

Judicialização da política ou “politização suprema”? O STF, o poder de barganha e o jogo político encoberto pelo constitucionalismo

Judicialization of politics” or “supreme politicization”? The Brazilian Supreme Court, the bargaining power and the political game shrouded by constitutionalism

Fabrizio Castagna Lunardi*

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de mostrar como a judicialização da política levou à politização do Supremo Tribunal Federal, bem como analisar os seus riscos e as suas implicações para a seara política. Nesse tocante, busca-se investigar como ocorre efetivamente a atuação da Corte Constitucional brasileira na arena política, como a revisão judicial pode maximizar o poder de barganha política de diversos *players* e como o STF pode se tornar um importante *veto player*. Para atingir os seus escopos, a pesquisa se desenvolve com base na opção de uma linha crítico-metodológica e com amparo nas teorias políticas e de direito constitucional comparado, que, para além de questões normativas, analisam os problemas do ponto de vista político-institucional e comportamental, considerando-se a atuação dos diversos *players* e qual tem sido o papel assumido pela Corte Constitucional brasileira. Ao final, conclui-se que há incentivos irresistíveis para que o governo e as elites políticas intervenham no poder judicial, bem como que é preciso se atentar para os riscos da judicialização da política, a fim de que não se torne simples politização da justiça e para que o Judiciário não seja transformado em apenas mais uma arena política.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Judicialização da política. *Veto players*. Controle de constitucionalidade. Politização.

Abstract

This paper has the purpose to show how the judicialization of politics has led to the politicization of the Brazilian Supreme Court, as well as to analyze its risks and their implications to the political arena. In this regard, we seek to investigate how the Brazilian Constitutional Court's action in the political arena actually takes place, how judicial review can maximize the political bargaining power of several players and how the Court can become an important player veto. To reach its scopes, the research is developed based on the option of a critical-methodological line and with support in political theories and comparative constitutional law, which, in addition to normative issues, analyze the problems from a political-institutional point of view and behavioral, considering the performance of the various players and what has been the role assumed by the Brazilian Constitutional Court. In the end, it is concluded that there are irresistible incentives for the government and political elites to intervene in the Judiciary, as well as we must pay attention to the risks of judicialization of politics, so as not to become a mere politicization of justice and the Judiciary is not transformed into just another political arena.

Keywords: Brazilian Supreme Court. Judicialization of politics. *Veto players*. Judicial review. Politicization.

1 Introdução

No Brasil, há um conjunto de estudos constitucionais que analisam o papel do Supremo Tribunal Federal na seara política, que comumente criticam o papel da Corte sob o ponto de vista democrático ou da separação de poderes. Essas pesquisas, a par da sua importância, costumam se centrar em alguns casos e em aspectos puramente normativos, sem que se analise como a Corte Constitucional brasileira tem entrado no jogo político, como a revisão judicial pode ser transformada em mais uma arena política e

* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Professor da Pós-Graduação do Instituto Brasiliense de Direito Público, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e da Escola de Formação Judiciária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília-DF-Brasil. E-mail: fabriciolunardi@yahoo.com.br.

como se dá a atuação dos diversos *players* nesse intrincado jogo. E é exatamente nesse intervalo ainda pouco explorado que se pretende desenvolver esta pesquisa, para além das investigações convencionais.

Dentro dessa perspectiva, o presente artigo tem o objetivo de mostrar, além da judicialização da política, a politização do Supremo Tribunal Federal, ressaltando-se os seus riscos e mostrando-se as suas consequências. Também pretende analisar como ocorre, efetivamente, a atuação da Corte Constitucional brasileira nessa seara e como a revisão judicial pode maximizar o poder de barganha política de diversos *players*.

Além disso, embora se reconheça a importância dos estudos de caráter mais normativo sobre a temática, a investigação que ora se propõe pretende ampliar os horizontes para além do direito constitucional, permitindo-se buscar respostas aos problemas em outros campos, como o das ciências sociais e, especialmente, o da ciência política. Com isso, não se pretende minimizar a importância dos estudos jurídicos de caráter normativo sobre as cortes constitucionais e as suas decisões. Pelo contrário, diversos estudos da ciência política que focam apenas em aspectos institucionais, comportamentais e nos jogos de poder esquecem que o direito e a cultura jurídica são também determinantes na maioria das decisões. O problema aqui proposto, no entanto requer uma análise mais ampla que a puramente normativa, de modo que é necessário investigar questões que ultrapassam a fronteira do sistema jurídico, sem deixar de reconhecer que o direito, a racionalidade normativa e a cultura jurídica são fatores também determinantes na análise da atuação do STF.

De outro lado, a presente pesquisa não se confunde com o realismo jurídico. Muito além disso: parte da premissa de que o direito não deve ser entendido como um organismo independente, senão como parte integrante do sistema social. Ademais, procura investigar as atitudes e comportamentos dos juízes constitucionais e dos diversos atores no ambiente político.

Para atingir os seus escopos, a pesquisa se desenvolve com base na opção de uma linha crítico-metodológica e com amparo nas teorias políticas e de direito constitucional comparado, que, para além de questões normativas, analisam os problemas do ponto de vista político-institucional e comportamental, considerando-se a atuação dos diversos *players* e qual tem sido o papel assumido pela Corte Constitucional brasileira.

Desse modo, busca-se, inicialmente, situar o problema de pesquisa dentro do ambiente da judicialização da política. A seguir, investiga-se o papel do STF na arena política, com o objetivo de descortinar o jogo político encoberto pelo constitucionalismo e mostrar que, por diversas vezes, a Corte atua como mais um *player*, bem como que a revisão judicial é capaz de maximizar o poder de barganha política de diversos atores.

2 Judicialização da política ou “politização suprema”?

Há diversos estudos sobre a excessiva judicialização da política no Brasil. Todavia, não é algo que esteja acontecendo somente no âmbito doméstico, mas um fenômeno mundial.¹ Desde os anos 2000, Alec Stone Sweet (2000, p. 1) afirma que, na Europa, a supremacia parlamentar, tal como entendida tradicionalmente, perdeu sua vitalidade, de modo que o trabalho dos governos e dos parlamentos passou a ser estruturado por uma rede cada vez maior de restrições constitucionais, estando suas políticas sujeitas à judicialização e sendo esse processo irreversível. 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. Na América Latina em geral, também é algo que pode ser observado, inclusive em países em que a independência judicial é consideravelmente menor (HELMKE; STATON, 2011, p. 312).

¹ 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.

Além disso, a atuação dos tribunais constitucionais, nesses contextos, também é inerentemente política, pois, além de resolver disputas jurídicas específicas, as cortes também definem, em conjunto com os demais Poderes Constituídos, a forma como uma constituição deve ser entendida, auxiliando a estabelecer a identidade política de uma comunidade. Ademais, mediante o controle de constitucionalidade, a Corte Constitucional atua com um forte componente discricionário, de escolha entre duas ou mais opções interpretativamente e igualmente viáveis politicamente. Um terceiro aspecto da atuação política da corte diz respeito ao fato de que ela age estrategicamente, no sentido de avaliar o impacto de suas decisões, antecipar possíveis reações dos diversos atores políticos, bem como viabilizar a sua eficácia (MENDES, 2010, p. 34-35).

Desse modo, é possível observar um novo papel desempenhado pelos tribunais constitucionais na seara política, limitando a atuação legislativa do parlamento, regulando a atividade política do Executivo, enfim, construindo novos padrões de comportamento para o governo, para os órgãos públicos, para o parlamento, para partidos políticos e grupos de interesse (FEREJOHN, 2002, p. 41). A própria paisagem da política é modificada pela jurisdição constitucional, pois o governo e as legislaturas passam a levar em conta as normas constitucionais ao elaborar seus programas (FEREJOHN, 2002, p. 42). Desse modo, a judicialização possui grande impacto na política, mesmo quando a questão não é judicializada.

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).

Assim, do ponto de vista da democracia representativa, a judicialização da política pura ou da megapolítica é 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). Contudo, como a decisão é tomada pela instituição que não tinha essa atribuição, os efeitos dinâmicos podem ser devastadores por não resolver problemas estruturais, de modo que, como consequência, podem piorar a estrutura organizacional (LANDAU, 2016, p. 1083). Ademais, ainda que, na questão de fundo, a atuação judicial seja bem-sucedida, isso não resolverá os problemas subjacentes da abdicação (LANDAU, 2016, p. 1085) e do enfraquecimento da responsabilidade política (GRABER, 2005, p. 447).

Diversos autores criticam a “juristocracia” analisando somente o comportamento do tribunal constitucional, afirmando que juízes constitucionais seriam famintos de poder e que estariam usurpando decisões políticas da legislatura, contudo é preciso centrar essa crítica nos diversos outros fatores que levam à judicialização

da política. Com efeito, a existência de um tribunal constitucional ativo é condição necessária, mas não suficiente para explicar a judicialização da política (HIRSCHL, 2006, p. 752-753).

No Brasil, embora haja exagero na afirmação de que o STF se tornou a principal arena política,² é certo que, com a judicialização da política, aumentam-se os filtros do direito. Ao formularem políticas públicas e aprovarem leis, os atores políticos terão de fazer um controle *ex ante*, de modo que elas passem pelos filtros da constitucionalidade e da legalidade (FEREJOHN, 2002, p. 41), incluindo entendimentos jurisprudenciais do Supremo e outros tribunais, a fim de que sejam reduzidos os riscos de serem derrubados pelo Judiciário. Embora não se possa dizer, genericamente, que a judicialização da política seja um fator que gera ou não o recrudescimento da democracia e do Estado de Direito, sob pena de simplificar demasiadamente a questão, é possível afirmar, nesse ponto específico, que ela, ao impor que a política passe previamente pelo filtro da constitucionalidade e da legalidade, contribui para a democracia brasileira e para o Estado de Direito.

Além disso, é preciso considerar que alguns tipos de políticas públicas são mais propensos a ter contestação política do que outros. Por exemplo, nas últimas duas décadas, políticas como privatização e reforma previdenciária foram, de acordo com pesquisa empírica, as que mais geraram contestação na vida política brasileira e, também, nos tribunais (TAYLOR, 2014, p. 156).

Ademais, a contestação política e judicial de determinadas políticas públicas pode ser influenciada pelo partido ou coalização política que está no poder. Por exemplo, se o partido governista ou a sua coalização política possui apoio de sindicatos, da classe trabalhadora e têm uma base aliada mais robusta, possivelmente as reformas a serem adotadas terão menos contestação política e sofrerão menos judicialização. A título de exemplo, a reforma previdenciária realizada pelo governo Lula se beneficiou da sua ligação com os sindicatos e a classe trabalhadora, bem como de uma oposição mais fraca à sua base.³

De outro lado, diante do crescimento da judicialização da política, o governo, o parlamento e as elites políticas⁴ tentarão cada vez mais controlar as nomeações para os tribunais, bem como influenciar os juízes nomeados. Assim, existe uma tendência de que a judicialização da política produza a politização dos tribunais. Desse modo, mesmo com a judicialização, a questão política tende a ser resolvida por decisão política, ainda que tomada pelo Judiciário. Como aponta John Ferejohn (2002, p. 63-64), com a judicialização da política, a tomada de decisão judicial tende a tornar-se uma política realizada por outros meios.

Assim, sobretudo nas democracias menos maduras, diante dos incentivos irresistíveis para que os governos intervenham no poder judicial, é preciso se atentar para os riscos da judicialização da política,

² Ao se utilizar a expressão “judicialização da política”, é preciso ter em conta exatamente o que isso significa. Não se quer dizer que a política esteja se deslocando do Executivo e do Legislativo para o Judiciário. O *locus principal* da política continuará sendo os poderes eleitos. A atuação judicial, em termos quantitativos, continuará sendo apenas pontual. Assim, há certo exagero em dizer que o STF estaria ditando a política no Brasil. O STF raramente tem a primeira ou a última palavra em termos de política. Em primeiro lugar, porque o Judiciário não teria aptidão nem capacidade estrutural (de recursos financeiros e humanos) para assumir esse papel. Em segundo, porque, não obstante a decisão da Corte Constitucional em determinado sentido, é comum que o governo, o parlamento ou a classe política atuem para modificar, contornar, refinar ou mesmo derrubar decisões judiciais contrárias aos seus interesses. Assim, quando se fala em judicialização da política, pretende-se afirmar que os processos e as decisões judiciais sobre questões políticas aumentaram consideravelmente nas últimas décadas. Além disso, diante desse fenômeno, o STF passa a ser mais um player dentro da arena dos atores políticos, que precisam considerar esse fator no universo de variáveis que compõem o cálculo estratégico dos diversos atores políticos. A título de exemplo, o fato de o STF poder atuar em questões políticas é um fator que aumenta a voz – ou, ao menos, o poder de barganha – de partidos menores e da oposição, que podem, ao menos potencialmente, sempre que perderem na arena política, ingressar com ação no STF para questionar a questão, dando a ela uma roupagem constitucional.

³ “An important caveat in this regard, though, is that while broad patterns of political contestation may be explained by policies’ location within this typology, ultimately the salience of policy to any given policy group may be influenced by the broader political environment, such as the party in power and the internal decision-making structure of policy groups. Incumbency makes a difference in terms of the degree of opposition expressed in policy debates; for example, pension reform by Menem benefited from his ability to coopt unions and Peronists, just as pension reform by Lula has benefited from subdued opposition from his political base.” (TAYLOR, 2014, p. 156)

⁴ Por “elites políticas” pretende-se designar o conjunto de indivíduos que detêm mais poder em determinado grupo, capazes de participar diretamente do processo de tomada de decisão, incluindo a não decisão (segundo a perspectiva neoelitista), de modo que as suas escolhas podem ser impostas à população, ou seja, afetam um grande número de pessoas, ainda que não se deva recair num voluntarismo, já que não se pode desprezar os constrangimentos estruturais que limitam a liberdade de ação das elites políticas. Nessa perspectiva, também se inclui no conceito de elites políticas a classe eleita, mas não somente ela, pois há políticos não eleitos que possuem participação direta nessas escolhas que afetam a população. Além disso, com base pluralista, também se inclui na concepção de elites políticas indivíduos que compõem organizações não estatais, sobretudo “grandes corporações econômicas, cujas decisões têm efeitos sociais e políticos inegáveis” (PERISSINOTTO, 2009, p. 81-82). A perspectiva adotada também não ignora o seu caráter dinâmico, ou seja, a existência de “circulação das elites” diante da “passagem de um a outro grupo” (PERISSINOTTO, 2009, p. 34).

a fim de que não se torne simples politização da justiça e o Judiciário não seja transformado em apenas mais uma arena da política (COUSO, 2004, p. 45-46).

A judicialização da política gera impactos significativos para o Estado de Direito e para a democracia, o que, em determinadas situações, pode desafiar o próprio papel do STF em manter e aprimorar a ordem democrática, como se observará a seguir. Para tanto, são necessárias análises que transbordam estudos normativos.

A maioria dos estudos no Brasil sobre a atuação das cortes constitucionais possui caráter eminentemente normativo ou de análise de discurso, mesmo os que utilizam o direito constitucional comparado. Entretanto, como afirma Gilberto Bercovici (2004, p. 24), não é possível “entender a Constituição fora da realidade política, com categorias exclusivamente jurídicas”, pois “a Constituição não é exclusivamente normativa, mas também política; as questões constitucionais são também questões políticas”. Segundo Ran Hirschl (2016, p. 3), uma das perplexidades mais desconcertantes dos estudos constitucionais contemporâneos “é a divisão disciplinar e a consequente falta de comunicação entre o direito constitucional e as ciências sociais”, especialmente entre a “ciência política, os estudos sobre constituições e o constitucionalismo”.⁵ Portanto, a divisão estreita entre ciência política e direito pode limitar desnecessária e artificialmente a análise do problema (HIRSCHL, 2016, p. 3-4).

Desse modo, é preciso investigar a atuação da Corte Constitucional brasileira na política de forma mais global, internalizando problematizações além do paradigma jurídico, a fim de que se analise como os diversos *players* se comportam, como ocorre a atuação do STF na política, como a revisão judicial pode mudar a dinâmica das estratégias políticas dos diversos atores, quais os riscos e as implicações da atuação do STF nessa seara. Esses questionamentos permitirão uma investigação mais global acerca da problematização, o que se pretende fazer a seguir.

3 O STF na arena política: o jogo político encoberto pelo constitucionalismo

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 *veto players*, ainda que essas teorias sejam mais desenvolvidas em relação aos Poderes Executivo e Legislativo.

Aliás, talvez a ideia de que “juízes argumentam, enquanto políticos barganham” (ROBERTSON, 2010, p. 36) seja verdadeira do ponto de vista do discurso, mas não sob a perspectiva daquilo que realmente ocorre na prática e que efetivamente motiva as decisões das cortes constitucionais.

É comum a afirmação de que os tribunais constitucionais que funcionam bem podem ser o lugar adequado para controlar e equilibrar os demais Poderes Constituídos, fornecendo a garantia da separação dos poderes e a proteção das minorias. No entanto, os tribunais precisam ser provocados, e é nesse contexto que se verifica a sua utilização pelos grupos políticos derrotados na arena política. Assim, a revisão judicial capacita como *veto players* não somente os membros da Corte Constitucional, mas também diversos outros atores, que possuem legitimidade ou que participam do processo.

Desse modo, é preciso considerar que o potencial de cada ator com poder de veto é diferente (TAYLOR, 2014, p. 76). Tendo por base essa premissa, a inserção do tribunal constitucional dentro da arena política habilita diversos atores que não teriam voz no jogo político do parlamento e do Executivo, além de favorecer alguns atores políticos em detrimento de outros. Logo, é preciso investigar quais são esses atores ou grupos políticos que ganham voz com a revisão constitucional, quais são mais favorecidos, isto

⁵ Tradução livre: “One of the perplexing oddities of contemporary constitutional studies is the disciplinary divide and consequent lack of communication between constitutional law - arguably the most overtly political branch of law, public or private - and the social sciences, in particular political science, scholarship on constitutions and constitutionalism.” (HIRSCHL, 2016, p. 3).

é, qual é a nova conformação do poder de barganha dos atores políticos diante da judicialização da política nos tribunais constitucionais.

Além disso, dentro do cálculo estratégico, é preciso considerar os *veto points*, ou seja, os locais institucionais onde os atores políticos podem exercer, ao menos potencialmente, o veto sobre políticas. Assim, um ator político que atua nesse local pode exercer influência nas negociações políticas mesmo antes de sua implementação. Além disso, a mera possibilidade de sua atuação nesse local de veto pode conferir ao *veto player* maior peso político e poder de barganha. De outro lado, um ator com pouco peso nesse *veto point* poderá procurar outro local para contestar a política (TAYLOR, 2014, p. 76).

Assim, 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*. 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.

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”. (Tradução livre -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 *veto players* – os atores políticos, individuais ou coletivos, cuja concordância é necessária para promulgar mudanças na política (TSEBELIS, 2002).

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.⁶ 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).

A revisão judicial, considerando a arena política, aumenta o poder de barganha de atores políticos, sobretudo partidos menores e de oposição, que podem negociar determinadas concessões para que a questão não seja judicializada. Todavia, esse poder de barganha também capacita o STF, pois, diante

⁶ Constituição Federal: “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.” (BRASIL, 1988).

da possibilidade de revisão judicial, pode barganhar determinados pontos em projetos de lei, emendas constitucionais ou, ainda, na implementação de determinadas políticas.

No contexto brasileiro, a ampliação institucional da revisão constitucional e o fenômeno da judicialização estabelecem uma nova dinâmica na arena política. As ações de controle concentrado de constitucionalidade passam a ser *veto points* relevantíssimos no jogo político, utilizadas pelos *veto players* tanto para derrubar uma política aprovada pelo parlamento quanto para barganhar mais espaço ou atenção no processo político-deliberativo.

Dentre as diversas ações, há destaque especial para a ação direta de inconstitucionalidade, pelos impactos que possui na esfera política, pelos efeitos das suas decisões (*erga omnes* e vinculante) ou, ainda, por ser a ação do controle concentrado de constitucionalidade mais utilizada na prática.⁷ A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) fornece, aos seus legitimados, um *veto point* privilegiado dentro do sistema judicial, alavancando o poder de barganha de diversos atores que teriam pouca força no processo político-deliberativo não fosse essa legitimação para propor a revisão judicial.⁸

A estrutura judicial brasileira – e, particularmente, o sistema de controle de constitucionalidade realizado pelo STF – cria e capacita diversos *veto players*, com diferentes poderes. A título de exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) teria um poder de barganha relativamente baixo no processo legislativo se comparado a outros atores políticos, como congressistas, presidente da República, ministros de Estado. No entanto, a posição privilegiada que ganhou a OAB com a CF/1988, como legitimada para propor a ADI (art. 103, inc. VII), confere-lhe uma posição de destaque, bem como um poder de barganha diferenciado no ambiente político, pois pode atuar de modo mais influente na defesa dos seus interesses corporativos perante os poderes eleitos.

Aliás, a OAB é a instituição representativa de classe que mais propôs ADIs – cerca de 46% das ADIs propostas por entidades de classe, e 5% do total (TAYLOR, 2014, p. 86). Além disso, há evidências de que o STF favorece interesses corporativos de profissionais da área jurídica. Segundo pesquisa empírica, quando se trata de ação proposta pela OAB, a probabilidade de sucesso é, estatisticamente, 60% maior do que as ações propostas por outros atores (BRINKS, 2011, p. 145). Assim, seja pelo *design* constitucional, seja pelo alto índice de sucesso nas ADIs propostas, a revisão judicial maximiza o poder de barganha da OAB na arena política.

Outro exemplo que pode ser citado é a previsão de obrigatoriedade de participação da Procuradoria-Geral da República (PGR) nos processos de controle concentrado de constitucionalidade que tramitam no STF (art. 103, § 1º, CF). Essa posição de destaque lhe garante um grande poder de barganha na defesa de seus interesses corporativos.

A esse respeito, do ponto de vista dinâmico, é possível observar que a própria postura de cada legitimado pode mudar ao longo do curso da ADI. Por exemplo, determinado partido político pode fazer oposição ao governo, mas, diante de novas eleições, passar a integrar a base política da situação. Desse modo, pode passar a defender uma posição jurídica contrária à anteriormente defendida.

Com efeito, em grande parte das vezes, os partidos políticos que ingressam com uma ação constitucional não objetivam propriamente defender determinada tese constitucional, senão perseguir alguma posição, benefício ou interesse circunstancial. Assim, é possível que, no curso da ADI, passem a defender a tese diametralmente oposta, porque passaram a se beneficiar da situação jurídica inicialmente questionada. A título de exemplo, pode-se citar o caso da execução da pena privativa de liberdade a partir de decisão de segunda instância. O Partido Ecológico Nacional (PEN) ajuizou ação declaratória de constitucionalidade (ADC n.º 43) em que pedia a suspensão da norma processual que previa a possibilidade de prisão após

⁷ Segundo dados estatísticos disponíveis no sítio eletrônico do STF, de 2000 até a data da presente pesquisa (26/5/2018), foram ajuizadas 48 ações diretas de constitucionalidade, 3.775 ações diretas de inconstitucionalidade, 47 ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e 511 ações de descumprimento de preceito fundamental (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Controle Concentrado, 2018).

⁸ “I conclude with a brief heuristic example, based on the case of agrarian reform discussed in the previous chapter, which may better illustrate the significance of the ADIN mechanism as a veto point” (TAYLOR, 2014, p. 87).

condenação em segunda instância.⁹ Foi designado como relator no STF o Ministro Marco Aurélio Mello, que era favorável à tese. Ocorre que, quando chegou ao STF o caso do ex-presidente Lula, uma decisão deferindo a medida liminar beneficiaria este – que se encontrava preso por decisão condenatória de segunda instância –, mas o eleitorado do PEN era favorável à prisão de Lula. Em razão disso, o PEN pediu a retirada do pedido de medida liminar (FRAZÃO; HUPSEL FILHO; PUPO, 2018). O Ministro Marco Aurélio Mello, então, acolheu o pedido de desistência da medida liminar.¹⁰

Além disso, diferentes atores políticos comumente possuem interesses diversos ao propor uma ADI, bem como a utilizam com diferente frequência. Os partidos políticos são os legitimados que mais propõem ADI, com menor índice de sucesso. Comparativamente, a OAB é mais econômica na propositura de ADIs, mas possui um índice de sucesso muito maior (TAYLOR, 2014, p. 89). No caso dos partidos, além da tentativa de reverter determinada derrota política, também existem outros objetivos com o ajuizamento da ADI, tais como marcar posição perante o eleitorado, aumentar seu poder de barganha, obter repercussão midiática de sua atuação etc. No caso da OAB, talvez o objetivo principal seja efetivamente resguardar suas prerrogativas e obter benefícios para a categoria.

Os autores que se dedicam a investigar o comportamento dos tribunais como *veto players* desenvolvem a ideia de que o Judiciário, além do Executivo e do Legislativo, também seria um *player* com poder de veto (BROUARD; HÖNNIGE, 2017). Determinada política poderia ser vetada pelo Legislativo, pela não aprovação em alguma de suas comissões ou no plenário, e pelo Executivo, através do veto ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, com fundamento em interesse público ou inconstitucionalidade (art. 66, § 1º, CF). Além disso, haveria a possibilidade de um veto *ex post*, após a política pública, a lei ou a emenda constitucional que já estivessem em vigor, em razão do ajuizamento de ação constitucional. Desse modo, admitindo-se a revisão judicial de questões políticas, o STF também teria esse papel de *veto player*.

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).

Entretanto, o cálculo estratégico do Executivo e do Legislativo sobre como uma política pública, lei ou emenda constitucional serão recebidas pelo Poder Judiciário é muito mais complexo do que a teoria *standard* dos *veto players* poderia explicar. Em primeiro lugar, porque, no Brasil, o conjunto de estratégias dos *veto players* se torna algo extremamente complexo quando se considera que as políticas de governo podem ser questionadas não somente no STF ou em tribunais superiores, mas também em todo o Judiciário, estadual ou federal, desde a primeira instância.¹¹ Nesse sentido, é possível observar que a revisão judicial, em todos os níveis do Judiciário, moldou as reformas políticas implementadas pelos governos, sobretudo durante a década de 1990 (TAYLOR, 2014, p. 157).

Ademais, mesmo se analisando apenas a revisão judicial no STF, é preciso considerar que, além da possibilidade de declarar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade, são possíveis outras formas

⁹ Código de Processo Penal: “Art. 637. O recurso extraordinário não tem efeito suspensivo, e uma vez arrazoados pelo recorrido os autos do traslado, os originais baixarão à primeira instância, para a execução da sentença.”

¹⁰ O Partido Ecológico Nacional (PEN) requereu, em 25/4/2018, a desistência do pedido de medida liminar feito na ADC n.º 43. O partido afirmou que a “medida é inoportuna diante dos acontecimentos atuais” (FALCÃO, 2018). Em razão disso, o Ministro do STF Marco Aurélio, relator do processo, homologou a desistência, nos seguintes termos: “Mantenho antigo entendimento no sentido da viabilidade de tese, em processo objetivo, desistência de pedido de liminar formalizado, consoante fiz ver quando fiquei vencido na apreciação da medida acauteladora na ação direta de inconstitucionalidade n.º 2.188, relator ministro Néri da Silveira, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 9 de março de 2001, ante os seguintes fundamentos: [...] Homologo o pedido de desistência, observando que, em 4 de dezembro de 2017, liberei o processo para inserção, visando o julgamento de mérito, na pauta dirigida do Pleno, ato situado no campo das atribuições da Presidência, e, em 23 de abril último, assentei cumprir ao Colegiado a apreciação de pedido de liminar, declarando-me habilitado a relatar e votar.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADC n.º 43, 2018).

¹¹ Como as ações judiciais para contestar políticas podem ocorrer nos diversos níveis da Justiça brasileira, é possível que uma maior diversidade de atores políticos e de táticas possam ser utilizadas para impactar a política.

de resultado interpretativo, como a interpretação conforme a constituição e as sentenças aditivas, o que agrega muita complexidade à questão. Desse modo, no cálculo estratégico dos demais Poderes eleitos, quando aferem a possibilidade de sucesso de implementação e efetivação de determinada política, é preciso considerar a atuação do STF como *veto player*, mas não somente isso. Com efeito, o papel desempenhado pela Corte brasileira não é apenas como um *player* de veto (possibilidade de vetar ou não determinada política), mas também como um *player* de conformação, pois teria a capacidade (outorgada por ele a si próprio) de conformar determinada política, lei ou emenda constitucional, bem como, excepcionalmente, de criar determinadas políticas ou regulamentações. Assim, do ponto de vista estratégico e comportamental, o STF seria mais do que um *veto player*, pois também atuaria como um ator capaz de criar e modificar a política.

Além disso, é preciso considerar que o STF não atua como um agente coeso. Comumente, ele é uma instituição internamente dividida, em que cada um de seus membros possui ideologias e *backgrounds* próprios, com ligações a diferentes atores políticos, grupos sociais ou econômicos (TAYLOR, 2014, p. 154). Essa heterogeneidade talvez explique por que os ministros da Corte Constitucional brasileira possuem os mais variados comportamentos.

Nesse sentido, não seria correto afirmar que os ministros do STF sempre agem estrategicamente, que possuem ligações políticas, ou que são (ou não) consequencialistas. As divergências entre eles, evidenciadas em julgamentos importantes, mostram que se comportam de maneira muito diferentes, inclusive aqueles que possuem um voto convergente (KORNHAUSER; SAGER, 1993, p. 52-53).

Os casos já narrados mostram que grande parte dos ministros do STF atua como um *player*, dentro do órgão colegiado, em relação aos demais¹² e também externamente. Por terem acesso privilegiado a um *veto point*, podem ser *veto players* poderosíssimos nas políticas, sobretudo diante dos diversos poderes individuais que possuem.

A questão, então, é investigar como isso tudo impacta no constitucionalismo e na democracia. Por um lado, o STF oportunizou o debate na seara judicial permitindo o controle de constitucionalidade e legalidade de uma série de mudanças controversas, ampliando as possibilidades procedimentais de debate dessas questões do ponto de vista constitucional. Por outro lado, a sua atuação tem sido desigual em relação aos diversos interesses e atores políticos envolvidos.

Aliás, há uma série de ambiguidades na atuação do STF em relação aos impactos gerados na democracia: o papel do Judiciário como instância política e deliberativa; a intervenção de um órgão não eleito em questões de política; o impacto do desenho institucional e da atuação do STF, de fato, na formulação (impacto *ex ante*) e na revisão de políticas (impacto *ex post*); a existência de uma atuação desigual, se considerados os atores e os interesses envolvidos; a possibilidade de conflitos com os demais Poderes eleitos (TAYLOR, 2014, p. 158).

Desse modo, ainda que de forma criticável, o STF também assumiu um papel de instância deliberativa do processo político. Há evidências empíricas que mostram que a Corte brasileira foi utilizada para promover determinados fins políticos, em estratégias políticas mais amplas, que o raciocínio técnico jurídico ou o modelo jurídico de comportamento não poderiam sozinhos explicar. Com efeito, o STF se tornou mais uma porta para que os atores políticos busquem reverter uma derrota na esfera política. Além disso, diante da possibilidade concreta de judicialização da questão, a Corte Constitucional brasileira permitiu que as minorias políticas e a oposição aumentassem os custos da implementação de determinada política, já que a judicialização pode retardá-la ou, até mesmo, derrubá-la (TAYLOR, 2014, p. 158-159).

Assim, com a revisão judicial, atores não eleitos pelo povo ganham um papel importante na política. Como já se referiu, a facilidade de acesso e o prestígio de determinados grupos ou atores no STF podem

¹² É possível, por exemplo, que, diante de um julgamento em que a maioria do colegiado já firmou voto em determinado sentido, um Ministro deixe de expressar o seu voto minoritário, a fim de evitar eventuais desgastes com os seus pares, acumulando capital político para outros julgamentos (MELLO, 2015, p. 176). No entanto, como bem apontam Lewis Kornhauser e Lawrence Sager (1993, p. 53), do ponto de vista ético, existe uma linha tênue que não pode ser cruzada.

garantir uma posição privilegiada no sistema político. A título de exemplo, a OAB possui grande força relativa nos tribunais, com grande êxito em suas demandas (comparativamente a outros atores), o que lhe garante proeminência continuada no sistema político (TAYLOR, 2014, p. 159).

De outro lado, o discurso de que minorias políticas teriam grandes vantagens com a revisão judicial – porque, no STF, não prevaleceria a vontade da maioria, mas o direito constitucional –, não guarda correspondência com a prática. Nesse tocante, embora a revisão judicial possa dar voz a minorias políticas – de todas as ADIs propostas por partidos políticos, em cerca de 90% delas o autor era partido da oposição -,¹³ é preciso considerar que, empiricamente, a atuação do STF não tem sido equânime entre os diversos legitimados, o que gera uma grande ambiguidade entre conclusões decorrentes do *design* institucional e a prática do STF.

Com efeito, uma das justificativas para legitimar a intervenção do STF em questões políticas é justamente o fato de ele poder garantir os direitos de minorias políticas, permitindo que elas não sejam simplesmente sufragadas pela base governista ou pela coalização majoritária. No entanto, como se pode observar acima, empiricamente, o STF também é desigual, considerando os atores e os interesses envolvidos. Logo, os efeitos das decisões do STF sobre a política também geram desigualdades entre os atores envolvidos, nos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), entre os Poderes eleitos (Executivo e Legislativo) e considerando a força política dos atores envolvidos ou atingidos pela decisão judicial. Além disso, alguns atores e órgãos possuem posição privilegiada na atuação perante a Corte Constitucional brasileira (TAYLOR, 2014, p. 159).

De um lado, o acesso a formas privilegiadas de legitimidade jurídica é muito mais amplo no Brasil do que em outros países de *civil law*, e a inclusão de partidos políticos no rol de legitimados ampliou significativamente o seu uso como instrumento político, muitas vezes de maneira até positiva. No entanto, é significativa a desigualdade de posição e de tratamento no STF e nos tribunais inferiores. Enquanto alguns atores obtêm mais facilmente a admissibilidade de sua ação na mais alta Corte do país, diversos outros legitimados precisam enfrentar um longo processo judicial, que se inicia na primeira instância e possui diversas possibilidades de recurso (TAYLOR, 2014, p. 160-161).

Desse modo, a autoperpetuação de determinadas elites e atores políticos no poder, pela dificuldade de representação democrática no processo judicial e de efetiva participação e influência na construção da decisão, é uma preocupação que deve ocupar espaço nos debates quando se pretende recrudescer a democracia.

A desigualdade gerada pela maior potencialidade de influência de atores específicos no STF mina a própria razão democrática da atuação judicial em matéria de política. Além disso, em tese, pode corroer a própria expectativa de que a Corte Constitucional brasileira possa ser o guardião da ordem constitucional, do Estado de Direito e da democracia.

Enfim, a atuação da Corte Constitucional brasileira na arena política deveria ser no sentido de corrigir disfuncionalidades democráticas e recrudescer aspectos importantes da democracia e da atuação político-deliberativa. Contudo, nesta seara, diversas questões ficam em aberto: Em que medida o STF está conseguindo melhorar o ambiente político? Não estaria ele próprio sendo apenas mais um *player* na arena política? Em que medida o constitucionalismo estaria sendo utilizado abusivamente para justificar posições estratégicas dentro desse jogo político?

4 Considerações finais

A judicialização da política passou a ser uma realidade no Brasil, o que possui impactos significativos para o Estado Democrático de Direito e para a democracia. Contudo, em diversas situações, quando contraria

¹³ "Political parties file more than one-third of all federal ADINs, and of these, 90 percent are filed by opposition parties. Professional associations file another one-fifth of ADINs: of these, 60 percent are filed by professional unions with public sector ties, who were frequently allied with opposition parties during the period analyzed (1988–2002)" (TAYLOR, 2014, p. 84-85).

interesses do governo federal ou de elites políticas, o próprio papel do STF em manter e aprimorar a ordem democrática passa a ser desafiado.

Desse modo, análises puramente normativas não conseguem dar respostas satisfatórias para o problema em questão. É preciso considerar a atuação da Corte Constitucional brasileira na política de forma mais global, internalizando problematizações além do paradigma jurídico, a fim de que seja analisado como os diversos *players* se comportam, como a revisão judicial aumenta o poder de barganha política de diversos atores e qual tem sido o papel efetivamente desempenhado pelo STF em questões de natureza política.

Nesse tocante, é possível observar que, na prática, alguns atores ganharam especial poder político com a Constituição Federal de 1988 ao obterem legitimidade para propor ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade no STF, pois passaram a ter um acesso privilegiado a esse *veto point*, o que, na prática, aumenta muito o seu poder de barganha política antes, durante e após a aprovação de leis e políticas públicas

Além disso, a judicialização da política cria diversos riscos à atuação do STF quando está diante de interesses governistas ou de elites políticas. Nessas situações, há pesquisas empíricas que mostram que a atuação da Corte Constitucional brasileira não tem sido equânime, o que é potencialmente danoso para a democracia brasileira.

É possível observar que, em diversos casos, o STF parece ter assumido o papel de um verdadeiro *player* dentro da arena política. A desigualdade gerada pela maior ou menor potencialidade de influência de atores específicos no STF pode minar a própria razão democrática da atuação judicial em matéria de política. Além disso, em tese, pode corroer a própria expectativa de que o Tribunal Constitucional brasileiro seja o guardião da ordem constitucional, do Estado de Direito e da democracia.

Portanto, diante dos incentivos irresistíveis para que o governo e as elites políticas intervenham no poder judicial, é preciso se atentar para os riscos da judicialização da política, a fim de que o Judiciário não seja transformado em apenas mais uma arena política.

Referências

- BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 43**. Medida Cautelar. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Decisão monocrática. Julgado em 25 abr. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314221822&ext=.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Controle concentrado**: estatísticas de ações do controle concentrado. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 jun. 2018.
- BRINKS, Daniel M. “Faithful Servants of the Regime”: The Brazilian Constitutional Court’s Role under the 1988 Constitution. *In*: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio (org.). **Courts in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2011. p. 128-153.
- BROUARD, Sylvain; HÖNNIGE, Christoph. Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany. **European Journal of Political Research**, v. 56, n. 3, p. 529-552, Aug. 2017.
- COUSO, Javier. Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 24, n. 2, p. 29-48, 2004.
- FALCÃO, Márcio. PEN desiste de liminar para impedir prisão em segunda instância. **Jota**, São Paulo, 25 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/pen-liminar-prisao-em-segunda-instancia-25042018>. Acesso em: 11 nov. 2018
- FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. **Law and contemporary problems**, Durham, North Carolina, v. 65, n. 3, p. 41-68, Summer 2002.

FRAZÃO, Felipe; HUPSEL FILHO, Valmar; PUPO, Amanda, CURY, Teo; MOURA, Rafael Moraes. PEN tenta retirar liminar que poderá livrar Lula. **Estadão**, São Paulo, 9 abr. 2018. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/para-nao-beneficiar-lula-pen-decide-desistir-de-liminar-contraprisao-em-2a-instancia/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GRABER, Mark A. Constructing judicial review. **Annual review of political Science**, Maryland, Baltimore, v. 8, n. 1, p. 425-451, mar. 2005.

HELMKE, Gretchen; STATON, Jeffrey K. The puzzling judicial politics of Latin America: A Theory of Litigation, Judicial Decisions, and Interbranch Conflict. *In*: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio (org.). **Courts in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2011. p. 306-331.

HIRSCHL, Ran. Politics and the constitution: The ties that bind. **Review of Constitutional Studies**, New York, v. 21, n. 1, p. 3-11, 2016.

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.

KORNHAUSER, Lewis A.; SAGER, Lawrence G. The one and the many: Adjudication in Collegial Courts. **California Law Review**, Berkeley, v. 81, n. 1, p. 1-59, jan. 1993.

LANDAU, David. Political support and structural constitutional law. **Alabama Law Review**, Tuscaloosa, Alabama, v. 67, n. 4, p. 1069-1124, 2016.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

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.

PERISSINOTTO, Renato. **As elites políticas**: questões de teoria e método. Curitiba: IBPEX, 2009.

ROBERTSON, David. **The judge as political theorist**: Contemporary Constitutional Review. Princeton: Princeton University Press, 2010.

SWEET, Alec Stone. **Governing with judges**: Constitutional politics in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000.

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

TSEBELIS, George. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VALLINDER, Torbjörn. The Judicialization of Politics. A worldwide phenomenon: introduction. **International Political Science Review**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 91-99, Apr. 1994.

Recebido em: 22/11/2018

Aprovado em: 08/01/2019