

34º Encontro Anual da ANPOCS

ST13: Grupos dirigentes e estruturas de poder

Elites de classe na judicialização da política?

Associações empresariais e Ações Diretas de Inconstitucionalidade

Jeferson Mariano Silva

“Pois quem é, de fato, mercurial é a política, que se infiltra em toda parte.”

(WERNECK VIANNA *et al.*, 1999)

Introdução¹

Nas duas últimas décadas, argumentos variados e mesmo divergentes têm encontrado abrigo na controvertida expressão “judicialização da política”. Em geral, eles se referem vagamente à crescente interferência dos aparelhos judiciários de Estado no tratamento de conflitos políticos. A expressão que dá unidade às divergências não chega a ser um conceito e seu significado é, ele próprio, uma das principais questões em disputa.

¹ Este trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa de mestrado que desenvolvo sob os auspícios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a orientação do professor Renato Raul Boschi, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Agradeço ao CNPq, à UERJ, ao meu orientador e aos outros professores e colegas do novo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), por terem garantido as condições institucionais de realização desta pesquisa, que dedico a Mariana Armond Dias Paes, é claro.

Sem ter a pretensão de ser exaustivo, pois já é copiosa a bibliografia, é possível distinguir as argumentações divergentes desta maneira:

As formulações teóricas iniciais do fenômeno designado por “judicialização da política” associavam-no a um suposto ativismo político dos aparelhos judiciários de Estado. De algum modo, esses aparelhos teriam se tornado instituições centrais na luta política, atuando nela com vocação naturalmente contra-majoritária e, além do mais, com poder suficiente para alterar a estabilidade do “sistema político”. Essa centralidade política inédita teria sido provocada senão pela forma de um ativismo deliberado do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos aparelhos judiciários em geral,² certamente pela via de um ativismo induzido por demandas e insatisfações da “comunidade aberta de intérpretes da Constituição”.³

Mais recentemente, no entanto, as tentativas de mensurar a extensão desse pretense ativismo judicial acabaram por indicar a necessidade de se verificar sua própria existência. Essa dificuldade atinge o ponto central da interpretação anterior: o que se chama de “judicialização da política” dificilmente pode continuar a ser entendido como um processo de crescente interferência judiciária na vida política. Sob pena de simplesmente não existir, “judicialização da política” não pode ser identificada com ativismo judicial. Mas as dificuldades não param aí: as pesquisas destinadas à verificação da suposta vocação contra-majoritária do STF, paradoxalmente, têm revelado uma instituição muito mais cautelosa e parcimoniosa do que se supunha. As raras e acanhadas intervenções políticas do Tribunal, muitas vezes, vão no sentido de reforçar e aperfeiçoar a vontade parlamentar majoritária, isto é, vão no sentido exatamente oposto ao que se imaginara.⁴ Assim, novas interpretações têm tido lugar, novos enfoques têm sido propostos e novas hipóteses de análise têm sido formuladas. Tudo isso, enquanto o conteúdo mesmo da expressão “judicialização da política” é, cada vez mais, colocado em xeque.

² VERÍSSIMO, 2008.

³ WERNECK VIANNA *et al.*, 1999.

⁴ Por todos, POGREBINSCHI, 2010. Agradeço à autora não só por ter disponibilizado o referido texto, mas principalmente por ter influenciado decisivamente a iniciativa desta pesquisa.

A distinção que fiz nos parágrafos anteriores, vê-se logo, é excessivamente esquemática. Há trabalhos muito recentes de autores, que, com surpreendente eloquência, procuraram mostrar não apenas a existência de um ativismo judiciário, mas também a existência de sérios riscos por ele implicados: riscos à identidade e ao funcionamento dos aparelhos judiciários e, por via de conseqüência, ao funcionamento de outras instituições também.⁵ De outro lado, há aqueles que já eram céticos a respeito do ativismo judicial quando ainda eram pouquíssimas as pesquisas sobre o tema.⁶ Enfim, não é difícil encontrar exceções ao movimento intelectual descrito nos três parágrafos anteriores. Como tendência geral, todavia, o argumento tem seu valor.

Na seção seguinte, desenvolvo essas colocações e critico algumas teorizações dedicadas à interpretação da “judicialização da política” tal como ela supostamente ocorre no Brasil.

Na terceira seção, delimito o objeto específico desta pesquisa: as organizações de representação de interesses do empresariado que efetivamente desempenham um papel de *representação subjetiva*. Exponho, também, os pressupostos teóricos e os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa.

Na quarta seção, argumento que, não por ativismo – e até pelo contrário –, a consolidação do uso de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) como prática política recorrente de certas organizações se deve, em grande medida, ao modo de atuação do STF. Argumento, ainda, que a consolidação do uso de ADIs aconteceu simultaneamente à filtragem das instituições que falam e escrevem em nome do empresariado, colocando determinadas organizações na condição de *elites de classe*, isto é, de efetivas representantes dos empresários.

Na seção final, retomo os argumentos da seção anterior para, à luz deles, discutir em que sentido analítico é válido falar em “judicialização da política” no caso brasileiro.

⁵ VERÍSSIMO, 2008.

⁶ CASTRO, 1997.

“Judicialização da política”

Um dos primeiros estudos sobre a expansão de poderes do STF no contexto institucional fixado pela Constituição de 1988 foi publicado em 1997, por CASTRO.

Conceitualmente, o autor definiu “judicialização da política” como um processo formado por dois componentes. De um lado, um novo ativismo judicial, isto é, uma nova disposição dos aparelhos judiciários de Estado para decidir sobre assuntos até então reservados a outros setores do Estado. De outro lado e complementarmente, o interesse de atores políticos em adotar procedimentos e parâmetros judiciários em seu próprio comportamento.

Analiticamente, contudo, CASTRO assumiu postura bastante moderada: concluiu que, exceto para políticas muito específicas, o STF não se contrapõe à implementação de políticas governamentais. Aliás, o Tribunal se revelou parcimonioso no uso das prerrogativas de que dispõe.⁷ Assim, o primeiro componente da definição proposta pelo autor – o ativismo judicial – não se verifica no caso brasileiro, pois onde deveria haver ação e interferência, há inação e parcimônia.

À investigação conduzida por CASTRO se seguiram outras, de diferentes autores, e sua posição moderada acabou por se tornar minoritária.

Em publicação empiricamente rica e sistemática, WERNECK VIANNA *et al.* compreenderam, no nível conceitual, a “judicialização da política” como “o resultado de uma progressiva apropriação das inovações da Carta de 88 por parte da sociedade e de agentes institucionais”⁸ do Estado. Esse primeiro movimento é, em alguma medida, independente dos aparelhos judiciários, mas teria exercido sobre eles uma influência decisiva.

⁷ CASTRO, 1997.

⁸ WERNECK VIANNA *et al.*, 1999, p. 53.

A partir da década de 1990, os aparelhos judiciários de Estado, decisivamente influenciados pela ação “de parte da sociedade e de agentes institucionais”, teriam assumido progressivamente o papel a eles reservado pela Constituição e por sua comunidade de intérpretes: o papel de uma instituição central à democracia brasileira.

Sete anos mais tarde, WERNECK VIANNA, BURGOS e SALLES renovaram a interpretação anterior em outra publicação com vasta fundamentação empírica.⁹

Nos dois estudos, está presente, portanto, a seguinte tese: a “judicialização da política” se confunde com o surgimento de um judiciário ativista. Conquanto não tenha sido o apetite político dos aparelhos judiciários a dar início ao processo, a ação da comunidade de intérpretes da Constituição teria induzido o STF a assumir posição crescentemente ativa na vida política.

A tese encontrou sua formulação mais extremada em estudo recente. VERÍSSIMO entendeu a “judicialização da política” como um processo diretamente relacionado ao surgimento de um “judiciário ativista”, que, sem quaisquer constrangimentos, exerceria competências de revisão cada vez mais amplas. No campo do controle concentrado de constitucionalidade das leis, então, o ativismo do STF seria tanto mais claro quanto mais expressivos os seus resultados. O autor menciona as ações judiciais referentes à Lei de Biossegurança (ADI 3510), à reforma partidária (ADIs 1351 e 1354), à verticalização das candidaturas (ADI 3685) e à contribuição previdenciária dos inativos (ADI 3105) para ilustrar seu argumento, mesmo admitindo que a maioria dessas ações não recebeu julgamento procedente. Analisando, ainda, as estatísticas disponíveis no endereço eletrônico do STF, o autor identificou uma “razoável propensão” do STF em proferir juízos de inconstitucionalidade. Finalmente, VERÍSSIMO argumentou que, aproveitando-se do espaço aberto pela Constituição de 1988, os aparelhos judiciários teriam inaugurado um novo tempo de intensa atividade política, o que estaria colocando em sério risco suas funções e sua própria identidade institucional.¹⁰

⁹ WERNECK VIANNA, BURGOS e SALLES, 2007.

¹⁰ VERÍSSIMO, 2008.

Do lado diametralmente oposto, POGREBINSCHI tem desenvolvido argumentação peremptoriamente contrária à associação entre “judicialização da política” e ativismo judicial. Analisando as ADIs e as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) propostas contra normas do Legislativo federal desde 1988 até o final do ano de 2009, a autora identificou apenas 67 ações com decisão final procedente ou procedente em parte, isto é, 13,32% do total de 503 ações contra normas do Legislativo federal julgadas no período. O estudo revela que, na maior parte dos casos, o STF se abstém de julgar o mérito das ações, negando-lhes seguimento por algum vício formal antes mesmo que elas possam ter a chance de serem julgadas procedentes ou improcedentes. Quanto às leis federais julgadas totalmente ou parcialmente inconstitucionais pelo STF até 2009, as informações apresentadas pela autora são ainda mais impressionantes: apenas 37 leis federais, ou seja, 0,82% da produção de leis do Congresso, carregam alguma inconstitucionalidade, do ponto de vista do STF. Se a tese do ativismo judicial não encontra embasamento quantitativo, na avaliação qualitativa da autora, o STF aparece como uma espécie de Poder prudente, bastante cauteloso no uso de suas prerrogativas de controle judicial da produção normativa no nível federal.¹¹

OLIVEIRA também assume posição crítica a respeito do ativismo judiciário. Mediante algumas distinções conceituais e de um estudo de caso, a autora contesta a existência de ativismo judicial no Brasil e, por consequência, da “judicialização da política” que lhe corresponderia.

Conceitualmente, OLIVEIRA define um “ciclo da judicialização”, que seria composto por três fases: primeiro, o acionamento do Judiciário pelos mais diversos atores. Esta fase é chamada de “politização da justiça”. Em seguida, o julgamento do pedido liminar (quando há tal pedido). E, encerrando o ciclo, o julgamento do mérito – a “judicialização” propriamente dita.

Assim, apenas o crescimento numérico da proposição de ADIs não indicaria uma “judicialização da política”, pois esta se limita à existência, em algum grau, de ativismo por parte dos juízes.

¹¹ POGREBINSCHI, 2010.

A fim de contribuir para o dimensionamento da atividade política dos juízes, a autora estudou um dos processos políticos mais polêmicos de nossa história – as privatizações realizadas na década de 1990. A autora concluiu que, embora seja possível identificar grande número de ações judiciais contestando as privatizações – uma “politização da justiça”, portanto –, elas não foram suficientes para alterar as políticas capitaneadas pelo governo. Assim, a última e decisiva fase do “ciclo da judicialização” não chegou a ocorrer.¹²

Postura crítica foi assumida também por CARVALHO. Percebendo que, quantitativamente, são reduzidos os julgamentos de ADIs como procedentes e procedentes em parte, e que, qualitativamente, mesmo essas poucas decisões dificilmente representam um contraponto à vontade parlamentar majoritária, CARVALHO notou as dificuldades de se falar em ativismo judicial no Brasil. Por isso mesmo, o autor questionou a própria idéia de “judicialização da política”, que, descolada da noção de ativismo judicial, termina por ser tautológica.

O debate sobre a existência ou inexistência – ou, quando menos, sobre a intensidade – do ativismo judicial instrui sobre os limites da expressão “judicialização da política” como categoria conceitual e analítica. É inequívoca a presença crescente dos aparelhos judiciários na vida política. É inequívoco também o aumento de ADIs propostas, ano a ano, ao julgamento do STF. Mas, se o STF está formalmente obrigado a responder a essas demandas e o faz de modo lento, cauteloso e, na maior parte dos casos, favorável às normas vigentes, é pouco significativo dar nome próprio ao seu suposto ímpeto político.

Mas, ao aumento da atividade do STF, corresponde sim um fenômeno inédito: não a disposição para interferir o máximo possível em temas políticos, mas o tratamento específico que o STF destina a cada ADI, tendo em vista o tipo de norma atacada pelas ações e a autoria delas. Não se trata de saber, pois, se o STF tem comportamento expansivo: não tem. Trata-se de investigar que tipos de comportamento o STF tem em diferentes situações. Não se trata de verificar maior ou menor “judicialização” conforme o maior ou menor ativismo, mas de determinar qual judicialização está em curso, considerando as formas de ação e, sobretudo, de inação dos aparelhos judiciários.

¹² OLIVEIRA, 2005.

Elites de classe

Na análise da atividade política da classe empresarial, assumo o *enfoque relacional* sugerido por BIANCHI:

O enfoque alternativo cujos contornos – e apenas estes – foram apresentados aqui é um enfoque relacional. Nele o Estado é concebido como *condensação institucional das relações de forças sociais*, ao mesmo tempo, *um campo de conflito e o resultado desse conflito*. Nessa perspectiva, a ação coletiva das classes sociais em presença é incorporada a uma *esfera estatal ampliada* impregnando-a. A ação estatal deixa, então, de ser considerada plenamente independente das classes sociais e passa a ser considerada como o resultado de uma *autonomia relativa* exercida em uma situação definida por uma relação de forças determinada. *(grifos meus)*¹³

A perspectiva e a terminologia adotadas por BIANCHI retomam o argumento central de POULANTZAS: o Estado deve ser considerado “*como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, sempre de maneira específica, no seio do Estado*”¹⁴. Numa concepção ampliada de Estado, sua ossatura material expressa e determina o campo de conflito entre classes, das quais o Estado se mantém, por isso mesmo, relativamente autônomo.

A primeira consequência metodológica da adesão ao enfoque teórico mencionado é negar validade analítica à distinção entre “sociedade civil organizada” e Estado. A ação coletiva empresarial é parte constitutiva da esfera estatal ampliada, distinguindo-se de outros aparelhos de Estado pelo modo através do qual expressa e delimita as relações de força nela cristalizadas.

¹³BIANCHI, 2004, p. 116.

¹⁴POULANTZAS, 1978, p. 130.

A segunda conseqüência é admitir que a mencionada “ação coletiva empresarial” só pode existir através de mediações, ao mesmo tempo, institucionais e concretas, sempre inseridas na esfera ampliada do Estado. Seguindo os “passos” sugeridos por PERISSINOTTO e CODATO,¹⁵ a mediação institucional entre o empresariado e sua atividade política será entendida como *representação subjetiva de classe* e a mediação concreta como *elite de classe*.

Fixados esses pressupostos, o problema central deste trabalho pode ser formulado da seguinte forma: *de que modo o empresariado utiliza a possibilidade de, por meio da proposição de ADIs, alterar o ordenamento jurídico brasileiro?*

Essa possibilidade, aberta pela Constituição de 1988, passou a existir num contexto de profundas mudanças nas associações empresariais. BOSCHI e DINIZ¹⁶ identificaram essas tendências, a partir das quais é possível esboçar uma hipótese de resposta ao problema formulado.

Os autores notaram que a estrutura dual de representação de interesses passou por significativas alterações a partir da década de 1970, quando começou a crescer o número de sindicatos oficiais e de associações extracorporativas, respondendo estas últimas a um impulso mais intenso. Na década de 1980, a criação de sindicatos diminuiu seu ritmo, mas as associações permaneceram em profusão, alcançando seu ápice. Nessas duas décadas, 1970 e 1980, pela primeira vez, a criação de associações extracorporativas ultrapassou a criação de sindicatos oficiais. Nos anos 1990, o impulso associativo se retraiu para ambos os formatos organizativos.

Por um lado, as mudanças na estrutura dual de representação de interesses sugerem que as associações extracorporativas vêm desenvolvendo papéis muito diversificados e, por isso, estão deslocando os sindicatos oficiais para o exercício de funções complementares.¹⁷ Assim, seria de se supor que as associações extracorporativas têm maiores chances de agirem como *elites de classe*, no sentido já definido.

¹⁵ PERISSINOTTO e CODATO, 2009.

¹⁶ BOSCHI e DINIZ, 2003.

¹⁷ DINIZ, 2002, p. 246.

Por outro lado, no entanto, o universo de possíveis proponentes de ADIs é limitado pelo texto constitucional e, principalmente, pela hermenêutica que dele faz o STF. São três as formas de limitação:

Primeiro, no que tange às instituições de representação de interesses, a Constituição reconhece legitimidade para a proposição de ADIs à “confederação sindical” e à “entidade de classe de âmbito nacional”.¹⁸ Na interpretação do STF, o texto constitucional ganhou o significado de restringir a iniciativa de entidades sindicais de segundo e primeiro grau, mesmo que elas tenham abrangência nacional. Entre os sindicatos oficiais, portanto, o STF reconhece legitimidade ativa apenas às confederações sindicais.¹⁹

Além dessa limitação, a interpretação adotada pelo STF impunha uma segunda restrição à proposição de ADIs por entidades de representação: não eram conhecidas as ações propostas por “associações de associações”.²⁰

A terceira limitação feita pelo STF se refere à exigência de pertinência temática entre os objetivos da organização e a norma por ela impugnada.²¹

Considerando os rigores impostos pelo STF e as transformações da estrutura dual de representação de interesses, avanço como hipótese que as associações extracorporativas não se constituem efetivamente como *elites de classe* na atividade de *representação subjetiva* do empresariado perante o STF. Ainda que essas associações proponham ADIs, a impossibilidade institucional de sucesso de suas iniciativas bloqueia a constituição de um *comportamento político efetivo* de *representação subjetiva*.²² Sua caracterização como *elite de classe* se deslocaria para um nível inferior: o conteúdo discursivo de suas ações judiciais, o que, conforme os pressupostos aqui assumidos, é insuficiente.²³

¹⁸ Constituição, art. 103, IX.

¹⁹ Ilustra essa interpretação o voto proferido, em 6 de setembro de 1995, pelo então Ministro Ilmar Galvão, na ADI 1149, proposta pelo Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas. O voto recebeu votação favorável e unânime no pleno do STF.

²⁰ Para esse entendimento, ver o voto do Ministro Celso de Mello, na ADPF 34. Embora o STF tenha alterado esse entendimento em 2005 (ADI 3153), para o período aqui considerado (1988-2000), vale a restrição

²¹ O voto do .Ministro Carlos Velloso, na ADI 1507, esclarece a restrição.

²² PERISSINOTTO e CODATO, 2009, p. 263.

Como corolário da hipótese de que as confederações constituem *elites de classe* do empresariado em sua *representação subjetiva* perante o STF, avanço a possibilidade, a ser empiricamente confrontada, de que o STF age em favor de um processo que se poderia sim chamar de “judicialização da política”. Mas essa ação não se confunde com ativismo. Antes o oposto: a inação sistemática do STF e sua indiferença deliberada em relação a certas propostas de interpretação constitucional ensejam uma determinada “judicialização”: *judicialização da política* como *processo contraditório de decisões mas também de não-decisões por parte* do STF, como *um processo de filtragem escalonada* pelo STF de medidas propostas por vários setores da esfera ampliada do Estado, separados uns dos outros na medida em que têm sua legitimidade ou ilegitimidade ativa judicializada.²⁴

Esta pesquisa abrange todas as ADIs que chegaram ao STF até o final do ano 2000, totalizando 2377 ações²⁵. Em cada uma delas, foram considerados: a data de distribuição dentro do STF, o requerente, o requerido, o resultado do pedido liminar, a data da decisão do pedido liminar, o resultado da decisão final e a data da decisão final.

²³ Pois “as representações sociais expressas no discurso da elite podem ser convergentes ou coincidentes com as da classe, mas sua atuação efetiva, não” (PERISSINOTTO e CODATO, 2009, p. 264).

²⁴ O aporte conceitual retoma POULANTZAS, 1978 e POULANTZAS, 1976.

²⁵ Atualmente, esse conjunto de informações, produzido a partir do sítio eletrônico do STF (www.stf.jus.br), está sendo ampliado de modo a incluir as ADIs propostas depois do ano 2000.

Empresariado e “judicialização”

WERNECK VIANNA *et al.* (1999) e WERNECK VIANNA, BURGOS e SALLES (2007) já apresentaram um quadro panorâmico das proposições de ADIs por entidades empresariais, bem como dos julgamentos proferidos pelo STF nesses casos. Os gráficos 1 e 2 abaixo detalham um pouco mais as considerações dos autores, ilustrando a evolução quantitativa de ADIs propostas por entidades do empresariado. O número de ADIs propostas por entidades empresariais oscilou muito nos anos imediatamente posteriores ao início de vigência da Constituição. Contudo, parece haver uma estabilização posterior, a ser verificada com informações sobre a década atual. Considerando a atividade do empresariado no conjunto de ADIs propostas por todos os gêneros de associações, o mesmo quadro se repete: grande oscilação inicial e aparente estabilização posterior. No entanto, a variação da atividade das entidades empresariais não parece estar relacionada à do conjunto de associações.

Gráfico 1
ADIs, por ano de distribuição - 1988-2000
(Requerente: Entidades empresariais)

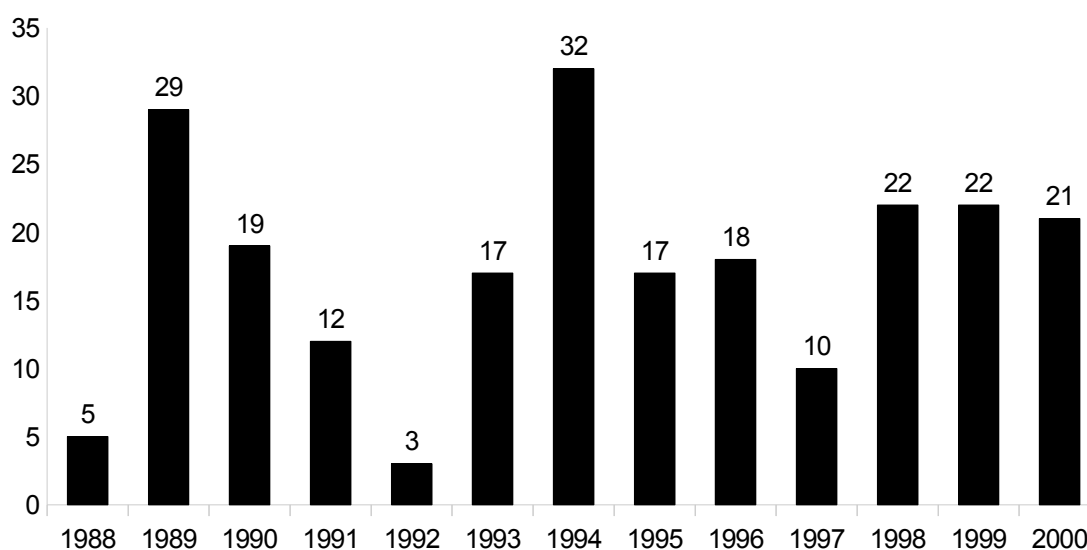


Gráfico 2
ADIs, por ano de distribuição, segundo o requerente - 1988-2000
(Requerente: associações)

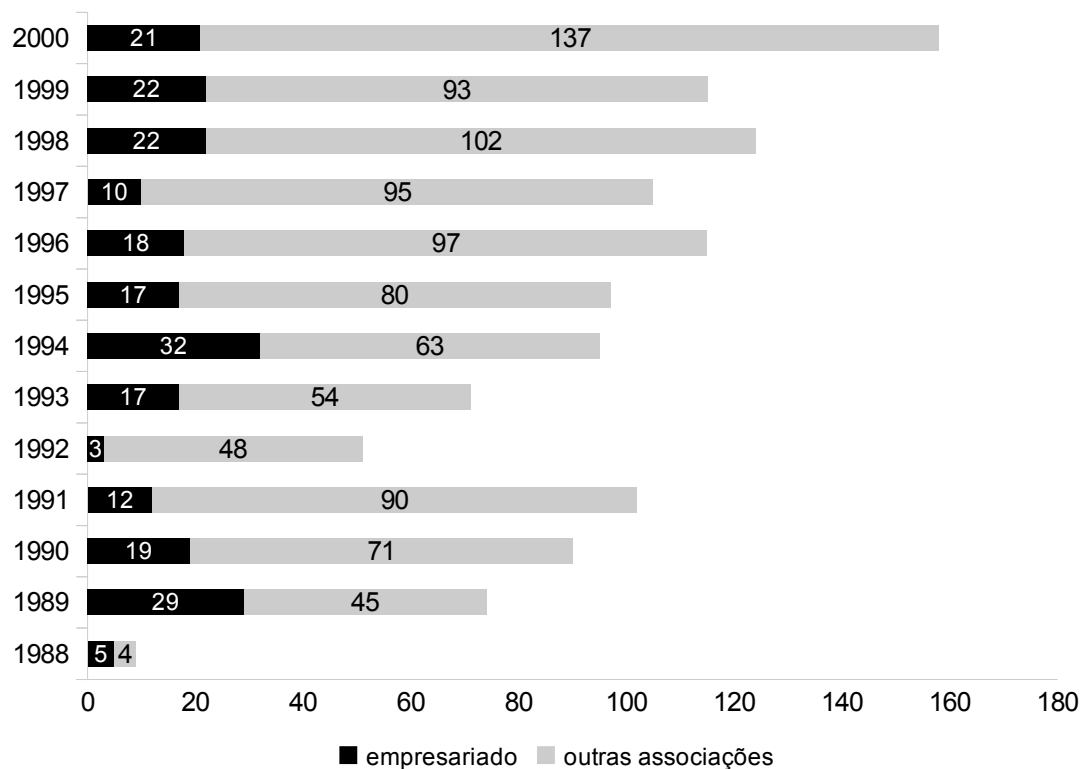


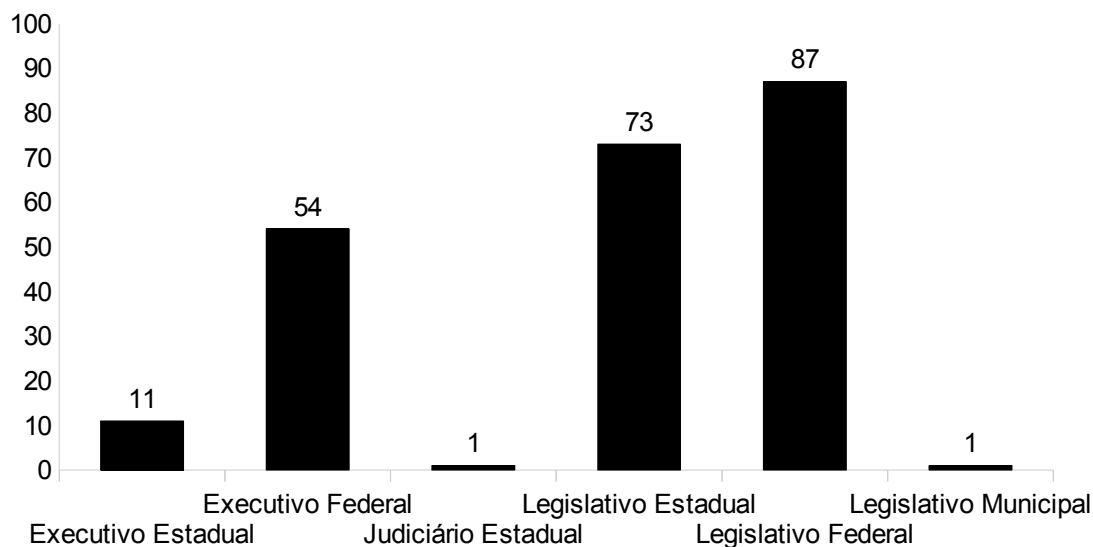
Tabela 1

ADIs, por origem da norma contestada – 1988-2000
(Requerente: entidades empresariais)

Origem da norma	ADIs
Executivo estadual	11
Executivo federal	54
Judiciário estadual	1
Legislativo estadual	73
Legislativo federal	87
Legislativo municipal	1*
Total	227

* A arguição de constitucionalidade foi proposta mesmo sendo notoriamente impossível o exame de constitucionalidade de leis municipais em sede de controle concentrado.

Gráfico 3
ADIs, por origem da norma contestada - 1988-2000
(Requerente: Entidades empresariais)



Como mostram a tabela 1 e o gráfico 3 acima, o conjunto das ADIs aqui consideradas buscam argüir a constitucionalidade de normas oriundas do Congresso Nacional, em primeiro lugar, e de assembleias estaduais, em segundo. A atividade normativa do Executivo, sobretudo das administrações estaduais, é pouco questionada. As normas do Judiciário, por sua vez, praticamente não aparecem no repertório de normas contestadas.

Quanto ao julgamento das ADIs, o indeferimento sem análise de mérito é muitíssimo mais recorrente que as decisões de procedência (parcial ou plena), que as de improcedência e que as ações aguardando julgamento. “Extinto o processo”, “não conhecido”, “negado seguimento” e “prejudicado” são os pronunciamentos mais recorrentes.

A tabela 2 apresenta as informações para cada uma dessas categorias. Na tabela seguinte (tabela 3) e no gráfico 4 aquelas categorias foram agrupadas em: “indeferidas sem julgamento de mérito”, “procedentes ou procedentes em parte” e “improcedentes”. Esta última é a decisão menos freqüente. As ações “aguardando julgamento” foram excluídas.

Tabela 2

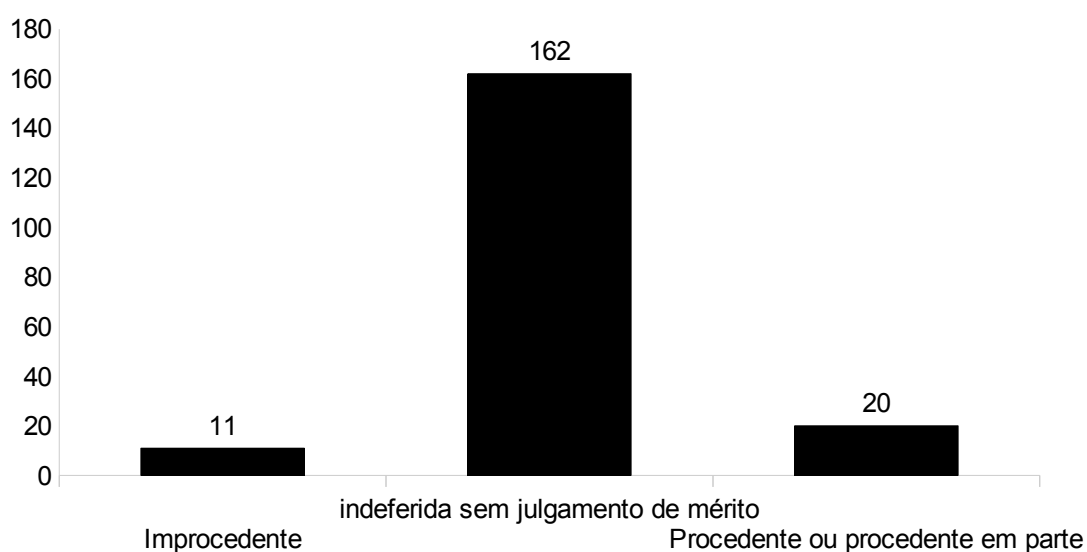
Resultado final	ADIs	%
Aguardando julgamento	34	14,98
Extinto o processo	5	2,2
Improcedente	11	4,85
Não Conhecido	58	25,55
Negado seguimento	52	22,91
Prejudicada	47	20,7
Procedente	14	6,17
Procedente em parte	6	2,64
Total	227	100

Tabela 3

Resultado final	ADIs	%
Improcedente	11	5,7
Indeferida sem julgamento de mérito	162	83,94
Procedente ou procedente em parte	20	10,36
Total	193	100

Gráfico 4

**ADIs, por resultado final - 1988-2000
(Requerente: Entidades empresariais)**



Usando os mesmos critérios adotados para construção do último gráfico, é possível observar que o julgamento das ADIs propostas por entidades empresariais segue um padrão bastante semelhante ao do julgamento de ações propostas pelo conjunto das associações e dos partidos. No entanto, considerando todos os proponentes de ADIs, percebe-se que as instituições centrais do Estado têm sucesso maior que as instituições representativas – associações e partidos.

O êxito relativo diz respeito tanto à maior proporção de ações julgadas procedentes quanto à menor proporção de ações repelidas sem análise de mérito. Uma hipótese de trabalho a ser desenvolvida a partir de informações que cubram também os últimos anos é a de que, embora o STF não atue deliberadamente em favor desse ou daquele setor, seus critérios de admissibilidade das ADIs, bem como o rigor na aplicação desses critérios, tendem a conter o ímpeto da representação política de interesses pela via judicial.

Ou seja, talvez aquilo que OLIVEIRA chamou de “politização da justiça” não induza a um ativismo judicial que, por sua vez, redundaria em “judicialização da política”. Onde se viu um “ciclo da judicialização” e uma indução do ativismo judicial pela comunidade de intérpretes, pode estar precisamente o oposto: uma atitude preferencialmente indiferente do STF em relação às interpretações constitucionais oriundas de associações e de partidos. Nessa hipótese, a incontestavelmente crescente interferência do STF na vida política responderia não por ativismo, mas pelo exercício de duas funções complementares: por um lado, função de racionalização, com a consequência funcional de emprestar coerência às instituições mais centrais dos aparelhos de Estado; por outro, função de segregação e hierarquização, com o efeito de escalonar as possibilidades de participação no interior da comunidade “aberta” de intérpretes constitucionais.

Evidentemente, essas hipóteses ainda carecem de maior desenvolvimento e de embasamento empírico. De todo modo, o sucesso judicial das associações e dos partidos contrastado com o sucesso judicial de outros autores aparece nos gráficos 5 e 6 abaixo.

Gráfico 5
ADIs, por resultado final - 1988-2000
(Requerente: partidos e associações)

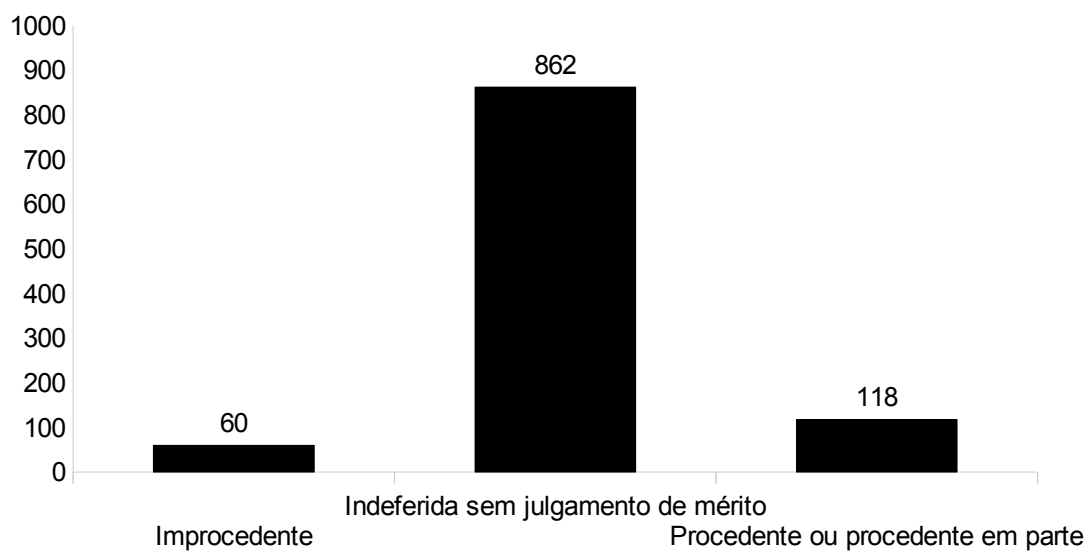
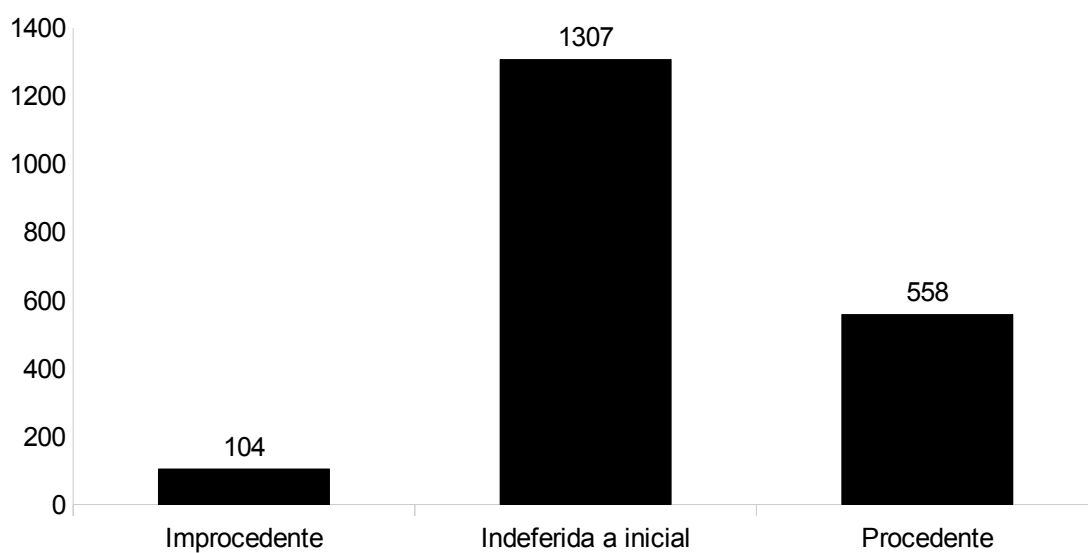


Gráfico 6
ADIs, por resultado final - 1988-2000



Na seção anterior formulei a hipótese de que as confederações se constituem efetivamente como *elites de classe* na atividade de *representação subjetiva* do empresariado perante o STF. E, por conseqüência, sugeri que o STF favorece, por indiferença deliberada, a separação e o escalonamento de certos setores da esfera ampliada do Estado.

De que modo, então, o empresariado utiliza a possibilidade de, por meio da proposição de ADIs, alterar o ordenamento jurídico brasileiro? Mediante uma representação subjetiva concretizada por elites de classe situadas nas confederações sindicais. Estas se estabelecem como elites na representação junto ao STF em razão de dois fatores que se reforçam mutuamente: primeiro, pela obstinação dessas organizações em afirmar sua legitimidade como intérpretes da Constituição e representantes legítimas da classe empresarial; e, em segundo lugar e decisivamente, pela disposição do STF em reconhecer-lhe legitimidade ao mesmo tempo em que não reconhece igual estatuto a outras entidades.

As informações produzidas na pesquisa favorecem amplamente as hipóteses. É muito heterogênea a lista de entidades empresariais que propuseram ADIs no período aqui considerado, indicando que várias entidades concorreram para a posição de representantes efetivas do empresariado. Todavia, apenas algumas organizações parecem ter incorporado definitivamente às suas práticas políticas a utilização das ADIs. Nesse sentido, as principais entidades foram, como se esperava, confederações nacionais. Em ordem decrescente:

- Confederação Nacional do Comércio,
- Confederação Nacional da Indústria,
- Confederação Nacional dos Transportes,
- Confederação Nacional da Agricultura,
- Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino,
- Confederação Nacional de Saúde e
- Confederação das Associações Comerciais do Brasil.

Sozinhas, essas Confederações responderam por 59,03% das ADIs propostas por entidades empresariais.

Tabela 4

Entidades empresariais com maior número de ADIs propostas – 1988-2000	
Entidades	ADIs
Confederação Nacional do Comércio	36
Confederação Nacional da Indústria	34
Confederação Nacional dos Transportes	17*
Confederação Nacional da Agricultura	15
Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino	15
Confederação Nacional de Saúde	10
Confederação das Associações Comerciais do Brasil	7
Total	134

* Uma das ações foi proposta em conjunto pela Confederação Nacional dos Transportes e pela Confederação Nacional da Indústria. A fim de evitar dupla contagem, foi considerado apenas o primeiro autor.

Já foi discutido o sucesso judicial das entidades empresariais em relação a outros proponentes. Foi considerado como exitosa a decisão final procedente ou procedente em parte. Porém, essas não são as únicas hipóteses em que se pode obter uma decisão favorável do STF. Também são exitosas, do ponto de vista dos autores, as liminares deferidas e parcialmente deferidas. Considerando as ADIs propostas por entidades empresariais que receberam algum desses juízos entre 1988 e 2000, observa-se que a lista de autores diminui muito e é bem menos heterogênea que a lista com o total de entidades empresariais autoras. São elas:

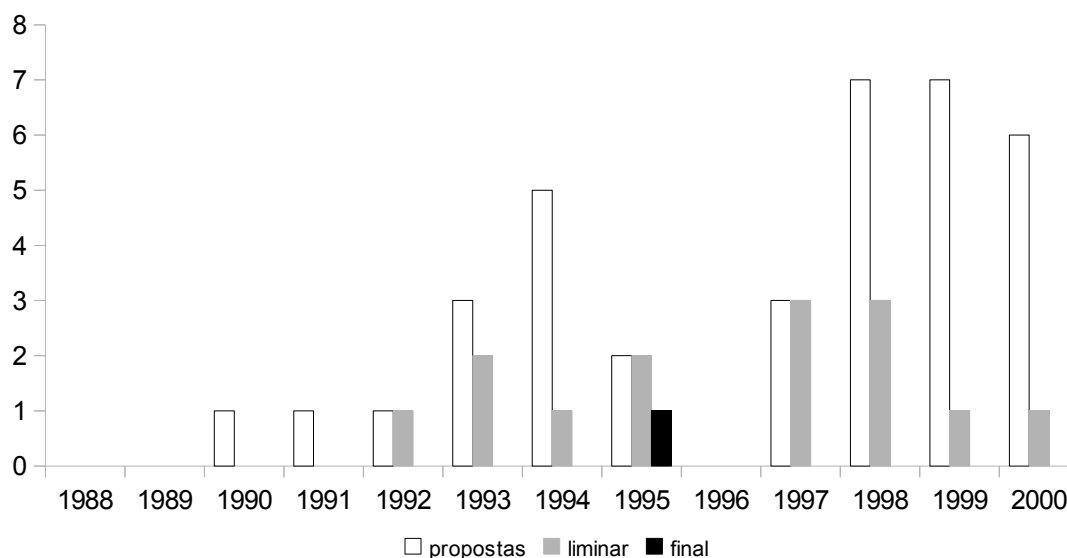
- União Democrática Ruralista,
- Federação Nacional dos Bancos,
- Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino,
- Confederação Nacional dos Transportes,
- Confederação Nacional de Saúde,
- Confederação Nacional da Indústria,
- Confederação Nacional do Comércio,
- Confederação Nacional da Agricultura e
- Confederação das Associações de Microempresas do Brasil

Assim, a consolidação de algumas confederações como efetivas representantes do empresariado perante o STF parece resultar tanto da combatividade dessas instituições como da disposição para reconhecer *apenas algumas* entidades como legítimas intérpretes constitucionais.

Tomarei as três principais organizações da elite da classe empresarial na representação de interesses junto ao STF para mostrar a validade desse argumento na trajetória das entidades.

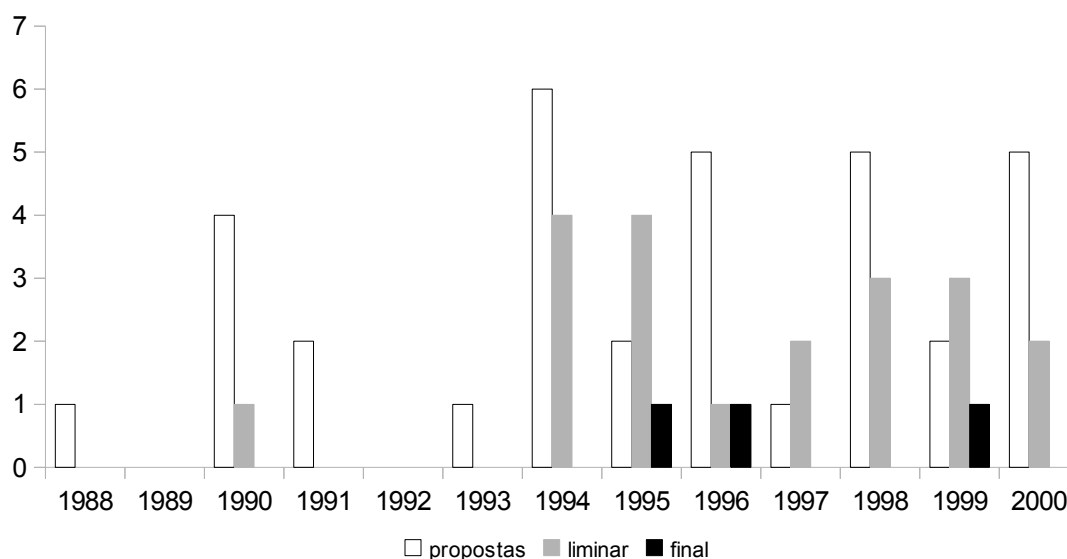
Veja-se a Confederação Nacional do Comércio (CNC). Ela propôs, um total de 36 ADIs no período analisado. A primeira ação foi proposta em 1990. Seu primeiro êxito, contudo, só aconteceu em março de 1992. No ano seguinte, a entidade propôs três ações, um recorde para a entidade até aí. Nesse mesmo ano (1993), a CNC conseguiu duas liminares favoráveis. Em 1994, então, a autora propôs cinco ações, mas obteve sucesso em apenas uma, o que parece explicar a diminuição de ações propostas em 1995 e 1996. Em 1997, a autora voltou a propor uma ADI, obtendo uma liminar dois dias depois. Depois dessa decisão, mas ainda no mesmo ano, foram propostas pela entidade outras duas ações, também com resultado liminar favorável. Em 1998, a CNC propôs sete ações, um número recorde, que se repetiu em 1999.

Gráfico 7
ADIs por ano de distribuição - 1988-2000
(Requerente: CNC)



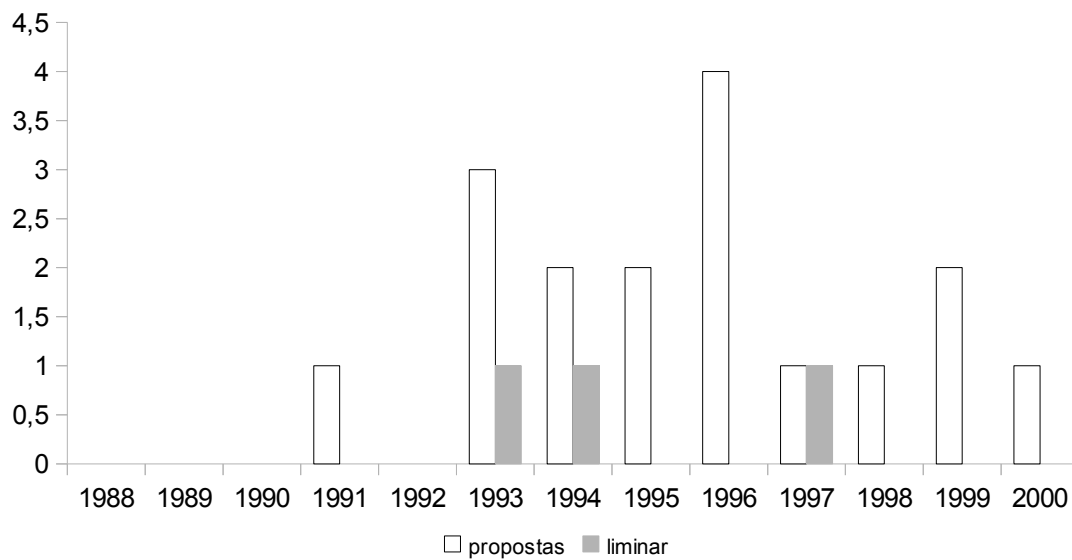
O caso da Confederação Nacional da Indústria (CNI) também é ilustrativo. A autora propôs sua primeira ação em 1988, mas sem sucesso nesse ano e no seguinte. Em 1990, a autora voltou a propor e, pouco mais de um mês após sua segunda tentativa, a CNI conseguiu uma liminar. No mesmo ano, a entidade foi autora de outras três ações e mais duas no ano seguinte (1991). Tendo obtido apenas aquele primeiro êxito, a entidade não voltou a representar no STF em 1992 e, em 1993, propôs apenas uma ação. Em março de 1994 e em junho do mesmo ano, a autora recorreu novamente ao STF, obtendo duas liminares no fim de junho. Dois meses depois, foi proposta a primeira de quatro ações, um total de seis no ano. Desde então, a CNI não mais parou até 2000.

Gráfico 8
ADIs por ano de distribuição - 1988-2000
(Requerente: CNI)



A Confederação Nacional dos Transportes (CNT) é a terceira entidade empresarial em ADIs propostas e sua trajetória segue a das anteriores. Sua primeira ação apareceu em 1991. Sem nenhum sucesso, a autora só se aventurou novamente em maio de 1993, conseguindo uma liminar uma semana depois. Daí, seguiram-se duas ações ainda em 1993 e outras duas em 1994. No final de 1994, outra liminar favorável e o reflexo nos anos seguintes: duas ações propostas em 1995 e quatro em 1996. Nesses dois anos, porém, a entidade não alcançou sucesso em nenhuma ação. Depois que, em 1997, foi deferido um pedido liminar requerido em 1996, a autora voltou a representar no STF.

Gráfico 9
ADIs por ano de distribuição - 1988-2000
(Requerente: CNT)



Conclusões

Considerando os tipos deliberados e sistemáticos de ação e inação política do STF em relação às ADIs propostas por entidades empresariais, percebe-se uma judicialização da política com sentido distinto do que vem sendo empregado na literatura. Observa-se uma judicialização da política associativa, da política de base, por assim dizer.

Entendendo que essa *judicialização da política* é um *processo contraditório de decisões e não-decisões, de filtragem escalonada das medidas propostas pelos setores da esfera ampliada do Estado*, pode-se afirmar que, quanto ao empresariado, o STF age de modo a diferenciar e escalonar suas associações e sindicatos, conforme lhes nega ou lhes concede a possibilidade de representar efetivamente a classe empresarial e de interpretar com efeitos jurídicos a Constituição (neste caso, apenas naqueles assuntos em que se considerar a existência de pertinência temática).

As atividades de representação da CNC, da CNI e da CNT junto ao STF, ao longo dos anos 1990, ilustram esse processo, evidenciando que, num contexto em que muitas entidades tentam se apropriar das possibilidades de representação judicial inauguradas pela Constituição de 1988, a postura do STF é sempre significativa: quando não age, restringe a comunidade de possíveis intérpretes constitucionais e, quando age, contribui para a consolidação de alguns intérpretes específicos.

No conjunto, a *judicialização da política* levada a cabo pelo STF tem por efeito o reforço da estrutura corporativa existente no país desde a era Vargas. A restrição do campo semântico passível de interpretação por parte das entidades de classe, via verificação de pertinência temática, é o arremate: à força de restringir interpretações movidas pelo interesse meramente particularista e classista, o STF consagra a tradição de tutelamento da política associativa e reconhece legitimidade à estrutura sindical.

Referências Bibliográficas

- BIANCHI, A. (2004), “Estado e empresários na América Latina (1980-2000)”. *Antropolítica*, n. 16. Niterói, janeiro-junho de 2004, pp. 101-122.
- BOSCHI, R. R.; DINIZ, E. R. (2003), “Empresariado e estratégias de desenvolvimento”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52. São Paulo, junho de 2003, pp. 15-33.
- CARVALHO, E. R. (2004), “Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23. Curitiba, novembro de 2004, pp. 115-126.
- CASTRO, M. F. (1997), “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34. São Paulo, julho de 1997.
- DINIZ, E. R. (2002) “Empresariado e estratégias de desenvolvimento”. *Lua Nova*, n.55-56. São Paulo, 2002, pp. 241-262.
- OLIVEIRA, V. E. (2005), “Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?” *Dados*, vol. 48, n. 3. Rio de Janeiro, 2005, pp. 559-587.
- PERISSINOTTO, R. M. CODATO, A. N. (2009), “Classe social, elite política e elite de classe: por uma análise societalista da política”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 243-270.
- POGREBINSCHI, T. (2010), “Tomando ratinhos por hipopótamos: o diálogo institucional entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal

Federal”. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 2010.

POULANTZAS, N. (1978), *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução: Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. (1976), “As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado”. POULANTZAS, N. (org.) *O Estado em crise*. Tradução: Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

VERÍSSIMO, M. P. (2008), “A Constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial 'à brasileira'”. *Revista Direito GV*, vol. 4, n. 2, São Paulo, julho-dezembro de 2008, pp. 407-440.

WERNECK VIANNA, L. J. [et al.]. (1999), *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNECK VIANNA, L. J.; BURGOS, M. B. SALLES, P. M. (2007), “Dezessete anos de judicialização da política”. *Tempo Social*, vol. 19, n. 2. São Paulo, novembro de 2007, pp. 39-85.