

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

Arthur Fernandes Rezende

A TRAJETÓRIA DO PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel. (Trabalho de Conclusão de Curso)
Orientadora: Rafaela Reis Azevedo de Oliveira

Juiz de Fora
2018

DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, **Arthur Fernandes Rezende**, acadêmico do Curso de Graduação Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, regularmente matriculado sob o número 201273015A, declaro que sou autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **A TRAJETÓRIA DO PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA**, desenvolvido durante o período de 17/07/2018 a 28/11/2018 sob a orientação de Rafaela Reis Azevedo de Oliveira, ora entregue à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF) como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel, e que o mesmo foi por mim elaborado e integralmente redigido, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Assim, firmo a presente declaração, demonstrando minha plena consciência dos seus efeitos civis, penais e administrativos, e assumindo total responsabilidade caso se configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Desta forma, na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Juiz de Fora a publicar, durante tempo indeterminado, o texto integral da obra acima citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas e ou da produção científica brasileira, a partir desta data.

Por ser verdade, firmo a presente.

Juiz de Fora, ____ de _____ de _____.

Arthur Fernandes Rezende

Marcar abaixo, caso se aplique:

Solicito aguardar o período de () 1 ano, ou () 6 meses, a partir da data da entrega deste TCC, antes de publicar este TCC.

A TRAJETÓRIA DO PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Arthur Fernandes Rezende

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo apresentar o processo da judicialização da política, processo por meio do qual questões que tradicionalmente deveriam ser decididas e deliberadas pelo Executivo e Legislativo, passam a ser decididos pelo Judiciário. Para o melhor entendimento, foi feito estudo de temas intrinsecamente ligados ao tema, como a separação entre os três poderes, bem como do direito ao acesso à justiça. Através de um levantamento bibliográfico, são apresentados também diferentes perspectivas sobre a judicialização apresentados pelos principais autores sobre o tema. Também são apresentados os elementos que tem contribuído para a expansão da judicialização, segundo Tate e Vallinder. E é apresentado um panorama histórico sobre o processo de judicialização geral, desde o pós-guerra, com a ascensão do *Welfare State* e reconhecimento de direitos fundamentais. Além disso, utilizando a pesquisa de Werneck Vianna foi feito uma breve análise sobre o controle abstrato de constitucionalidade e a judicialização da política no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização. Controle de Constitucionalidade. Acesso à Justiça

1. INTRODUÇÃO

A judicialização da política é uma transformação que o Brasil e o mundo têm experimentado, na qual parte do poder político sai da representação parlamentar e é transferido para os tribunais. Sobretudo após o século XX houve uma grande preocupação mundial com a proteção dos direitos humanos, devido ao pós Segunda Guerra Mundial, o que faz com que países passem a adotar declarações de direitos fundamentais, que por sua vez, servem de parâmetros para o controle de constitucionalidade.

Na América Latina, a adoção da supremacia constitucional aliada à proteção dos direitos humanos se deu com a implementação de regimes democráticos após longos períodos ditatoriais. Com isso, foi necessária a criação da figura de um Poder Judiciário forte e capaz de garantir os direitos fundamentais protegidos pela Constituição, se tornando ator central no debate político. Com isso, cada vez mais o Judiciário é acionado para se manifestar sobre questões políticas importantes para a sociedade, redefinindo os papéis dos Três Poderes através de um novo modo de aplicar o direito. De acordo com Cássio Casagrande:

Na América Latina, em particular, o 'protagonismo do Judiciário' acentuou-se também como consequência do processo de redemocratização vivido após o fim dos regimes militares dos anos 60/70, já que a estabilidade jurídica pós-autoritarismo foi fortemente vinculado a esquemas jurídicos de solução de crises institucionais, bem como mecanismos para se garantir de forma concreta a independência da magistratura. (CASAGRANDE, 2008, p. 40)

O autor define esse processo de fortalecimento das instituições jurídicas como a “participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões no governo” (CASAGRANDE, 2008, p. 16). Além disso, cita como característica deste fenômeno, a assunção de funções típicas do Legislativo e Executivo pelo Judiciário.

De acordo com Ermani Rodrigues de Carvalho, (2004, apud. TATE; VALINDER, 1995) Tate e Vallinder distinguem dois tipos de judicialização: a judicialização *from without*, que é a reação do Judiciário diante a provocação de um terceiro, que tem por objetivo revisar a decisão de um poder político baseando-se na Constituição; e a judicialização *from within*¹, que é o uso do aparato judicial, regras e procedimentos legais em espaços não jurídicos.

Luís Roberto Barroso define judicialização da seguinte maneira:

¹ Enquanto a expressão em inglês *from within* indica um processo que parte de dentro, *from without* significa que esse processo parte de fatores externos.

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo— em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade” (BARROSO, 2009, p.3)

De acordo com Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Katya Kozicki (2012) não se deve confundir a ideia de judicialização da política com a ideia genérica de ativismo judicial. Enquanto a judicialização é o resultado do modelo constitucional que foi adotado, o ativismo judicial consiste na conduta proativa do judiciário na interpretação da Constituição Federal, ao expandir sua interpretação. Como consequência da judicialização, o Poder Judiciário profere decisões de cunho político, interferindo nas decisões dos outros poderes com respaldo na legislação.

Citando Ran Hirsch, as autoras apresentam três categorias de judicialização:

(i) a expansão do discurso legal, jargões, regras e procedimentos para a esfera política e para os fóruns de decisões políticas; (ii) judicialização das políticas públicas por meio de controle de constitucionalidade ou das revisões dos atos administrativos; (iii) judicialização da política pura ou da política macro, que seria a transferência às Cortes de questões de natureza política e de grande importância para a sociedade, incluindo questões sobre legitimidade do regime político e sobre identidade coletiva que definem (ou dividem) toda política (HIRSCH, 2004 apud. BARBOZA; KOZICKI, 2012)

De acordo com o autor, em relação à primeira categoria, a judicialização é inerente ao fenômeno de modernização da sociedade e expansão do Estado de bem-estar social. Em consonância com Casagrande (2008), diz que houve uma grande demanda reguladora dos direitos sociais no pós-guerra, o que impulsionou a judicialização da política.

Já em relação à segunda categoria, há uma redefinição dos limites dos poderes, aumentando a responsabilidade do Judiciário para decidir sobre políticas públicas, especialmente direitos garantidos constitucionalmente. Quanto à terceira, diz que dilemas morais e políticos críticos são transferidos dos meios tradicionais de representação ao Judiciário, dando competência aos tribunais para tal.

Desta forma, pretende-se fazer um estudo do princípio da separação de poderes, bem como do direito ao acesso à Justiça. Posteriormente, será feita uma análise das origens e dos requisitos para a expansão da judicialização da política, e finalmente, será apresentado um panorama deste processo no Brasil.

2. DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Como exposto, a judicialização da política implica na redefinição da teoria clássica da Separação dos Poderes, já que o Poder Judiciário passa a decidir questões que eram decididas pelos Poderes Executivo e Legislativo, fazendo-se necessário o estudo do tema com mais profundidade para entender o fenômeno da judicialização.

Na Antiguidade Clássica, embora o poder fosse concentrado em apenas um órgão, Aristóteles já identificava três funções exercidas pelo Estado: a de criar leis, a de julgar, e a de executar e administrar. Segundo Júlio Cezar da Silveira Couceiro (2011), no Estado Absoluto o exercício desse poder se concentrava nas mãos de uma só pessoa, que os exercia por meio de auxiliares ou por si própria. Neste tipo de Estado, a vontade do soberano era confundida como a vontade do próprio Estado, e seus poderes não tinham limites.

Na modernidade, pensadores como Locke e Montesquieu foram os precursores da Teoria da Separação dos Poderes. Para eles, uma forma de proteger a sociedade de abusos é garantir a separação e

independência dos órgãos. Nesta configuração proposta, o poder estaria dividido em três órgãos distintos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O Legislativo desempenha a função típica de legislar, criando normas gerais e abstratas para organizar a vida em sociedade. Já o Executivo, tem a função típica de exteriorizar a lei, executando-a. A função do Judiciário é a de garantir direitos individuais, coletivos e sociais, aplicando a lei no caso concreto, dirimindo conflitos entre cidadãos e entre cidadãos e Estado.

No entanto, vale ressaltar que esta separação não deve ser absoluta, podendo certas funções de um poder serem executadas por outros. As constituições contemporâneas estabelecem funções típicas e atípicas exercidas pelos poderes. O Executivo, por exemplo, pode excepcionalmente legislar, usando o instituto das Medidas Provisórias, ou por meio de atos normativos infralegais originados de autarquias. Já o Judiciário, pode exercer a função atípica de legislar. De acordo com Manoel Messias Peixinho:

Há muito tempo se reconhece que a doutrina da separação dos poderes se apresenta de uma nova maneira com a existência de uma Jurisdição Constitucional a qual é atribuída funções de controle abstrato de normas e competência para dirimir conflitos de competência entre órgãos e resolver impugnações contra leis ou decisões judiciais (PEIXINHO, 2008, p. 4034)

De fato, é muito importante que neste sistema compartilhado de competências o Judiciário tenha a liberdade de exercer sua jurisdição quando questionado sobre lesão ou ameaça de lesão a direito individual ou coletivo. Do contrário, seria permitido ao legislador, em tese, agir com arbítrio.

3. DO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA

O Acesso à Justiça é um tema de fundamental importância para o estudo da judicialização da política. Sobretudo após a queda do Welfare State, e a constitucionalização do direito ao acesso à justiça, o fenômeno da judicialização tem se intensificado.

Mauro Cappelletti e Bryant G. Garth definem três ondas de acesso à Justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988 apud OLIVEIRA, 2011). Na primeira onda, expandiu-se a oferta de serviços jurídicos a setores mais pobres da população através de advogados pagos pelo Estado. Na segunda onda, foram incorporados direitos interesses coletivos e difusos, dando um enfoque de classe ao direito. Já na terceira onda faz a inclusão da Justiça informal e a simplificação da lei, incluindo a advocacia judicial e extrajudicial. Na terceira onda, foram aprimorados os mecanismos e procedimentos para que o acesso à justiça realmente se tornasse realmente efetivo.

Exemplos de mecanismos adotados após a terceira onda são as alterações de instituições e mecanismos usados para processar, e até mesmo para evitar processos judiciais; criação de novos tribunais, uso de pessoas leigas como juízes ou defensores, utilização de mecanismos extrajudiciais para solução de litígios, como a mediação e conciliação. No entanto Cappelletti e Garth (2002 apud. MOTTA, 2007) advertem que estes instrumentos de universalização do acesso à justiça não podem ser importados indiscriminadamente sem antes se adequarem ao ordenamento político jurídico do país, sob pena de violar garantias do processo legal, como por exemplo, a do juiz imparcial.

No Brasil o direito ao acesso à justiça já estava disposto na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946, sob a premissa “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual”. No entanto, na prática, de acordo com Luiz Eduardo Motta (2007, p.8), os primeiros sinais das ondas cappellettiannas no Brasil despontaram em 1984, com a criação dos Juizados Especiais pela Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, e com a reforma das diretrizes do Ministério Público, que passa a ter competência para promover a ação civil pública.

Já na Constituição Federal de 1988, o direito ao acesso à Justiça está disposto da seguinte maneira: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito”. Após a sua promulgação, foi

instituído no plano legal a assistência judiciária integral aos necessitados, a elevação da Defensoria Pública como função essencial ao Estado, responsável por orientar juridicamente, em todos os graus de jurisdição os necessitados, e a reestruturação do Ministério Público como função essencial, sendo responsável pela defesa da ordem jurídica, da democracia, e dos interesses coletivos e difusos.

De acordo com Casagrande:

A Constituição de 1988, diferentemente, representou uma mudança de paradigma tanto para o pensamento jurídico brasileiro, como para a posição do Judiciário dentro do tradicional sistema de tripartições dos poderes do período republicano, abrindo espaço para um inédito modelo normativo de democracia participativa no Brasil. Ao contrário dos sistemas constitucionais republicanos anteriores, o constituinte de 88 preocupou-se em dotar o cidadão de instrumentos político-jurídicos para defesa de interesses e direitos, para além dos instrumentos de representação e manifestação da vontade política (eleições regulares, referendo, plebiscito (CASAGRANDE, 2008, p.44)

O autor ainda trata do tema do acesso à justiça introduzido pela Constituição de 1988 definindo como um “círculo virtuoso”, já que toda vez que novos direitos e instrumentos processuais são criados, o aparelho judicial é remodelado para dar conta desse novo padrão. Ainda, conforme Werneck Vianna (1999), o Judiciário, ao ser ator político, desempenha função fundamental na garantia do acesso à justiça ao assegurar os direitos conferidos pela Constituição de 1988.

4. REQUISITOS PARA A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

C. Neal Tate e Torbjorn Vallinder (1995 apud. CARVALHO, 2004) listam alguns requisitos para a expansão da judicialização da política. São eles: a democracia, a separação de poderes, a política de direitos, o uso das Cortes por grupos de interesse, o uso das Cortes pela oposição, a ineficácia das instituições majoritárias, as percepções sobre as instituições políticas e a delegação das instituições majoritárias.

A democracia em si só não é suficiente para o surgimento da judicialização, mas é necessária, na medida em que a expansão do poder judiciário é incompatível com governos autoritários. Como visto, a expansão da judicialização ocorre devido ao constitucionalismo e à defesa de direitos humanos, que se deu no pós Segunda Guerra Mundial. Com isso, houve a necessidade de desmonte dos regimes autoritários através da redemocratização, fato que favoreceu a expansão da judicialização da política. A separação de poderes é necessária, pois dá independência funcional ao judiciário para que este atue em pé de igualdade com os demais poderes. A consequência da maior independência do Judiciário é o aumento de seu poder político na organização do Estado brasileiro. De acordo com Casagrande:

O juiz passa a não apenas resolver conflitos intersubjetivo de natureza estritamente privada. Sua função adquire novo sentido, já que é chamado a mediar conflitos coletivos que muitas vezes envolvem a necessidade de aplicação de recursos públicos escassos, adentrando ora no campo tradicionalmente reservado ao executivo, ora no terreno do legislador – neste último caso, sobretudo, quando o cidadão invoca a necessidade de dar cumprimento a comandos constitucionais de natureza subjetiva (CASAGRANDE, 2008, p.56)

Já o requisito da existência de uma política de direitos, significa que é preciso de um conjunto de direitos protegidos por uma Constituição. A proteção constitucional, de acordo com os autores, muitas vezes visa a resguardar direitos de minorias, que podem ter seus interesses esmagados pelo processo político se não houver nenhum controle externo sobre a vontade da maioria.

Outro requisito elencado pelos autores é o uso dos tribunais pelos grupos de interesse. Os diferentes interesses econômicos e sociais proporcionam um terreno fértil para a expansão da judicialização, desde que estes grupos tenham participação em ações judiciais. Um dos meios de efetiva participação de grupos de interesse no Brasil hoje é a proposição de Ação direta de Inconstitucionalidade (ADINs) por partidos políticos e confederações sindicais ou entidades de classe.

O uso dos tribunais pela oposição parlamentar se intensifica em países que usam do controle de constitucionalidade abstrato. Os partidos de oposição, quando não podem embarrear alterações da maioria pelos mecanismos políticos habituais, se utilizam do controle judicial para impedi-las. No Brasil, há a possibilidade de partidos políticos impetrarem ADINs, e de fato, é um recurso bastante utilizado, como demonstra Werneck Vianna (1999) em sua pesquisa, que denota que a maioria das ADINs impetradas por partidos do ano 1988 a 1998 foram feitas por partidos de oposição. De acordo com Tate e Vallinder, se os poderes que foram eleitos diretamente pelo povo não são capazes de desenvolver suas questões pelo procedimento político majoritário, ao serem julgados e expostos pelos tribunais acabam caindo em descrédito, o que conseqüentemente abre espaço para a aceitação de criação de políticas públicas pelo judiciário.

A última condição listada por Tate e Vallinder é a inefetividade das instituições majoritárias, delegando seu poder de decisão ao Judiciário. Segundo o autor, demandas sociais que têm alto custo de efetivação ou caso haja falta de interesse, terão dificuldades em serem efetivadas. Posto isto, diante da omissão dos poderes responsáveis pela efetivação de tais políticas, o Judiciário, quando acionado, acaba por decidir conflitos que deveriam ser resolvidos no âmbito político. Além de todos esses fatores, também é necessário que os juizes mudem a sua conduta, adotando uma postura mais ativista.

5. ORIGENS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

De acordo com Casagrande (2008), a ascensão do poder judiciário como ator político se deu após a Segunda Guerra Mundial, devido à constitucionalização do *Welfare State*, e conseqüentemente, da pontuação dos direitos fundamentais. Entre eles, os de segunda geração, tal como direitos sociais, que demandam uma prestação ativa do Estado em relação à sociedade. Para sua institucionalização, foi necessária intensa atividade legisladora a fim de regulá-los, o que resultou em um grande aumento na demanda jurídica para que fossem efetivamente garantidos.

Além disso, outro fator que contribuiu para a expansão do fenômeno da judicialização, segundo Vanessa Aparecida Lenhard (2006), foi a criação de órgãos internacionais de defesa de direitos humanos, com destaque especial à Convenção Europeia para a Proteção de Direitos Humanos, já que obrigou os países participantes a alterarem suas legislações para adequá-las aos termos da Convenção.

Werneck Vianna corrobora a posição da autora ao afirmar:

[...] a democratização social, tal como se apresente no *Welfare State*, e a nova institucionalidade da democracia política que se afirmou, primeiro, após a derrota do nazifascismo e depois, nos anos 70, com o desmonte dos regimes autoritário-corporativos do mundo ibérico (europeu e americano), trazendo à luz Constituições informadas pelo princípio da positivação dos direitos fundamentais, estariam no cerne do processo de redefinição das relações entre os três Poderes, ensejando a inclusão do Judiciário no espaço da política. (WERNECK VIANNA et al. 1999, p.22)

No mesmo sentido, Cappelletti (2002, apud MOTTA, 2007) expõe que, com o *Welfare State*, houve uma grande sobrecarga no Poder Legislativo, tornando-se uma “praga” para os Estados modernos, pois não eram capazes de responder com eficiência à demanda aumentada de novas leis. Com isso, houve a necessidade de transferir parte de sua atividade para o Poder Judiciário.

Para Tate e Vallinder (1995 apud CARVALHO, 2004), a queda do comunismo no leste europeu e o desaparecimento da União Soviética foram os fatores que mais contribuíram para consolidar a judicialização como fenômeno mundial, uma vez que, com o final da Segunda Guerra Mundial, e a ascensão dos Estados Unidos como modelo de democracia, a instituição da Suprema Corte e do sistema de revisão judicial se espalharam para o resto do mundo.

Casagrande (2008) também cita a criação do sistema do controle de constitucionalidade das leis como fator que contribuiu para a consolidação do ativismo político do Poder Judiciário, que teve como precursor o caso

Marbury x Madison, em 1803, quando pela primeira vez, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou nulo um ato do Poder Legislativo por contrariar a Constituição Federal.

Remontando as origens do controle de constitucionalidade, o autor cita que na primeira metade do século XIX, os juízes e tribunais americanos tinham a tarefa de interpretar a “intenção do povo”. Embora este seja um conceito amplo, na época a nação era bastante homogênea tanto no campo econômico quanto no social, posto que se tratava de uma sociedade rural escravocrata e religiosa. O sistema do controle de constitucionalidade era entendido como um instrumento para dar ao povo proteção contra os legisladores tiranos.

Já no final do século, com a industrialização, o aumento dos fluxos migratórios e a massificação da democracia, o que antes era considerado um consenso quase absoluto, deu lugar à divergência entre grupos de interesses antagônicos. Aos poucos, a “intenção do povo” foi desaparecendo, e a necessidade de absorver os conflitos de uma sociedade heterogênea aumentando, o que alterou a concepção que o controle de constitucionalidade tinha até então, dando poder aos juízes para resolverem conflitos desses grupos de interesses. Segundo Casagrande (2008), a consequência disso foi o reconhecimento de duas novas categorias jurídicas: os direitos difusos e as lesões de massa, que alterou a concepção tradicional do processo, na qual as partes se limitavam a autor e réu. Com isso, foi necessário criar instrumentos processuais adequados à nova realidade dos conflitos de massa: as ações coletivas.

No caso dos direitos difusos, seu reconhecimento deu-se devido ao pós-guerra, que despertou uma consciência internacional de que a humanidade tem um patrimônio biológico, genético e histórico comum e indivisível, não podendo pois, ter sua titularidade definida. Quanto aos interesses individuais homogêneos, estes surgem pela dispersão de micro lesões na sociedade urbana, consequência do consumo de massa, de propagandas comerciais e do incremento tecnológico, resultado do mundo pós industrial.

Werneck Vianna também aborda essa perspectiva:

[...] novos processos sociais têm provocado a emergência de conflitos coletivos, próprios do contexto da globalização em que ‘a produção, o consumo e a distribuição apresentam proporções de massa’, gerando, como sustenta Cappelletti, fenômenos de massificação da tutela jurídica. Os conflitos entre grupos sociais e a produção de interesses coletivos e difusos têm sido objeto de tutela jurídica por meio de inovações processuais do tipo *class action* e *public interest litigation*, do que resulta um envolvimento do direito na própria construção da sociabilidade, na medida em que tais ações favorecem a formação de identidades e de núcleos de organização social, sem os quais não teriam como se viabilizar(WERNECK VIANNA et al. 1999, p.22)

Com todas essas alterações na sociedade, mudou-se também o padrão de relação entre os três Poderes, havendo um esvaziamento das instituições políticas tradicionais, os Poderes Executivo e Legislativo, que são substituídas cada vez mais pelo acesso ao Judiciário, surgindo este como alternativa à resolução de conflitos sociais de massa.

6. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

Werneck Vianna faz um levantamento de todas as ADINs impetradas no Brasil entre os anos de 1988 e 1998, tomando de partida a premissa de que o processo de judicialização no Brasil é resultado das alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988 que foram gradualmente sendo apropriadas pela sociedade e pelos agentes institucionais. Segundo o autor, foi adotado um modelo de democracia participativa, preocupando-se em dar ao cidadão instrumentos político-jurídicos para a defesa de interesses e direitos. Além disso, a Constituição Federal foi inspirada na necessidade de reestabelecimento de um Estado de Direito, e de criação de um estado de bem estar social, inovando na projeção de direitos civis, políticos e sociais. Assim, o STF passou a ter papel ativo como guardião da Constituição e dos direitos fundamentais da pessoa humana, além de ser garantida a independência do Poder Judiciário.

Segundo o autor, a vitória dos liberais nas eleições de 1989, e a consequente falta de apoio majoritário no parlamento para a reforma liberal pretendida pelo Executivo, fez com que o uso de Medidas Provisórias, que, em tese, deveriam ser utilizadas apenas em situações de necessidade e urgência se tornasse rotineiro, causando desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo. Já nos anos 90, há alteração da maioria parlamentar, que passa a se alinhar com as propostas reformadoras do Executivo, embora a sociedade civil ainda não tenha aderido a este projeto. De acordo com Werneck Viana:

O ativismo legislativo do Executivo, por sua vez, encontrou no instituto das medidas provisórias, criado, como notório, para ser exercido em um contexto de regime parlamentarista, um dos seus mais poderosos instrumentos de regulação da sociedade, principalmente em matérias de natureza econômica.(WERNECK VIANNA et al., 1999, p.49)

Vale ressaltar que, como havia apoio da maioria parlamentar para as reformas, tais Medidas Provisórias não eram imposições do Poder Executivo sobre o Legislativo, mas sim, resultado de um governo de coalizão, no qual existe uma cooperação entre o Legislativo e Executivo para aprovar matérias em um curto espaço de tempo.

No entanto, segundo Werneck Viana (1999), tal delegação da iniciativa das leis levou à falta de representatividade das minorias e desregulamentação os direitos das majorias reais. Neste contexto, concretiza-se a legitimação dos partidos políticos e sindicatos no papel de intérpretes da Constituição, convocando o Judiciário a exercer o seu papel no sistema de freios e contrapesos, penetrando no campo político a fim de frear a tirania da maioria resultante do governo de coalizão.

Hoje, a Constituição confere ao STF o poder para realizar o controle abstrato de constitucionalidade diante provocação da comunidade de intérpretes que a mesma legitimou em seu art. 103: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

O controle abstrato de constitucionalidade, também chamado de concentrado ou por via de ação, caracteriza-se pela pretensão de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, não dependendo de um caso concreto. Qualquer um dos legitimados pode propor Ação Direta de Constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, ao produzir sentenças com força de lei, o STF passa a legislar ativamente. O novo papel do juiz é assumido, como um participante ativo da democracia, exercendo não apenas a atividade jurídica, mas também provocando transformações sociais, econômicas e políticas. De acordo com Casagrande:

Tanto o controle de constitucionalidade concentrado como o difuso vem permitindo no Brasil uma transformação do papel tradicional do Judiciário, que ao exercer o judicial review, não mais se restringe a funcionar como locus para o exercício da razão pública acerca das garantias fundamentais ou dos princípios políticos e morais básicos admitidos pelo pacto inicial. Esta função continua, por certo, a ser desempenhada, porém a extensa gama de direitos e normas programáticas de conteúdo social e igualitário traz grande abertura ao sistema para o exercício argumentativo em torno da construção da cidadania. O papel do juiz, por conseguinte, transforma-se também em decorrência das exigências que lhe são trazidas pelos intérpretes, propiciando uma interlocução com os cidadãos(CASAGRANDE, 2008, p.52)

Neste sentido, Werneck Vianna (1999) realiza um estudo, utilizando-se de todas as 1935 ADIns ajuizadas de 1988 a 1998. O autor analisa que após a Constituição de 1988, também chamada de "Constituição Cidadã" por Casagrande(2008), em 1990 e 1991, houve um elevado número de Adins que contestavam dispositivos de Constituições Estaduais, geralmente por iniciativa de governadores, o que singulariza o processo de judicialização no Brasil, já que o fenômeno não deriva apenas de partidos políticos, minorias parlamentares e confederações de interesses.

A partir de 1991 observa-se uma queda nas proposições de ADINs por iniciativa de governadores, mas há aumento progressivo no número de ADINs propostas por partidos políticos ou originárias do mundo do interesse, o que, segundo o autor, revela como a sociedade civil tem adquirido relevância na comunidade dos intérpretes da Constituição e tem buscado no Judiciário uma alternativa à democracia representativa

Vale ressaltar também que os partidos de esquerda exercem papel mais ativo no processo de judicialização do que os de direita, cumprindo o papel das minorias parlamentares. Além disso o número de Adins propostas por partidos e associações demonstram que estes segmentos buscam, por meio do Judiciário, uma alternativa à democracia representativa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da judicialização da política no Brasil se faz necessário pois muitos direitos sociais que estão dispostos de forma expressa na Constituição Federal não são assegurados pelas vias tradicionais, restando aos cidadãos acionar o Poder Judiciário. Além disso, é uma forma de acesso à justiça, frente às omissões do legislativo e da Administração Pública.

Como exposto, a judicialização da política é um fenômeno que se institucionalizou no Brasil e no mundo, sendo seu estudo de suma importância. A Constituição de 1988 foi fundamental para a expansão da judicialização, na medida em que regulou amplamente direitos sociais e individuais, fazendo com que relações jurídicas que antes eram tratadas no direito privado infraconstitucional, se tornarem políticas públicas.

Vale ressaltar que a CF/88 importou na ampliação do acesso à justiça, já que para a efetivação desses novos direitos, foi dado ao Supremo Tribunal Federal o papel de guardião da Constituição, e adotado dois tipos de controle: o abstrato e o concreto. Pelo controle abstrato, órgãos do Estado e grupos da sociedade civil são legitimados a requerer diretamente ao Supremo Tribunal Federal a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo sem a necessidade de vinculação a um caso concreto. Na Constituição de 1967, apenas o Procurador Geral da República era legitimado a propor Ação Direta de Constitucionalidade, representando tão somente um meio de controle o Executivo sobre o Legislativo. Este rol foi ampliado com a Constituição de 1988, que legitimou também grupos da sociedade civil, importando numa verdadeira democratização do acesso à justiça, mudando o paradigma brasileiro e alterando a maneira que os três poderes interagem dentro do clássico sistema de tripartição de poderes.

Legitimar o Judiciário a refrear a vontade de uma maioria do Poder Legislativo, constitui-se, sem dúvida, em dar ao mesmo poder político. No entanto, deve ser ressaltado que tal poder só poderá ser usado se o juiz for provocado pelo jurisdicionado, em virtude do princípio da inércia. Logo, é um processo comandado pelos cidadãos, que pode ultrapassar os limites do Judiciário, invadindo questões que deveriam ser tratadas pelo Legislativo e Executivo.

Além da ampliação do acesso à justiça por meio do controle de constitucionalidade, houve também a criação de novas formas processuais, garantindo acesso amplo ao judiciário por meio de ações coletivas, e também a criação de novos meios de acesso, como os Juizados Especiais, o Ministério Público, a Defensoria Pública e as Comissões Parlamentares de Inquérito. Vale ressaltar que o alargamento do controle de constitucionalidade, aliado aos novos meios de acesso à justiça contribuíram para a expansão da judicialização da política, já que exige dos juízes um papel ativo na interpretação da Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 059-085, jan. 2012. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970/22728>>. Acesso em: 05 Set. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização da Política, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n°. 96, pp. 3-41, fev/maio.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05 Set. 2018

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 127-139, Nov. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Set. 2018

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a Judicialização da Política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

COUCEIRO, Júlio Cezar da Silveira. Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em 01 Nov 2018.

LENHARD, Vanessa Aparecida. **Judicialização da Política e divisão de Poderes no Estado Democrático: A Jurisdição Constitucional como Quarto Poder**. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88770/236136.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 24 Out. 2018.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Acesso à Justiça, Cidadania e Judicialização no Brasil**. Disponível em <http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf>. Acesso em 20 Out. 2018.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. **Judicialização à educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no Município de Juiz de Fora/MG**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ppge/files/2011/07/disserta%C3%A7%C3%A3o-Rafaela-Reis.pdf>> Acesso em 10 Mai 2018.

PEIXINHO, Manoel Messias. **O Princípio da Separação de Poderes, a Judicialização da Política e Direitos Fundamentais**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/07_252.pdf>. Acesso em 10 Out. 2018.

WERNECK VIANNA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manual Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.