dificilmente, ela atuaria em sentido contrário aquele defendido pelos poderes políticos governantes (responsáveis pela indicação e confirmação dos ministros, *justices* no caso norte-americano), a não ser durante breves períodos de desequilíbrio.

Para compreender esses breves períodos de desequilíbrio, é útil o conceito de “deserção estratégica”, desenvolvido por Helmke (2005). A deserção estratégica implica que toda vez que o governo vigente perde poder, a Suprema Corte tende a decidir mais desfavoravelmente a ele, numa estratégia mesmo de sobrevivência, de evitar retaliações do novo governo que virá.

Juízes e ministros de supremas cortes estão sujeitos a retaliações, apesar de uma série de garantias existentes. Como afirma Hirschl (2013: 369), quanto mais politicamente significativos os tribunais se tornam, maior é a probabilidade de sofrerem pressão dos atores políticos, que buscam influenciar tanto as nomeações quanto os resultados judiciais<sup>8</sup>. E não são raros exemplos de juízes não conformes às elites governantes que foram disciplinados ou removidos, havendo mesmo tribunais que tiveram sua composição renovada (no estilo “*court-packing*” de Roosevelt, nos Estados Unidos de 1937) ou suas competências alteradas. Nos casos mais extremos, tribunais foram dissolvidos e substituídos por um corpo de juízes mais compatível com os interesses governantes.

Helmke e Staton (2009) apontam que na América Latina a maioria das Supremas Cortes sofreu algum tipo de pressão ou retaliação desse tipo desde a década de 1990. Exemplificam mencionando o caso do “*court packing*” na Argentina em 1990, do impeachment de juízes no Peru em 1997, e a dissolução da Corte na Venezuela em 1999. No caso do Brasil, retaliações desse tipo não ocorreram desde a redemocratização.

---

8 Exemplo das pressões sobre as nomeações puderam ser vistas no Brasil recente, acerca da sucessão do ministro Teori Zavascki no STF, logo após a confirmação de sua morte. Diversos setores disputam o perfil e o nome do indicado, aparecendo nomes provenientes dos quadros da magistratura, assim como quadros políticos. Sobre o caso, ver entre outras notícias “*Nome para o STF não deve ser avesso à política, dizem aliados a Temer*”, publicada na Folha de S. Paulo em 27/02/2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/01/1853460-nome-para-o-stf-nao-deve-ser-avesso-a-politica-dizem-aliados-a-temer.shtml>. Acesso em: 29/01/2017. E “*Sucessor deve ter o perfil de Teori, sugere Veloso*”, publicada no Blog da Folha em 24/01/2017. Disponível em: <http://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2017/01/24/sucessor-deve-ter-o-perfil-de-teori-sugere-veloso/>. Acesso em 29/01/2017.

As Supremas Cortes não são simplesmente órgãos jurisdicionais, prestadores de um serviço público voltado à resolução de conflitos sociais, mas sim Poderes de Estado. Portanto, precisamos nos preocupar com a composição dessas instituições, conhecer o perfil de quem está decidindo. Importa para a qualidade das decisões quem são os juízes (*justices* ou ministros) e o quão diverso é esse corpo decisório em termos de origem social, perfil demográfico e trajetória profissional.

Já examinamos em outra oportunidade o efeito que a trajetória profissional progressista dos ministros do STF exerce em sua forma de decidir (Oliveira 2012), observando diferenças de posicionamento entre ministros com trajetória progressista na magistratura (magistrados), e ministros com trajetórias progressistas diversificadas (não magistrados), sendo que ministros magistrados tendem a interpretar a Constituição de modo menos expansivo e a interferir menos em leis e atos normativos produzidos em âmbito federal, comparados aos não magistrados. Observamos também que, no âmbito da discussão constitucional, apesar do Supremo ser bastante consensual, à medida em que a diversidade de trajetórias de carreiras é ampliada no colegiado, maior o dissenso se torna.

A Suprema Corte norte-americana é a que reúne uma maior quantidade de estudos sobre a influência do perfil dos seus ministros no processo decisório, sendo notável que os períodos em que mais colaborou para fazer avançar uma agenda de proteção aos direitos civis foram aqueles em que teve majoritariamente em sua composição *justices* progressistas (Segal e Spaeth, 2002).

Isso posto, falar de um papel adequado do Poder Judiciário e de uma Corte Suprema em um Estado Democrático, vai depender do tipo de democracia que se constrói, do desenho institucional desse poder e do perfil das pessoas sentadas à instituição.

## 2. O STF NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

■ A segunda questão proposta para discussão no artigo é se o Supremo Tribunal Federal têm agido de acordo com o papel que se espera desse poder ou se ele estaria extrapolando suas funções.

Como discutimos na seção anterior, o desenho institucional do STF dá a ele poder de revisar e invalidar atos dos poderes representativos, e mesmo substituir as decisões majoritárias, a partir do controle de constitucionalidade. Como afirma Vieira (2008), essa é uma atribuição comum a outras supremas cortes ao redor do mundo, sendo os aspectos que diferenciam o STF a escala, devido ao grande volume de temas com natureza constitucional, passíveis de judicialização, e a na-

tureza, uma vez que o STF pode apreciar atos do poder constituinte reformador (Vieira, 2008: 445). Portanto, como já afirmado, o exercício desse poder não constitui, em si, extrapolação de funções.

A percepção corrente na literatura sobre a atuação do STF é de que o tribunal transitou de certa cautela ou autocontenção no exercício dos seus poderes logo após a Constituição de 1988, e que com o passar dos anos, e principalmente, com a renovação da sua composição a partir de meados da década de 2000, tornou-se mais ativo ou mesmo “ativista”.

Para discutir a atuação do STF na democracia brasileira pós-1988, tomamos por base uma série de evidências de pesquisas que vimos conduzindo sobre o STF, enfocando as decisões do tribunal em controle concentrado de constitucionalidade via Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), e a percepção pública acerca do tribunal, tanto a partir do retrato que vem sendo feito do Supremo pela mídia impressa, quanto por pesquisas de opinião pública com a população.

Ao analisarmos a atuação do Supremo nas decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade via ADI, entre os anos de 1988 e 2014, notamos que, dentre 2.712 ADIs com decisão final no período, 60% delas questionaram normas estaduais, 29% normas federais, 9% normas com origem no Judiciário e 2% com outra origem (municipal, Ministério Público, Conselhos, etc.). O Supremo respondeu de forma bastante positiva aos requerentes, ou seja, deferiu total ou parcialmente um terço das ADIs, declarando a inconstitucionalidade (total ou parcial) dos diplomas questionados nessas ações.

Quando estudamos as decisões pela origem das normas, vemos que em 46% das ações que questionaram diplomas estaduais, o STF deferiu o pedido (total ou parcialmente). Com relação às ações questionando diplomas com origem no Judiciário, cerca de 22% foram deferidas, e apenas 11% das ações questionando normas federais tiveram o mérito julgado procedente. Esses dados podem ser lidos como uma evidência de maior cautela no âmbito federal. Mas temos que considerar, também, com Kapiszewski e Taylor (2008: 749), que em geral os governos atuam constitucionalmente, e que o uso da via judicial para contestar políticas governamentais pode ser uma estratégia política da oposição para “mostrar serviço” e evidenciar sua posição contrária.

Examinando os requerentes, quem mais obteve sucesso no Supremo foram os governadores – 53% dos questionamentos que fizeram foram julgados procedentes. Na sequência, o Procurador Geral da República, com 47% das ações de sua autoria procedentes. E a OAB, com 35% de procedência. Os partidos políticos e as associações obtiveram sucesso menor, com 16% dos seus pedidos deferidos.

Um aspecto que chama atenção na atuação do STF no período é a agenda temática, com 40% das ADIs versando sobre temas afetos ao funcionalismo público, discutindo prerrogativas e organização de carreiras, sobretudo aspectos ligados à remuneração (Oliveira, 2016). Quase metade dessas ações sobre funcionalismo tratavam da estruturação das carreiras do próprio sistema de justiça. Ou seja, quando observamos a atuação do STF via um dos mais importantes instrumentos de controle de constitucionalidade, notamos que o tribunal dedicou boa parte do seu tempo atuando como uma espécie de setor de recursos humanos, decidindo sobre ampliação ou redução de benefícios aos servidores públicos. Conforme concluímos, “a agenda do Supremo em controle concentrado foi tomada por uma pauta ligada ao delineamento das carreiras públicas. No âmbito da ADI, o tribunal tem se tornado uma espécie de divisão de recursos humanos.” (Oliveira, 2016: 113). E considerando que ainda outros 7% de ações versam sobre a administração do sistema de justiça e suas instituições, temos que o tribunal dispense parte considerável de seu tempo decidindo sobre a regulação do próprio sistema estatal de justiça.

O segundo tema mais recorrente na pauta decisória, com 15% de incidência, trata do funcionamento da máquina estatal, cobrindo outros aspectos da administração pública que não o funcionalismo. E apenas em terceiro lugar, com 14% de incidência, estão as temáticas de direitos sociais e civis, individuais e supraindividuais, incluindo a regulação da relação entre particulares e questões ambientais.

Os dados sobre a agenda decisória do Supremo mostram que mais do que desempenhar os papéis clássicos às supremas cortes ao redor do mundo, como ser instrumento de defesa e incorporação de minorias ao processo decisório (sua função contramajoritária), ou atuar como mediador de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, ou ainda recurso institucional estratégico de governo (conforme apontado por Taylor e Da Ros, 2008), o STF tem desempenhado o papel de eficaz órgão de deliberação corporativa.

Ou seja, o tribunal tem cuidado principalmente do funcionamento do próprio Estado e das prerrogativas de seus servidores, mais do que cuidar da garantia de direitos fundamentais ou influenciar em uma agenda de políticas públicas de alcance mais amplo. Com base nisso, questionamos: “uma corte suprema deveria dedicar quase metade de seu tempo no controle de constitucionalidade para decidir sobre questões relativas ao funcionalismo público? Parece-nos que não, e portanto temos um problema” (Oliveira, 2016: 117).

É evidente que a agenda decisória do tribunal depende das temáticas que são levadas até ele pelos atores legitimados a acioná-lo pela via do controle direto. Mas uma vez que o STF tem a prerrogativa de definir a pauta do dia, essa

responsabilidade também é do tribunal. Segundo o regimento interno, é o relator dos casos e depois o presidente do STF quem decide quando decidir, e cada ministro individualmente tem o poder de tirar um tema da agenda, a partir de pedidos de vista.

Outro dado relevante é que praticamente metade (48%) das ADIs no período tiveram decisões monocráticas, sendo esse dado um dos principais elementos acionados no debate para criticar a excessiva individualização do tribunal<sup>9</sup>. Chama atenção que 59% das ações questionando diplomas com origem federal tiveram decisão monocrática, comparativamente a 39% das ações questionando normas estaduais.

Em termos de temática, o Supremo decidiu monocraticamente mais sobre regulação econômica e competição política (59% e 58% das ações nessas temáticas, respectivamente). O tema em que menos decidiu monocraticamente foi funcionalismo público (44% das ações questionamento essa temática tiveram decisão monocrática).

Sabemos que não basta considerar tão-somente o quantitativo de decisões do tribunal, sendo evidente o impacto qualitativo de algumas decisões do STF em políticas públicas, sobretudo na esfera dos direitos fundamentais, e ainda suas influentes decisões na regulação da competição política, mas há muitas outras questões cruciais que esperam décadas até serem decididas. E aqui está um dos principais problemas apontados no desempenho do STF: não existe qualquer controle sobre quando o tribunal tem que decidir uma questão levada até ele. Falta transparência na formação de agenda, mesmo com a publicidade televisivada dos seus julgamentos, levando a que se fale em ilusão de transparência, ou “transparência de superfície”, nas palavras de Silva e Mendes (2009).

E temos que considerar, ainda, como o próprio ministro Barroso (2016) reconheceu, que as decisões de maior visibilidade na seara dos direitos fundamentais confirmaram políticas públicas deliberadas majoritariamente, não tendo sido arquitetadas pelo tribunal.

O Tribunal validou leis como a que disciplinou as pesquisas com células-tronco embrionárias, a que instituiu cotas em universidades públicas e a que previu o regime diferenciado de licitação para obras da Copa do Mundo. Todas versavam temas polêmicos, mas foi respeitada a deliberação do Congresso e a sanção presidencial (Barroso, 2016: 12)

---

9 Para um detalhamento das críticas ao personalismo decisório do STF ver Silva e Mendes (2009), Silva (2013) e Arguelhes e Ribeiro (2015).

Essa afirmação do ministro Barroso remete à discussão realizada por Rosenberg (2008) no livro “The Hollow Hope”, acerca da dificuldade de se promover mudanças sociais pela via de decisões judiciais, quando estas ainda não estejam em andamento na sociedade e no mundo da política. O argumento do autor é de que enquanto decisões judiciais são relativamente pouco eficazes na promoção de mudança de valores e práticas sociais em áreas controversas, elas podem ter, sim, valor simbólico e contribuir para colocar o tema na agenda pública.

Voltando à leitura de Barroso (2016), ao avaliar o desempenho do STF no cenário político, o ministro afirma que o tribunal tem se movido pela autocontenção, citando como exemplos desse comportamento a negativa em julgar tanto o mérito do processo de impeachment quanto a interrupção da tramitação da PEC 55 (teto dos gastos). Mas é inegável que o tribunal tem sido palco para a discussão dos principais conflitos e impasses políticos do país. Mas mais do que substituir-se à política majoritária, o que tem sido visto na atuação do Supremo é o papel de mediação, uma vez que o tribunal tem sido buscado pelos diversos atores envolvidos nessas tensões.

Outro fator no desempenho do STF que tem sido criticado, é o tempo de decisão. Em média, uma decisão em controle de constitucionalidade levou 4,7 anos entre 1988-2014, sendo que algumas ações tiveram decisão em menos de um ano e outras levaram até 25 anos para serem concluídas.

Esses dados refletem parcela numericamente reduzida da atuação do STF, pois como destacaram Falcão et al (2011), o Supremo é múltiplo, constituído por três personas: a constitucional, a recursal e a ordinária<sup>10</sup>. As decisões em que o Supremo tem ganhado maior visibilidade recentemente tratam não de sua persona constitucional, mas sim ordinária, acerca da punição de políticos por crimes de corrupção. Há críticas recorrentes ao excessivo número de autoridades com foro privilegiado, o que dificultaria, inclusive, a capacidade do tribunal de julgar esses casos, e outros tidos como mais relevantes e de maior alcance para a sociedade brasileira<sup>11</sup>.

10 Contabilizando o total de processos recebidos pelo STF entre 1988 e 2009, Falcão et al (2011) computam que 0,51% deles correspondem à persona constitucional (contabilizando 6.199 processos), 7,8% à persona ordinária (95.306 processos) e 91,7% à persona recursal (num total de 1.120.597 processos). Afirmam, com base nesses dados que “Quantitativamente, portanto, o Supremo não é uma “corte constitucional” no sentido original em que esse tipo de instituição foi pensada. Em números absolutos, está muito mais próximo de uma ‘corte recursal suprema.’” (2011: 21).

11 Sobre esse ponto, ver notícia “*Está virando tribunal do cada um por si, diz Barroso sobre excesso de competências do STF*” publicada em 03/08/2016, no jornal O Estado de S. Paulo. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,esta-virando-um-tribunal-do-cada-um-por-si-diz-barroso-sobre-excesso-de-competencias-do-stf,10000066625>. Acesso em 16/01/2017.

Isso fica explícito quando observamos o retrato que a mídia vem construindo do tribunal. Quando a opinião pública fala sobre a atuação do STF o principal assunto tem sido a judicialização anticorrupção. Em pesquisa recente<sup>12</sup>, observamos a cobertura que o jornal Folha de S. Paulo fez do STF, analisando 6.271 notícias publicadas entre 1999 e 2014, em que o Supremo era o foco da notícia.

O assunto mais recorrente nesse período foi o julgamento de políticos e autoridades com foro privilegiado, correspondendo a 29% de todas as notícias.

Em segundo lugar, com 27% de incidência, esteve o tema da judicialização de políticas públicas, ou seja, sua persona constitucional. Mas a cobertura do jornal mostra um descompasso entre o interesse midiático e a agenda decisória do tribunal: decisões sobre direitos (sociais e civis, individuais e supraindividuais) e sobre a regulação da competição política apareceram com frequência maior do que sua proporção no volume de trabalho do STF, sendo que as decisões sobre funcionalismo público, que ocupam 40% da pauta do tribunal em controle concentrado de constitucionalidade, aparecem muito pouco na mídia.

Em terceiro lugar, correspondendo a 14% das notícias, apareceu a cobertura da atuação ordinária do STF, envolvendo casos de habeas corpus à personalidades, casos de extradição, e intervenção nos Estados. Em quarto lugar (11% das notícias), tivemos a cobertura do perfil dos ministros do STF, em notícias referentes a sua trajetória, em momentos de nomeação, aposentadoria ou posse na presidência do tribunal, ou sobre a o seu comportamento decisório, em casos de destaque.

Em quinto lugar (7% de incidência), esteve a crítica da politização do tribunal ou da atuação de seus ministros individualmente. Essa crítica veio, sobretudo, pela leitura de interferência indevida no Poder Legislativo, questionando-se decisões do tribunal, ou de ministros monocraticamente, como atitude de desrespeito ao princípio da separação de poderes, com o STF tornando-se uma espécie de “terceira Casa Legislativa”.

A análise do enquadramento temático da cobertura do jornal Folha de S. Paulo sobre o STF nesse período, apontou para a construção de uma imagem eminentemente política do tribunal: em 65% das notícias houve destaque para aspectos políticos da atuação do Supremo.

---

12 Pesquisa “O papel da trajetória de carreira na formação de grupos e redes de votação no Supremo Tribunal Federal”, concluída em 2016, tendo contado com suporte financeiro da FAPESP. Detalhes em: <http://www.bv.fapesp.br/pt/auxilios/82362/o-papel-da-trajetoria-de-carreira-na-formacao-de-grupos-e-redes-de-votacao-no-supremo-tribunal-feder/>.

Na cobertura midiática da atuação do STF os valores de isonomia e imparcialidade da justiça apareceram pouco, sendo baixo o reforço desses símbolos tradicionais de legitimidade: em apenas 1% das notícias do período apareceram referências à imparcialidade e ao perfil apolítico da instituição.

Assim, a ênfase excessiva na cobertura da judicialização anticorrupção, e o destaque ao perfil individual dos ministros (quem são e como votam), evidenciam uma construção midiática que alimenta a descrença nas instituições político partidárias e exacerba a personalização da instituição, construindo para a despolitização da sociedade, dando espaço para alegações de que os juízes estariam ocupando o espaço abandonado pelos políticos, no sentido da colocação do jurista e magistrado francês Antoine Garapon, de que a “demanda da justiça vem do desamparo da política”, ao argumentar que ampliação do poder do Judiciário estaria diretamente ligada às falhas do processo democrático majoritário.

o juiz é chamado a socorrer uma democracia na qual um legislativo e um executivo enfraquecidos, obcecados por fracassos eleitorais contínuos, ocupados apenas com questões de curto prazo, reféns do receio e seduzidos pela mídia, esforçam-se em governar, no dia a dia, cidadãos indiferentes e exigentes, preocupados com suas vidas particulares, mas esperando do político aquilo que ele não sabe dar: uma moral, um grande projeto (Garapon, 1999:48).

Essa descrença nas instituições político partidárias, como indícios da despolitização, pode ser verificada em pesquisas de opinião pública sobre confiança nas instituições brasileiras. Os resultados dessas pesquisas indicam que embora a confiança declarada no Judiciário seja baixa, ela é mais elevada do que a confiança declarada nos poderes Executivo e Legislativo, por exemplo.

Dados de 2016 da pesquisa ICJBrasil, da FGV Direito SP, mostram que enquanto 30% dos entrevistados declaravam confiar no Judiciário, apenas 11% declaravam confiar na Presidência da República e 10% no Congresso Nacional (Cunha et al, 2016).

Analisando os dados de confiança nas instituições ao longo dos anos na série do ICJBrasil, Oliveira e Ramos (2016) pontuam que a confiança no Judiciário permaneceu relativamente estável, enquanto a confiança nos poderes Executivo e Legislativo recuou significativamente. Em 2014, 28% dos respondentes declaravam confiar na Presidência da República e 19% confiavam no Congresso Nacional, enquanto 30% declaravam confiar no Judiciário – percentual equiva-

lente ao declarado na pesquisa de 2016. Diante desses números, é possível questionar se o Judiciário estaria sobressaindo-se às instituições político-representativas ou essas instituições é que estariam perdendo credibilidade.

O conjunto de dados discutidos aqui indicam não haver evidências robustas de que em sua atuação o STF estaria usurpando competências dos demais poderes, ou extrapolando suas funções ao decidir. O que observamos foram evidências de uma construção midiática que exacerba a personalização da instituição em seus ministros e enfatiza excessivamente em sua cobertura a judicialização anticorrupção.

Uma vez que a grande maioria da população brasileira não tem qualquer contato com o STF, a não ser pela cobertura da grande imprensa ou pela TV Justiça, os meios de comunicação são centrais para informar a população sobre as atividades, os problemas e as virtudes do Supremo, e mesmo para traduzir a linguagem técnico-jurídica ao grande público.

Como bem notou Slotnick (1992), a mídia é o principal elo entre a população norte-americana e sua Suprema Corte, afirmação que podemos emprestar ao caso brasileiro. Nesse contexto, se consideramos que a cobertura do jornal Folha de S. Paulo é uma boa amostra da forma como a mídia nacional retrata o Supremo, ou ao menos que não dista dela significativamente, o que temos é a construção de uma imagem eminentemente política do Tribunal – imagem essa cada vez mais atrelada à moralização da política e ao ativismo judicial anticorrupção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Fechamos esse artigo trazendo ponderações sobre uma terceira questão ligada à atuação do STF: num cenário em que o Legislativo e o Executivo parecem desacreditados frente à opinião pública, em virtude do seu desempenho e dos diversos casos de corrupção envolvendo seus membros, deveríamos confiar na atuação do Supremo para corrigir os problemas do nosso sistema político? Afinal de contas, o Judiciário é um poder político como depositário da fé pública nas regras do jogo (Taylor, 2007: 248).

Nosso argumento, frente aos aspectos discutidos nas duas seções anteriores que compõem esse artigo, é de que a ampliação do protagonismo político do Supremo Tribunal Federal não deve implicar sua substituição às instituições político-representativas, nem deveríamos esperar do STF a correção dos problemas do nosso sistema político, tampouco dos problemas de justiça distributiva do nosso regime, pois esse não é o papel do Judiciário e de um tribunal como o Supremo

numa democracia. Como alertam estudos sobre a atuação de cortes supremas ao redor do mundo, as decisões judiciais raramente provocam mudanças significativas em políticas sociais e sobretudo nos níveis de desigualdade econômica e social (Rosenberg, 2008; Hirschl, 2013).

O STF faz parte do sistema de governo, mediando as tensões entre os poderes, mas não sobrepondo-se a eles. É preciso considerar que a efetividade das decisões judiciais depende da forma como os atores políticos e a opinião pública reagem a elas. Decisões judiciais podem ser cumpridas ou ignoradas. E quando ignoradas, enfraquecem o poder judicial<sup>13</sup>. Helmke e Staton (2009) sugerem que para evitar que suas decisões sejam derrubadas ou ignoradas, e seus postos ameaçados, os juízes agem de maneira estratégica, tendendo a ser prudentes para evitar retaliações dos demais poderes constituídos. Mas como o descrédito pode vir também da perda da confiança depositada pela sociedade na corte, ao deixar de responder aos seus anseios, o Judiciário precisa atender a esses chamados, para que os litigantes continuem a levar casos controversos a sua apreciação.

Nesse contexto, a tese de Kapiszewski (2011) parece bastante apropriada para entender o comportamento político das cortes supremas: a tese do equilíbrio tático, segundo a qual juízes dessas cortes equilibram um conjunto discreto de considerações (ideologias, interesses institucionais, potenciais consequências de suas decisões, opinião pública, interesses de líderes eleitos) ao decidirem casos importantes, alternando entre desafiar e favorecer o poder do governo em exercício, contestando sua política e ação em alguns casos, endossando-as em outros.

É preciso considerar, também, que a capacidade que um tribunal como o Supremo tem de garantir direitos positivos e coletivos (direitos ao trabalho, à educação, à saúde, à moradia, etc.) é pouco efetiva. Sua capacidade é maior em fazer avançar direitos negativos (impondo restrições à ação estatal e protegendo direitos e liberdades individuais, como a privacidade, o devido processo legal, a igualdade formal em matéria de preferência sexual, etc.).

---

13 Basta lembrar episódio recente de tensão entre os poderes Legislativo e Judiciário, deflagrada em dezembro de 2016, após a Mesa Diretora do Senado descumprir decisão liminar do STF que determinava o afastamento do presidente da casa, senador Renan Calheiros, alegando a necessidade de aguardar a deliberação final do Pleno do Supremo Tribunal Federal para que a decisão fosse cumprida. Sobre o episódio consultar a notícia “*Senado desafia Supremo e mantém Renan na presidência da Casa*”, publicada pelo jornal Folha de S. Paulo em 06/12/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1838885-senado-desafia-supremo-e-mantem-renan-na-presidencia-da-casa.shtml>. Acesso em: 16/01/2017.

Nesse último sentido, é fundamental a reflexão feita por Hirschl (2013), acerca dos impactos concretos da atuação do Judiciário no avanço da democracia e no desenvolvimento humano. O autor argumenta que os países que registram uma longa tradição na defesa de direitos constitucionais e intenso ativismo judicial não são necessariamente os que obtêm os mais elevados níveis de desenvolvimento humano, nem os que apresentam, portanto, os menores níveis de desigualdade social e econômica. Ele cita como exemplo capital os Estados Unidos, um país conhecido por sua tradição de proteção judicial de direitos e liberdades, mas que apresenta uma das distribuições de renda mais desiguais entre os países de economia industrial avançada.

Outra evidência utilizada por Hirschl (2013), é o “Índice de Democracia”<sup>14</sup>, produzido pela *The Economist*, em 2012: nenhum dos países que figuravam no topo da lista como os mais democráticos (Noruega, Suécia, Islândia, Dinamarca e Nova Zelândia sendo os cinco primeiros) apresentavam longa tradição de revisão judicial, nem prática intensa de ativismo judicial. Os Estados Unidos apareciam em vigésimo primeiro lugar nessa lista.

O autor utiliza, também, dados do caso brasileiro para ilustrar o argumento de que esperar do Judiciário a correção dos defeitos do regime democrático implica em frustração. Observando a movimentação das estatísticas de desigualdade da sociedade brasileira no período de 2003 a 2009, observa que (i) o número de pessoas abaixo da linha de pobreza caiu de 58,2 para 41,5 milhões; (ii) o coeficiente de Gini passou de 0,581 para 0,544; (iii) a taxa de analfabetismo recuou de 13,6% para menos de 10% e (iv) a taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos caiu de 35,8 para 22,6. E essas melhorias significativas na redução da pobreza no Brasil foram alcançadas por meio de políticas governamentais direcionadas, e não pela via de reformas constitucionais ou jurisprudência constitucional progressista.

Ainda que a atuação política do STF não seja o principal caminho para a promoção da redução de desigualdades sociais e econômicas, ela pode contribuir, uma vez que, como afirma Sadek (2016), a universalização da garantia de acesso à justiça é aspecto fundamental para o aprimoramento de uma democracia. Estudo recente coordenado pela autora (Sadek, 2016), demonstra que o acesso à via judicial para reclamar a proteção de direitos ou resolver conflitos continua restrito a poucos atores, havendo uma série de obstáculos à promoção desse acesso e à con-

---

14 Mais informações sobre o “Democracy Index” estão disponíveis em: [http://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12). Acesso em 16/01/2017.

cretização de direitos. Ainda temos justiça demais para poucos e justiça de menos para a grande maioria da população brasileira. Basta olhar a pauta temática do Supremo para ver os interesses que a dominam, destacando-se o grande tempo que o tribunal dispense decidindo sobre aumento ou contenção de privilégios de carreiras públicas do Estado, e sobre o destino de atores políticos que contam com foro privilegiado.

Portanto, o protagonismo político do Judiciário não substitui a via da política representativa na busca por fazer avançar direitos sociais e econômicos, e na concretização de uma sociedade mais democrática, justa e equitativa, mas a complementa, num jogo de equilíbrio delicado entre as instituições.

---

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA · Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar e bolsista produtividade do CNPq. Doutora em Ciências Sociais pela UFSCar, com pós-doutorado em Ciência Política, pela USP.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Rogério Bastos. (1997). *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré.
- ARANTES, Rogério Bastos e KERCHÉ, Fabio. (1999). “Judiciário e democracia no Brasil”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54: 11-26.
- ARGUELHES, Diego W. e RIBEIRO, Leandro M. (2015). “O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político”. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n.46: 121-155.
- BALEEIRO, Aliomar. (1967). *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Forense.
- BARROSO, Luís Roberto. (2016). “O Supremo Tribunal Federal em 2016: o ano que custou a acabar”. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/retrospectiva-2016-barroso-parte.pdf>. Acesso em: 16/01/2017.
- CAPPELLETTI, Mauro. (1993). *Júizes legisladores?* Porto Alegre: S. A. Fabris.
- CUNHA, Luciana Gross et al (2016). “Relatório ICJBrasil – 1º semestre 2016”. FGV Direito SP. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/17204>. Acesso em: 16/01/2017.
- DAHL, Robert. (1957). “Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy maker”. *Journal of Public Law*, N. 6: 279-295
- DAVIS, Michael H. (1987). “A Government of Judges – An Historical Review”. *The American Journal of Comparative Law*, 35(3): 559-580.
- DOMINGO, Pilar. (2004). “Judicialization of politics or politicization of the judiciary: Recent trends in Latin America”. *Democratization*, vol. 11(1): 104-126.
- FALCÃO, Joaquim. et al (2011). “I Relatório Supremo em Números – O Múltiplo Supremo”. Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10312>. Acesso em 16/01/2017.
- GARAPON, Antoine. (1999). *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan.
- HELMKE, Gretchen. (2005). *Courts under Constraints – Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HELMKE, Gretchen & STATON, Jeffrey K. (2009). “Courting Conflict: a logic of risky judicial decisions in Latin America”. Paper presented on colloquia of law economics and politics.
- HIRSCHL, Ran. (2004). “The Political Origins of the New Constitutionalism,” *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 11(1): 71-108.
- \_\_\_\_\_. (2013). “Epilogue: Courts and Democracy Between Ideals and Realities”. *Representation*, vol. 49(3): 361-373.
- KAPISZEWSKI, Diana e TAYLOR, Matthew M. (2008). “Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America”. *Perspectives on Politics*, 4 (6): 741-767.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia. (2011), “Sobre o judiciário e a judicialização”. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, vol. 4(2): 17-52.

KOERNER, Andrei. (2013). “Ativismo judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88”. *Novos Estudos Cebrap*, vol. 96: 69-85.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. (2012). *Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_. (2016). “Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil”. *Tempo Social*, vol. 28(1): 105-133.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; RAMOS, Luciana Oliveira. (2016). “Judiciário, crise institucional e despolitização”. *Jota*, 30 de setembro de 2016. Disponível em: <http://jota.info/colunas/judiciario-e-sociedade/judiciario-crise-institucional-e-despolitizacao-30092016>. Acesso em 16/01/2017.

ROSENBERG, Gerald N. (2008). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.

SADEK, Maria Tereza Aina. (2004). “Judiciário: mudanças e reformas”. *Estudos Avançados*, vol. 18(51): 79-101.

\_\_\_\_\_. (2011). “Supremo tem exercido ativamente o seu papel político”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-dez-15/supremo-exercido-ativamente-papel-politico>. Acesso em 16/01/2017.

\_\_\_\_\_. (2016) (Org). “Acesso à Justiça no Brasil: Índice de Fragilidade dos Municípios”. Relatório de Pesquisa disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/acesso-justicanobrasil.pdf>. Acesso em: 16/01/2017.

SEGAL, Jeffrey & SPAETH, Harold. (2002). *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

SILVA, Virgílio Afonso da. (2013). “Deciding without deliberating”. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 11 (3): 557-584.

SILVA, Virgílio Afonso da e MENDES, Conrado Hübner. (2009). “Entre a transparência e o populismo judicial”. *Folha de S. Paulo*, 11/05/2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1105200908.htm>. Acesso em: 16/01/2017.

SLOTNICK, Elliot. (1992). “Media coverage of Supreme Court decision making: problems and prospects”. *Judicature*, 75(3): 128-142.

TAYLOR, Matthew (2007). “O Judiciário e as políticas públicas no Brasil”; *Dados*, 50 (02): 229-257.

TAYLOR, Matthew M. e DA ROS, Luciano. (2008). “Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51(4): 825-864.

WHITTINGTON, Keith E. (2005). *Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History*. Princeton: Princeton University Press

VERONESE, Alexandre. (2009). “A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo”. *Escritos: revista da Casa de Rui Barbosa*, vol. 3: 215-265.

VIEIRA, Oscar Vilhena. (2008). “Supremocracia”. *Rev. direito GV [online]*. vol.4 (2): 441-463.