UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRA E CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RODRIGO MARTINS

Pontos de Divergência:
Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial

São Paulo
2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRA E CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Pontos de Divergência:
Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial

Rodrigo Martins

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes

São Paulo
2018

MARTINS, R. **Pontos de Divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial.** Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Agradecimentos

Agradeço ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pela concessão de bolsa de doutorado que tornou possível a realização da presente pesquisa, e à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) por financiar o período de doutorado sanduíche realizado em Londres na London School of Economics. Sem o aporte financeiro de tais instituições não haveria meios materiais para a presente pesquisa existir.

Como todos os alunos do DCP, não tenho como deixar de agradecer aos funcionários que são fundamentais para que nossa vida acadêmica seja viável, sempre ouvindo nossos desesperos burocráticos com extrema simpatia. Agradeço à pessoa mais citada em agradecimentos de teses e dissertação feitas no departamento, Rai, ao sempre bem-humorado Vasne, e aos outros funcionários que compõem esse ótimo time, Márcia e Leo.

Devo agradecimentos a alguns professores que auxiliaram o amadurecimento da tese em diferentes fases de seu desenvolvimento. À professora Fabiana Luci de Oliveira e ao professor Marcos Paulo Veríssimo agradeço as contribuições feitas na qualificação da tese, base fundamental a partir do qual foi possível construir a tese após ouvir preciosas sugestões de como compreender melhor o Supremo. Agradeço ao professor Benjamin Lauderdale por me receber prontamente como supervisor na London School of Economics e por discutir o processo de como extrair sentido de pontos indecifráveis. Não poderia deixar de agradecer todo o apoio e suporte fundamental que o professor Royce Carroll deu à minha empreitada para a realização do doutorado sanduíche. Em minhas três tentativas de financiamento, nesse período de grandes cortes para a pesquisa científica, viabilizou prontamente da melhor forma possível minhas candidaturas a instituições estrangeiras, e sem seu auxílio dificilmente teria atingido sucesso em realizar parte da pesquisa em Londres. Suas sugestões metodológicas também foram cruciais para o desenvolvimento da tese, sem as quais o trabalho certamente estaria em patamar muito inferior.

Agradeço a todos os membros do JUDE (JUDICIÁRIO e democracia) pelas análises de conjuntura do período mais crítico de nossa recente democracia, pelas leituras conjuntas de toda a literatura recente sobre o STF para desbravarmos esse mar incógnito, e pelos bares sem os quais não seria possível manter a sanidade mental. Agradeço ao Thiago Moreira, Thiago Fonseca, Cássio Santos de Oliveira, à Rebeca Lins e Natalia Pires. Agradeço especialmente ao Guilherme Jardim

Duarte pelas madrugadas de discussões sobre estratégias metodológicas para compreender o STF, e ao Jeferson Mariano Silva, cuja convivência mais próxima possibilitou discussões sobre o Supremo que favoreceram o surgimento de ideias que emergem no presente trabalho e em outros futuros.

Sou grato ao professor Rogério Arantes por me acolher como seu orientando desde o mestrado, ainda sem pretensões de estudar o judiciário. Sem seu apoio das mais diversas formas, seja revisando o texto de forma meticulosa, seja com sugestões preciosas que organizam o pensamento que ainda não está no papel, seja com a pronta disponibilidade de auxiliar o desenvolvimento da tese até mesmo nas últimas horas ou seja coordenando e dando rumo à agenda do grupo de pesquisa, a presente pesquisa não seria possível de ser realizada.

Agradeço a algumas pessoas de fora do DCP por tornarem a vida mais leve em momentos diversos. Aos diversos amigos com os quais compartilhei teto e conversas jogadas fora (especialmente o Feliz, pela convivência quase ininterrupta de 12 anos, juntamente com Boy e Pietro, fundadores originais do Principado), aos amigos de faculdade e da vida (espacialmente a Thomas Knaus), aos amigos de Londres (especialmente Nittina Bianchi e Gustavo Bussmann por compartilharem a vida e as angústias), à família cujo amor e presença são essenciais para a estabilidade de qualquer pessoa.

À Marcela Tullii não existem palavras suficientes que possam expressar minha gratidão e todos outros sentimentos por ter compartilhado a vida comigo por tanto tempo, desde o início de minha trajetória na pós-graduação até o último momento de finalização de tese. Sem sua companhia não teria sido possível sobreviver todo esse caminho percorrido, seja por me auxiliar em momentos críticos, por manter minha sanidade com sua presença, por ser parte fundamental da minha vida. Espero poder retribuir de alguma forma ainda por muito tempo todo o bem que você me proporciona.

RESUMO

MARTINS, R. **Pontos de Divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (2018).

O Supremo Tribunal Federal (STF) é uma das instituições mais importantes do país, e tem recebido cada vez mais atenção da sociedade brasileira. Ano a ano, a corte é acionada para julgar dezenas de milhares de casos, muitos deles com impacto direto na vida econômica, política e social do país. Investigar quais são os fatores que influenciam o comportamento dos ministros do STF é fundamental para compreendermos o processo de tomada de decisões do Tribunal. Apesar de existirem estudos importantes sobre o resultado das ações de controle de constitucionalidade, ainda existe espaço para estudar o comportamento individual dos ministros. O objetivo do presente trabalho é analisar o comportamento individual dos ministros do STF, utilizando-se as votações dos ministros frente às ações de controle de constitucionalidade que foram decididas de forma colegiada.

A proposta de trabalho é verificar como os ministros se agrupam e quais fatores influenciam sua divisão. Para isso, propomos a utilização do método de estimação de pontos ideias. Nossa hipótese primária de trabalho é que existe uma influência da indicação presidencial no comportamento dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, haveria uma divisão da Corte entre os ministros nomeados por diferentes partidos. A hipótese secundária seria que as trajetórias profissionais dos ministros também influenciam em sua forma de decidir, sendo possível, portanto, identificar divisões entre os ministros a partir desta variável. Os resultados do presente trabalho indicam que variáveis associadas aos modelos atitudinais do comportamento judicial, partidos dos presidentes que indicaram os ministros, ideologia e filosofia judicial dos ministros, são variáveis mais relevantes para explicar as agrupamentos e dissensos no STF do que as que dizem respeito as trajetórias profissionais dos juízes.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal, comportamento judicial, ideologia, trajetória profissional, estimação de ponto ideal

ABSTRACT

MARTINS, R. **Points of Dissensus: Supreme Federal Court and judicial behavior**. Dissertation (Doctorate) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (2018).

The *Supremo Tribunal Federal - STF* (Federal Supreme Court) is one of the most relevant institutions in Brazil, and it has increasingly gained attention from Brazilian society. Year after year, the Court is demanded to rule thousands of cases, a lot of them with direct impact in the country's economic political and social life. To investigate which factors influence the Justices' behavior is paramount to understand the decision-making process of the Court. The goal of this work is to analyze the Justices' individual behavior, by looking at the Justices' individual vote in Constitutional Review cases that were decided in collegiate manner.

This dissertation verifies how the Justices cluster themselves and which factors influence their division. For that, we employ the ideal point estimation method. Our primary hypothesis states that the presidential nomination exerts influence in the Justices' behavior. In this way, it would be possible to identify a division in the Court among Justices nominated by different parties. Our secondary hypothesis states that the Justices' professional background also exerts influence in how they decide, therefore making possible to identify divisions among Justices by taking this variable as a dividing line. The results of the present work indicate that the variables associated with the attitudinal models of judicial behavior, presidential party responsible for Justice nomination, ideology and Justices' judicial philosophy are more relevant variables to explain the clusters and dissensus in STF than variables linked to magistrates' professional background.

Keywords: Supreme Court, judicial behavior, decision-making process, ideology, professional background; Ideal Point Estimation

Lista de Tabelas

Tabela 1: Informações sobre os ministros do STF 62
Tabela 2: Testes para primeira dimensão 70
Tabela 3: Testes para segunda dimensão 73
Tabela 4: Testes para terceira dimensão 75
Tabela 5: Testes para porcentagem de classificações corretas 79
Tabela 6: Índice de similaridade entre ministros (Oliveira, 2014) 82

Lista de Figuras

Figura 1: Exemplo de análise espacial com 1 voto e 3 votantes 27
Figura 2: Exemplo de análise espacial com 2 votos e 3 votantes 27
Figura 3: Exemplo de análise espacial com 3 votos e 3 votantes 28
Figura 4: Exemplo para avaliação de medidas de desempenho 35

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Correlação entre os pontos simulados e estimados 33
Gráfico 2: Correlação entre a ordem dos pontos simulados e estimados 34
Gráfico 3: Medidas de desempenho 36
Gráfico 4: Medidas de desempenho por dimensões 42
Gráfico 5: Histograma de distribuição da RPE 46
Gráfico 6: Porcentagem de decisões na minoria 47
Gráfico 7: Teste qui-quadrado de Pearson 48
Gráfico 8: Distribuição das variáveis explicativas 49
Gráfico 9: Distribuição da RPE - Primeira dimensão 50
Gráfico 10: Regressão linear - Primeira Dimensão 51
Gráfico 11: Distribuição da RPE - Segunda dimensão 53
Gráfico 12: Distribuição da RPE - Primeira e segunda dimensão 54
Gráfico 13: Regressão linear - Segunda Dimensão 55
Gráfico 14: Distribuição da RPE - Terceira dimensão 56
Gráfico 15: Distribuição da RPE - Primeira, segunda e terceira dimensão 57
Gráfico 16: Regressão linear - Terceira dimensão 58
Gráfico 17: Características dos ministros do STF de Sarney a Dilma 65
Gráfico 18: Associação entre partido e características dos ministros 66
Gráfico 19: Associação entre características dos ministros 67
Gráfico 20: Pontos ideais dos ministros na primeira dimensão 69
Gráfico 21: Pontos ideais por partido - Primeira dimensão 71
Gráfico 22: Pontos ideais dos ministros na segunda dimensão 72
Gráfico 23: Pontos ideais por partido - Segunda dimensão 73
Gráfico 24: Pontos ideais dos ministros na terceira dimensão 74
Gráfico 25: Pontos ideais por partido e filosofia - Terceira dimensão 76
Gráfico 26: Porcentagem de classificações corretas 78
Gráfico 27: Porcentagem de classificações corretas por variáveis 80
Gráfico 28: Pontos ideais dos ministros a partir de Oliveira (2014) 83
Gráfico 29: Decisões divididas e características dos ministros 84
Gráfico 30: Pontos ideais dos ministros nas três dimensões 86

Lista de Siglas e Abreviaturas

STF – Supremo Tribunal Federal

PT – Partido dos Trabalhadores

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

ADIn – Ação Direita de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

PGR – Procuradoria-Geral da República

AGU – Advocacia-Geral da União

STJ – Superior Tribunal de Justiça

AP – Ação Penal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

PCC – Porcentagem de classificações corretas

RPE – Redução Proporcional do Erro

RPEA – Redução Proporcional do Erro Agregada

PCA – Principal Component Analysis

MCMC – Markov Chain Monte Carlo

Sumário

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO 1 - O controle de constitucionalidade e o STF pós-1988 5

A expansão da influência do poder judiciário 5

O debate nacional sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal 14

CAPÍTULO 2 - Estudos sobre o comportamento individual dos ministros 21

A influência da indicação presidencial 21

Pontos Ideais 26

Considerações finais 37

CAPÍTULO 3 - A dimensionalidade do STF 39

Quantas dimensões explicam o STF? 39

Qual é o sentido substantivo das dimensões? 44

Primeira dimensão 50

Segunda dimensão 52

Terceira dimensão 55

Considerações finais 58

CAPÍTULO 4 - A divisão dos ministros do STF 60

Trajetória profissional dos ministros do STF 61

Como os ministros se dividem? 68

Que tipo de ministro é mais difícil de classificar? 77

O que divide o STF? 81

Considerações finais 85

CONCLUSÃO 88

Referências 93

INTRODUÇÃO

Com a Constituição de 1988 e as reformas judiciais ocorridas no período posterior, o poder Judiciário brasileiro conheceu significativa expansão, tornando-se palco importante de conflitos coletivos (Arantes, 2007). Os milhares de casos recebidos a cada ano são sinais importantes de sua crescente importância e inserção na vida nacional, tornando-o um ator fundamental no debate sobre políticas públicas (Taylor, 2008), e passando a ocupar um espaço importante no debate sobre o sistema político brasileiro.

Naturalmente, a partir dos anos 1990 o interesse em estudar o Judiciário e o STF aumentou, mas a maior parte dos trabalhos feitos até hoje tem sido normativa e com análises empíricas tímidas, de caráter exploratório e sem metodologias mais sofisticadas que consigam ir além do resumo descritivo frequentista dos dados (Sadek e Oliveira, 2012). Não sabemos ao certo, ainda, como se comportam os ministros do STF e quais fatores influenciam seu processo decisório. Apesar de muito utilizadas na literatura sobre estudos legislativos, as votações nominais do STF são pouco examinadas nos estudos nacionais de Ciência Política. Os escassos trabalhos que as utilizam acabam por se restringir a temas muito específicos ou a períodos de tempo muito delimitados, dificultando conclusões mais gerais sobre o comportamento dos ministros da Corte. Seja através de análise quantitativa ou qualitativa, tais estudos não tomam como referência o universo das decisões, e assim deixam de refletir o comportamento "comum" do Supremo, incorrendo no que a literatura convencionou chamar de viés de seleção. Além do mais, tais estudos não usam procedimentos estatísticos mais sofisticados em suas análises, limitando o alcance da interpretação dos dados disponíveis.

O presente trabalho tem como proposta analisar o processo decisório no Supremo Tribunal Federal nas ações de controle de constitucionalidade, cobrindo todo o período pós-1988 até 2016. Para isso, teremos como objeto de análise as decisões colegiadas do STF, por meio das quais poderemos examinar os votos dos ministros. Com base nestes recursos, poderemos analisar o comportamento dos ministros em torno de dois aspectos fundamentais: como se agrupam e quais são as características que influenciam a divisão entre eles.

Nosso interesse em analisar a votação no STF reside no fato de que a literatura nacional não é conclusiva no que diz respeito à influência da indicação presidencial dos ministros e outros fatores em suas decisões. Enquanto alguns estudos afirmam que o comportamento dos ministros não possui relação com a "ideologia" do Presidente da República que o indicou, outros afirmam encontrar tendências de que tal influência pode sim ocorrer. A maior parte da literatura não encontra evidências de que haveria um efeito de indicação do Executivo sobre o STF. Ou seja, a mudança de governo e de partidos que assumem o cargo da Presidência da República não provocaria uma alteração no comportamento dos ministros (Jaloretto e Mueller, 2011; Leoni e Ramos, 2006; Lopes, 2013) e não haveria polarização entre ministros indicados por partidos diferentes (Ferreira e Mueller, 2014). Trabalhos mais recentes se contrapõem à literatura dominante ao afirmarem que é possível encontrar evidências de que haveria um viés de comportamento dos ministros produzido pela indicação presidencial (Desposato, Ingram, e Lannes Jr., 2014; Oliveira, 2012a). As indicações feitas a partir do governo Lula teriam diminuído a proporção de magistrados com carreira judicial, além de selecionar nomes com ideologias mais próximas às do governo. Assim, suas indicações seriam mais alinhadas com a ideologia do partido, com ministros mais progressistas que tenderiam a agrupar-se entre si com frequência maior do que com ministros indicados anteriormente ao governo Lula.

No entanto, Oliveira (2012a) salienta que a mudança no comportamento do Supremo se daria mais pela alteração no perfil profissional dos ministros, e menos pelo fato de haver um predomínio de ministros indicados pelo PT, pois seria a trajetória de formação e atuação prévia dos ministros que afetaria sua decisão. A partir da divisão do STF nas votações, poderemos verificar também a influência da trajetória profissional dos ministros na diferenciação de seus comportamentos (Oliveira, 2011). É de se esperar também que o agrupamento dos ministros varie de acordo com características do que está sendo decidido, uma vez que, por exemplo, dois ministros podem ter visões parecidas no que diz respeito à economia, porém discordarem em relação a direitos civis.

Devido ao debate em relação à politização do judiciário e ativismo judicial, bem como suas dimensões, torna-se relevante questionar e verificar a existência de um caráter político na principal corte do país. Vale lembrar que ministros do STF são escolhidos através de um processo onde o Presidente da República indica um nome a ser aprovado ou não pelo plenário do Senado, passando

antes por uma sabatina na Comissão de Constituição e Justiça. Todavia, recrutados nas mais diversas carreiras jurídicas, nem sempre com perfil político partidário evidente e dotados após a posse de fortes garantias de estabilidade no cargo, tais ministros podem guardar ou não grande independência em relação ao presidente que os indicou. A relação entre a indicação e o comportamento de ministros segue sendo um dos pontos mais disputados pela literatura e permanece ainda inconclusivo se considerarmos o estágio atual das análises neste campo. Na medida em que o STF se torna cada vez mais importante na arbitragem de conflitos, principalmente entre o Executivo e o Legislativo, é fundamental verificar como Presidentes da República podem interferir na mudança de comportamento do Judiciário por meio da indicação de novos ministros, e como a decisão do voto pode ser influenciada pelo perfil destes. Com um Judiciário suscetível à influência política, seria necessário elaborar uma nova reflexão sobre seu papel no regime democrático e governo representativo, bem como na relação entre os três poderes e sua suposta separação. Ainda mais quando a preocupação com accountability e legitimidade das instituições políticas se torna uma questão fundamental na discussão das instituições políticas contemporâneas.

Este trabalho será dividido da seguinte maneira. No primeiro capítulo será apresentada a literatura que trata do aumento recente da influência do poder Judiciário nas democracias contemporâneas, principalmente pela difusão do poder de *judicial review* dado às Cortes. Diante de diagnósticos pessimistas e otimistas com relação ao empoderamento de juízes com relação a decisões com maior teor político do que jurídico, o interesse da Ciência Política pelo processo decisório das Supremas Cortes aumentou, e questões como independência judicial, accountability horizontal e vertical e os fatores que influenciam o comportamento das Cortes superiores e a tomada de decisão dos juízes que as compõem começaram a emergir na literatura, com objetivo de ir além dos debates teóricos normativos em direção a análises empíricas, tanto qualitativas quanto quantitativas. Ainda neste capítulo apresentaremos a literatura brasileira que abordou o Judiciário brasileiro e a atuação do STF no controle de constitucionalidade das leis no período pós-1988. Desde os primeiros trabalhos da década de 1990 até estudos mais recentes, mostraremos como os trabalhos da Ciência Política brasileira constatam que o Supremo Tribunal Federal ganhou espaço no sistema político nacional, apesar de certa cautela do STF com relação aos outros poderes, evitando um ativismo judicial acentuado.

No capítulo seguinte trataremos sobre a literatura que estuda o processo decisório no STF e o comportamento individual dos ministros do tribunal. Estes trabalhos mais recentes não são conclusivos no que diz respeito à associação entre a decisão dos ministros e os partidos dos Presidentes que os indicaram à Corte. Assim, apresentaremos as divergências no que diz respeito a esta questão, discutindo as metodologias utilizadas por cada um dos autores e as formas pelas quais chegaram a tais resultados. Propomos estudar o comportamento individual dos ministros utilizando técnicas de estimação de ponto ideal, que tem o objetivo de representar espacialmente as semelhanças e divergências entre os ministros a partir de seus votos. Diante da questão de que tais técnicas podem ter problemas em lidar com casos com poucos votantes e poucos votos, realizamos simulações para avaliar qual técnica possui melhor desempenho para estudarmos o Supremo Tribunal Federal.

No terceiro e quarto capítulo utilizamos a estimação de pontos ideais para identificarmos as divergências e semelhanças entre os ministros do STF. No capítulo três, após detalhar as escolhas metodológicas de outros trabalhos que utilizaram estimações de pontos ideais para o estudo do STF, investigamos quantas dimensões são necessárias para explicar o comportamento dos ministros de forma satisfatória e, utilizando regressões lineares, observamos que tipo de decisões que são explicadas por cada uma das dimensões. No capítulo quatro, após apresentar a literatura que procura identificar formações de agrupamentos no interior do STF, testamos as hipóteses do presente trabalho: 1) ministros indicados por presidentes do mesmo partido tendem a se agrupar; 2) ministros com mesmas características de trajetória profissional também tendem a se agrupar. Dessa forma, identificamos como os ministros se dividem nas dimensões que encontramos no capítulo dois, observando como as características dos ministros se associam à distribuição de seus pontos ideais. Observamos também em que medida tais características são decisivas para a divisão do Tribunal. Por fim, no último capítulo concluímos como os achados se relacionam com as teorias do comportamento judicial e implicações para a independência judicial da Corte.

CAPÍTULO 1 - O controle de constitucionalidade e o STF pós-1988

A expansão da influência do poder judiciário

Nos últimos tempos, houve um aumento da atenção dada pela Ciência Política à participação do poder Judiciário na política. Isso tem ocorrido pois, principalmente através do poder de *judicial review* (controle constitucional das leis), as diversas instâncias do judiciário têm sido acionadas a decidir com frequência sobre os mais diversos assuntos, incluindo as questões mais espinhosas que uma democracia pode enfrentar. O instrumento de controle constitucional de leis conheceu três ondas (Ginsburg, 2008) e era primeiramente associado a países de colonização inglesa que herdaram a tradição de *common law* e onde o federalismo demandava a resolução de conflitos entre leis produzidas em diferentes jurisdições. No período pós-segunda guerra mundial, tal instrumento, por meio de desenhos institucionais diversos, foi adotado em alguns países europeus como mecanismo para a proteção de direitos civis e em países que passaram por processo de descolonização e reconstrução constitucional como forma de limitar legitimamente o poder de governantes. A terceira onda de democratização ocorrida nos anos 1980 e 1990 motivou uma nova onda de adoção de controle constitucional, principalmente em países que reescreveram suas constituições, seja pelo estabelecimento de novas cortes constitucionais, seja pela atribuição dessa função a instâncias judiciais ordinárias. Com a difusão do controle constitucional de leis para uma grande quantidade de países, e com o aumento da atuação e influência do poder judicial na política, as atenções da Ciência Política têm se voltado cada vez mais para o comportamento dos juízes e das cortes superiores em especial.

Hirschl (2008) apresenta como o termo judicialização da política é utilizado pela literatura de formas diversas, que acabam por se referir a elementos distintos, que podem se relacionar com outros termos, como ativismo judicial e politização do judiciário. Um primeiro sentido recorrente do termo seria correspondente à ideia de ascendência de procedimentos legais para outras esferas da vida moderna, seja através do uso de seus discursos, jargões ou regras. Um segundo sentido do

conceito seria a interferência do judiciário nas políticas públicas, como consequência da burocratização do estado e da constitucionalização de direitos. O terceiro sentido diz respeito a atuação das cortes no que Hirschl (2004) chama de megapolítica, e que levaria ao que o autor chama de juristocracia, tornando as cortes superiores atores centrais na política de um país, e até mesmo no âmbito transnacional. A megapolítica estaria relacionada a questões polêmicas e controversas que dividiram a sociedade, sujeitas mais a debate de ordem moral e política do que judicial. Assuntos típicos da megapolítica estariam relacionados a matérias de política exterior, política fiscal, segurança nacional, mudança e transição de regime, processos e disputas eleitorais, entre outros.

Parte da literatura brasileira corrobora a literatura estrangeira no que diz respeito à judicialização da política, enfatizando o crescimento da influência do Supremo Tribunal Federal (STF) no cenário político nacional. Assim como Hirschl, Vieira (2008) chega a caracterizar o regime democrático brasileiro como uma "Supremocracia". O julgamento de casos emblemáticos, tanto de cunho moral (como o aborto de anencéfalos e uso de células tronco para pesquisa), de questões nacionais relativas ao Estado e minorias étnicas (caso Raposa Serra do Sol), julgamento penal de políticos (mensalão), competição política (financiamento de campanhas, fidelidade partidária, verticalização de coligações e cláusula de barreira) colocariam o STF no centro do debate político nacional. Diante da crise política recente e a atuação do STF diante dela, Arguelhes e Ribeiro (2018) vão além, cunhando o termo "Ministrocracia" para evidenciar o caráter individual do poder judicial exercido pelos ministros da Corte por meio de liminares monocráticas e pedidos de vista (Arguelhes e Hartmann, 2017), fazendo predominar um modelo de *judicial review* individual sobre casos críticos para a democracia brasileira.

Alguns autores, mais relacionados à área de filosofia do direito e constitucionalismo, mantiveram posições favoráveis à predominância do poder Judiciário frente aos outros poderes como forma de garantir direitos e o enraizamento da democracia. Hilbink (2008) cita, por exemplo, Ackerman (1997) que afirmou que o mundo estava sendo tomado pela esperança das novas constituições e que o futuro das democracias liberais estaria iluminado uma vez que, ao intervirem na política, juízes operam em nome de normas de dignidade humana internacionalmente reconhecidas. Um dos principais autores apontados pela literatura como otimista com relação à atuação do Judiciário é Dworkin (1986, 1996). Este autor afirma que, para proteger direitos seria

legítimo empoderar juízes que agem de forma isolada do resto do sistema político, para interpretar e aplicar convenções internacionais sobre direitos humanos mesmo que de forma contrária às leis aprovadas nacionalmente, cultivando a cultura da liberdade e o verdadeiro entendimento sobre democracia. Dessa forma, juízes deveriam se obrigar a votar com base em valores, tomando decisões baseadas em crenças filosóficas morais sobre o bem-estar geral, fazendo com que a Constituição seja o melhor que possa ser. Ao não agirem dessa forma, juízes agiriam fora da lei. Sendo assim, alguns valores substantivos (como direitos individuais) se sobreporiam a valores democráticos como majoritarismo. A legitimidade e autoridade de juízes não eleitos seriam estabelecidas uma vez que estes reivindiquem tais valores substantivos.

Na literatura nacional, Pogrebinschi (2011) é uma das poucas autoras que, após realizar uma investigação empírica do comportamento da Corte, realiza um debate teórico positivo sobre a atuação do STF. Para a autora, seria necessário ampliar a noção de representação política para além do dispositivo eleitoral, uma vez que o poder Judiciário interage com o sistema representativo, ampliando-o. A legitimidade das interferências do STF sobre o sistema político se daria a partir de suas consequências práticas engendradas, que corresponderiam às demandas presentes na sociedade, mesmo que não majoritárias.

No entanto, a visão que predominou em boa parte da literatura é de que tal empoderamento do poder Judiciário seria problemático. A função contramajoritária do Judiciário, por meio do qual haveria o exercício do poder constitucional, sempre foi controversa e problemática. O debate entre Jeferson e Madison na nascente democracia americana é citado por diversos textos como exemplo da ideia de atar voluntariamente as mãos das maiorias eleitorais, desse modo gerações atuais cedem poder a gerações precedentes por meio de uma Constituição escrita (Elkins, Ginsburg, e Melton, 2009; Holmes, 2001) A ideia de que as Cortes, e não políticos, é que acabam por tomar decisões a respeito de assuntos políticos controversos seria incongruente pois não teriam como base matérias jurídicas, mas sim morais e políticas que deveriam ser definidas pela população através de representantes eleitos e responsivos. Dessa forma, um dos principais questionamentos do abuso no uso do instrumento de *judicial review* seria o fato de que diversas questões decididas não seriam pertinentes às constituições nacionais pois não seriam tratadas por estas. O resultado seria uma invasão do poder Judiciário em prerrogativas dos poderes Legislativo e Executivo. Ao tomarem para si tais questões, o Judiciário promoveria um esvaziamento da esfera pública e deliberativa,

sendo uma ameaça à democracia. Waldron (2006) critica o instrumento de judicial review pois não haveria razão para crer que direitos fossem melhor protegidos por este instrumento em comparação com legislaturas eleitas democraticamente. E mesmo que tenha resultados positivos, do ponto de vista democrático tal procedimento seria ilegítimo.

Na visão tradicional da separação de poderes, os poderes eleitos seriam democráticos por excelência, e o papel do poder Judiciário seria aplicar as leis pré-existentes. Mesmo em países de tradição de *common law*, as cortes deveriam aplicar decisões com base em casos precedentes ao invés de aplicar novas regras. Dessa forma, o Judiciário seria entendido como um agente da soberania parlamentar.

O risco do ativismo judicial para a democracia constitui o argumento principal dos críticos da intervenção judicial. O fato de membros do Poder Judiciário não serem eleitos, mas contarem com inegável poder político, podendo mesmo invadir atos dos outros dois poderes, traria o risco de os atos e decisões de um corpo não eletivo se sobreporem àqueles tomados pela vontade majoritária. Por mais que os tribunais precisem ser ativados para se manifestarem, uma vez ativados, os juízes ganham amplos poderes ao atribuírem sentido a expressões vagas e indeterminadas, como dignidade da pessoa humana e direito de privacidade, e tornar-se-iam, em muitas situações, co-participantes do processo de criação do Direito.

Também é frequentemente apontado o risco da politização da justiça por meio do controle constitucional das leis. Uma vez que a aplicação da Constituição não seria dissociada da realidade política, dos efeitos que produz no meio social e dos sentimentos e expectativas dos cidadãos, os juízes teriam, ao interpretá-la, oportunidades para imprimir suas próprias visões de mundo e ideológicas e, consequentemente, sua subjetividade poderia interferir com os juízos de valor que formula ao decidir.

Como aponta Pogrebinschi (2011), a crise do sistema representativo seria frequentemente levantada pela literatura como um motivo para o empoderamento dos juízes, como resposta à paralisia e inefetividade do poder legislativo. Como afirma Vieira (2008) o aumento de influência do STF na política brasileira seria um sintoma da fragilidade do sistema representativo em responder às expectativas do eleitorado, e um ato de proteção da Constituição pelo ator que tem como dever preservá-la frente aos ataques dos poderes políticos que não a respeitariam.

Diante do diagnóstico de que houve um aumento da atuação do Judiciário, mais especificamente de suas instâncias superiores, no sistema político de diversos países, a Ciência Política, juntamente com a área do Direito, investiram em teorias do comportamento judicial para compreender como juízes, principalmente da Suprema Corte, tomam decisões e quais fatores os influenciam durante o processo decisório. Três teorias se destacam na literatura com maior predominância.

A primeira delas é a que defende que as decisões dos juízes são feitas com base apenas nas leis e no direito, sem influência de agentes políticos externos ou crenças pessoais. Este é o chamado modelo jurídico, que costuma predominar entre juristas. Com viés bastante normativo, tal teoria é bastante difundida em escolas de direito, e é tida por cientistas políticos como um modelo ingênuo, onde juízes agiriam de forma imparcial e fundamentados de acordo com os casos concretos, orientados pela lei escrita, jurisprudência e precedentes de decisões anteriores quando necessário (Webber, 2014). Na Suprema Corte americana, isso seria possível pois, por possuírem cargo vitalício, juízes teriam autonomia e independência suficiente para fazer prevalecer a letra da lei e não temer retaliações dos outros poderes e da opinião pública. As evidências empíricas que sustentam o argumento dos que defendem tal modelo, os legalistas, seriam estudos de caso das próprias decisões judiciais e a influência que a jurisprudência e os precedentes têm sobre elas, ao servirem como referência nas fundamentações escritas. A alta quantidade de decisões unânimes seria uma evidência de como juízes chegariam a consensos frequentemente como consequência da lógica jurídica semelhante que juízes possuem, por compartilharem do mesmo entendimento das leis, sujeitas a pouca interpretação.

A independência judicial seria uma das características mais exaltadas por essa literatura tanto para assegurar valores centrais ao constitucionalismo, como para garantir a existência e bom funcionamento das instituições democráticas. Para que o Judiciário assegure o império da lei de forma autônoma, este não poderia ser subordinado ou dependente dos outros poderes, mas sim estar isolado de tal forma que seja imune a pressões e manipulações políticas. Apenas dessa forma é que juízes poderiam fiscalizar abusos de poder de forma imparcial, sem estarem enviesados em favor de alguém ou com temor de repressão (Vanberg, 2008). Assim, suas decisões seriam independentes do interesse de políticos, com fundamentação influenciada apenas por considerações jurídicas, sem visarem recompensas ou temerem retaliações. O Judiciário seria um

ator fundamental para manter uma *accountability* horizontal entre os poderes, uma vez que a dispersão de poder em instituições distintas favoreceria que atores políticos se mantenham dentro da lei.

A segunda teoria de comportamento judicial se contrapõe a anterior ao afirmar que as preferências pessoais dos juízes afetam as formulações de suas decisões dos casos. Segal e Spaeth (1993, 2002) criticam o modelo legalista afirmando que muitas das decisões da Suprema Corte americana seriam políticas, de forma que ela diferiria substantivamente das cortes inferiores. Dessa forma, afirmam que seria inevitável que as visões políticas dos magistrados influenciassem o resultado final de sua decisão, afetando a própria interpretação que fazem das leis. Isso seria possível pelos mesmos motivos que a literatura anterior apontava, a falta de restrição ao seu comportamento devido à independência frente aos outros poderes e o cargo vitalício, sem outros cargos superiores para os quais poderiam se promover. Na literatura norte-americana, é enfatizada a dificuldade de se medir a ideologia dos juízes da Suprema Corte. É frequente a utilização da ideologia do partido do Presidente que indicou cada um dos juízes como uma *proxy* da ideologia dos juízes, além de editoriais de jornais que descrevem o perfil dos juízes desde ante do momento de suas indicações. Dessa forma, é esperado ter liberais nomeados por Democratas e conservadores por Republicanos. Assim, Presidentes escolheriam juízes com preferências próximas à sua, fazendo com que estes tomem decisões com maior afinidade à ideologia do partido político aos quais pertencem. Ao contrário do modelo legalista, tais autores encontraram muito suporte às suas hipóteses em estudos empíricos, tanto qualitativos quanto quantitativos.

O terceiro modelo de explicação do comportamento judicial, o estratégico, critica o modelo atitudinal. Além dos problemas metodológicos em se determinar de forma adequada a ideologia dos juízes, os atitudinalistas dariam uma ênfase exagerada a esta variável em suas decisões, ignorando fatores externos importantes que constrangem a gama de escolha dos magistrados frente aos casos que precisam decidir na Corte. Dessa forma, seria fundamental considerar no modelo de decisão judicial os diversos fatores que forçam os juízes a fazerem um cálculo estratégico para agirem da melhor forma possível para que suas preferências sejam atingidas.

Ao contrário do que os dois modelos anteriores afirmam, esta teoria argumenta que juízes da Suprema Corte não ignoram os outros poderes e opinião pública tão facilmente por possuírem independência e terem seus cargos garantidos vitaliciamente. Pelo contrário, os magistrados

estariam sujeitos à *accountability* dos outros poderes e da população. A expectativa de reação dos poderes Executivo e Legislativo, dos tribunais inferiores, da imprensa e população, bem como o quadro legal estabelecido previamente a decisão (que são os elementos considerados pelo modelo legalista, como jurisprudência e precedentes) e o contexto institucional influenciariam o comportamento dos juízes e a medida em que suas decisões se aproximariam de suas preferências verdadeiras (Lee Epstein, 1998).

Com o objetivo de manter ou aumentar sua influência política frente a outros poderes, e até mesmo preocupados com a reputação que possuem dentro do seu próprio âmbito profissional, da comunidade legal e cortes inferiores - e de fazer com que as políticas decididas por eles se aproximem de suas preferências, o Judiciário faria cálculos estratégicos a partir das restrições impostas a ele. A partir do arranjo institucional e da preferência de outros atores, juízes fariam escolhas que possuem mais chance de serem aceitas por outros poderes (seja através da não reversão de sua decisão ou pela não retaliação ao poder Judiciário como consequência da decisão tomada) e que mais se aproximam de suas próprias preferências. Dessa forma, o judiciário não imporia sua vontade ao poder Legislativo e Executivo, mas sim procuraria aproximar a decisão sobre questões controversas das preferências de atores que poderiam se sentir contrariados. O resultado esperado de tal interação estratégica entre os poderes é o equilíbrio, onde o Legislativo e Executivo respeitam as decisões do poder Judiciário, uma vez que este leve em consideração as preferências externas a ele.

Com diversos estudos sustentando empiricamente a ideia de que o poder Judiciário e a Suprema Corte são suscetíveis a pressões externas, a literatura buscou investigar os diversos aspectos que as Cortes precisam considerar em suas decisões. Parte da Ciência Política argumenta que a atuação do poder Judiciário em questões fundamentais para a democracia não pode ser compreendida de forma simplória como uma invasão às prerrogativas de outros poderes, como se tomasse para si as rédeas para decidir grandes questões em desconsideração aos outros poderes. Os poderes Legislativo e Executivo podem manter prerrogativas que afetam o funcionamento do Judiciário, como o orçamento para seu funcionamento, limitação de sua jurisdição e controle sobre a composição da corte (tanto poder de remoção quanto de indicação). Tais fatores são fundamentais para se compreender como políticos podem se manifestar contrariamente às decisões judiciais que não manifestam suas preferências, e como tais elementos podem acabar por

influenciar o comportamento e o incentivo para o funcionamento independente das Cortes (Chavez, 2008) de forma que estas passem a considerar o posicionamento do governo ou da maioria legislativa ao decidirem casos controversos. Mesmo que a cúpula do Poder Judiciário receba mais poder aumentando sua independência, estas não deixariam de ser responsivas. Assim, o Judiciário não poderia simplesmente decidir o que achar melhor sem necessidade de justificação frente à opinião pública e a políticos.

Como consequência, os juízes não exerceriam com tanta frequência seu potencial contramajoritário no sistema político, como teorizado em momentos anteriores. Em momentos políticos mais estáveis, unificados e menos polarizados, o Judiciário tenderia a preservar as decisões dos outros poderes, respeitando o caráter majoritário destes (Epstein, Knight, e Swetsova, 2001; Iaryczower, Spiller, e Tommasi, 2002). Parte da literatura brasileira corrobora tal argumento ao analisar o comportamento do STF. Oliveira (2005) afirma que ao evitar julgar o mérito de ações que seriam contra o governo, ou ao julgá-las improcedentes favorecendo o governo, o tribunal não exerceu seu caráter contramajoritário quando teve oportunidade clara para tal. Da Ros (2008) também chega a tais conclusões ao encontrar o mesmo comportamento, salientando que o tribunal intervém em questões que não afetam a agenda do Poder Executivo, como reflexo da estratégia do STF de não ser identificado publicamente com grupos oposicionistas ou com o governo. Pogrebinschi (2011) afirma que o poder Legislativo também é respeitado pelo STF, e que quando a Corte age contrariamente a alguma lei do Congresso, o Legislativo elaboraria lei nova, ficando com a última palavra sobre o assunto, deixando que exista uma preponderância do poder Judiciário. Como afirma Stone Sweet (2000) a respeito da interação entre os poderes, a tomada de decisão por tribunais constitucionais nem sempre é exclusiva e terminativa, engendrando jogos de antecipação e de correção que podem ter sucessivas rodadas.

A literatura enfatiza que não são apenas as instituições majoritárias que as Cortes superiores costumam considerar em seu cálculo estratégico ao tomar decisões, mas também a opinião pública (Vanberg, 2008). Ter o apoio da população ajudaria o poder Judiciário em momentos de conflito com o poder executivo, protegendo-o de críticas e ataques. O fato de geralmente ter maiores níveis de confiança por parte da população do que outras instituições políticas faz com que o Judiciário mantenha sua independência mantida frente aos outros poderes pois estes não poderão atacá-lo facilmente. Tal apoio da opinião pública seria fruto do amplo

respaldo que a população daria a valores constitucionais amplos e pelo fato de que as decisões judiciais não costumariam ir em direção contrária à opinião pública. O apoio que as Cortes receberiam da população não seria incondicional, e declinaria na medida em que juízes tomem decisões opostas ao que deseja a população em geral. Novamente o poder Judiciário se mostraria deferente ao poder majoritário, desta vez com relação à opinião pública, diminuindo sua característica contramajoritária.

Alguns autores afirmam que o aumento da participação do poder Judiciário nas democracias seria evidência um poder judicial independente cuja emergência e manutenção seriam consequências de uma real competição político-partidária, e que esta seria respeitada pelos atores políticos. Ginsburg (2003) argumenta que partidos apoiam a independência judicial como uma forma de segurança frente à possível derrota eleitoral ao competirem pelo poder. Em países onde apenas um partido domina a competição política, não haveria incentivos para promover e permitir a existência de judicial review e independência do judiciário pois seria preferível exercer poder sem constrangimentos constitucionais rígidos. Ao existir competição política efetiva e diluição de forças na arena eleitoral, partidos preferem a existência da *judicial review* como forma de fiscalização de quem está no poder. Uma vez que ocorra tal equilíbrio de preferências, torna-se possível que exista uma transferência de poderes para o poder Judiciário para que este poder resolva questões controversas que políticos prefiram não decidir (Whittington, 2003). Ao mesmo tempo em que podem existir condições institucionais que incentivem a existência de um Judiciário independente, tais condições não garantem que ela de fato ocorra. Existem diversas formas para que a maioria política, uma vez que estejam insatisfeitas com alguma decisão judicial, consiga diminuir a independência judicial, seja punindo o judiciário ou não implementando o que este decide. Por não terem capacidade institucional de implementarem o que decidem, dependendo do apoio de políticos provenientes do poder Legislativo e Executivo para tal, a virtude da independência judicial residiria no fato de permitir com que juízes decidam a partir de considerações que estes julguem relevantes, não para torná-los irresponsivos.

Segundo Hilbink (2008), os pressupostos da literatura mais pessimista em relação à crescente atuação Judicial no cenário político não se sustentariam empiricamente. Juízes não estariam isolados, tanto dos outros poderes quanto da opinião pública, e seu empoderamento se daria mais pela concessão dos políticos como consequência da competição político-partidária do

que por ativismo judicial. Por estarem relacionados a outros poderes, não poderiam agir de forma indiscriminada desrespeitando as preferências majoritárias, tanto da opinião pública quanto do Legislativo ou Executivo. Caso isso ocorresse, existiriam instrumentos institucionais para coibir tal comportamento. O crescimento da atuação do poder Judiciário na política também seria compreendido de forma positiva como evidência de independência Judicial e de competição político-partidária efetiva. O poder Judiciário não poderia deixar de ser um poder político e estaria sujeito a incentivos comportamentais semelhantes às instituições representativas democraticamente eleitas.

O debate nacional sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal

O Judiciário entrou com peso na agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira nos anos 1990, a partir do momento em que as consequências da Constituição de 1988 tornaram- se perceptíveis (Sadek, 2002). Após a ampla constitucionalização de direitos civis, políticos e sociais, o Judiciário se tornou um ator fundamental na implementação de políticas públicas e na arena política. Como mostram Falcão e Oliveira (2013), entre 2004 e 2011 a mídia dobrou o número de notícias que cobriam o STF. Tal crescimento seria impulsionado pelo aumento na popularidade dos temas que o tribunal passou a colocar em sua agenda. O STF teria adquirido um maior interesse em decidir casos que possuem maior relevância para a população em geral, impactando mais diretamente em seu dia a dia, principalmente temas relacionados à cidadania. Não seria à toa que a mais alta corte do Judiciário passou a ser apontada em pesquisas de opinião como a portadora de maior legitimidade entre os três poderes. O aumento da relevância do STF no cenário político nacional foi tamanho que Vieira (2008) chegou a cunhar o termo “Supremocracia”. Para este autor, a participação do Supremo na definição dos principais temas em pauta na política contemporânea atual seria muito relevante, e sinal da autoridade que o tribunal adquiriu, tanto em relação às demais instâncias do Judiciário, quanto em relação aos outros dois poderes.

Os estudos pioneiros que procuraram investigar a relação entre o Judiciário e a política surgiram em meados dos anos 90. O trabalho de Arantes (Arantes, 1997) é um dos estudos tido como referência do período. Ao analisar o desenvolvimento do instrumento de controle de constitucionalidade no Brasil, Arantes afirma que teríamos um sistema híbrido, pois acumularia tanto o tipo de controle difuso quanto o concentrado. Ao analisar o período Collor, afirma que a

adoção deste sistema híbrido teria aumentando a probabilidade de crise de governabilidade e insegurança jurídica, pois o Judiciário passou a ser ocupado por embates políticos tanto nas esferas difusas quanto na jurisdição concentrada do STF. Dessa forma, haveria uma grande tensão entre governo e respeito à Constituição, promovendo um comportamento ambíguo do STF, que a princípio deveria ser neutro e respaldado por argumentos jurídicos. Este trabalho procurou investigar como o comportamento do STF foi suscetível a influências políticas, deixando de lado seu caráter estritamente jurídico e passando a ser motivado pela lógica política. Com a constatação de que o STF não possui um desempenho estritamente jurídico, o papel de ser o guardião da Constituição é problematizado, e o fato do STF agir politicamente seria considerado uma anomalia, por distanciar-se de sua função constitucional/jurídica e normativa.

No final dos anos 90 surgiu outra série de estudos, que incorporavam uma maior análise estatística do comportamento do STF com relação ao julgamento de ações de controle de constitucionalidade, e que introduziram o conceito de judicialização da política no debate nacional. Castro (1997) analisa 1240 ementas de acórdãos publicados em 1994. Este autor constata que o STF julgou cerca de 75% dos casos em favor de interesses privados, ou seja, contrariamente à prevalência das iniciativas do poder público, inclusive implementação de políticas públicas. Porém, ao observar as matérias de forma temática, Castro afirma que ao desconsiderar casos que versavam sobre tributos ou matérias de ordem processual, verifica-se que o STF decidiu em favor do Estado duas vezes mais do que em relação aos interesses privados. O autor conclui, então, que com exceção das matérias tributárias, o STF não teria desenvolvido jurisprudência de proteção aos direitos individuais.

O trabalho de Vianna et al. (1999) é um marco importante sobre a judicialização da política, já que é nele que se encontra a principal análise de dados mais abrangente do período, com o exame das 1.935 ADIns[1] ajuizadas entre os anos de 1988 e 1998. Com base na análise das diversas

[1] Segundo o site do STF, "ADIn (Ação Direta de Inconstitucionalidade) é o tipo de ação que tem como objetivo declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, contrariando a Constituição Federal. A ADIn é um dos instrumentos controle concentrado de constitucionalidade das leis. Esse tipo de controle de constitucionalidade se tornou um dos principais objetos de análise da literatura.

características das ADIns[2], a judicialização da política teria um caráter positivo, ao contrário das conclusões da literatura anterior. Com o aumento da "comunidade de intérpretes"[3] da Constituição de 1988 e seu poder de questionar a constitucionalidade das leis produzidas pelas forças majoritárias, as minorias políticas e a sociedade civil teriam encontrado uma alternativa para contornar o ativismo legislativo que o poder Executivo teria promovido abusivamente durante o presidencialismo de coalizão, marcado pelo uso contínuo de medidas provisórias. Assim, o uso crescente das ADIns por partidos políticos e associações civis, principalmente dos pequenos partidos de esquerda e das organizações sindicais, seria um sinal de que tais atores estariam recorrendo ao Judiciário e utilizando-o não apenas como uma alternativa à democracia representativa, mas também como uma conexão desta à uma maior presença da democracia participativa no país.

É importante notar que era constatado um comportamento contido e cauteloso por parte do STF no que diz respeito a sua relação com os outros poderes, evitando o ativismo judicial. No entanto, as ações impetradas pela "comunidade de intérpretes" exerceriam uma pressão que induziriam uma atitude mais favorável do STF, havendo, portanto, uma relativa tendência ao papel ativista do Supremo.

A partir de então, a Ciência Política viu aumentar a quantidade de estudos que buscavam compreender melhor esse processo de judicialização da política e o papel que o Poder Judiciário passou a ocupar no sistema político brasileiro. Tornou-se ponto comum que o modelo de controle de constitucionalidade implementado pela Constituição de 1988 viabilizou que diversos atores políticos obtivessem acesso direto ao STF, permitindo que uma vasta gama de temas pertencentes à agenda de políticas públicas pudesse ser submetida à apreciação do STF, fazendo com que este

---

[2] Ano de distribuição, requerentes e requeridos, dispositivos legais questionados e fundamentação constitucional, julgamento liminar e de mérito da ação, área do direito afetada. Tais características também foram, a partir de então, fartamente exploradas pela literatura.

[3] Tal conceito advém do fato de que são diversos atores que podem solicitar o controle de constitucionalidade através de ADIns. São eles: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara 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, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

se tornasse um centro decisório de suma importância. Por esse motivo, as ADIns se tornaram importante objeto de estudo na área, pois é através desse tipo de ação que o STF analisa a compatibilidade da Constituição de 1988 com as leis e atos normativos produzidos pelos poderes Executivo e Legislativo.

Com a constatação de um aumento no volume de ADIns ao longo do nosso período de redemocratização, a tese da judicialização da política adotou desse instrumento como indicador da utilização do tribunal por partes dos diversos atores que requeriam controle de constitucionalidade. O fato de grande parte das ADIns terem como requerentes atores políticos, como os partidos e governadores, seria sinal suficiente para constatar que o direito e os tribunais adquiriram um caráter de nova arena da disputa política, em detrimento dos parlamentos, pois o STF estaria exercendo seu caráter contramajoritário. A conclusão seria que a judicialização da política seria uma consequência do mau funcionamento de nossas instituições majoritárias, devido à falta de efetividade na implementação de políticas públicas por parte do Executivo e do Legislativo. Dessa forma, nosso sistema representativo seria frágil e a judicialização seria uma resposta a essa fragilidade.

No entanto, para podermos concluir efetivamente que a política seria judicializada, que o STF estaria exercendo um poder que se sobreporia aos outros poderes constituídos, e que o Legislativo encontrar-se-ia enfraquecido, seria necessário observar não apenas o volume de ações impetradas por atores políticos, mas também os resultados das ações efetivamente decididas pelo STF. Para que ocorra a judicialização da política, é condição necessária certo ativismo do STF, ou seja, uma interferência efetiva do tribunal na elaboração legislativa do Executivo e do Legislativo. Alguns trabalhos fazem estudos de caso para demonstrar que existiria esse ativismo do STF, com uma tendência não apenas de julgar ações de controle de constitucionalidade, mas também de criar legislação nova. Normalmente, questões atreladas à competição político partidária, como a fidelidade partidária, verticalização das coligações, cláusula de barreira e número de vereadores[4] , e matérias mais polêmicas como greve dos servidores públicos, células-tronco, aborto de

[4] Questões analisadas por Marchetti(2008)

anencéfalos e a união homoafetiva, são utilizadas para sustentar o argumento de ativismo político do STF.

Outros estudos, ao fazerem uma avaliação mais quantitativa, defrontam-se com outro quadro, observando que apesar do STF ser acionado por diversos atores políticos, o tribunal procura não responder a tais pressões políticas, não interferindo nas políticas de governo. Oliveira (2005), ao analisar as ações judiciais durante o governo Fernando Henrique Cardoso que tinham como objetivo evitar as políticas de privatizações das estatais, conclui que a ampla "comunidade de intérpretes" não conseguiu obter um resultado efetivo ao acionar o STF, pois este não possibilitou a efetivação de resultados políticos pela via judicial. Ao não julgar o mérito dessas ações, ou sendo favorável ao governo quando julgou, o tribunal assume uma posição de omissão, abrindo mão do seu potencial caráter contramajoritário.

Da Ros (2008) chega a conclusões semelhantes, porém mais consistentes. Ao analisar o controle de constitucionalidade exercido pelo STF quanto ao poder de decreto do Presidente da República, de 1988 até 2007, o autor também constata que o não intervencionismo prevalece, ou seja, as medidas provisórias são mantidas em sua maioria. Muitas vezes o tribunal sequer julga efetivamente as ações de controle constitucional. Porém, a frequência com que o STF reverte a produção legislativa do Presidente da República não é desprezível. O tribunal intervém majoritariamente em temas que não afetam diretamente a agenda política do Poder Executivo. As ações bem sucedidas teriam como requerentes os governadores, as associações empresariais e entidades de fiscalização da ordem jurídica. Tais agentes acionariam o STF apenas em questões controversas que envolvem seus interesses mais imediatos e específicos. O sucesso dessas entidades é interpretado como uma postura do Judiciário de sinalizar que não possui viés partidário quando veta decretos presidenciais. Tal estratégia se refletiria na baixa taxa de sucesso das ações impetradas pelos partidos políticos, pois estas seriam reflexo da disputa político-partidária de caráter eleitoral. A conclusão do autor é que o STF possuiria uma preocupação constante em não ser publicamente identificado com grupos oposicionistas ou com o governo, mesmo que decidindo em favor deste com maior frequência.

Em seu livro, Pogrebinschi (2011) analisa as ações de controle de constitucionalidade impetradas contra atos legislativos do Congresso Nacional. O objetivo da autora é analisar se a tese de parte da literatura, de que a expansão do STF se deu contra e em razão do vácuo do poder

Legislativo, é sustentada por uma análise quantitativa do universo de ADIns e que chegaram ao Supremo no período de 1988 a 2009. A conclusão da autora é que o STF teria uma postura contramajoritária bem parcimoniosa. A autora vai além, afirmando que o tribunal fortalece a vontade majoritária e as instituições representativas, não existindo, portanto, crise institucional ou ameaça à instabilidade democrática. Isso se deve à baixíssima taxa de aprovação das ações impetradas contra as normas do Legislativo federal. O STF teria uma disposição em preservar e aperfeiçoar o trabalho do congresso, indicando uma espécie de deferência a este poder. Além disso, mesmo nos casos em que o STF age contrariamente a alguma lei do Congresso, a autora mostra que tal ação não se daria em consequência do vácuo legislativo, pois ao mesmo tempo em que a ação seria julgada, existiriam outros projetos em tramitação que versariam exatamente sobre o mesmo tema. Mais ainda, haveria uma resposta do legislativo nos casos em que houve derrubada da norma, fazendo com que o Congresso fique com a última palavra sobre a questão.

Não é surpresa que os estudos recentes da literatura nacional não encontrem evidências de intervenção do STF sobre matérias dos poderes Executivo e Legislativo. Como discutido anteriormente, a literatura estrangeira tem mostrado que a postura não conflitiva das Supremas Cortes seria uma estratégia do poder Judiciário. Por estar relacionado aos outros poderes, não pode agir de forma indiscriminada desrespeitando as preferências majoritárias do Legislativo ou Executivo. Caso isso ocorra, existem instrumentos institucionais para coibir tal comportamento. O próprio processo de nomeação de ministros faz com que sejam escolhidos ministros que não tenham preferências distantes do Presidente da República e do Senado. Apesar da literatura (Almeida, 2015) afirmar que a apreciação feita pelo Senado brasileiro dos indicados pela Presidência da República constitui mera formalidade (talvez até pela força que o Presidente possui em nosso sistema de presidencialismo de coalizão), pode ser que exista um cálculo estratégico por parte do Presidente, fazendo-o selecionar um nome que esteja entre as ideias e valores afinadas ao partido ou governo do presidente, e que também esteja próximo das preferências do Senado.

Apesar do argumento de pouca intervenção do STF na produção legislativa dos outros poderes, Pogrebinschi (2011) afirma que é inegável reconhecer o Judiciário como uma instituição política, principalmente o papel do STF no processo decisório e na dinâmica institucional que envolve o Executivo e o Legislativo. Não é à toa que Taylor e Da Ros (2008) propõem uma maior integração dos estudos sobre judicialização com a literatura sobre as relações entre Executivo e

Legislativo. Dessa forma, incluir o Judiciário na interpretação sobre o presidencialismo de coalizão seria uma maneira promissora de avançar na compreensão da relação entre Judiciário e política.

No próximo capítulo apresentaremos a literatura que, em vez de se concentrar no resultado das ações, investiga o comportamento individual dos ministros do STF. Como a presente discussão apresentou, não seria possível identificar uma judicialização da política. Dessa forma, a proposta é analisar a maneira como os ministros decidem. A partir do debate destes estudos, identificaremos as lacunas, e formularemos as hipóteses a serem exploradas futuramente.

CAPÍTULO 2 - Estudos sobre o comportamento individual dos ministros

Trabalhos mais recentes sobre o STF têm se concentrado em investigar o comportamento individual de seus ministros. Como a discussão anterior apresentou, ao observarmos como o Supremo age coletivamente no julgamento de casos do interesse do Executivo ou Legislativo, não haveria evidências de que a mudança de partido na Presidência da República acarretaria no momento seguinte, tendo em vista as nomeações de novos ministros, uma mudança no comportamento da Corte. Dessa forma, a agenda de pesquisa na Ciência Política passou a observar não apenas a Corte como um todo, mas também o comportamento individual dos ministros, procurando identificar se e como características dos juízes podem afetar o processo decisório no julgamento de ações.

A partir de uma análise destes estudos, identificaremos como essa agenda de pesquisa se desenvolveu, quais dados e metodologias utilizaram, o que se pode afirmar a partir de seus achados e quais lacunas podem ser exploradas em pesquisas futuras.

A influência da indicação presidencial

Uma das preocupações centrais abordadas pela Ciência Política no que diz respeito ao poder Judiciário é sua independência frente aos demais poderes. Parte da literatura procura investigar tal questão observando o comportamento individual dos juízes das Supremas Cortes e Cortes Constitucionais de acordo com sua forma de nomeação e composição. Tais autores verificam se Cortes cujos juízes são indicados pelo poder Executivo possuiriam menor independência frente aos demais poderes, uma vez que políticos poderiam manipular a composição do judiciário indicando magistrados mais próximos a sua ideologia, almejando que as decisões proferidas possam se aproximar de suas preferências. É o que encontra, por exemplo, a literatura que estuda a Suprema Corte estadunidense, onde existe certa distinção no comportamento de juízes indicados pelos partidos Democrata e Republicano.

Alguns trabalhos, ao procurarem compreender como os ministros do STF se comportam, investigam a hipótese de que a indicação presidencial influencia o posicionamento da Corte. A Constituição de 1988 determina que o Supremo seja composto por ministros indicados pelo Presidente da República, sendo necessário que o Senado aprove o nome escolhido. Dessa forma, seria presumível que no processo de seleção de nomes a serem indicados, o governo escolha aquele que possui certa compatibilidade de ideias e valores com sua agenda política. Em decorrência disso, estudos procuram verificar se existe algum efeito da indicação política presidencial nas decisões dos ministros do STF. Tal questão é relevante para sabermos em que medida o Presidente pode influenciar a composição do Supremo de tal forma que favoreça as pautas do seu governo.

A maior parte da literatura não encontra evidências de que haveria um efeito da indicação do Executivo no comportamento STF. A mudança de governo e de partidos que assumem o cargo da Presidência da República não provocaria uma alteração no comportamento dos ministros nomeados anteriormente à Corte. Isso seria uma evidência de que não haveria uma espécie de fidelidade dos ministros à ideologia dos partidos dos presidentes que os indicaram. Leoni e Ramos (2006), por exemplo, utilizam uma amostra de 408 decisões feitas em relação a ADIns do período entre 1989 e 2003 para examinar um modelo de estimação de pontos ideais para os ministros do STF, e comparar as suas preferências com as de atores externos à corte. Eles constatam que os presidentes indicam ministros de ideologias diversas, não sendo possível afirmar, portanto, que haveria apenas indicações de magistrados com afinidade ideológica do chefe do Executivo.

Jaloretto e Mueller (2011) examinam as decisões da Corte durante o governo Lula. Os autores afirmam que este período seria ideal, pois haveria uma oportunidade de realizar um experimento natural no qual o Supremo teve sua composição mudada radicalmente, sendo primeiramente composto por ministros indicados por diversos presidentes, e passando a ter sua maioria indicada pelo presidente Lula. Dessa forma, seria possível testar empiricamente se o procedimento de indicação dos ministros afetaria a independência do poder Judiciário frente ao Poder Executivo. Ao analisar 502 ADIns os autores concluíram que não existem evidências empíricas suficientes para constatar que o método de escolha dos ministros exerce alguma influência no comportamento da Corte, de tal forma que a independência do Judiciário não estaria ameaçada.

Lopes (2013) se utiliza de métodos estatísticos avançados, recorrendo a diversos modelos econométricos, para investigar o efeito das indicações comparando o STJ e o STF. Ao assumir que as decisões dos dois tribunais são comparáveis, e que no STJ haveria menor capacidade de influência por parte do Executivo do que no STF devido aos diferentes critérios de seleção dos magistrados, o autor investiga o nível de independência das duas cortes em relação ao interesse do governo, o efeito da diferença dos critérios de seleção dos magistrados, e também se é possível verificar um uso estratégico dos cargos do STF como forma de beneficiar o governo pelo qual foi indicado. Analisando apenas dois tipos de processos, os Recursos Especiais no STJ e os Recursos Extraordinários no STF, que versavam sobre direito tributário, o autor conclui que no STF há uma menor independência do que no STJ, porém não é possível encontrar algum efeito de mudança de comportamento dos ministros em diferentes governos. Dessa forma, ao mudar o governo, os ministros não alterariam seu comportamento em relação a matérias que seriam de interesse do Executivo.

Ferreira e Mueller (2014) encontram resultados mistos. A partir da análise de 756 decisões não unânimes em ADIns de 2002 a 2012, os autores afirmam que as dimensões que dividiriam os agrupamentos entre ministros do STF seriam bastante distintas do encontrado na literatura estadunidense sobre a Suprema Corte. Os magistrados se comportariam de forma a refletir mais apoio ou contraposição aos interesses econômicos do Executivo, e de forma secundária com relação à autonomia dos estados em relação ao governo Federal. Ao contrário do que a literatura estadunidense tem demonstrado, no Brasil não haveria divisão ou diferença de comportamento significativa entre ministros indicados por partidos diferentes. No entanto, ao analisarem as diversas votações do STF no caso da AP470, conhecido como mensalão, os autores encontram resultados distintos aos relativos a ADIns. Os ministros indicados mais recentemente na época (no período posterior às denúncias do caso) se contrapõem aos mais antigos, se aproximando do modelo atitudinal. Dessa forma, os agrupamentos entre ministros seriam distintos ao julgarem ações diferentes. Os resultados, tanto na análise de ADIns quanto no caso da AP470, podem ter sido influenciados por adicionarem nas estimações dois atores que normalmente não são incluídos em outros estudos, a Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria Geral da República (PGR). Tal expediente aumenta artificialmente o número de votações para análise dos modelos de estimação de ponto ideal, afetando o resultado final ao captar dimensões que não são

necessariamente correspondentes aos conflitos internos do Tribunal, mas sim relativos aos ministros em contraposição ao que AGU e PGR representam.

Alguns trabalhos se contrapõem à maior parte da literatura ao afirmar que é possível encontrar evidências de que a indicação presidencial é capaz de produzir efeitos, fazendo com que ministros indicados por diferentes presidentes se comportem de forma diferente. Oliveira (2012a) analisa 1277 ADIns, correspondentes aos anos de 1999 a 2006. Além de este período ser de grande renovação na composição do STF, há também a vantagem de ser o período de transição entre dois governos de partidos e ideologias diferentes. Ao examinar o nível de coesão entre os ministros, a autora conclui que ministros nomeados por um mesmo presidente possuem maior coesão. Além de votarem em conjunto em uma frequência maior do que aquela em que dividem seus votos, também existiria maior coesão entre estes grupos do que no tribunal como um todo. Dessa forma, haveria uma associação entre ministros nomeados pelo regime militar, pelos presidentes Itamar Franco e FHC, contrapondo-se a um grupo de três ministros nomeados pelo presidente Lula. A autora avalia também que existe uma variação na coesão do Supremo de acordo com a proporção de juízes de carreira compondo a Corte, e de acordo com os diferentes temas julgados.

Desposato et al. (2014) também encontraram uma divisão no STF entre ministros indicados pelo presidente Lula e os nomeados anteriormente. Utilizando-se de 1258 decisões não-unânimes em ADIns, entre os anos de 1989 e 2010, os autores afirmam que clivagens entre ministros indicados por diferentes presidentes se iniciaram a partir das nomeações feitas por Lula. Mas também enfatizam que uma das possíveis causas da formação de clivagens no STF seria a reforma do Judiciário ocorrida em 2004, uma vez que esta aumentou o poder do STF, o que teria despertado nos ministros uma disposição para realizarem votos mais arrojados e mesmo ideológicos, graças ao reforço de autoridade trazido pela reforma, assim como teria provocado uma mudança na estratégia dos presidentes ao indicarem novos ministros para a Corte, visando a influência que teriam no longo prazo e com mais incentivos de indicarem ministros mais “políticos”.

Mariano Silva (2016), ao examinar o STF no período de 1988 a 1990, encontra uma divisão onde ministros indicados pelos militares se contrapõem aos ministros indicados por Sarney. No entanto tal autor ressalta que não existiria conexão ideológica entre os ministros e os partidos que os indicaram, fazendo com que as categorias “esquerda” e “direita” não façam sentido para distinguir os ministros diante dos achados empíricos. A divisão entre os ministros se daria pelo

que o autor chama de “consequencialistas” e “não-consequencialistas”, tomando tal conceito de uma entrevista realizada por Sepúlveda Pertence. Segundo o autor:

> O que realmente marcou divisões entre os ministros do STF nesse período foi a maior ou menor disposição deles para conduzir seu comportamento de maneira pragmática, fechando as portas para toda sorte de purismo jurídico, em nome do que se acreditava ser um valor (jurídico, inclusive) maior ou, ao menos, mais urgente. O equilíbrio das contas públicas constituía, para rigorosamente todos os ministros, esse valor superior, a respeito do qual apenas alguns, notadamente os indicados pelo governo Sarney, entendiam que algumas decisões mais extremas não eram necessárias.[5]

Ao analisar o período de 1990 a 1997, no entanto, tal autor afirma que, dentre os casos e períodos analisados, este foi o " que melhor exprimiu um atrelamento entre as preferências dos agrupamentos de juízes existentes no interior do tribunal e as dos governos que os indicaram[6], contrapondo ministros indicados pelos militares aos indicados por Collor, com os indicados por Sarney dispersos entre os dois grupos. No entanto, quando analisa o período 2012 a 2017, Mariano Silva (2018) não encontra divisões partidárias no interior da Corte.

Araújo (2017) também encontra uma associação entre nomeação presidencial e comportamento dos ministros no caso dos julgamentos relativo a AP470. Enquanto a estimação de pontos ideais não deixa muito clara a relação entre partido e comportamento dos ministros no julgamento do Mensalão, quando ao dividir-se os ministros entre aqueles nomeados antes e após a divulgação do escândalo deixa evidente o sucesso dos presidentes ao indicarem ministros que acabaram se comportando de forma mais favorável aos réus.

Um problema relevante dos estudos anteriores é o fato de restringirem, seja pelo período de tempo ou seja pelo tema, as ações analisadas que foram decididas pelo STF. Ao não tratarem do universo de decisões, ou não fazerem uma amostra aleatória destas, poderia existir um forte viés de seleção, prejudicando a avaliação dos resultados dos estudos. Dessa forma, tanto os

---

[5] Mariano Silva (2016), p. 228

[6] Mariano Silva (2016), 297

resultados positivos quanto negativos com relação à divisão da corte entre ministros indicados por presidentes distintos, podem estar imprecisos.

Diante do voluntarismo do STF, devido ao incremento de seu papel político ao desempenhar um protagonismo cada vez maior no debate político nacional, mas com menos credibilidade como prestadora de serviço público, devido a seu imenso volume de trabalho, torna-se fundamental compreendermos como os atores que compõem esta instituição se comportam, e quais fatores influenciam suas decisões.

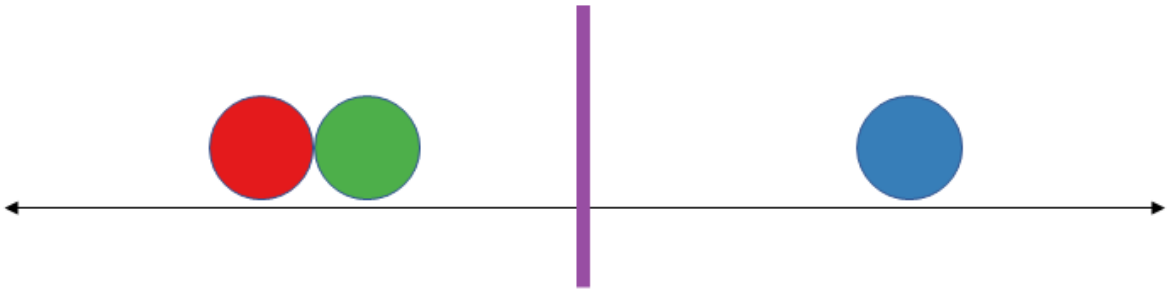
Pontos Ideais

Para analisar o comportamento individual dos ministros do STF e como eles se dividem, formando clivagens e agrupamentos, propomos a utilização de metodologias estatísticas que nos possibilitam estimar pontos ideais para a realização de análises espaciais. Esse método de análise é derivado da psicometria. Keith Poole e Howard Rosenthal foram dois dos pioneiros na área de Ciência Política a desenvolver tal método com enquadramento teórico para análise do comportamento político. Um dos pressupostos do modelo é que ao sabermos como um indivíduo decide sobre um tema em específico, seria possível prever seu comportamento em relação a outras decisões, especialmente em temas semelhantes, a partir da derivação da decisão anterior. Dessa forma, ao correlacionar todas as decisões, seria possível estimar coordenadas para os indivíduos, de maneira que aqueles que decidem de forma semelhante fiquem espacialmente próximos, e aqueles que decidem de forma divergente fiquem espacialmente distantes.

Para ilustrar a ideia subjacente à metodologia, podemos recorrer a um exemplo hipotético. Suponhamos que exista um colegiado de três juízes que precisam tomar uma decisão sobre uma ação que diz respeito a autonomia estadual perante a federação. Considerando que um dos juízes vota por favorecer autonomia aos estados e os outros dois votam por favorecer a esfera federal, a representação espacial do voto dos juízes será feita de tal forma que os dois juízes que votaram juntos ocupem o mesmo lado, em oposição ao juiz que ficou isolado. Também é possível ilustrar a matéria em votação como uma linha que representa a divisão entre os juízes em dois lados diferentes. A figura 1 seria a forma de representar espacialmente a divisão dos juízes neste exemplo. Os círculos vermelho e verde seriam os dois juízes que votaram juntos, o círculo azul o

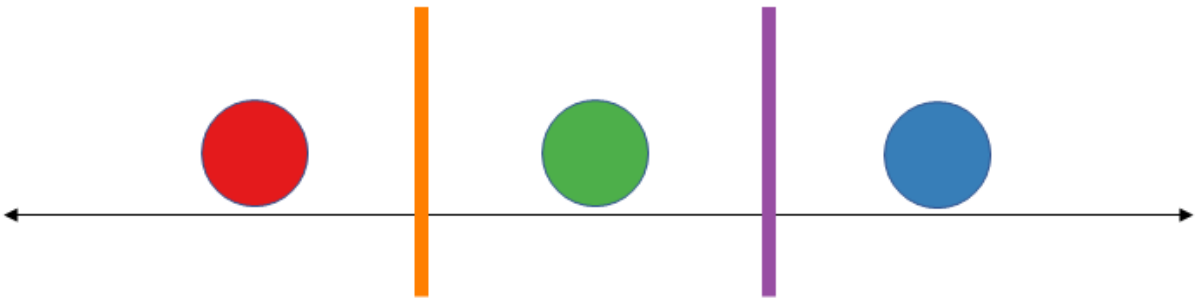
juiz que votou isolado e a reta roxa seria a linha da matéria em votação que representa o corte entre os dois lados em questão.

Figura 1: Exemplo de análise espacial com 1 voto e 3 votantes



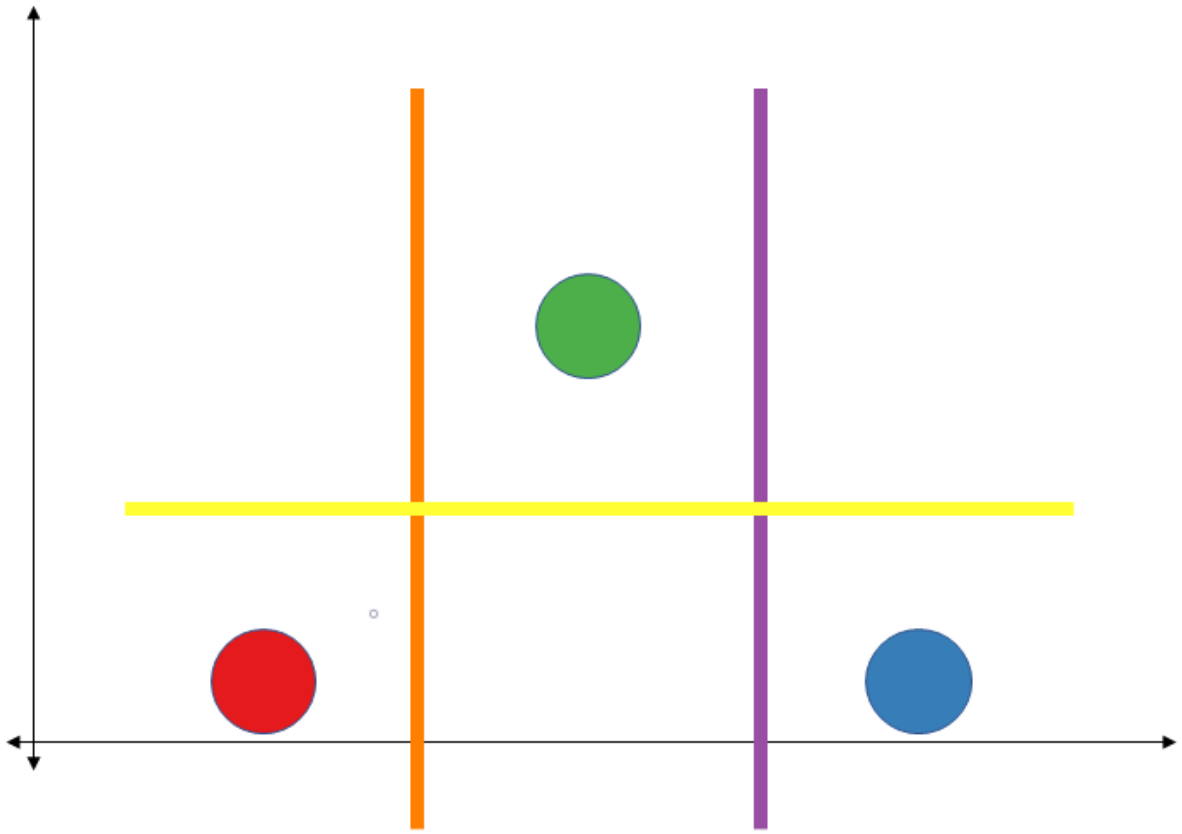
Suponhamos agora que em uma segunda votação sobre o mesmo tema o juiz representado pela cor verde não vote novamente junto com o juiz representado pela cor vermelha, mas sim com o juiz representado pela cor azul. Neste segundo momento, o juiz verde deve estar posicionado entre os outros dois de forma equidistante, já que votou uma vez junto com cada um. Ao mesmo tempo, os juízes que não votaram juntos em nenhuma das duas votações devem permanecer em extremos opostos. A linha que representa a primeira votação, em cor roxa, deve manter a divisão entre os juízes da mesma forma que anteriormente. E agora uma segunda linha de votação, que será representada pela cor laranja na figura 2, deve deixar isolado o juiz que votou sozinho e manter do mesmo lado os juízes que votaram juntos.

Figura 2: Exemplo de análise espacial com 2 votos e 3 votantes



Como último exemplo, imaginemos que numa terceira votação sobre outro assunto não relacionado a federalismo os juízes que antes se opunham agora votam juntos, deixando o juiz que antes estava no centro isolado na minoria. Para que a representação espacial se mantenha mais apropriada a esta situação, o mais adequado é adicionar um eixo vertical onde o juiz que foi derrotado se distancie dos outros dois, enquanto os dois vencedores se mantêm próximos um do outro neste segundo eixo. Também podemos representar esta terceira votação como uma linha, representada em amarelo na figura 3, mas desta vez na horizontal.

Figura 3: Exemplo de análise espacial com 3 votos e 3 votantes



Esse tipo de modelo projeta as preferências manifestadas através do voto em um espaço, unidimensional ou bidimensional, avaliando as similaridades e divergências entre as decisões de cada um dos votantes. Como não seria factível fazer esse processo para muitos votantes em muitas votações, foram desenvolvidas diversas técnicas, com procedimentos estatísticos distintos entre si, com o objetivo de estimar pontos ideais para votantes e votações.

É importante salientar que tal método se utiliza de votações que foram decididas de forma dividida, ou seja, não unânime. Tal critério é importante pois uma vez que se procura identificar como se dá a divergência entre votantes, a matéria julgada deve necessariamente produzir dissenso entre estes. Votações unânimes não têm como nos fornecerem informações sobre agrupamentos e divergências, dessa forma elas são desconsideradas. No caso do STF, onde a maior parte das decisões são monocráticas ou unânimes, utilizar esse método nos faria perder capacidade explicativa sobre o Tribunal como um todo. No entanto, ao utilizarmos apenas decisões majoritárias, observaríamos casos que tratam de matéria controversa, sujeita então a disputas de interpretações distintas e conflitos políticos. É mais provável que casos importantes e de maior repercussão se enquadrem nesta situação.

É necessário cuidado ao analisar a dispersão dos votantes no espaço, pois o modelo não possui capacidade de inferir o que determina essa dispersão, ou seja, qual é o fator que estrutura o voto nas dimensões espaciais. Este tipo de estimação estatística foi utilizado na Ciência Política brasileira para analisar a Câmara dos Deputados[7], Senado[8] e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88[9]. Apesar de seu uso no Brasil ser bastante recente, a literatura estadunidense utiliza fartamente esse tipo de análise há bastante tempo e de diversas formas, inclusive para sua Suprema Corte. No caso da Câmara dos Deputados e Senado, não é a ideologia que acaba sendo evidenciada no modelo, mas sim a divisão entre oposição e governo. Já na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, a ideologia seria o fator que mais teria estruturado os votos. No caso da Suprema Corte estadunidense, estudos concluíram que uma única dimensão é suficiente para explicar o comportamento dos juízes na Suprema Corte, existindo uma clara divisão entre juízes liberais e conservadores, e que em períodos recentes tal dimensão coincidiria com as indicações presidenciais feitas pelos partidos Republicano e Democrata[10]. No entanto, parte da literatura mais recente afirma que apenas uma única dimensão não seria suficiente para explicar o comportamento da Suprema Corte estadunidense, sendo necessária uma segunda dimensão que poderia estar

---

[7] Leoni (2002), Zucco (2009), Zucco e Lauderdale (2011).

[8] M. Izumi (2016) .

[9] R. Freitas, Moura, e Medeiros (2009), Medeiros (2013), Martins (2013).

[10] Grofman e Brazill (2002) e Martin e Quinn (2002) são exemplares desses estudos.

relacionada a ativismo judicial ou a uma dimensão relacionada a um contínuo entre legalismo e pragmatismo[11]. A Suprema Corte Canadense parece ser muito menos marcada ideologicamente, sem associações com as preferências dos Primeiros-ministros que indicam juízes à Corte[12]. O caso Chileno possui mais nuances, uma vez que não há polarização forte entre os membros. No entanto é possível observar que a centro-esquerda tende a votar conjuntamente, mesmo sem votar sempre em bloco. Em muitos casos salientes, mesmo aqueles tidos como ideológicos, não é possível afirmar que o comportamento dos juízes se daria em uma dimensão progressista-conservadora[13]. No que diz respeito a estimações de pontos ideais feitas para Supremas Cortes europeias[14], no caso de Espanha, Portugal e Bulgária alguns trabalhos identificam que uma única dimensão, progressista-conservador, representa bem a divisão interna dos Tribunais, e com fácil associação entre comportamento judicial e nomeação partidária. Já no caso da Estônia, ideologia e indicação presidencial não explicam as divisões internas da Corte, mas sim a propensão de aceitar os argumentos feitos pelos demandantes sobre a violação de seus direitos. Um grupo é mais propenso a conceder as ações do que outros.

Trabalhos com estimação de pontos ideais para o STF são mais recentes[15], no entanto sua aplicação tem sido crescente na área. Tais estudos chegam a resultados distintos e por vezes conflitantes, como evidenciado anteriormente. Tal incongruência pode ser ocasionada pelo fato de terem se utilizado de amostras de votações diferentes e agregação de períodos distintos de análise. Um fator que pode influenciar as conclusões discrepantes seria a utilização de períodos de análise distintos. Desposato et al. (2014), por exemplo, seleciona três períodos de análise (1990-2010, 1990-2002, 2003-2010) enquanto Ferreira e Mueller (2014) divide o período 2002-2012 em seis. Lidar com a questão temporal não é trivial. A princípio seria possível comparar em uma mesma

---

[11] Peress (2009) e Fischman e Jacobi (2016), respectivamente. Lauderdale e Clark (2012; 2014) vão além ao afirmarem que a multidimensionalidade da Suprema Corte não deve ser desprezada, uma vez que encontram variações na distribuição dos juízes ao longo do tempo e temas julgados.

[12] Alaire e Green (2009) e Green e Alarie (2008)

[13] Carroll e Tiede (2012) .

[14] Hanretty (2012, 2014, 2015), respectivamente.

[15] Leoni e Ramos (2006), Ferreira e Mueller (2014), Desposato et al. (2014), Mariano Silva (2016) e Araújo (2017).

estimação de ponto ideal votantes que não coabitaram em nenhuma votação, mas com poucos votantes isso pode se tornar problemático e existem modelos específicos para isso[16]. Outro ponto importante presente nos trabalhos e que pode ser motivo dos resultados divergentes é que cada um deles utiliza modelos distintos[17] e, como argumenta B. Lauderdale e Clark (2012) e Peress (2009), realizar estimação de pontos ideais em casos com poucos votantes pode ser problemático, pois proporcionam menos informações sobre a estrutura de votação, podendo gerar inconsistência nos pontos ideais de legisladores devido às poucas possibilidades de variação de pontos ideais das votações. O problema se agrava ainda mais se tentamos estimar mais de uma dimensão. A maioria dos trabalhos que faz estimação de pontos ideais para o STF não realiza um debate metodológico sobre as diferentes técnicas possíveis e nem sempre justifica aquela escolhida. Apesar de Carroll, Lewis, Lo, Poole, e Rosenthal (2009a) compararem dois dos principais modelos utilizados na literatura para estimação de pontos ideais e chegarem a conclusão de que, mesmo em situações com poucos votantes, não existem diferenças muito significativas entre ambos, Martins e Mariano Silva (2017) mostram, comparando diversos métodos, que a escolha da técnica tem interferido muito na interpretação dos resultados sobre o STF. Dessa forma, é necessário cuidado ao definir qual modelo é mais adequado para analisar o comportamento dos ministros pois modelos diferentes possuem pressupostos e restrições distintas, interferindo no resultado final.

Para evidenciarmos as diferenças de resultados entre os modelos e tomarmos uma decisão informada sobre qual deles utilizar no presente trabalho, realizamos estimações de pontos ideais com dados simulados. Dessa forma podemos comparar os pontos estimados por todos os modelos com os dados simulados, e medir o quanto as estimações se aproximam dos dados originais. O procedimento de simulação de dados se deu da seguinte forma. Primeiro definimos o número de votantes e de votações a serem simuladas. Como vamos analisar o STF, foi definido o número de 11 votantes e 20 votações. Este é o número minimamente razoável de votações que a literatura recomenda para realizar estimação de pontos ideais de algum indivíduo que pertença a algum colegiado. Em seguida geramos valores aleatórios de pontos ideais para os 11 votantes em duas

---

[16] Martin e Quinn (2002) e Carroll, Lewis, Lo, Poole, e Rosenthal (2009b)

[17] Dentre os 5 estudos mencionados em nota anterior foram utilizados 4 métodos diferentes: W-Nominate, Optimal Classification, Análise de Componentes Principais e modelo bayesiano de Teoria da Resposta ao Item.

dimensões e valores aleatórios para os pontos ideais das 20 votações também em duas dimensões. A partir de então é possível gerar uma matriz de votação que modelos se utilizam para gerar pontos ideais que deveriam se aproximar o máximo possível dos pontos pré-estabelecidos. Foram feitas 100 simulações comparando 6 modelos. O critério para inclusão na análise foi a disponibilidade de fácil acesso para qualquer pessoa utilizar através de pacotes estatísticos em linguagem R[18] e que permita estimar pontos ideais para votantes e votações em mais de uma dimensão. Os modelos selecionados são: W-Nominate, Optimal Classification, α-nominate, três modelos bayesianos de teoria da resposta ao item (pacotes pscl e MCMCpack), sendo um deles robusto[19] e o PCA logístico.

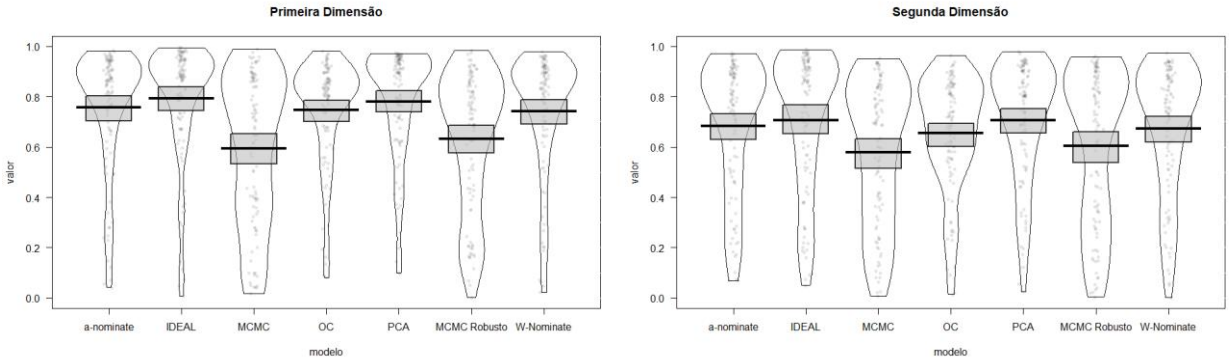
A primeira forma de avaliar os modelos é observar o quanto os pontos dos votantes estimados se aproximam dos pontos dos votantes simulados, tanto na primeira quanto na segunda dimensão. Para avaliarmos esse primeiro critério, utilizaremos a correlação entre os pontos. Tal medida avalia em que medida os pontos estimados se assemelham aos pontos estimados. O gráfico 1 apresenta a performance de cada um dos modelos ao estimar os pontos ideais a partir das 100 simulações. Cada ponto representa uma simulação, as curvas em volta das caixas mostram a distribuição dos valores da correlação em todas as simulações. A linha preta dentro da caixa representa a média do modelo e a caixa informa o intervalo de confiança da média, para que seja possível comparar a média dos modelos de forma mais segura, possibilitando-nos dizer que um modelo foi melhor que outro caso os intervalos de confiança não coincidam.

---

[18] R é um software livre para computação estatística e gráfica

[19] K. Poole, Lewis, Lo, e Carroll (2011), Poole (2000), Carroll, Lewis, Lo, Poole, e Rosenthal (2013), Clinton, Jackman, e Rivers (2004), Bafumi, Gelman, Park, e Kaplan (2005) e Landgraf e Lee (2015), respectivamente.

Gráfico 1: Correlação entre os pontos simulados e estimados

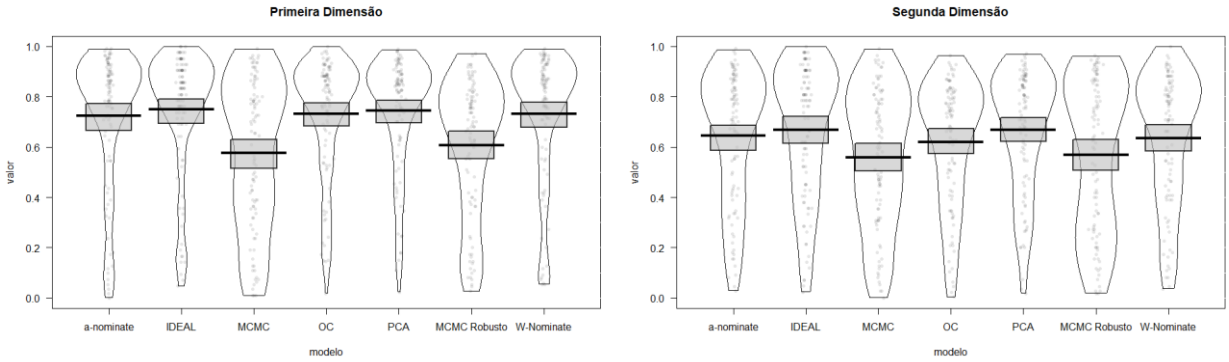


O gráfico 1 apresenta a correlação de Pearson, que mede a associação métrica entre os pontos simulados e estimados. Observando a primeira dimensão, apenas os modelos MCMC e MCMC Robusto[20] são significativamente inferiores quando comparados a todos os outros. IDEAL[21] e PCA possuem médias maiores, no entanto não são estatisticamente superiores ao α-nominate, Optimal Classification e W-Nominate. Na segunda dimensão as diferenças entre os modelos diminuem, no entanto o padrão do desempenho dos modelos se mantém. Outra forma de medir o desempenho dos pontos ideais estimados seria observar a correlação não entre os pontos em si, de forma métrica, mas entre a ordem dos pontos. Dessa forma, o que seria avaliado é, independentemente do valor absoluto dos pontos, se eles se os pontos estimados possuem o mesmo ordenamento dos pontos simulados. O gráfico 2 apresenta a correlação de Spearman, que avaliar a correlação entre a ordem dos pontos.

[20] Presentes no pacote MCMCpack

[21] Modelo bayesiano presente no pacote pscl)

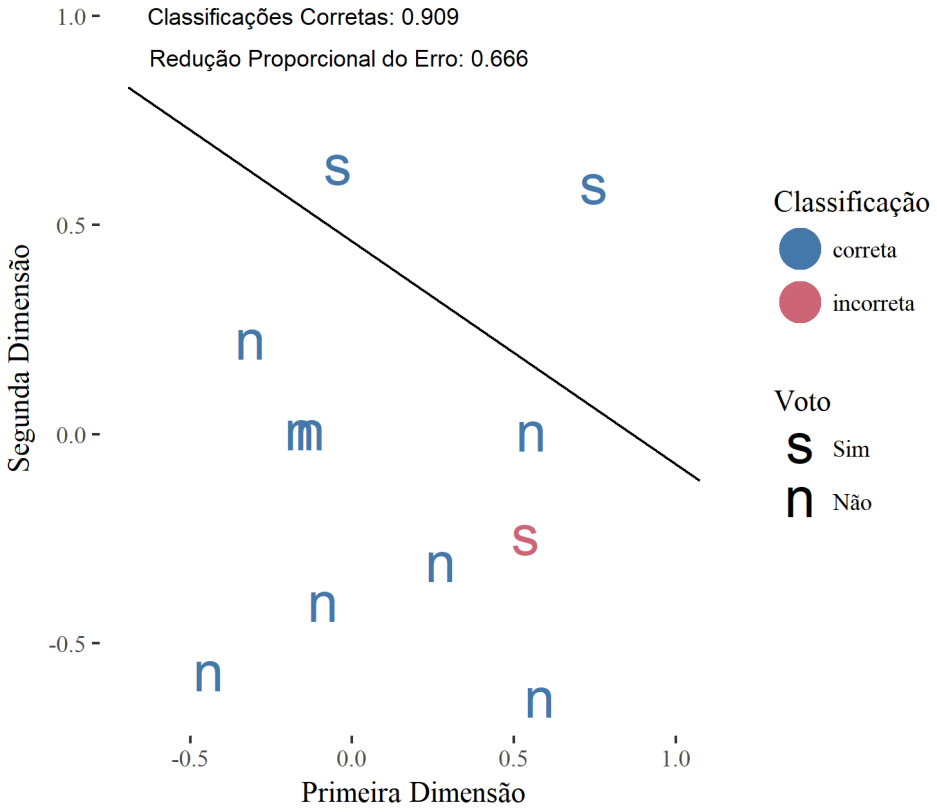
Gráfico 2: Correlação entre a ordem dos pontos simulados e estimados



O mesmo padrão se mantém: MCMC e MCMC Robusto apresentam desempenho estatisticamente inferior ao outros ao tentar recuperar a primeira dimensão. As diferenças entre os melhores modelos diminuem, tornando-os mais semelhantes.

Poole (2005) propõe duas medidas para avaliar e comparar o desempenho de modelos de pontos ideais: a porcentagem de classificações corretas e a redução proporcional do erro agregada (RPEA). Para explicar melhor o que são tais medidas e quais as diferenças entre elas, vamos utilizar um exemplo hipotético como ilustração. A figura 4 representa uma votação com 11 votantes identificados por uma letra e uma cor.

Figura 4: Exemplo para avaliação de medidas de desempenho



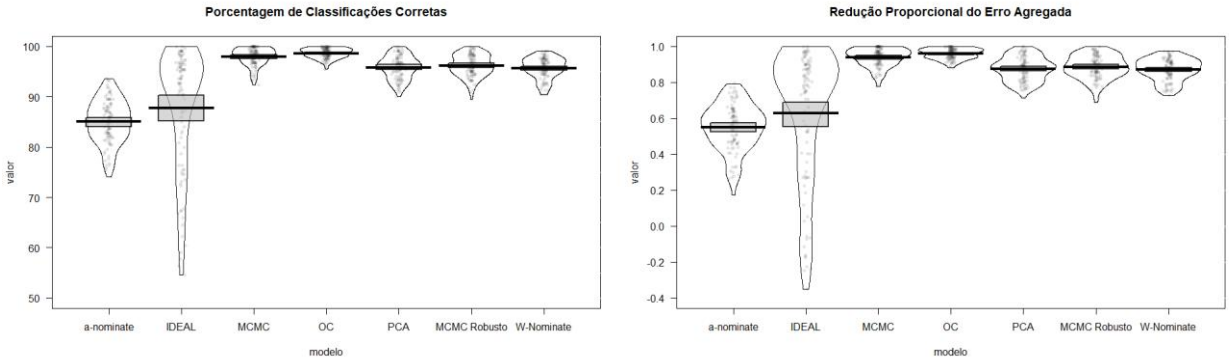
Votantes representados pela letra "s" votaram "sim" e votantes representados pela letra "n" votaram "não". O único votante representado pela cor vermelha foi o votante que foi classificado de forma errada pelo modelo, pois votou "sim" enquanto todos os outros representados no mesmo lado da votação votaram "não". Este deveria estar do outro lado da linha, juntamente com os outros que votaram "sim" e foram classificados da forma correta. Dessa forma, a porcentagem de classificação correta desta votação seria de 0.909[22]. A redução proporcional do erro (RPE) seria de 0.66[23]. Tal medida seria mais adequada e criteriosa para avaliar o desempenho dos modelos. Usando o exemplo de Armstrong et al. (2014), se em alguma votação houver uma divisão de 65-35 votos a favor de uma proposta, poderíamos classificar corretamente 65% dos votos apenas ao dizer "ingenuamente" que todos os votantes apoiarão a proposta. A redução proporcional do erro

[22] número de classificações corretas / número de votantes

[23] (votos na minoria - classificações erradas) / votos na minoria

mede o quanto o modelo melhora a classificação dos votos em relação a minoria. Voltando ao nosso exemplo hipotético da figura 4, a RPE seria de 0.66 pois classifica corretamente dois dos três votantes da minoria. A RPEA seria uma medida que agrega a RPE de cada uma das votações. O gráfico 5 apresenta o desempenho dos 6 modelos testados nestes dois critérios de medida de desempenho.

Gráfico 3: Medidas de desempenho



A diferença entre os modelos é muito mais destacada agora. O Optimal Classification possui uma porcentagem de classificação correta dos votos e uma RPEA significativamente superior aos dos outros, seguido de perto pelo MCMC. Enquanto o PCA, MCMC Robusto e W-nominate possuem desempenho muito semelhantes, IDEAL e Alpha-Nominate, que possuíam bom desempenho nos testes anteriores, apresentam agora desempenho bastante inferior. Dessa forma, considerados todos os critérios examinados, a escolha do Optimal Classification como modelo a ser utilizado parece justificada e impõe-se no presente trabalho.

O Optimal Classification é uma técnica de estimação de pontos ideais não paramétrica, ao contrário dos outros modelos testados. Seu algorítimo consiste nos seguintes passos[24]:

1. Gerar valores iniciais para os pontos ideais dos votantes a partir da decomposição em autovalores e autovetores da matriz de concordância entre os pares de votantes
2. Dado os valores dos votantes, encontrar as estimações dos vetores das votações que maximizam o número de classificações corretas.

[24] Poole (2005), p. 82

3. Dados os valores dos vetores de votações, encontrar novos valores dos pontos ideais dos votantes que maximizem o número de classificações corretas.
4. Voltar ao passo 2.

Tal processo se repete até que o número de classificações corretas se estabilize, maximizando o número de acertos. De acordo com Poole, tal técnica é consistente com dados com poucos votantes e poucas votações e uma de suas vantagens seria o fato de possuir menos pressupostos quando comparado aos modelos paramétricos de estimação de ponto ideal, tornando-o menos suscetível a problemas estatísticos de estimação.

Considerações finais

A literatura mais recente sobre o Supremo Tribunal Federal tem se debruçado sobre o comportamento individual dos ministros. Uma das questões centrais para o campo de estudos seria identificar fatores que afetam o processo decisório da Corte, seja para avaliar a independência do Tribunal frente aos demais poderes, seja para identificar variáveis que afetam o resultado final das decisões e influenciam a forma como os ministros se agrupam. As conclusões são mistas: enquanto os primeiros trabalhos não encontram relação entre o comportamento dos ministros e o partido do presidente que os indicou, trabalhos mais recentes afirmam que ministros indicados por presidentes do mesmo partido tendem a votar de forma mais coesa, com a possibilidade da trajetória profissional dos ministros ter algum papel importante em tal associação.

Para avaliar o comportamento individual dos ministros no interior do STF, propomos a utilização de técnicas estatísticas que nos possibilitam estimar pontos ideais para a realização de análises espaciais. Esse tipo de modelo projeta as preferências manifestadas através do voto em um espaço bidimensional, avaliando as similaridades e divergências entre as decisões de cada um dos votantes. A ideia subjacente de tais modelos é de que ao sabermos como um votante decide sobre um tema em específico, seria possível prever seu comportamento em relação a outras decisões, especialmente em temas semelhantes, a partir da derivação do voto anterior. Dessa forma, ao correlacionar todos os votos, seria possível estimar coordenadas para os votantes, de maneira que aqueles que votam de forma semelhante fiquem espacialmente próximos, e aqueles que votam de forma divergente fiquem espacialmente distantes.

Neste capítulo avaliamos qual das diversas técnicas de estimação de pontos ideais é mais adequada para o estudo do Supremo Tribunal Federal. Tais técnicas foram inicialmente desenvolvidas para realizar estudos para casos com muitos votantes e votações, como é o Congresso estadunidense. Em situações com poucos votantes e votações, estimar pontos ideais pode ser mais problemático pois há menos informações disponíveis para os modelos diferenciarem os indivíduos e distinguirem cada uma das votações. Para identificarmos qual das técnicas possui melhor desempenho para estimar pontos ideais para o STF, realizamos simulações para comparar em que medida cada uma delas obtém resultados que se aproximam dos dados estipulados previamente. Concluímos que o *Optimal Classification* possui melhor desempenho ao avaliarmos sua performance em resgatar os pontos ideais dos votantes, a ordem dos pontos ideais e em classificar corretamente a direção dos votos dos indivíduos, inclusive dos votantes minoritários.

CAPÍTULO 3 - A dimensionalidade do STF

Neste capítulo exploraremos a dimensionalidade do processo decisório do Supremo Tribunal Federal. A maioria dos trabalhos sobre esta Corte que utilizam técnicas de estimação de pontos ideais não justifica o número de dimensões estimadas, além de não apresentarem uma demonstração explícita e bem embasada do significado das dimensões encontradas. Através da estimação de pontos ideais utilizando votações majoritárias em julgamentos de ADI e ADPF de 1989 a 2016, identificaremos como o número de dimensões estimadas influencia o poder explicativo dos modelos, quais dimensões estruturam com maior peso o comportamento dos ministros e quais as características das ações que se identificam em cada uma das dimensões. Os dados utilizados no presente trabalho foram obtidos a partir de Mariano Silva (2017), única fonte de dados pública disponível com informações sobre ADIs e ADPFs com os votos dos ministros em cada uma das ações, tanto em decisões liminares como de mérito.

Quantas dimensões explicam o STF?

Uma das questões teóricas e metodológicas que qualquer trabalho que utilize estimação de pontos ideais precisa lidar é definir o número de dimensões que estruturam a dispersão dos pontos ideais dos votantes e interpretar o seu significado. Dimensionalidade é aqui definida como "o número de fontes separadas e substantivas de variação entre votantes"[25], ou seja, os fatores que influenciam as diferenças de comportamento dos indivíduos em análise. A dimensionalidade pode ser conhecida *a priori*, informada pela teoria ou por conhecimento substantivo prévio, ou *a posteriori* após um aprofundamento nos resultados encontrados. Dessa forma, tanto o número de dimensões a serem estimadas quanto a interpretação substantiva das dimensões devem ser explicitamente definidas e justificadas pelos autores, seja antes da realização da estimação ou posteriormente.

[25] Tradução livre de Jacoby apud Armstrong et al. (2014), p. 1

Dentre os cinco trabalhos que utilizaram estimação de pontos ideais para o estudo do Supremo Tribunal Federal, os autores lidaram com a questão de formas distintas, na maioria delas de forma pouco esclarecedora. Leoni e Ramos (2006), aparentemente, chegam à conclusão de estimar apenas uma dimensão para o STF após verificar que uma única dimensão explicaria corretamente 86% das decisões tomadas na Corte. No entanto, os autores não atribuem significado substantivo à dimensão encontrada[26]. Desposato et al. (2014) estimam duas dimensões, mesmo que em testes não apresentados tenham concluído que uma única dimensão seria suficiente para explicar o comportamento dos ministros. Estes autores afirmam que a primeira dimensão corresponderia de forma aproximada a um espectro ideológico de esquerda-direita, mas que poderia corresponder a outra dimensão de conflito judicial e determinar qual conflito seria esse fugiria do escopo do trabalho[27]. Ferreira e Mueller (2014) são os únicos a afirmarem que estimar uma segunda dimensão acrescenta informação para explicar o comportamento dos ministros, ao mesmo tempo em que desprezam adicionar uma terceira dimensão, com base no gráfico de autovalores apresentado para apenas um dos períodos estimados. Estes autores também são uns dos únicos a atribuírem sentido substantivo às dimensões estimadas, apesar de não apresentarem exatamente como chegaram a esta conclusão e ilustrarem apenas com um exemplo e citarem outros dez casos[28]. Araújo (2017) não justifica sua escolha por estimar duas dimensões para analisar o STF e afirma que as dimensões não possuem natureza ideológica, sem atribuir qualquer outro significado substantivo para as dimensões[29]. Mariano Silva (2016, 2018) também não justifica sua escolha por estimar duas dimensões, no entanto faz uma interpretação das dimensões nos períodos em que estimou pontos ideais para o STF com base em exposições qualitativas das decisões dos ministros.

O primeiro passo para estimarmos pontos ideais para o STF no presente trabalho será definir a quantidade de dimensões mais adequada para explicar o comportamento dos ministros. Poole (2005) afirma que uma das formas mais utilizadas pela literatura para indicar a

---

[26] Leoni e Ramos (2006), p 8-9

[27] Desposato et al. (2014), p. 18

[28] Ferreira e Mueller (2014), p. 12-14

[29] Araújo (2017), p. 62

dimensionalidade dos dados é um gráfico no qual podemos observar como as medidas de ajuste dos modelos variam de acordo com o número de dimensões estimadas[30]. É o que os autores da área chamam em inglês de *scree plot*. Os pacotes estatísticos feitos por Poole e Rosenthal, W-Nominate e Optimal Classification, fazem este gráfico apresentando os valores dos autovalores[31] a partir da matriz de votação que é utilizada para estimar os pontos ideais. É esse gráfico que Ferreira e Mueller (2014) apresentam para justificar a estimação de duas dimensões para o STF. No entanto, Poole (2005) salienta que em matrizes de votação com muitos *missing*, ou seja, ao analisar algum caso no qual votantes estão ausentes com frequência das votações ou em situações nas quais precisamos juntar períodos de análise muito extensos de modo que alguns votantes não conviveram com outros votantes de períodos distintos, o uso dos autovalores como medida de desempenho dos modelos não é adequado[32]. No entanto, o *scree plot* pode ser feito com qualquer outra medida de ajuste e desempenho dos modelos.

Para explorarmos quantas dimensões utilizar no presente trabalho, utilizaremos como critérios de medida de desempenho dos modelos a porcentagem de classificação correta (PCC) dos votos e a redução proporcional do erro agregada (RPEA). Como mencionado no capítulo anterior, a PCC é a porcentagem de votos que o modelo consegue classificar corretamente em dada votação, uma vez que procura dividir os votantes que decidiram em sentido diverso em lados distintos da dimensão estimada. No caso de uma votação com onze ministros em que tenha acontecido apenas um único erro de classificação do modelo, a PCC será de 90.9%, por exemplo. O Optimal Classification também dá o resultado da PCC do modelo em geral, não apenas das votações individuais. Essa medida geral é que será utilizada para avaliar o desempenho dos modelos estimados com números de dimensões diversos.

A RPEA é uma medida mais exigente, pois leva em conta tanto o número de classificações corretas quanto número de votantes na minoria. Supondo que em uma votação com onze votantes na qual a Corte se dividiu em um placar de nove contra dois ministros, se o modelo errou um único

---

[30] Poole (2005), p. 145

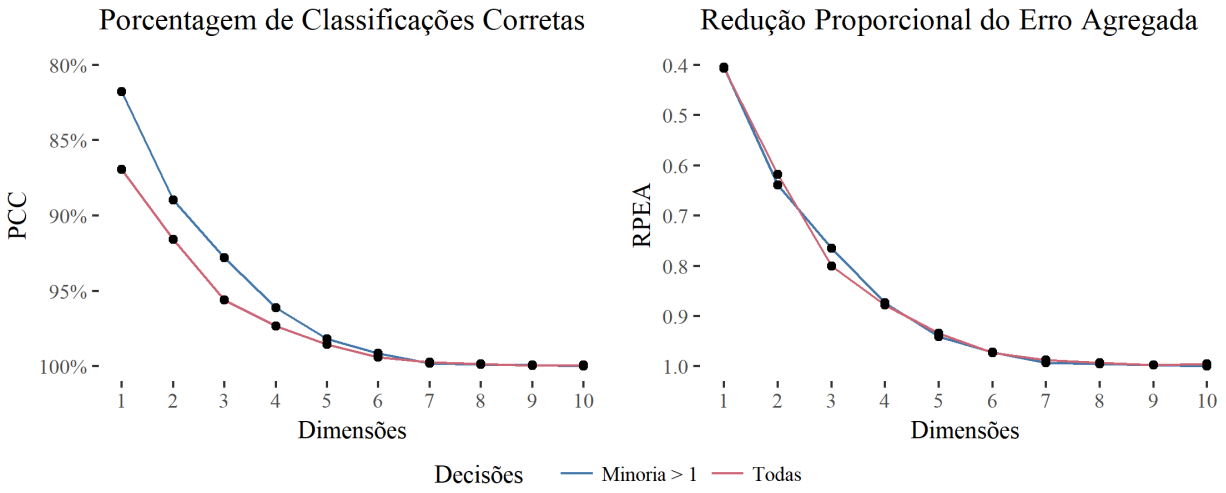
[31] Em modelos de redução de dimensionalidade, os autovalores são utilizados para medir a variância dos dados que é explicada pelas dimensões estimadas.

[32] Poole (2005), p. 151

voto, como no exemplo mencionado anteriormente, a redução proporcional do erro (RPE) será de 0.5, indicando que classificou corretamente 50% dos votos da minoria. Essa é uma medida melhor pois indica a qualidade do modelo no fator que é mais difícil de se explicar corretamente, quais são os votantes que estão na minoria. A RPEA é a medida agregada do modelo que leva em consideração a RPE em todas as votações.

Sendo assim, estimamos modelos que variam de uma a dez dimensões para dois conjuntos de dados: 1) todas as 1118 decisões majoritárias de 1989 a 2016 em ações de ADI e ADPF, tanto relativas a liminares quanto de mérito; 2) 617 decisões majoritárias nas quais a minoria possui pelo menos dois ministros. Optamos por testar estes dois conjuntos de dados pois é bem estabelecido em diversas análises sobre o STF que o ministro Marco Aurélio possui um comportamento bem peculiar: o de estar na minoria com frequência, muitas vezes sozinho. Isso pode acabar influenciando a estimação de pontos ideais de forma negativa, distorcendo as dimensões estimadas ao retratarem mais o comportamento individual do ministro do que o comportamento da Corte como um todo. Esse ponto será explorado mais adiante. O gráfico 4 mostra as medidas de desempenho dos modelos de acordo com o número de dimensões estimadas.

Gráfico 4: Medidas de desempenho por dimensões



Nota-se que o desempenho dos modelos com todas as decisões e com as decisões em que a minoria possui mais de um ministro são bastante parecidos. A diferença da redução proporcional do erro agregada ao longo das dimensões é praticamente nula. Já a porcentagem de classificações corretas apresenta diferenças pequenas quando estimadas com poucas dimensões. A informação

mais relevante do gráfico diz respeito a quantas dimensões são necessárias para explicar adequadamente o comportamento do STF. Ao analisar esse tipo de *scree plot*, Poole afirma que devemos observar o "cotovelo" do gráfico, ou seja, o momento em que adicionar uma dimensão a mais não acrescenta melhora significativa ao modelo. Definitivamente, ao contrário do que afirma Leoni e Ramos (2006), o STF não poderia ser explicado em uma única dimensão, pois adicionar uma segunda dimensão melhoraria o poder explicativo do modelo consideravelmente, principalmente quando consideramos o RPEA como critério de desempenho. Em uma escala de 0 a 1, estimar um modelo com duas dimensões melhora o RPEA em 0.2, melhorando o desempenho em quase 50%. No entanto, ao contrário do que os outros autores mencionados anteriormente fizeram, estimar apenas duas dimensões também não parece a melhor opção. Acrescentar uma terceira dimensão melhora o RPEA em pelo menos 0.17 pontos, se considerarmos o modelo com minoria maior do que 1. Ou seja, a terceira dimensão melhoraria as estimações quase na mesma proporção que a segunda dimensão melhora o modelo unidimensional.

É evidente que quanto mais dimensões acrescentarmos, melhor o poder explicativo do modelo. No entanto, adicionar mais dimensões acrescenta cada vez menos poder explicativo à análise, na mesma medida em que aumenta a complexidade para explicar o significado substantivo de uma nova dimensão menos significativa. Como salienta Armstrong et al. (2014),

> *Scree plot* é uma ferramenta de diagnóstico inestimável quando se decide o número de dimensões a estimar. No entanto, uma consideração cuidadosa do significado substantivo das dimensões recuperadas também é crítica, uma vez que é bastante comum que as dimensões (…) sejam substancialmente insignificantes, mas ainda assim proporcionem uma melhora apreciável em desempenho. Nós advertimos contra a inclusão de dimensões que parecem ser principalmente o ruído nos dados.[33]

No presente trabalho optaremos por estimar 3 dimensões para explicar o comportamento dos ministros do STF. Tal escolha se dá em função das evidências que favorecem uma hipótese de multidimensionalidade da Corte para além de duas dimensões. Optamos por não estimar mais do que três dimensões por alguns motivos. Com três dimensões o RPEA possui um valor bastante satisfatório, 0.76 e 0.8 para os modelos com decisões de minoria maior do que um único ministro

[33] Tradução livre a partir de Armstrong et al. (2014), p. 142

e com todas as decisões respectivamente. Esse valor é mais alto do que o encontrado por outros autores na análise do Congresso Nacional em diversos contextos[34].

Outro fator importante para a escolha de estimar 3 dimensões é o fato de ser impossível representar espacialmente 4 dimensões ao mesmo tempo. Tal fator é importante pois, apesar de podermos representar dimensões individualmente ou simultaneamente com outras, ao estimarmos mais de uma dimensão, diversas decisões não são explicadas de forma satisfatória por apenas uma das dimensões exclusivamente, mas sim pelo conjunto de dimensões estimadas ao mesmo tempo[35]. Dessa forma, tanto para compreendermos o sentido substantivo das dimensões como para compreender como os ministros se dividem nestas dimensões, é mais seguro que visualizemos espacialmente a representação do STF com todas as dimensões conjuntamente.

Qual é o sentido substantivo das dimensões?

Armstrong et al. (2014) afirma que "interpretar a dimensionalidade é uma espécie de arte"[36]. Não há fórmulas para tal ou maneiras estabelecidas pela literatura que nos guiem para uma forma única e correta para chegarmos a um resultado final satisfatório. A maioria dos estudos observam os pontos ideais estimados dos votantes, analisam a distribuição entre os indivíduos e procuram características que expliquem a divisão entre eles. No entanto é necessário cautela ao realizar tal interpretação. Leoni (2002), por exemplo, ao analisar a Câmara dos Deputados de 1991 a 1998, encontra pontos ideais de Deputados onde partidos de esquerda estão localizados de forma oposta aos partidos de direita. Porém o autor afirma que a dimensão explicativa não é ideologia, mas sim de oposição ou apoio ao governo. Ao analisarmos os pontos ideais dos votantes é necessário cautela para não encontrarmos correlações espúrias, ou seja, uma associação falsa entre característica dos votantes e significado substantivo da dimensão a ser explicada.

---

[34] Os menores valores de RPEA encontrados por Medeiros, Freitas, e Izumi (2013) é de 0.68 para a 53a legislatura da Câmara dos Deputados e de 0.66 para a 49a legislatura do Senado. Os maiores valores foram de 0.8 para a 51a legislatura da Câmara dos Deputados e de 0.94 para a 48a legislatura do Senado. Todos os valores correspondem a estimações com duas dimensões.

[35] Tal ponto ficará mais claro na próxima sessão

[36] Armstrong et al. (2014), p. 142

Ferreira e Mueller (2014) e Mariano Silva (2016) atribuem sentido às dimensões encontradas através da análise do conteúdo das votações, por meio da leitura dos acórdãos das decisões. Ferreira conclui que, entre 2002 e 2012, a primeira dimensão corresponderia aos interesses do governo federal na economia, enquanto a segunda dimensão diria respeito ao federalismo e autonomia dos Estados. Mariano Silva afirma que no período de 1988-1990 a divisão entre os ministros era orientada pela divisão entre consequencialistas e não-consequencialistas, isto é, uma divisão entre ministros que consideravam em suas decisões "os possíveis prejuízos aos cofres públicos, o mal maior a ser evitado pelo deferimento ou indeferimento das medidas cautelares pleiteadas"[37].

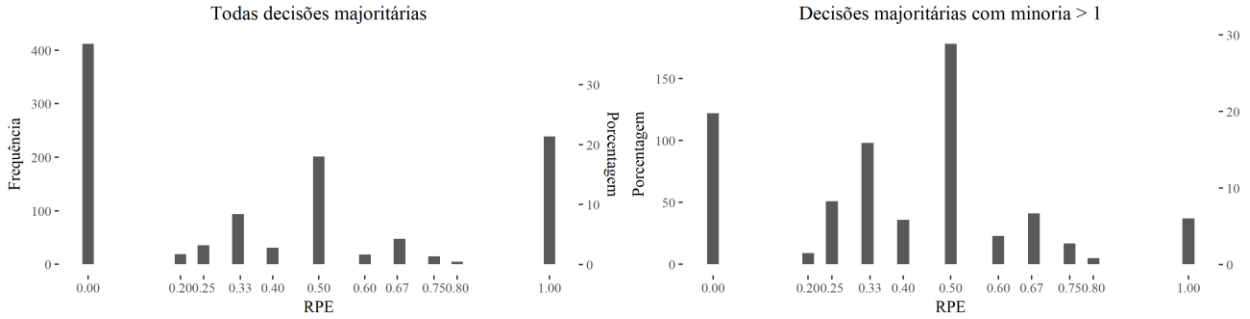
Para identificarmos o significado de cada dimensão, observaremos as características das ações que são bem explicadas por cada uma das dimensões. Utilizando a RPE como variável dependente, utilizaremos regressões lineares para verificarmos quais características das ações estão associadas a um maior poder explicativo das estimações de pontos ideais. Para identificarmos quantas decisões cada uma das dimensões explica de forma satisfatória, será estabelecido que uma decisão foi satisfatoriamente explicada pelos modelos se ela obtiver uma RPE maior que 0.5. Esse valor foi definido pois satisfaz duas condições: 1) para obter esse valor, uma votação pode ter no máximo um único voto classificado incorretamente e 2) mais da metade dos votos da minoria precisa estar classificada corretamente. Dado que o STF possui apenas onze ministros, achamos que errar a classificação de apenas um ministro, e ainda acertando mais da metade dos ministros dissidentes, é bastante razoável para algum modelo explicativo do comportamento da Corte. Esse é um critério mais exigente do que o proposto por Poole e Rosenthal, de "selecionar as votações onde o PRE (…) é maior que 50%"[38], ou seja, maior que 0.5. O gráfico 5 mostra a distribuição das decisões de acordo com o valor da redução proporcional do erro de cada uma delas.

---

[37] Mariano Silva (2016), p. 230

[38] Poole e Rosenthal APUD Leoni (2002), p. 376.

Gráfico 5: Histograma de distribuição da RPE



Destaca-se no gráfico que quando consideramos todas as decisões não majoritárias, a proporção de decisões perfeitamente classificadas pelo modelo, com RPE igual a 1, é muito maior do que no modelo onde consideramos apenas decisões com minoria maior do que 1. No primeiro modelo 21.4% das decisões são perfeitamente explicadas contra apenas 6.2% no segundo. Uma das hipóteses possíveis para tal constatação é que o comportamento do ministro Marco Aurélio afete esse resultado. Se tivéssemos que escolher uma única característica mais previsível sobre o comportamento individual dos ministros no STF, o mais provável seria dizermos que Marco Aurélio será voto divergente da maioria. É provável que os modelos de estimação de ponto ideal acabem classificando com maior facilidade as votações em que Marco Aurélio apareça como derrotado isolado. Como o próprio ministro afirma em entrevista ao projeto História Oral do Supremo,

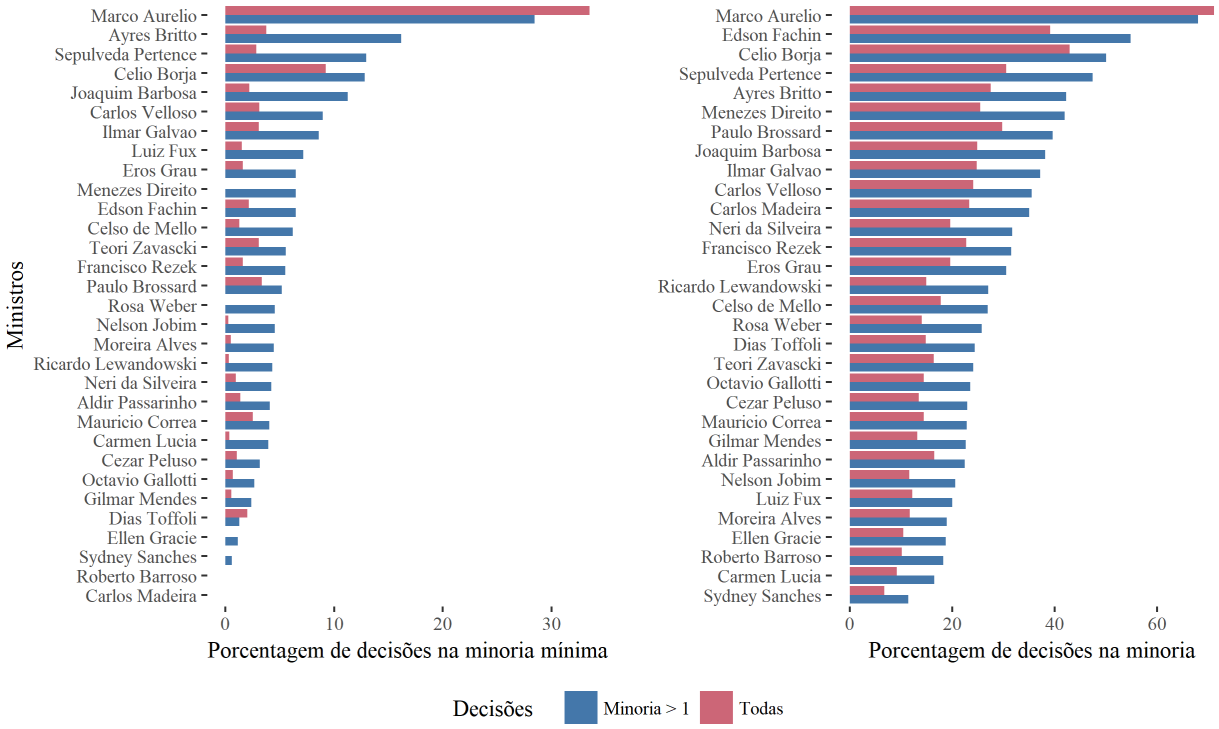
> Sou tido como um juiz irrequieto, tanto que se editou livro com o título *Marco Aurélio: vencedor e vencido*. Na bancada, pronuncio-me segundo o convencimento formado e nada mais. Costumo dizer que não ocupo cadeira voltada a relações públicas. (…) Jamais saí aborrecido do Tribunal, de uma sessão, por ter ficado vencido, sozinho, isolado. Mesmo porque não disputo nada! (…) Não disputo, muito menos, a supremacia intelectual. (…) Não busco, ao atuar em colegiado, formar na maioria. (…) Em certas matérias, não me curvo a entendimento da maioria, no que acredito discreparem da ordem jurídica. Talvez isso decorra do espírito irrequieto a que me referi.[39]

O gráfico 6 deixa esse ponto muito evidente. Quando consideramos todas as 1118 decisões não majoritárias, o ministro Marco Aurélio é derrotado em 71.1% das decisões das quais participa.

[39] Cantisano, Pereira, e Mohallem (2017), p.50, 62, 110

Mais notável ainda é que em 33.5% das decisões ele é derrotado como único voto divergente da maioria. São 341 votações das 1118, totalizando 30.5% das decisões totais. Esse comportamento acaba distorcendo a estimação de pontos ideais. Quando observamos, ainda a partir do gráfico 6, a amostra de 617 decisões na qual a minoria é maior do que 1, a diferença entre o comportamento do ministro Marco Aurélio e de outros ministros é amenizada, apesar de ainda destoar.

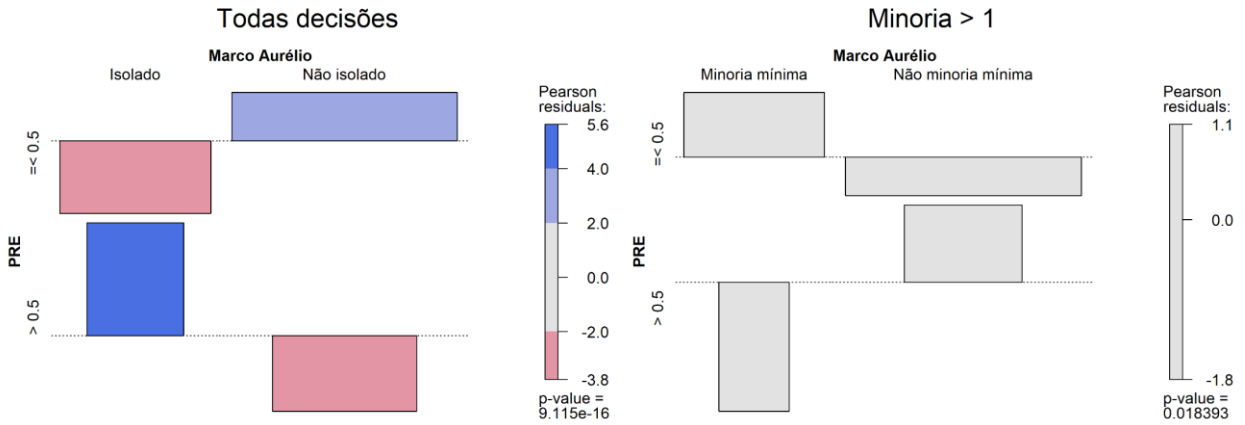
Gráfico 6: Porcentagem de decisões na minoria



Dessa forma, a primeira característica das decisões que precisamos verificar é se existe alguma associação entre uma decisão possuir o ministro Marco Aurélio como voto dissidente isolado e a decisão ser bem explicada em uma única dimensão pelos modelos. Essa é a primeira preocupação que se deve ter em mente para avaliar a qualidade e o significado substantivo das dimensões e da estimação de pontos ideais. O gráfico 7 mostra o resultado dos testes qui-quadrado de Pearson que mede essa associação. O gráfico mostra que quando consideramos a estimação de pontos ideais que utiliza todas as decisões, existe uma forte associação entre o ministro Marco Aurélio estar isolado na votação como minoria e a decisão possuir um RPE satisfatório, maior do

que 0.5, quando estimamos uma única dimensão[40]. Dessa forma, o modelo unidimensional com todas as decisões diz respeito mais sobre o comportamento individual do ministro Marco Aurélio do que sobre o comportamento geral da Corte. No entanto, quando consideramos a amostra de decisões na qual a minoria possui mais de um único ministro, as decisões que são bem explicadas estimando-se uma única dimensão possuem associação com o fato de Marco Aurélio estar presente na minoria mínima com dois ministros. Dessa forma, podemos ter a expectativa de que estimar o modelo com essa amostra seja uma boa solução de lidar com a distorção que o ministro Marco Aurélio pode causar.

Gráfico 7: Teste qui-quadrado de Pearson



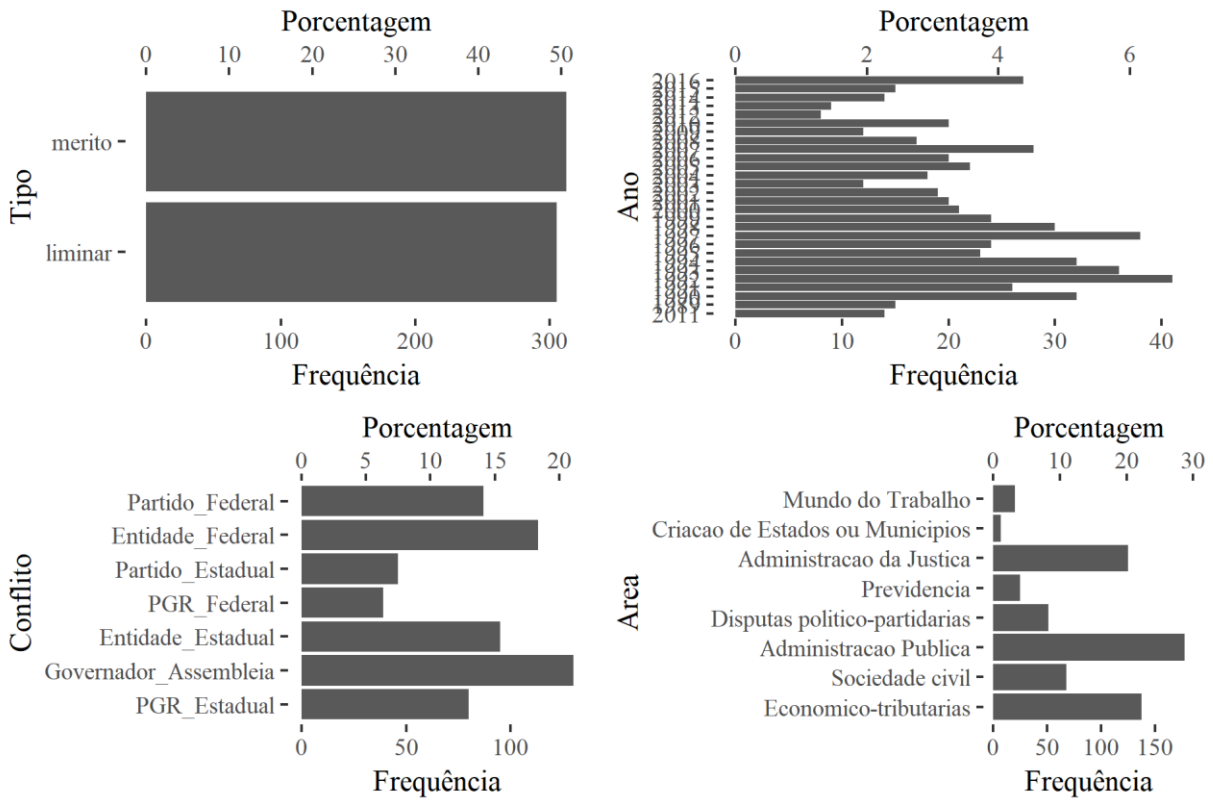
Em uma situação em que temos poucos casos, tanto no que diz respeito ao número de decisões quanto ao número de votantes, excluir votações não é desejável, no entanto se faz necessário neste caso para que não tenhamos um resultado distorcido pelo comportamento de um único ministro. Em vez de excluir o ministro Marco Aurélio, como alguns autores recomendariam, daqui em diante lidaremos apenas com estimações de pontos ideais quando a minoria possui mais de um ministro dissidente, ou seja, 617 decisões.

Para investigarmos o significado substantivo das dimensões utilizaremos regressões lineares com outras variáveis disponíveis em Mariano Silva (2017). Poderemos verificar se as

[40] Tal associação se mantém mesmo quando controlamos por outras variáveis utilizando modelos de regressão logística

dimensões descrevem melhor o comportamento dos ministros de acordo com o tipo de julgamento (liminar ou mérito) e o ano em que o julgamento foi finalizado. Utilizaremos também o banco de dados disponíveis em Canello (2016) para usarmos a variável sobre o nível federativo da norma impugnada (origem federal ou estadual). Com essa variável criamos uma terceira sobre o tipo de conflito estabelecido na ação, observando o autor da ação e a esfera da norma impugnada. Criamos sete categorias segundo as quais os autores podem ser a PGR, partidos políticos, governadores estaduais e entidade de classe, diferenciando quando questionam leis federais ou estaduais. Por fim, a última variável que será utilizada diz respeito à área temática da norma contestada (administração pública, administração da justiça, criação de estado ou município, e Econômico-tributária, sociedade civil, disputas político-partidárias, mundo do trabalho e previdência)[41]. O gráfico 8 mostra a distribuição dessas variáveis.

Gráfico 8: Distribuição das variáveis explicativas

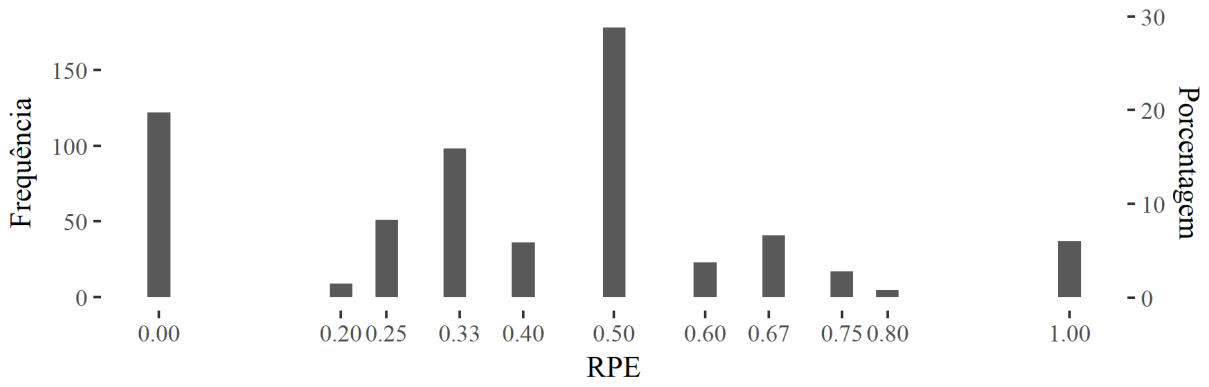


[41] Para mais detalhes sobre a categorização em área temáticas, ver Canello (2016)

Primeira dimensão

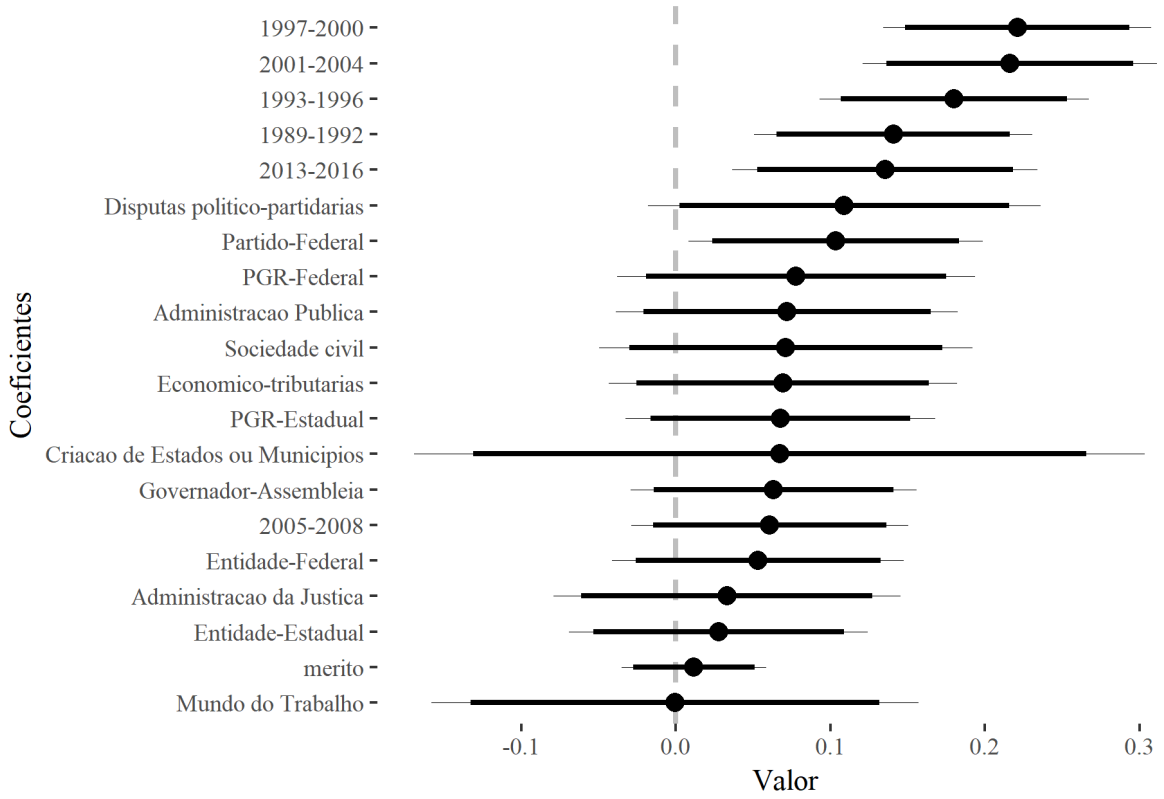
O gráfico 9 mostra a distribuição da redução proporcional do erro das decisões quando estimamos uma única dimensão. Claramente há predomínio de decisões com baixa RPE, muitas delas no valor mínimo. Isso indica que uma dimensão não explica o comportamento do STF de forma satisfatória. As decisões que definimos possuírem uma RPE satisfatória possuem valores acima de 0.5, totalizando 123 decisões, o que representa 20% do total.

Gráfico 9: Distribuição da RPE - Primeira dimensão



Para investigarmos sobre que tipo de decisões a primeira dimensão diz respeito, testaremos a relação entre as variáveis independentes mencionadas anteriormente (área temática, tipo de conflito, ano da decisão e tipo de julgamento) e a variável dependente, o valor da redução proporcional no erro. Utilizaremos regressões lineares para medir a associação entre as variáveis. Dessa forma saberemos em que medida cada uma das características da decisão afeta o valor da RPE, controlando por todas as variáveis conjuntamente. Para medirmos a influência da data de decisão sobre a RPE achamos mais adequado dividir os 28 anos de análise em 7 períodos iguais de 4 anos. Dessa forma conseguimos observar adequadamente se as decisões de algum dos períodos possuem maior tendência de serem bem explicadas pela estimação de pontos ideais. O gráfico 10 mostra o resultado das diversas regressões lineares estimadas.

Gráfico 10: Regressão linear - Primeira Dimensão



O gráfico mostra o valor dos coeficientes das variáveis com seus respectivos intervalos de confiança. A linha mais fina indica o intervalo de confiança para significância de 90% e enquanto a linha mais grossa indica o intervalo para significância de 95%. Apesar de tratarmos da significância estatística das variáveis, não devemos descartar a relevância daquelas que não possuem significância estatística, uma vez que os coeficientes podem não ser diferentes entre si[42]. As variáveis com maior significância estatística e impacto são relativas ao período em que a decisão foi tomada. Comparados com o período de referência[43], os anos de 1989 a 2004 têm maior chance de serem bem explicadas pelo modelo de estimação ideal. Os primeiros ministros indicados pelo Partido dos Trabalhadores assumem seus cargos no STF em 2003[44]. Curioso notar que as decisões de 2005 a 2012 teriam menor tendência a serem melhor explicadas pela primeira

[42] Sobre o assunto, ver Gelman e Stern (2006)

[43] No caso, o período de 2009 a 2012, que possui menor impacto positivo na RPE.

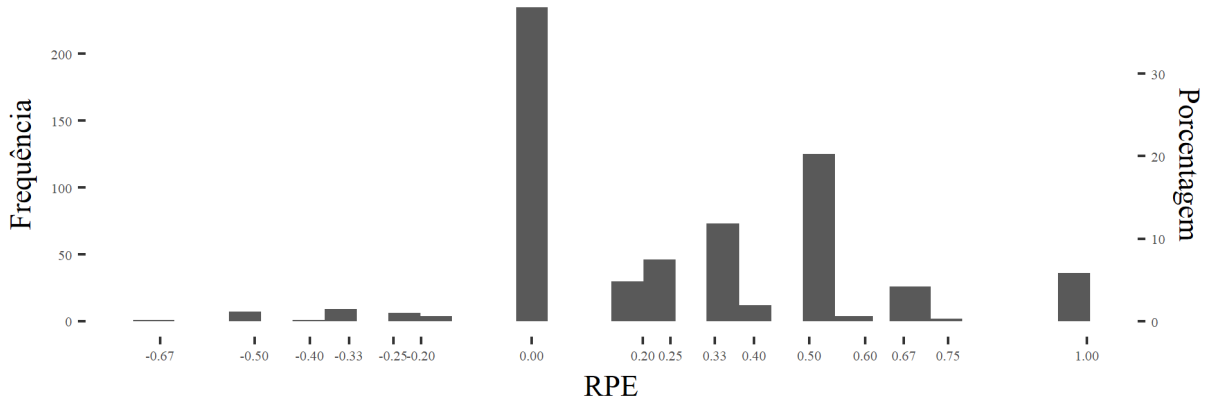
[44] Os ministros Ayres Britto, Cezar Peluso, Eros Grau e Joaquim Barbosa assumem neste período

dimensão, período este posterior a reforma do judiciário, aprovada em 30 de dezembro de 2004. Desposato et al. (2014) afirma que tal reforma interfere no comportamento do STF. Não sabemos, portanto, qual das hipóteses seria mais adequada para justificar o menor desempenho da estimação de pontos ideais para tal período. A primeira hipótese para este resultado pode ser a hipótese de que a partir das nomeações feitas pelo PT, a estimação de pontos ideais começa a ter dificuldade em classificar corretamente os votos dos novos ministros, passando a ter mais sucesso apenas no último período, de 2013 a 2016. A segunda hipótese seria a nova dinâmica no processo decisório do STF a partir da reforma do judiciário, uma vez que ministros passariam a se comportar de forma diferente a partir de novos cálculos estratégicos que passariam a influenciar suas decisões. O coeficiente de disputas político-partidárias é o único dentre as áreas temáticas que possui significância estatística, ainda que pequena. No que diz respeito ao tipo de conflito, a variável que indica decisões onde requerentes são partidos políticos contra normas federais é a única estatisticamente significante.

Segunda dimensão

Para definirmos quais decisões são explicadas de forma satisfatória exclusivamente pela segunda dimensão, selecionamos aquelas em que a diferença entre o RPE com duas dimensões e o RPE com uma só dimensão seja maior que 0.5. Este critério é mais exigente do que o sugerido por Poole, que observa quais decisões melhoram a RPE em 10%. Como queremos determinar as decisões nas quais a segunda dimensão explica o comportamento dos ministros de forma exclusiva, sem muita influência da primeira dimensão, julgamos que o critério mais exigente é o adequado para a situação. O gráfico 11 mostra a distribuição dos valores obtidos das diferenças entre as RPE.

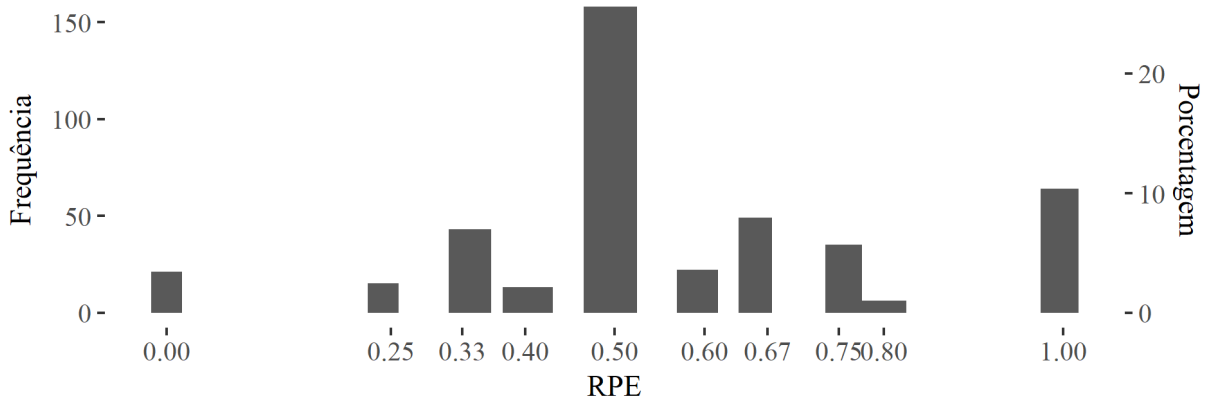
Gráfico 11: Distribuição da RPE - Segunda dimensão



Podemos ver pelo gráfico 11 que em algumas decisões, 28 delas, estimar uma segunda dimensão piora a classificação dos votos. Estas ficam com RPE negativo quando comparamos a capacidade explicativa da segunda dimensão com a primeira. Nota-se também que para 38.7% das decisões, representadas no gráfico com RPE igual a zero, adicionar uma segunda dimensão não melhora sua classificação pelo modelo de estimação de pontos ideais. As decisões que melhoram a RPE com uma segunda dimensão somam 57% do total, mas observando as decisões que possuem RPE acima de 0.5 na segunda dimensão, conclui-se que 68 decisões são classificadas de forma satisfatória pela estimação de pontos ideais exclusivamente pela segunda dimensão, representando 11% das decisões. É natural que o número de decisões explicadas exclusivamente por uma única dimensão diminua na medida em que aumentamos o número de dimensões. A primeira dimensão é sempre a principal e as dimensões seguintes diminuem seu peso explicativo gradualmente.

Definimos o número de decisões que são bem explicadas unicamente por cada uma das duas dimensões estimadas. No entanto, as duas dimensões podem não serem capazes separadamente de classificar de forma satisfatória as decisões, mas podem melhorar tais classificações quando consideradas conjuntamente. Seria o mesmo que afirmar que duas variáveis individualmente não explicam uma terceira, mas as duas variáveis conjuntamente sim. Dessa forma, observamos a redução proporcional do erro das decisões quando estimamos duas dimensões, no entanto excluídas as decisões que são explicadas pela primeira e a segunda dimensão separadamente. O gráfico 12 mostra a distribuição da RPE para estes casos.

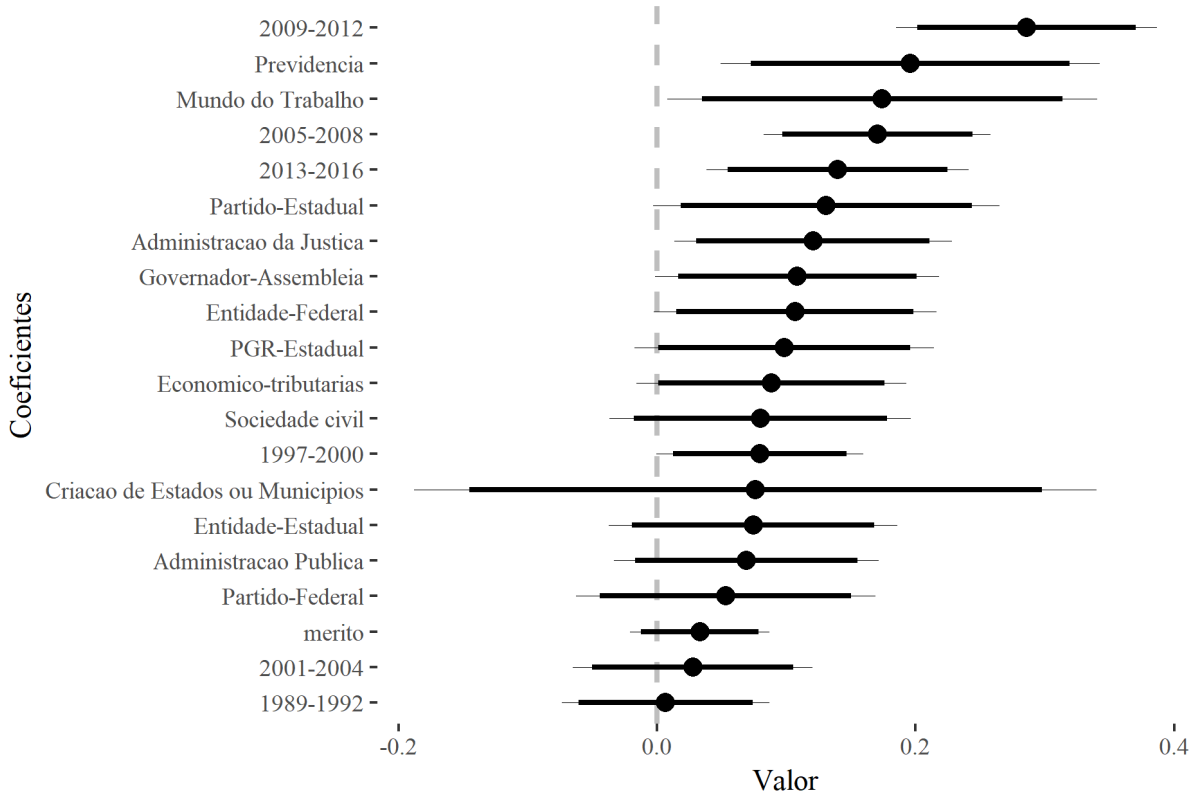
Gráfico 12: Distribuição da RPE - Primeira e segunda dimensão



Podemos observar que, quando comparamos com o gráfico 9, o número de decisões com RPE igual a zero diminui consideravelmente no gráfico 12, enquanto 10% do total de decisões são explicados perfeitamente pelas duas dimensões conjuntamente. No total são 119 decisões, 19.3% do total, que possuem mais de 0.5 de RPE, sendo assim classificadas satisfatoriamente pela estimação de pontos ideais. Cabe notar que esse número é chega quase a mesma quantidade de decisões explicadas pela primeira dimensão e quase o dobro quando comparado com as decisões explicadas somente pela segunda dimensão. Dessa forma, 310 decisões, 50% do total, são explicadas satisfatoriamente quando estimamos duas dimensões.

Para sabermos as características das decisões que são explicadas exclusivamente pela segunda dimensão, estimamos um modelo de regressão linear usando como variável dependente a RPE das ações estimadas com duas dimensões subtraindo destas o valor da RPE quando estimamos apenas uma única dimensão. Assim sabemos o poder explicativo exclusivamente da segunda dimensão em cada uma das votações. O resultado é apresentado no gráfico 13.

Gráfico 13: Regressão linear - Segunda Dimensão



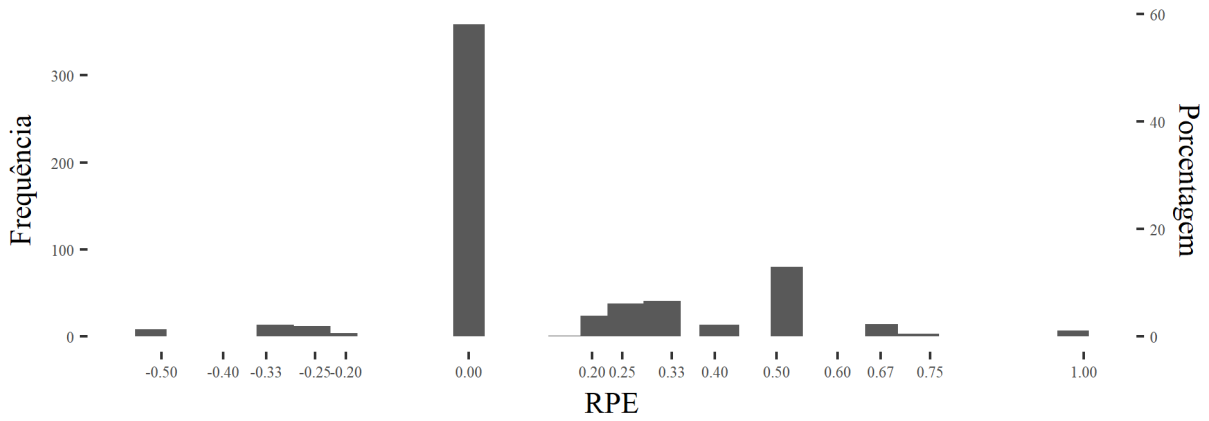
Os períodos posteriores a 2005 predominam na segunda dimensão, em oposição ao que ocorreu com a primeira dimensão. Este é o período no qual o PT consegue indicar mais ministros, tornando minoritários os ministros indicados por outros governos. Diversos coeficientes sobre área temática possuem significância estatística. Os que causam maior impacto no RPE são previdência e mundo do trabalho, dois assuntos muito próximos. Administração da justiça também é estatisticamente significante, juntamente com matérias econômico-tributárias, que possuem impacto e significância menores. Os coeficientes sobre o tipo de conflito possuem baixa significância estatística. Predominam os questionamentos a leis estaduais feitas por partidos, governadores e PGR. Entidades de classe contra leis federais é outra variável relevante.

Terceira dimensão

Assim como foi feito com a segunda dimensão, para definirmos quais decisões são explicadas exclusivamente pela terceira dimensão, observamos a diferença entre a RPE das decisões quando estimadas com três dimensões e a RPE das mesmas decisões quando estimadas

com duas dimensões. Novamente, as decisões que possuírem uma diferença superior a 0.5 serão as que satisfazem o critério para serem classificadas como explicadas de forma satisfatória pelo modelo de estimação ideal. O gráfico 14 mostra a distribuição das diferenças da RPE.

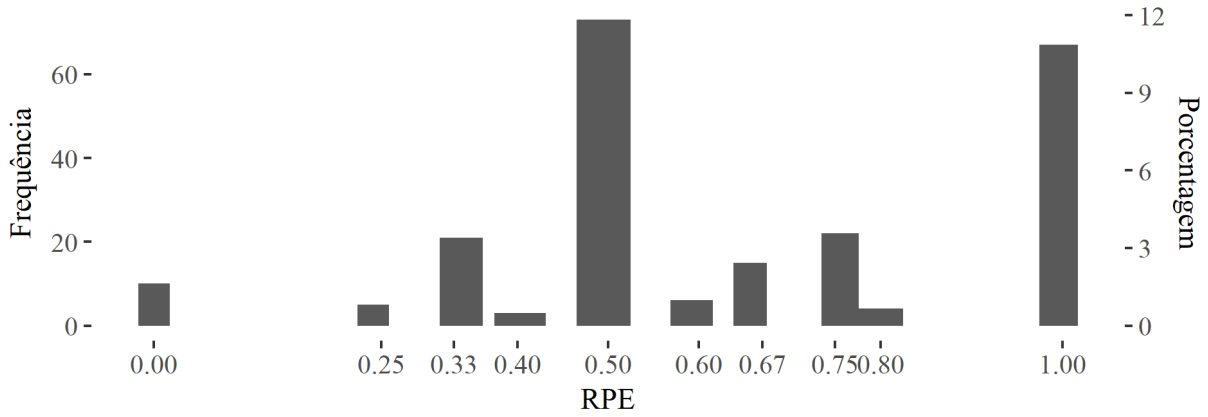
Gráfico 14: Distribuição da RPE - Terceira dimensão



Do total de decisões, 33 possuem redução proporcional do erro negativa, indicando uma piora no desempenho de classificação dos votos. A proporção de decisões que não possuem diferença de desempenho explicativo ao adicionar a terceira dimensão é de 56.4%, enquanto 38.2% das decisões são beneficiadas com a melhora na RPE. No entanto apenas 24 decisões possuem RPE acima de 0.5, indicando que somente 3.88% das decisões são explicadas de forma exclusiva pela terceira dimensão.

Apesar da terceira dimensão explicar por si só poucas decisões, ela pode auxiliar a primeira e a segunda dimensão a explicarem decisões de forma conjunta, assim como a segunda dimensão explicou uma boa parcela de decisões em conjunto com a primeira. Para isso, observaremos a redução proporcional do erro das decisões quando estimamos três dimensões, no entanto excluídas as decisões que são explicadas pela primeira, a segunda dimensão e a terceira separadamente, além daquelas explicadas pela primeira e segunda conjuntamente. O gráfico 15 mostra a distribuição da RPE.

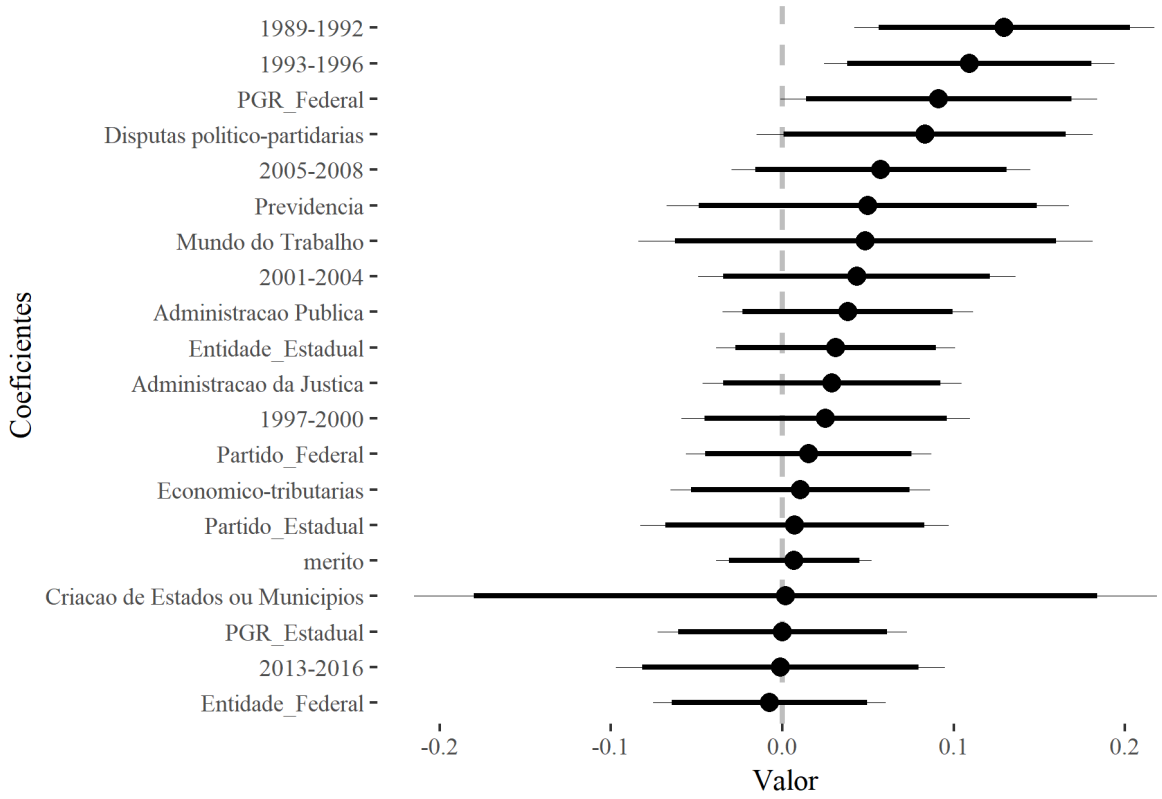
Gráfico 15: Distribuição da RPE - Primeira, segunda e terceira dimensão



Comparando com o gráfico 12, observamos que a proporção de decisões com RPE igual a 1 aumenta consideravelmente ao mesmo tempo em que as com RPE igual a 0 diminui de forma significativa no gráfico 15. Cerca de 14.4% do total de decisões são explicados perfeitamente pelas três dimensões conjuntamente, e 114 decisões, 18.5% do total, possuem mais de 0.5 de RPE, sendo assim classificadas satisfatoriamente pela estimação de pontos ideais. Esse número é próximo do que a primeira e a segunda dimensão conseguem explicar conjuntamente, o que explicita o fato de que uma terceira dimensão contribui significativamente para a compreensão do comportamento dos ministros do STF. Dessa forma, somando-se todas as decisões que são bem explicadas quando estimamos 3 dimensões, totaliza-se 448 decisões, 72.6% do total.

O gráfico 16 mostra o resultado da regressão linear com as características das decisões que afetam positivamente a RPE na terceira dimensão.

Gráfico 16: Regressão linear - Terceira dimensão



Coeficientes que dizem respeito a períodos ainda são os com maior efeito na RPE. O período de 1989 a 1996 é o que possui significância estatística e maior impacto. A outra única variável estatisticamente significante é a que indica decisões de autoria da PGR questionando leis federais. Este é o modelo com menos variáveis significantes, e com efeitos menores sobre a RPE. Uma possível explicação talvez seja a dificuldade de identificar fatores que melhorem a RPE por meio de uma dimensão que possui menor impacto no total de decisões.

Considerações finais

Neste capítulo exploramos a dimensionalidade da divisão entre os ministros do Supremo Tribunal Federal nos julgamentos de ADIns e ADPFs. Identificamos que estimar três dimensões é mais adequado para descrever o conflito na Corte, ao contrário de trabalhos anteriores que estimam uma única ou duas dimensões. Estimar mais do que três dimensões nos trariam dificuldades de visualizar graficamente os resultados, ao mesmo tempo em que proporcionaria um incremento tímido do poder explicativo das estimações.

A primeira dimensão classificaria com maior sucesso as decisões anteriores a 2005, período no qual a Corte possuía menos nomeações feitas pelo PT. Isso pode ser um indicativo de que de 2004 a 2012 a estimação de pontos ideais tem dificuldade de classificar os ministros indicados por Lula e Dilma ao estimarmos apenas uma única dimensão. No próximo capítulo exploraremos esta questão. No que diz respeito à área temática da ação, a primeira dimensão classificaria melhor ações que dizem respeito a disputas político-partidárias. Essa dimensão explicaria melhor também ações que questionam leis federais e possuem partidos políticos como requerentes[45].

A segunda dimensão classifica melhor decisões tomadas a partir de 2005, período com menos ministros indicados pelos militares fazendo parte da Corte. No que diz respeito ao tipo de conflito, decisões sobre ações que questionam leis estaduais (seja como requerente partidos políticos, governadores ou PGR) possuem maior tendência de serem bem explicadas, juntamente com decisões de ações na quais entidades de classe questionam leis federais. Diversas áreas temáticas se destacam nessa dimensão, sendo as mais relevantes as relativas a previdência[46], mundo do trabalho[47], administração da justiça[48] e econômico-tributárias[49].

A terceira dimensão classifica melhor o período de 1989 a 1996, período no qual FHC ainda não chegou a nomear ministros, predominando os nomeados pelos militares, PMDB e PRN. Assim como na primeira dimensão, a área temática melhor explicada é relativa a disputas político-partidárias. No que diz respeito ao tipo de conflito, as ações nas quais a PGR questiona leis federais é que se destacam nesta dimensão[50].

---

[45] As decisões de mérito das ADIns 956, 1635 e decisão liminar da ADI 958 seriam exemplos de decisões que possuem todas essas características

[46] As decisões de mérito das ADIns 2189, 3104, 3138, 4291, 4420, 4876 são exemplos

[47] Por exemplo, as decisões de mérito das ADIns 238 e 4375, e a decisão liminar da ADPF 151.

[48] Decisões de mérito da ADIns 1916, 2797, 3522, 3660, 3854, 3916 e 4303, por exemplo

[49] Decisão liminar das ADIns 2256, 3322, de merito das ADIns 2386, 3590, 4425 e decisão liminar da ADPF 77 são exemplos

[50] As decisões liminares das ADIns 371, 678, 703, 792, 833 e 999 são exemplos de decisões relativas a disputas político partidárias, e as decisões liminares das ADIns 200, 492, 609, 736, 959, 1040 e 1056 são exemplos de decisões relativas a ações de autoria da PGR contra leis federais

CAPÍTULO 4 - A divisão dos ministros do STF

No presente capítulo analisaremos como os ministros do STF se dividem nas três dimensões estimadas no capítulo anterior. Observaremos se e em que medida as divergências entre os juízes estão relacionadas com as características individuais dos mesmos, seja o partido pelos quais foram indicados à Corte (fator que a maior parte da literatura procura investigar), sejam características da trajetória profissional, sejam outras classificações utilizadas pela literatura para diferenciar o comportamento dos ministros.

Nossa hipótese de trabalho se insere em uma lacuna dos trabalhos anteriores, e dialoga com os achados de Oliveira (2012a), Desposato et al. (2014) e Mariano Silva (2016). A hipótese principal é de que existe uma influência da indicação presidencial no comportamento dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, haveria uma divisão da Corte entre os ministros nomeados por diferentes partidos. Não apenas haveria uma divisão entre ministros indicados pelo PT, como Oliveira e Desposato encontraram, como também seria possível identificar divisão entre ministros de outros partidos, como indica Mariano Silva.

A hipótese secundária seria que as trajetórias profissionais dos ministros também influenciam em sua forma de decidir, sendo possível, portanto, identificar divisões entre os ministros a partir desta variável. Uma vez que Oliveira (2011) encontra resultados de que ministros com carreira na magistratura possuem menor tendência a votar pelo deferimento de uma ação, e que em períodos com menor número de magistrados na Corte a chance de haver decisões unânimes no STF é menor (Oliveira, 2012a), é de se esperar que as carreiras profissionais dos ministros também possam estar relacionadas a divisões no interior do STF.

Nas próximas seções descreveremos como a literatura tem tratado a classificação da trajetória profissional dos ministros do STF e investigaremos, por meio da estimação de pontos ideais, como os ministros se dividem nos julgamentos majoritários, procurando observar quais características dos ministros nos ajudam a explicar seu comportamento.

Trajetória profissional dos ministros do STF

A literatura sobre o poder judiciário mais próxima da sociologia das profissões investigou como se deu a construção da ideologia profissional no campo jurídico e quais são suas características, por meio da análise das características sociodemográficas da magistratura e de sua ocupação nas instituições judicias[51]. Em análises sobre a trajetória profissional dos ministros do STF, a preocupação central está na avaliação da autonomia do tribunal frente às elites políticas. A diminuição na proporção de ministros com trajetória profissional dentro da política seria uma resposta ao fortalecimento do Tribunal, como forma de legitimá-lo[52]. No entanto, considerando a heterogeneidade de atuação profissional dentro das carreiras jurídicas, certas trajetórias teriam maior capital político para assumirem cadeiras no STF, principalmente as que ocupam posições que possibilitam uma atuação política corporativa (Almeida, 2010, 2014; Fontainha, Santos, e Oliveira, 2017).

No entanto, talvez por ser um campo de estudos de crescimento muito recente, faltam esforços para uma integração entre a literatura sobre a trajetória profissional dos ministros e sobre seu comportamento individual no interior do STF. Predominam estudos sobre a associação entre o partido pelo qual os ministros foram indicados e suas votações, mas suas características profissionais são pouco consideradas pela literatura. Notável exceção é o trabalho de Oliveira (2008, 2011, 2012a, 2012b, 2017).

A autora, ao longo de seus trabalhos, procura identificar uma combinação de fatores que influenciam o comportamento do STF e de seus ministros individualmente. Oliveira afirma que a partir das nomeações feitas por Lula, o STF ficou menos coeso, com um maior número de decisões majoritárias. Ela identifica que quanto menor o número de magistrados na Corte, menor a coesão interna no Tribunal. Dessa forma, as indicações feitas pelo PT teriam diminuído o número de ministros com carreira na judiciário e contribuído para uma menor coesão na Corte. Isso seria explicado pelo fato de que ministros com carreira no Judiciário possuiriam uma tendência menor de votar pela inconstitucionalidade das leis em julgamento. No trabalho em que analisa apenas as

---

[51] Bonelli (2002), Vianna, Carvalho, Melo, e Burgos (1997)

[52] Santos e Da Ros (2008) e Da Ros (2012)

decisões nas quais a Corte se divide de maneira mais acentuada, Oliveira afirma que é possível identificar também que ministros com experiência no poder Judiciário possuem maior probabilidade de votarem juntos. É a partir dos achados de Oliveira que acreditamos que, para além dos casos em que a Corte se divide de forma acirrada, seja possível encontrar divisão entre ministros com carreiras profissionais distintas.

Os dados que utilizaremos sobre a trajetória profissional dos ministros são os mesmos utilizados por Oliveira. A tabela 1 apresenta as informações para cada um dos juízes.

Tabela 1: Informações sobre os ministros do STF

Ministro	Presidente	Partido	Filosofia	Ideologia	Judiciario	Ministerio Publico	Politica
Moreira Alves	Geisel	Militares	Tecnico	Conservador	Nao	Sim	Sim
Neri da Silveira	Figueiredo	Militares	Tecnico	Conservador	Sim	Nao	Nao
Aldir Passarinho	Figueiredo	Militares	Tecnico	NA	Sim	Nao	Sim
Sydney Sanches	Figueiredo	Militares	Tecnico	Conservador	Sim	Nao	Nao
Octavio Gallotti	Figueiredo	Militares	Tecnico	Conservador	Nao	Sim	Nao
Carlos Madeira	Sarney	PMDB	Tecnico	NA	Sim	Nao	Nao
Celio Borja	Sarney	PMDB	Politico	NA	Nao	Nao	Sim
Paulo Brossard	Sarney	PMDB	Politico	Progressista	Nao	Nao	Sim
Sepulveda Pertence	Sarney	PMDB	Politico	Progressista	Nao	Sim	Nao
Celso de Mello	Sarney	PMDB	Tecnico	Conservador	Nao	Sim	Sim
Carlos Velloso	Collor	PRN	Tecnico	Progressista	Sim	Sim	Nao
Marco Aurelio	Collor	PRN	Politico	Conservador	Sim	Sim	Nao
Ilmar Galvao	Collor	PRN	Tecnico	Progressista	Sim	Nao	Nao
Francisco Rezek	Collor	PRN	Politico	Progressista	Nao	Sim	Sim
Mauricio Correa	Itamar	PMDB	Tecnico	Conservador	Nao	Nao	Sim
Nelson Jobim	FHC	PSDB	Politico	Progressista	Nao	Nao	Sim
Ellen Gracie	FHC	PSDB	Tecnico	Conservador	Sim	Sim	Nao
Gilmar Mendes	FHC	PSDB	Tecnico	Conservador	Nao	Sim	Sim
Ayres Britto	Lula	PT	Politico	Progressista	Nao	Nao	Sim

Ministro	Presidente	Partido	Filosofia	Ideologia	Judiciario	Ministerio Publico	Politica
Cezar Peluso	Lula	PT	Tecnico	Conservador	Sim	Nao	Nao
Joaquim Barbosa	Lula	PT	Politico	Progressista	Nao	Sim	Nao
Eros Grau	Lula	PT	Tecnico	Progressista	Nao	Nao	Nao
Ricardo Lewandowski	Lula	PT	Tecnico	Progressista	Sim	Nao	Sim
Carmen Lucia	Lula	PT	Tecnico	Progressista	Nao	Nao	Nao
Menezes Direito	Lula	PT	Tecnico	Conservador	Sim	Nao	Sim
Dias Toffoli	Lula	PT	Politico	Progressista	Nao	Nao	Sim
Luiz Fux	Dilma	PT	Tecnico	Conservador	Sim	Sim	Nao
Rosa Weber	Dilma	PT	Tecnico	Progressista	Sim	Nao	Nao
Teori Zavascki	Dilma	PT	Tecnico	Conservador	Sim	Nao	Nao
Roberto Barroso	Dilma	PT	Tecnico	Progressista	Nao	Nao	Nao
Edson Fachin	Dilma	PT	NA	NA	Nao	Nao	Nao

Nota:

Elaborado a partir de Oliveira (2014, 2012, 2011,2008)

A tabela foi organizada a partir dos dados apresentados em diversos trabalhos por Oliveira[53]. Mantivemos informações dos ministros que participaram de pelo menos 20 votações majoritárias nas quais a minoria foi constituída por ao menos dois ministros, como especificado no capítulo anterior. Além das informações de trajetória profissional no Judiciário e no Ministério

[53] Para organizar os dados de toda a tabela, foi necessário coletar as informações que constavam em diversos trabalhos de Oliveira, uma vez que cada um deles diz respeito a um período de análise diferente sobre o STF, contando com ministros diferentes em trabalhos distintos. A referência principal para organizar a tabela foi o trabalho mais recente onde tais dados são apresentados (Oliveira, 2014). A partir de então foi necessário observar os trabalhos anteriores para preencher os dados de ministros que não faziam parte do escopo da análise deste trabalho, mas que foram analisados anteriormente por ela (Oliveira, 2008, 2011, 2012b). Quando nos deparamos com informações discrepantes sobre os ministros, mantivemos as informações do trabalho mais recente. No entanto, para as variáveis *filosofia* e *ideologia* existem alguns ministros que não foram classificados pela autora em nenhum dos trabalhos. As informações sobre a trajetória profissional de Edson Fachin foram inseridas por mim, uma vez que a autora não chega a analisar o comportamento deste ministro em seus trabalhos.

Público, Oliveira classifica a experiência dos ministros na política de acordo com a passagem destes por cargos políticos, sejam estes ocupados por indicação do poder Executivo ou conquistados eleitoralmente. A autora também classifica os ministros de acordo com a filosofia e ideologia que possuem. Segundo Oliveira, "a ideologia judicial teria a ver com valores pessoais e atitudes políticas – ou seja, com a tendência de um juiz individual manter percepções consistentes sobre o escopo e o propósito adequado do papel do governo na sociedade"[54], permitindo classificá-los como progressistas ou conservadores. A filosofia judicial "tem a ver com a forma como o juiz interpreta e aplica o seu poder de revisão judicial na sua atividade interpretativa, num sentido de expansão ou restrição de direitos. Aqui utilizamos técnico (significando restritivo ou autocontido) x político (significando ativista)"[55]. Para os ministros nomeados de 2004 em diante, a partir da nomeação de Eros Grau, a classificação foi feita com base na leitura de reportagens da Folha de São Paulo. Para os ministros anteriores, Oliveira utilizou a classificação elaborada em trabalhos anteriores. Em Oliveira (2011) a autora identifica a filosofia judicial dos ministros a partir da análise das votações em ADIns não-unânimes, classificando o sentido do voto dos ministros como técnico ou político, enquadrando-os na classificação predominante[56].

Para termos uma ideia melhor de como a composição do Tribunal variou ao longo do tempo, o gráfico 17 mostra a oscilação das características dos ministros a cada mudança na composição do STF.

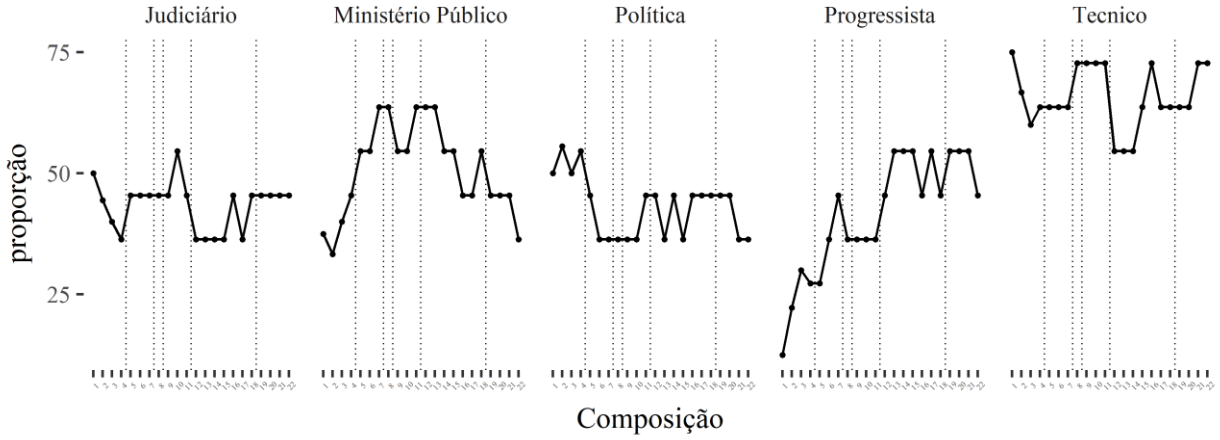
---

[54] Oliveira (2014), p. 12

[55] Oliveira (2014), p. 13

[56] A exceção é Nelson Jobim, que através da análise dos votos pela autora seria técnico, no entanto foi classificado como político, levando-se em consideração a percepção da imprensa sobre o ministro

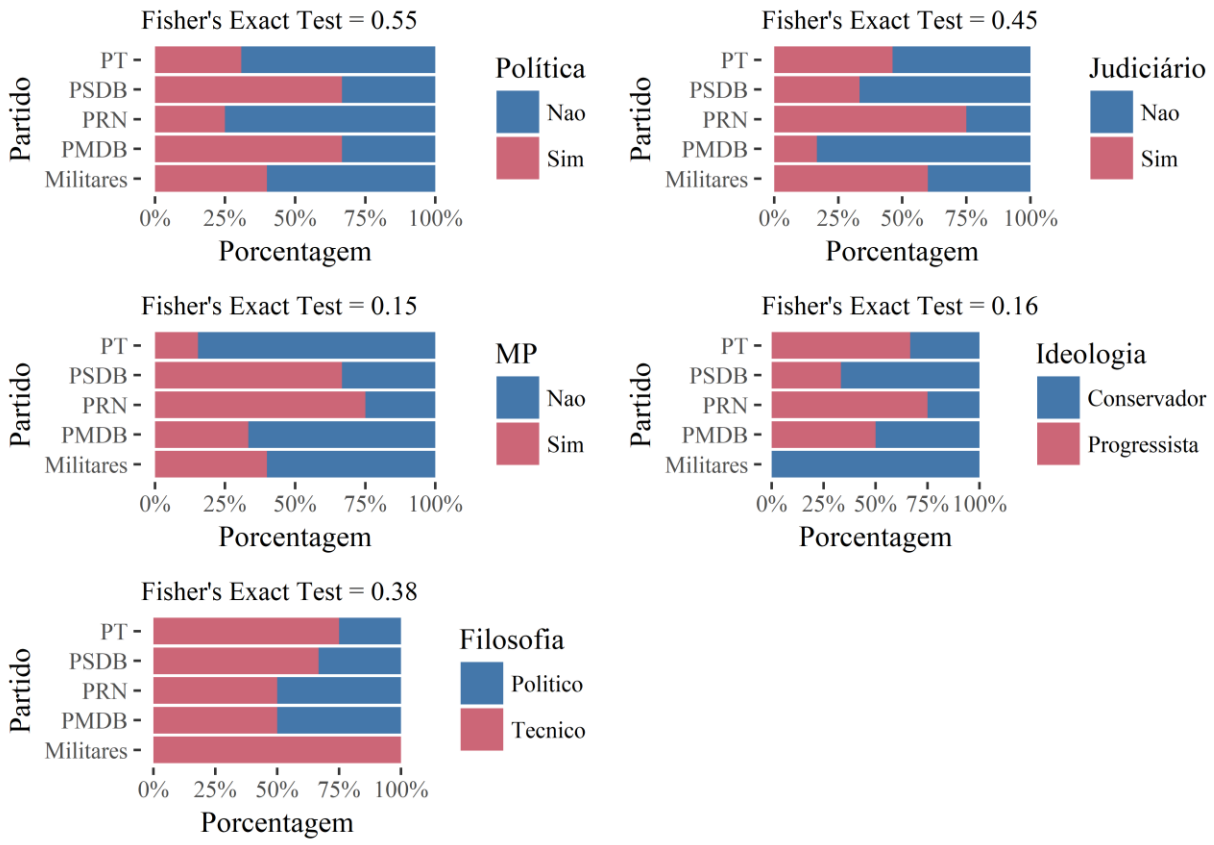
Gráfico 17: Características dos ministros do STF de Sarney a Dilma



As linhas pontilhadas verticais representam mudança na Presidência da República. Podemos observar que após as primeiras indicações de Lula ao STF, a proporção de ministros com experiência no Judiciário diminui, mas sem diferença muito significativa pois a diferença é de apenas um ministro sem tal experiência. É justamente esse período que Oliveira (2012a) analisa em seu trabalho. No entanto, posteriormente a proporção de ministros que vem da magistratura volta a aumentar com a última nomeação de Lula e se mantém estável no governo Dilma. Nas primeiras indicações feitas pelo governo Lula também diminuem o número de ministros classificados como técnicos, voltando a atingir as proporções anteriores a partir da indicação de Carmen Lúcia. No que diz respeito a trajetória profissional na política, há certa estabilidade durante todo o período a partir das nomeações feitas por Collor. A oscilação existente diz respeito a diferença de apenas um ministro. Os gráficos sobre ministros com experiência no Ministério Público e progressistas mostram tendências particulares sobre as nomeações feitas pelo PT. As primeiras indicações de Lula mantêm a maior proporção de ministros provenientes do Ministério Público no STF, mas até a última nomeação de Dilma a tendência foi de queda. O contrário ocorreu com ministros progressistas. Nos governos Lula e Dilma a Corte atinge a maior proporção de ministros com tal característica.

No entanto, não podemos afirmar que tais tendências resultem em diferenças significativas entre os padrões de indicações ao STF feitas por cada um dos partidos que ocuparam a Presidência da República. O gráfico 18 nos mostra a associação entre partido e características dos ministros indicados.

Gráfico 18: Associação entre partido e características dos ministros

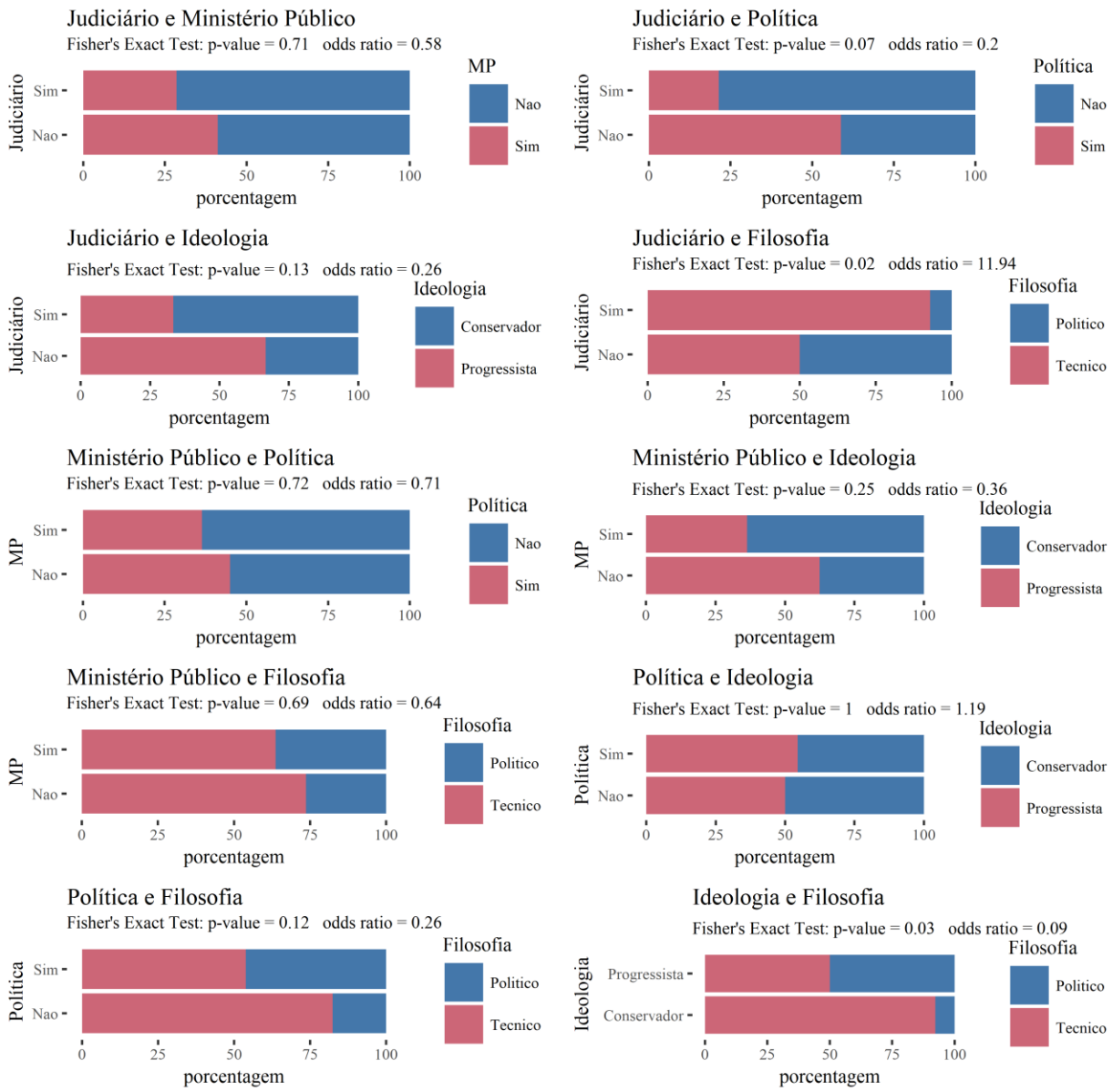


Apesar do PT ter a tendência de indicar menos ministros com experiência no Ministério Público, em contraste com o PSDB e PRN, e dos militares terem indicado apenas ministros conservadores, em contraste com a maior proporção de progressistas indicados por PT e PRN, nenhuma das associações é estatisticamente significante de acordo com o teste exato de Fisher[57]. Não podemos afirmar com certeza, portanto, que partidos distintos indicam ministros com características distintas, apesar das tendências que surgem nos dados.

Podemos verificar também a associação entre as características dos ministros. É o que o gráfico 19 apresenta.

[57] Este teste é similar ao teste de qui-quadrado, que tem como objetivo testar a associação entre duas variáveis categóricas, no entanto é mais adequado para amostras pequenas, como é o caso do número de ministros indicados ao STF

Gráfico 19: Associação entre características dos ministros



Por meio do gráfico 19 observamos que dois pares de características apresentam associação estatisticamente significante. O primeiro par é ideologia e filosofia. Conservadores possuem alta tendência de serem juízes técnicos. O único ministro classificado como conservador e político/ativista é Marco Aurélio. O segundo par de características seria experiência profissional no Judiciário e filosofia. Ministros que vieram da magistratura tendem a serem técnicos/restritivos. Novamente, o único ministro proveniente do Judiciário com comportamento político/ativista é Marco Aurélio. Isso corrobora os achados de Oliveira (2011) a respeito da menor chance de

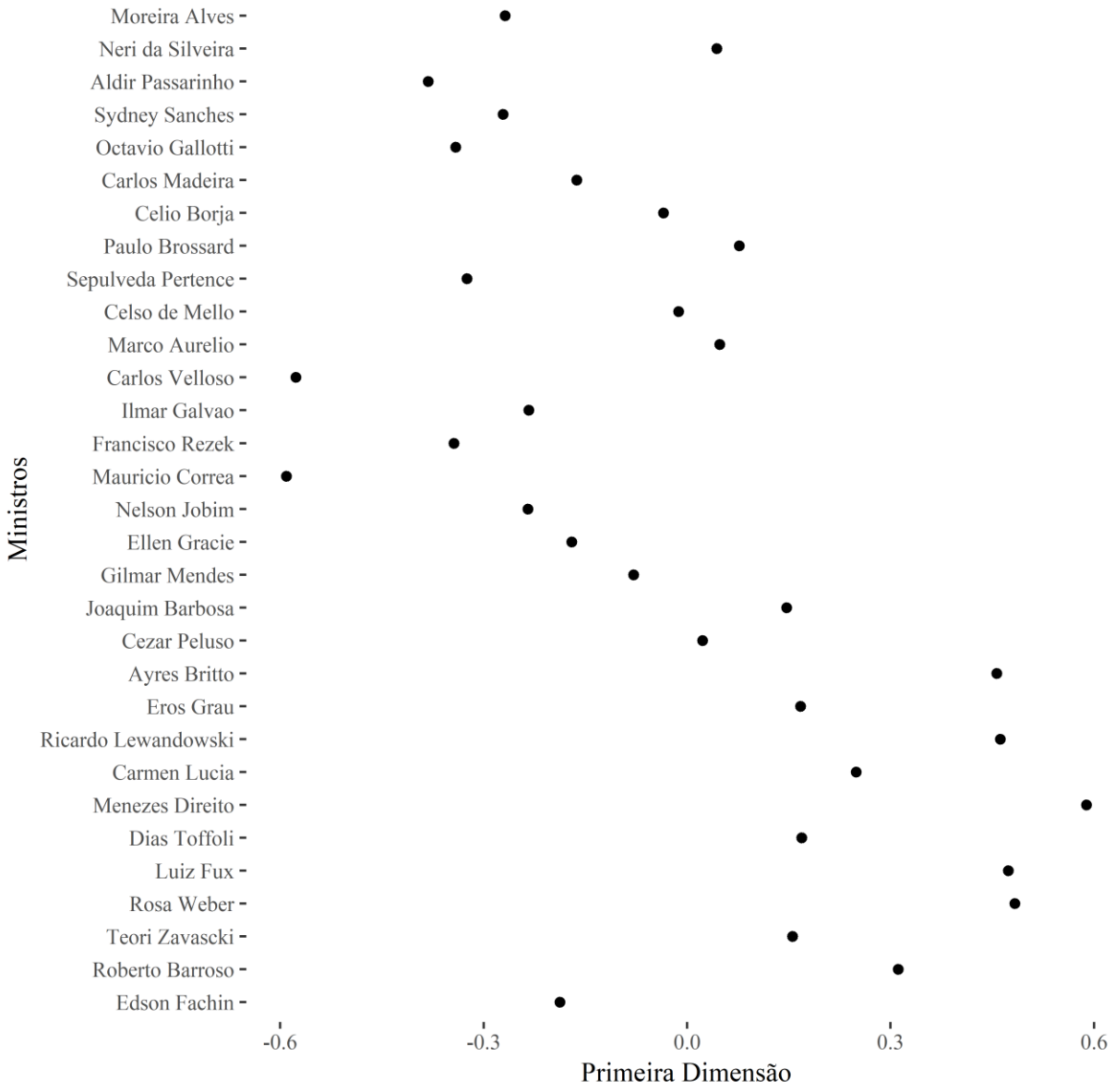
concessão de pedidos em ADIns por parte de ministros oriundos do Judiciário, por serem menos ativistas e mais técnicos.

Como os ministros se dividem?

Por meio da estimação de pontos ideais utilizando a técnica *Optimal Classification*, exploraremos como os ministros se dividem nas três dimensões evidenciadas no capítulo anterior, e testaremos as hipóteses apresentadas: 1) que os ministros nomeados pelo mesmo partido tendem a se agrupar e 2) ministros com as mesmas características de trajetória profissional também tendem a se agrupar. Dessa forma, observaremos quais das variáveis possuem maior associação na divisão entre os ministros.

Apresentaremos os pontos ideais dos ministros separando cada uma das dimensões para ficar mais claro se em cada uma delas os ministros se agrupam de forma distinta, resultando em coalizões diferentes diante de dimensões diversas dentro do Tribunal. O gráfico 20 apresenta os pontos ideais dos ministros na primeira dimensão. Os ministros estão ordenados do mais antigo ao que entrou no STF mais recentemente.

Gráfico 20: Pontos ideais dos ministros na primeira dimensão



É bastante aparente a divisão entre os ministros indicados pelo PT e os ministros indicados por outros partidos. A partir do ministro Joaquim Barbosa, os ministros se concentram ao lado direito do gráfico, com exceção de Edson Fachin. No entanto é necessário saber se a diferença entre os ministros indicados pelo PT e por outros partidos é estatisticamente significante, indo além da mera aparência visual do gráfico. Além da variável partidária, testaremos também as variáveis de trajetória profissional, ideologia e filosofia. A tabela 2 apresenta os testes estatísticos.

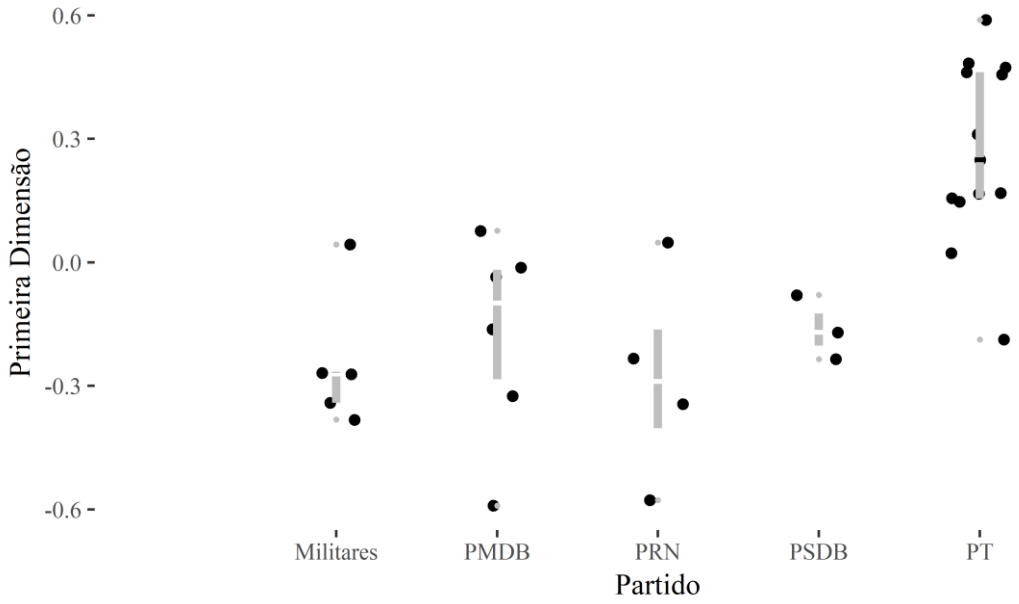
Tabela 2: Testes para primeira dimensão

	Judicario	Politica	MP	Filosofia	Ideologia	Partido
Anova						
F-statistic	0.53	0.00	2.57	0.00	0.48	9.65
P-valor	0.47	0.96	0.12	0.99	0.49	0.00***
Kruskal-Wallis						
Qui-quadrado	0.46	0.10	2.73	0.00	0.85	18.62
P-valor	0.50	0.75	0.10*	0.98	0.36	0.00***

Realizamos dois testes estatísticos: análise de variância (One-Way ANOVA) e o teste de Kruskal-Wallis, assim como realizado por Desposato et al. (2014). O uso de dois testes é uma maneira mais segura de nos certificarmos da associação entre variáveis. Ambos são utilizados para comparar as diferenças entre as médias de duas ou mais categorias. A diferença é que o primeiro é um teste paramétrico, cuja validade requer que alguns pressupostos sobre os dados sejam verdadeiros. O segundo não requer tais pressupostos, sendo mais parcimonioso, no entanto passando a avaliar a ordenação dos pontos e não a distância absoluta entre eles. A tabela evidencia que a variável partido é a única relevante[58], com uma significância estatística bastante alta. No entanto tais testes indicam apenas que a variável realmente possui importância para nossa análise, mas não indica quais partidos se diferenciam entre si. Para tal, utilizamos o teste t, para analisar os resultados da ANOVA, e teste de Wilcoxon, para analisar os resultados do teste de Kruskal-Walis. Tais testes medem as diferenças entre os partidos par a par. O gráfico 21 mostra a distribuição dos pontos ideais, dividindo os ministros de acordo com os partidos dos presidentes que os indicaram.

[58] Apesar da variável que diz respeito a experiência prévia no Ministério Público possuir uma significância estatística mais fraca, porém não desprezível, no teste de Kruskal-Wallis, a significância não se mantém quando avaliamos esta variável junto com a variável *partido* e um teste de variância com duas variáveis (two-way ANOVA) e no modelo de ANOVA que não pressupõe homogeneidade na variância entre os grupos (ANOVA com correção de Welsh).

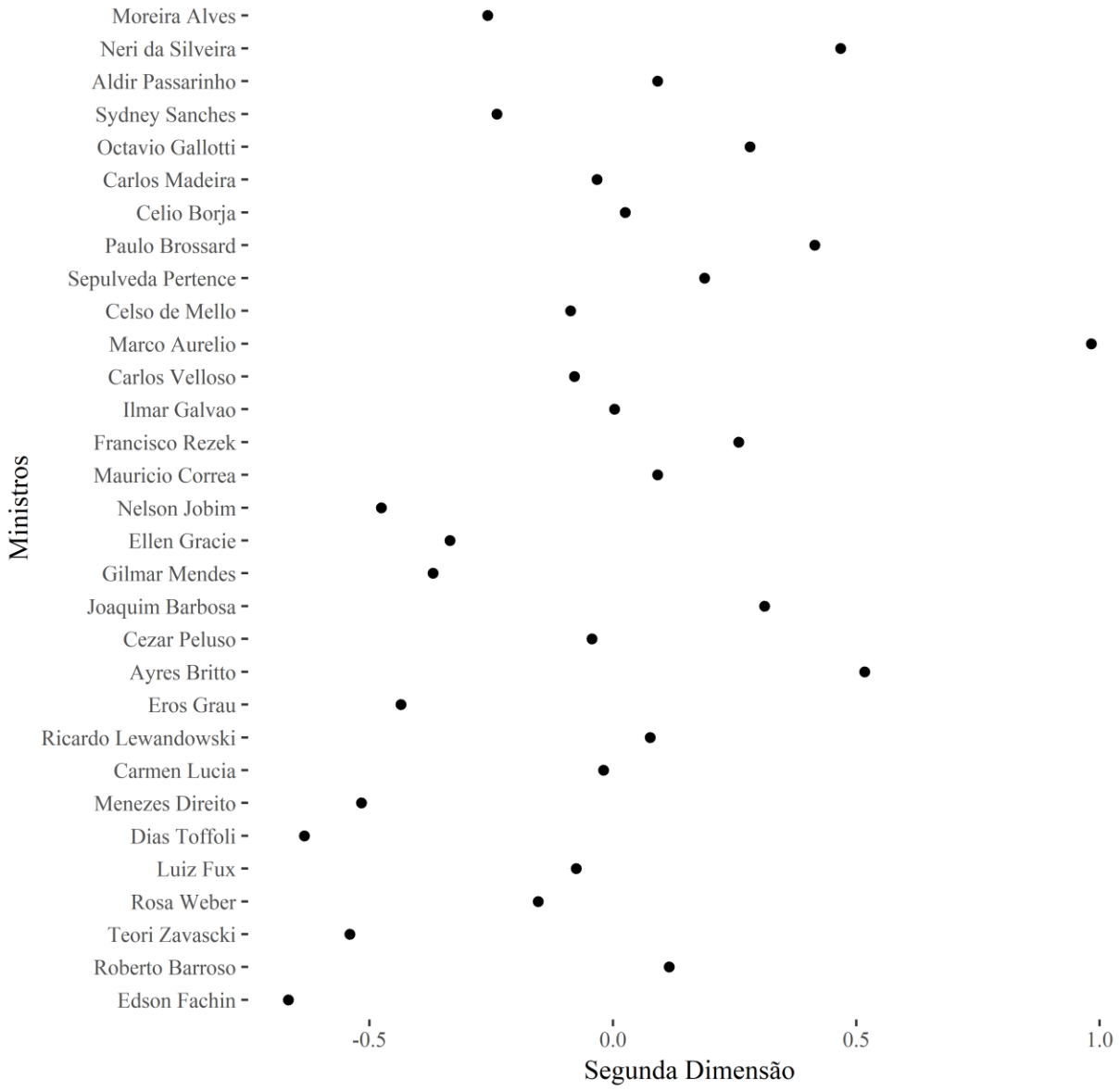
Gráfico 21: Pontos ideais por partido - Primeira dimensão



Cada ponto representa um ministro e as barras cinzas representam boxplots para cada partido, cada um deles cortados por uma linha branca que representa a mediana do partido. Dessa forma fica mais clara a diferença entre ministros indicados pelo PT e outros. Nos testes par a par, os coeficientes que possuem significância estatística são todos os que diferenciam os indicados pelo PT e os indicados pelos demais partidos. Dessa forma, fica evidente que na primeira dimensão a divisão entre os ministros se dá em uma clivagem partidária, agrupando os ministros indicados pelo PT em contraposição aos indicados por outros partidos. Esses resultados vão ao encontro dos resultados de Oliveira (2012a) e Desposato et al. (2014), sem evidências de que outras características dos ministros tenham relação com a divisão entre eles na primeira dimensão.

O gráfico 22 apresenta os pontos ideais dos ministros na segunda dimensão.

Gráfico 22: Pontos ideais dos ministros na segunda dimensão



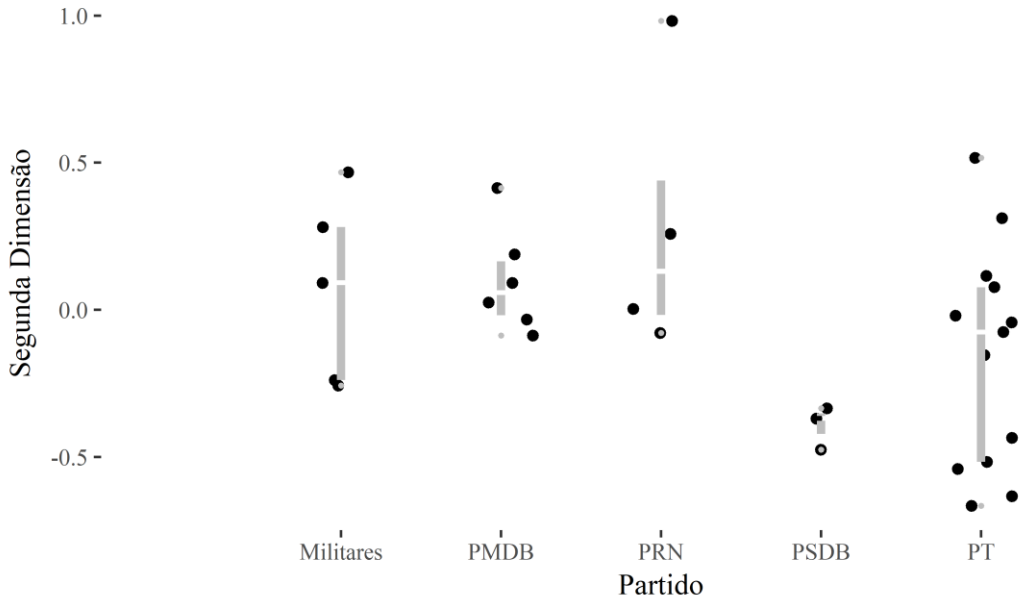
O padrão de distribuição dos ministros muda de forma significativa, com a maioria deles ocupando o centro do gráfico, enquanto Marco Aurélio aparece isolado na direita e outros ministros indicados pelo PSDB e alguns indicados pelo PT aparecem mais ao lado esquerdo. Neste caso faz-se ainda mais necessária a análise estatística das diferenças entre as características dos ministros, uma vez que a análise visual, desta vez, não evidencia grandes disparidades entre eles. A tabela 3 apresenta tais testes.

Tabela 3: Testes para segunda dimensão

	Judicario	Politica	MP	Filosofia	Ideologia	Partido
Anova						
F-statistic	0.01	0.14	1.55	4.08	0.14	2.57
P-valor	0.91	0.71	0.22	0.05**	0.71	0.06*
Kruskal-Wallis						
Qui-quadrado	0.16	0.03	0.68	3.70	0.68	7.68
P-valor	0.69	0.87	0.41	0.05**	0.41	0.10*

Os resultados mostram que filosofia e partido, apesar desta última apresentar significância estatística menor, seriam variáveis associadas aos pontos ideais na segunda dimensão. No entanto, a variável filosofia perde significância estatística ao testarmos o modelo de ANOVA que não pressupõe homogeneidade na variância entre as categorias testadas. Dessa forma, mantemos na análise apenas a variável partido, que se sustentou ao longo dos testes pós-estimação. O gráfico 23 apresenta os pontos ideais dos ministros divididos pelo partido pelos quais foram nomeados.

Gráfico 23: Pontos ideais por partido - Segunda dimensão

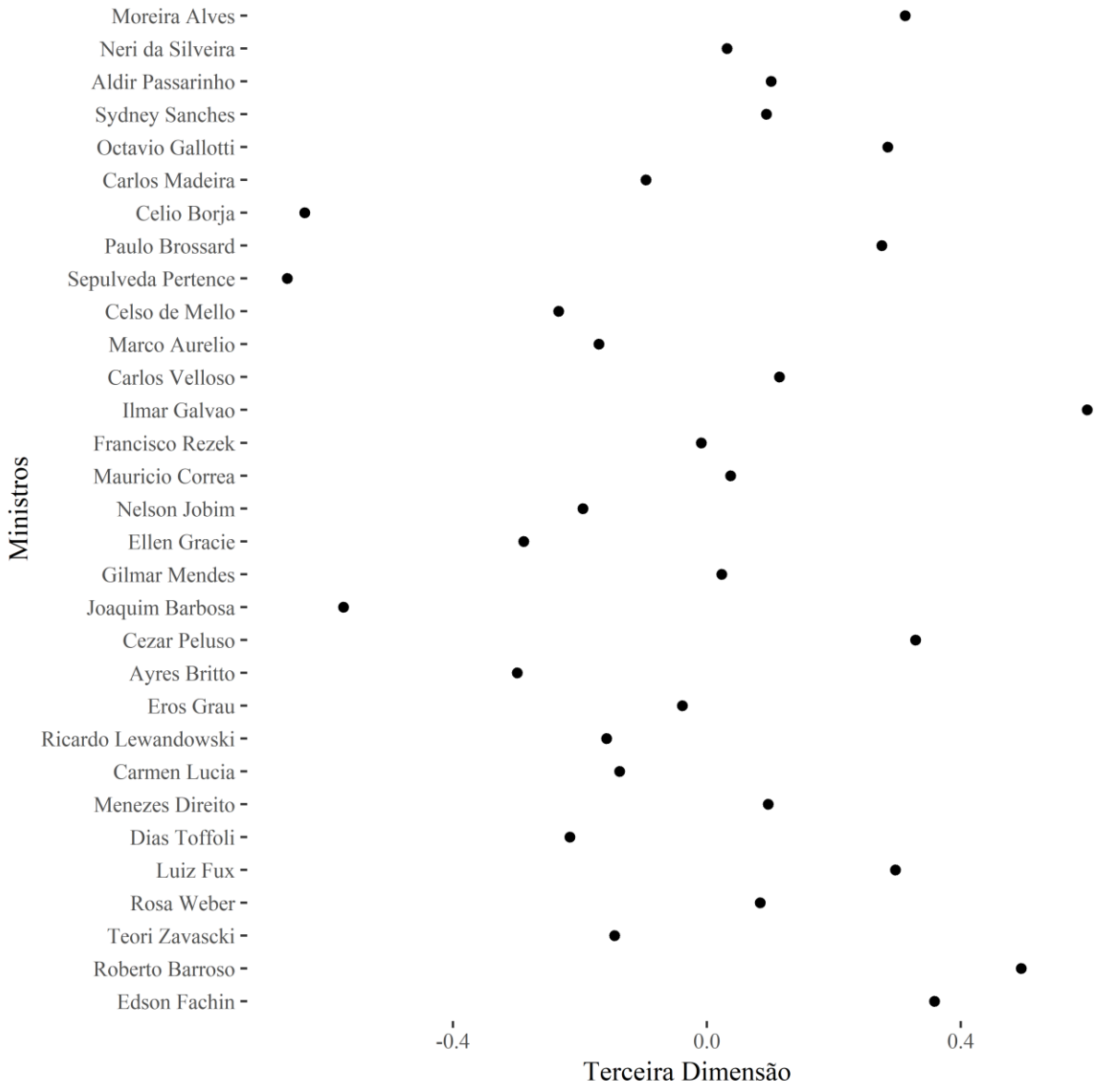


Nos testes estatísticos par a par, os coeficientes significantes são os que diferenciam ministros indicados pelo PSDB com relação aos indicados pelos militares, PMDB e PRN. A

diferença entre tais ministros fica bastante evidente no gráfico. Apesar de Desposato et al. (2014) realizarem o teste de ANOVA e de Kruskal-Wallis para a segunda dimensão, tais autores não verificam a diferença entre os partidos par a par para identificar qual dos partidos se diferencia de outros. Ao evidenciar ao longo do artigo a diferença entre ministros indicados pelo PT e todos os outros, deixam de notar que na segunda dimensão são os nomeados pelo PSDB que se diferenciam em maior medida.

A seguir, o gráfico 24 apresenta os pontos ideais dos ministros na terceira dimensão.

Gráfico 24: Pontos ideais dos ministros na terceira dimensão



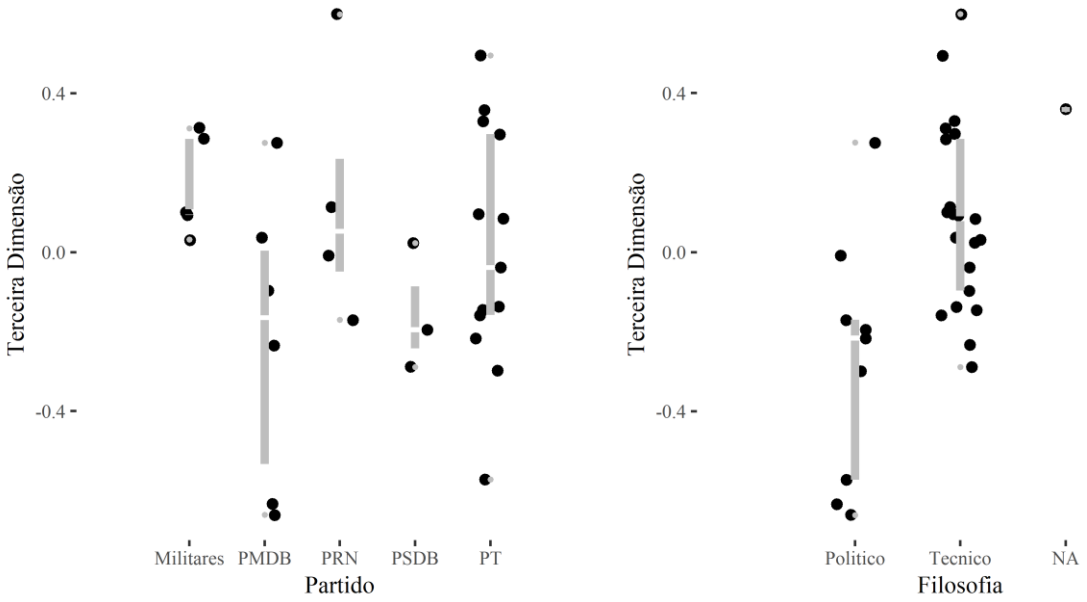
Novamente não há aparência de um padrão muito claro na distribuição dos pontos. Apenas três ministros se isolam de forma mais evidente, Célio Borja, Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa. Do lado oposto está Ilmar Galvão, no entanto não tão isolado dos que se localizam ao centro quanto os ministros mencionados anteriormente. Nesta situação se faz necessário medir estatisticamente a associação entre as características dos ministros e seus pontos ideais. A tabela 4 apresenta os testes para esta terceira dimensão.

Tabela 4: Testes para terceira dimensão

	Judicario	Politica	MP	Filosofia	Ideologia	Partido
Anova						
F-statistic	1.51	0.82	0.93	12.44	0.81	1.62
P-valor	0.23	0.37	0.34	0.00***	0.38	0.20
Kruskal-Wallis						
Qui-quadrado	1.51	1.26	0.68	9.06	1.04	6.47
P-valor	0.22	0.26	0.41	0.00***	0.31	0.17

A variável filosofia é a que possui maior significância estatística e maior magnitude. Ao contrário do ocorrido com a segunda dimensão, esta característica se sustenta mesmo após os testes de checagem dos dados com relação aos pressupostos do modelo de ANOVA. Dessa forma, a terceira dimensão seria marcada pela divisão entre ministros políticos/ativistas e técnicos/restritivos, de acordo com a classificação feita por Oliveira. A variável partido não possui significância estatística, ao contrário do ocorrido com as duas primeiras dimensões. No entanto testamos a variável medindo as diferenças entre partidos par a par, uma vez que ao realizar uma ANOVA testando a associação entre filosofia e partido ao mesmo tempo, esta variável se torna significante. O gráfico 25 apresenta a dispersão dos ministros de acordo com sua filosofia e partido pelo qual foi indicado.

Gráfico 25: Pontos ideais por partido e filosofia - Terceira dimensão



No que diz respeito a variável filosofia, observamos que dois dos ministros classificados como políticos/ativistas destoam de seu agrupamento. São os ministros Paulo Brossard e Francisco Rezek. Os ministros que mais diferem dos classificados como técnicos/restritivos são justamente os três mencionados anteriormente que se dispersavam dos ministros localizados mais ao centro do gráfico, Sepúlveda Pertence, Célio Borja e Joaquim Barbosa, nesta ordem. Curioso notar que o ministro classificado como técnico que mais se aproxima do agrupamento de políticos é Celso de Mello, cuja classificação em Oliveira (2011) é como político/ativista, e em Oliveira (2014) como técnico. Tal divergência se dá pelo fato de que, apesar da análise dos votos do ministro feita pela autora indica-lo como técnico, no trabalho de 2011 a avaliação da imprensa sobre seu comportamento predominou na decisão de definir em qual agrupamento enquadrá-lo[59].

Já sobre a variável partido, os testes são ambíguos. Enquanto nos testes paramétricos, que consideram a distância entre os pontos, os ministros indicados pelo PMDB se diferenciariam dos indicados pelos militares e PRN, no teste não paramétrico, que considera a ordenação dos pontos, haveria diferença nos pontos ideais dos ministros indicados pelos militares com relação aos indicados pelo PMDB e PSDB. No gráfico 25, parece mais evidente a diferenciação do grupo dos

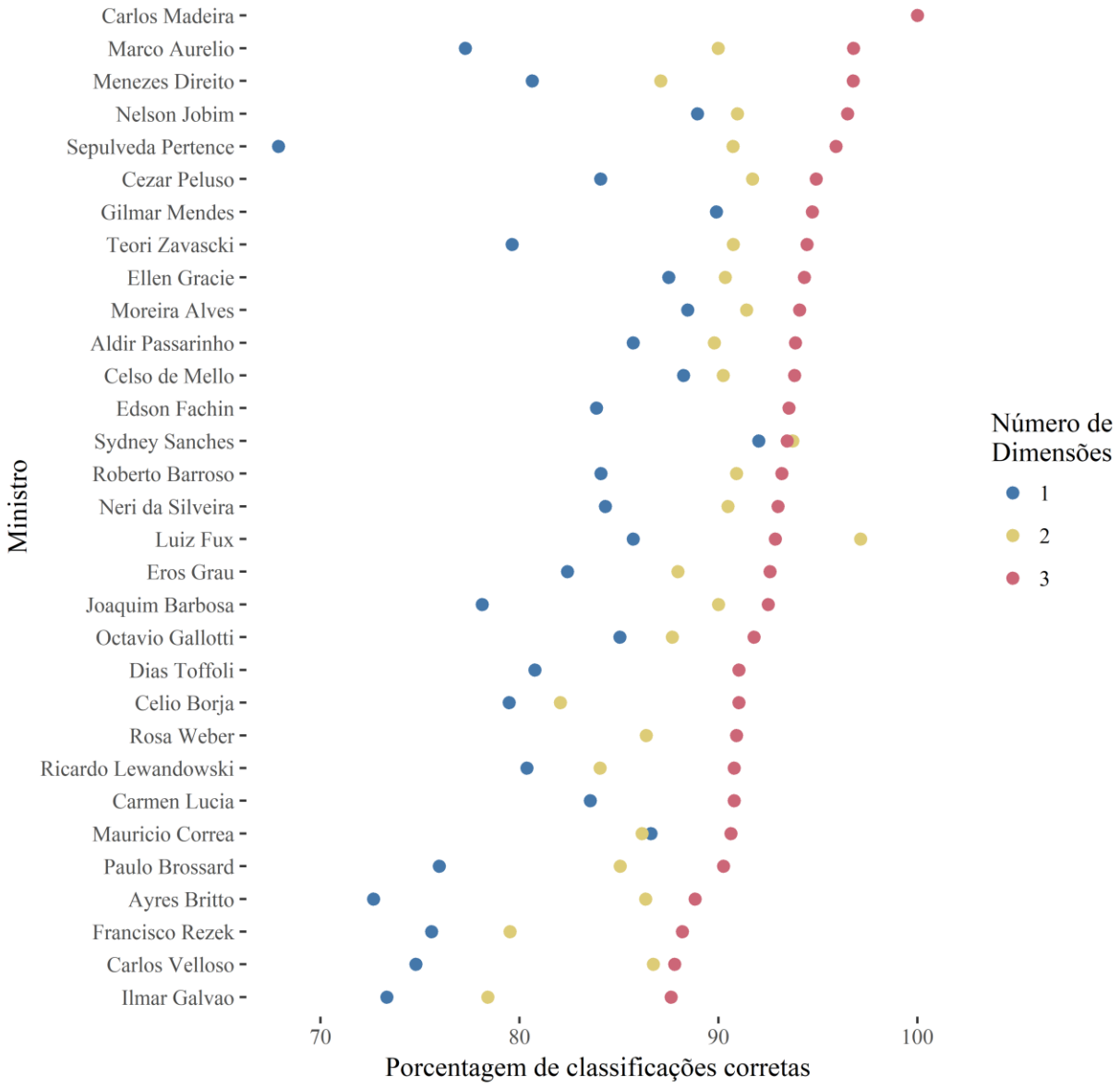
[59] Oliveira (2011), p. 86

militares em relação a PMDB e PSDB, ainda mais se considerarmos que Ilmar Galvão, do PRN, possui um valor atípico que pode ajudar a distorcer os valores desse partido, enviesando o resultado do teste que compara este partido com o PMDB. Ao estimarmos uma terceira dimensão, os pontos ideais capturam um conflito que Desposato et al. (2014) não encontram nos dados, mesmo fazendo estimações para o período pré-2002, enquanto Mariano Silva (2016) observa ao analisar o período de 1988 a 1990 que os ministros indicados pelos militares divergiam dos ministros indicados pelo PMDB. Como este autor não analisa o período em que o PSDB indicou seus ministros, deixa de observar também o conflito destes com os ministros indicados pelos militares.

Que tipo de ministro é mais difícil de classificar?

Como mencionado no capítulo 2, ao realizarmos estimações de pontos ideais, ao mesmo tempo em que procuramos mapear a distribuição dos ministros, também é possível observar em que medida seus votos são explicados corretamente pelo modelo. Remetendo o leitor à figura 4 do segundo capítulo, podemos selecionar uma votação específica para avaliar como os pontos ideais estimados com a totalidade dos votos se adequam ao caso específico da votação selecionada, podendo então afirmar quais votos foram classificados de forma correta pelo modelo. Assim como no capítulo 3 foi possível observar as características das votações que são mais bem explicadas por cada uma das dimensões, ou seja, as votações com maior índice de classificações corretas, também é possível observar a associação entre as características dos ministros e a performance do modelo em classificar seu comportamento. Dessa forma, podemos testar em que medida a imprevisibilidade de um ministro está correlacionada com algumas das variáveis que utilizamos anteriormente. O gráfico 26 mostra a porcentagem de classificação correta dos votos de cada um dos ministros de acordo com o número de dimensões estimadas.

Gráfico 26: Porcentagem de classificações corretas



Podemos notar que quanto mais dimensões estimadas, maior a porcentagem de classificações corretas dos votos proferidos pelos ministros. A notável exceção é o ministro Luiz Fux, cuja porcentagem diminui quando estimamos 3 dimensões. A variação da porcentagem quando estimamos 3 dimensões é muito menor quando comparada com a variação quando estimamos apenas 1 única dimensão. Enquanto Carlos Madeira tem cem porcento dos seus votos classificados corretamente desde a estimação com apenas uma dimensão, provavelmente por ser o ministro com menos votos em análise, Ilmar Galvão é o que possui menor porcentagem, com

exceção de quando estimamos uma única dimensão, quando é o que possui a terceira menor porcentagem, à frente apenas de Sepúlveda Pertence e Ayres Britto. Curioso notar que Marco Aurélio, ministro que é tido como o mais imprevisível da Corte, possui a segunda maior porcentagem de classificações corretas quando estimamos três dimensões. A tabela 5 apresenta os testes para medir a associação entre as características dos ministros e as porcentagens de classificações corretas.

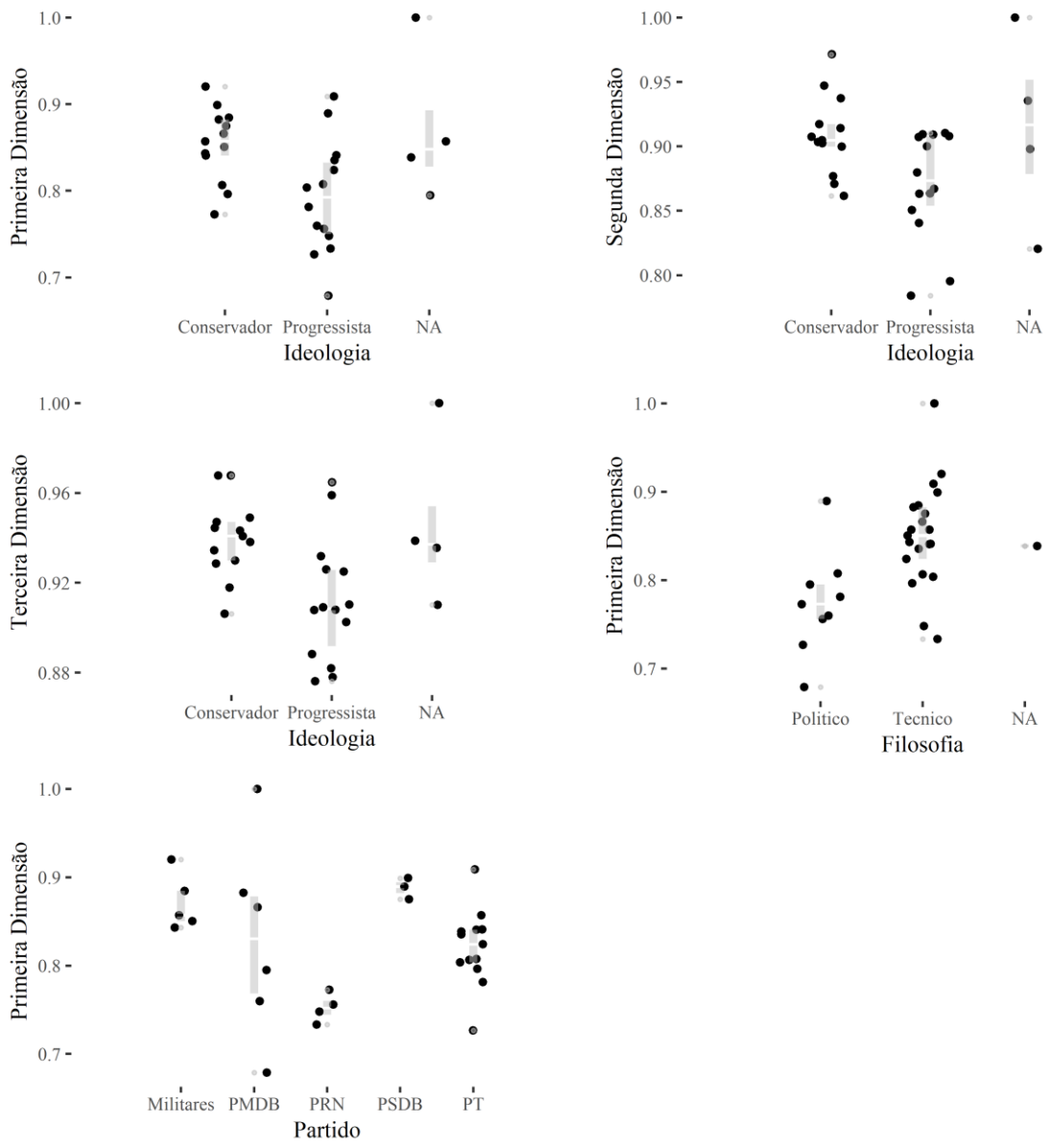
Tabela 5: Testes para porcentagem de classificações corretas

	Judicario	Politica	MP	Filosofia	Ideologia	Partido
Uma dimensão						
Anova						
F-statistic	0.80	0.04	0.50	10.96	8.35	3.17
P-valor	0.38	0.85	0.48	0.00***	0.01***	0.03**
Kruskal-Wallis						
Qui-quadrado	0.40	0.00	0.07	8.00	6.37	13.66
P-valor	0.53	0.98	0.79	0.00***	0.01***	0.01***
Duas dimensões						
Anova						
F-statistic	0.35	3.09	0.33	2.00	7.24	2.25
P-valor	0.56	0.09*	0.57	0.17	0.01***	0.09*
Kruskal-Wallis						
Qui-quadrado	0.04	2.69	0.21	1.55	4.15	7.51
P-valor	0.84	0.10*	0.65	0.21	0.04**	0.11
Três dimensões						
Anova						
F-statistic	1.11	0.57	0.06	0.30	9.58	1.75
P-valor	0.30	0.46	0.80	0.59	0.00***	0.17
Kruskal-Wallis						
Qui-quadrado	1.33	0.41	0.44	0.27	7.65	5.90
P-valor	0.25	0.52	0.51	0.60	0.01***	0.21

A variável ideologia é a única que mantém significância estatística para todas as dimensões, e a única relevante na terceira dimensão. Na primeira dimensão, filosofia e partido também são significantes. Na segunda dimensão, partido e experiência profissional na política

possuem significância estatística fraca. Quando as variáveis são testadas em um modelo de ANOVA com duas variáveis ao mesmo tempo, ideologia sempre predomina como a que possui maior significância e efeito. O gráfico 27 mostra a distribuição das porcentagens de classificação correta dos ministros pelas variáveis com maior significância estatística.

Gráfico 27: Porcentagem de classificações corretas por variáveis



Podemos notar que progressistas obtém menor proporção de classificações corretas do que conservadores, independentemente do número de dimensões estimadas. Quando estimamos apenas uma dimensão, ministros políticos/ativistas são os mais difíceis de classificar o voto. No

que diz respeito a partidos, os ministros indicados pelo PRN se diferenciam dos outros por serem os que possuem menor proporção de votos classificados corretamente, enquanto os ministros indicados por PT também são estatisticamente diferentes dos ministros indicados pelo PSDB, com menor proporção de votos explicados.

O que divide o STF?

A estimação de pontos ideais nos mostra um mapa de como votantes se distribuem espacialmente, representando a distância entre as preferências de cada um dos indivíduos em análise. De maneira simplificada, o que extraímos de tal técnica é a proximidade entre os votantes quando consideramos o conjunto de todos os indivíduos, e não apenas a semelhança entre eles par a par. Dessa forma é possível, inclusive, estimar a proximidade entre votantes que na prática não participaram juntos de nenhuma votação, pois ao estimar-se a distância destes com relação a todos os outros ministros, saberíamos também a distância entre eles. O que queremos ressaltar é que o fato de dois votantes estarem próximos um ao outro não necessariamente significa que ambos sempre tenham votos iguais, formando, nos termos de Oliveira (2012a), uma "panelinha". Ou que dois votantes que tenham todos os votos iguais apareçam exatamente no mesmo ponto. O resultado da estimação de pontos ideais mostra um mapa que representa mais uma coalizão ampla entre os votantes, que pode ser algo mais permanente ou mais frouxo, dependendo da dinâmica interna do corpo deliberativo.

Tal ideia fica mais clara se utilizarmos um exemplo concreto. Oliveira (2014) elabora uma matriz com índices de similaridade dos votos dos ministros par a par. A tabela 6 reproduz os valores apresentados por ela.

Tabela 6: Índice de similaridade entre ministros (Oliveira, 2014)

	Néri da Silveira	Sydney Sanches	Octavio Gallotti	Sepúlveda Pertence	Celso de Mello	Carlos Velloso	Marco Aurélio	Ilmar Galvão	Francisco Rezek	Maurício Corrêa	Nelson Jobim	Ellen Gracie	Gilmar Mendes	Cezar Peluso	Ayres Britto	Joaquim Barbosa	Eros Grau	Lewandowski	Cármen Lúcia	Menezes Direito	Dias Toffoli	Luiz Fux	Rosa Weber
Moreira Alves	63%	**92%**	83%	56%	**90%**	77%	12%	78%	70%	**95%**	**97%**	**89%**	**92%**										
Néri da Silveira		68%	64%	69%	67%	70%	34%	72%	70%	66%	62%	83%											
Sydney Sanches			85%	56%	**86%**	79%	18%	81%	67%	**92%**	**91%**	82%	**100%**										
Octavio Gallotti				49%	74%	79%	9%	**89%**	75%	80%	**86%**												
Sepúlveda Pertence					70%	61%	38%	55%	56%	58%	70%	73%	77%	76%	73%	70%	83%	80%	**92%**				
Celso de Mello						71%	30%	75%	78%	81%	**86%**	84%	78%	78%	73%	73%	73%	82%	82%	78%	74%	78%	78%
Carlos Velloso							31%	67%	44%	78%	81%	70%	76%	75%	67%	58%	70%						
Marco Aurélio								22%	22%	16%	20%	25%	24%	29%	34%	23%	25%	25%	25%	26%	17%	26%	29%
Ilmar Galvão									67%	77%	81%	77%	80%										
Francisco Rezek										71%													
Maurício Corrêa											**94%**	81%	83%	75%	43%	67%							
Nelson Jobim												**86%**	91%	80%	56%	76%	**87%**	50%					
Ellen Gracie													**89%**	83%	66%	74%	78%	**91%**	**88%**	78%	**88%**		
Gilmar Mendes														86%	66%	81%	82%	**86%**	**86%**	81%	**92%**	**89%**	**91%**
Cezar Peluso															65%	78%	82%	**88%**	**86%**	**88%**	84%	71%	57%
Ayres Britto																66%	69%	74%	71%	69%	71%	75%	**100%**
Joaquim Barbosa																	71%	85%	82%	69%	82%	81%	82%
Eros Grau																		82%	84%	83%	79%		
Lewandowski																			**87%**	79%	**90%**	**86%**	**100%**
Cármen Lúcia																				**91%**	85%	77%	69%
Dias Toffoli																						85%	**92%**
Luiz Fux																							**100%**

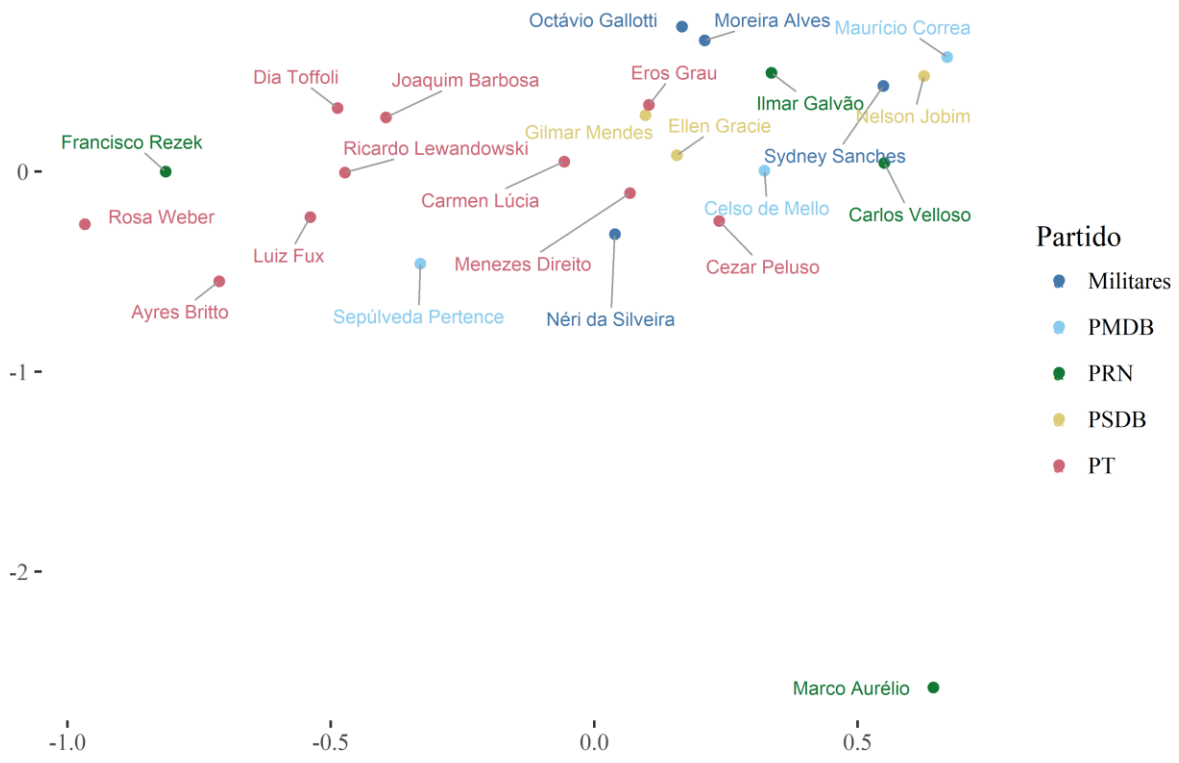
Observando os ministros que possuem nível de similaridade acima de 85, a autora identifica dois grupos:

> O primeiro grupo é composto por ministros nomeados durante o regime militar, um nomeado por Itamar Franco e os três ministros nomeados por Fernando Henrique Cardoso (Moreira Alves, Sydney Sanches, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes). O segundo grupo é composto por três dos ministros nomeados por Lula: Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Carmen Lúcia. Sepúlveda Pertence, Ayres Britto e Joaquim Barbosa são os ministros, após Marco Aurélio de Mello, com maior proporção de votos dissidentes. Esses ministros não têm uma forte coesão com nenhum dos grupos identificados no Tribunal, não constituem qualquer panelinha.[60]

[60] Oliveira (2014), p. 19

O gráfico 28 representa em um mapa bidimensional os pontos ideais dos ministros a partir exatamente da mesma tabela elaborada por Oliveira.

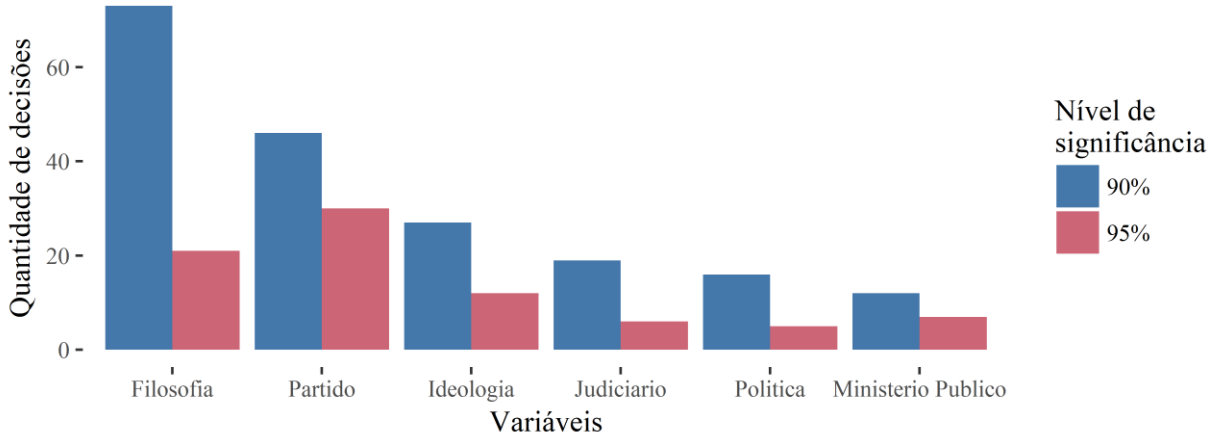
Gráfico 28: Pontos ideais dos ministros a partir de Oliveira (2014)



Enquanto vemos na matriz elaborada por Oliveira que alguns ministros possuem 100% dos votos em comum, eles não aparecem no mesmo ponto no gráfico 28. Rosa Weber aparece próxima de Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, porém mais próxima de Francisco Rezek, ministro que não fez parte do STF após Rosa Weber fazer parte da Corte. Já Gilmar Mendes aparece não muito próximo de Sydney Sanches, praticamente do lado de Eros Grau que sequer é considerado como sendo da mesma "panelinha" de Gilmar por Oliveira. Uma das "panelinhas" definidas pela autora não se efetiva na análise de pontos ideais. Lewandowski aparece relativamente distante de Carmen Lúcia e Cezar Peluso. A outra "panela" aparece com os ministros mais próximos um do outro, no entanto com diversos outros entre eles. Joaquim Barbosa, um dos que possui maior proporção de votos dissidentes, acaba aparecendo próximo de Dias Toffoli e Lewandowski.

Se a estimação de pontos ideais representa coalizões que podem ser fluídas, temporárias e frouxas, como podemos ter confiança de que as características dos ministros que encontramos relacionadas com a divisão entre eles no STF realmente estão associadas com conflitos ocorridos em votações? Para além dos pontos ideais, outra forma seria observar cada uma das 617 decisões e realizar testes para verificar se houve uma divisão efetiva entre os ministros, associada a alguma das características destes ministros. Uma votação com divisão da Corte em um placar de 8 ministros indicados pelo PT contra 2 indicados por outros partidos, por exemplo, configuraria uma decisão na qual a divisão partidária entre os ministros foi realmente efetiva. Dessa maneira podemos contabilizar em quantas votações houve diferença significante entre os ministros que possa ser associada a alguma das características utilizadas anteriormente. O gráfico 29 mostra em quantas votações podemos afirmar que houve significância estatística entre a divisão no STF e as características dos ministros.

Gráfico 29: Decisões divididas e características dos ministros



Fizemos os testes de Fisher com dois níveis de significância. Com 95% de significância temos mais confiança de que realmente houve uma divisão forte na decisão de acordo com determinada característica dos ministros. As variáveis encontradas anteriormente que estão associadas com a dispersão entre os pontos ideais dos ministros também são as mais relevantes nestes testes. Partido do presidente que indicou os ministros é a variável com maior número de votações associadas quando consideramos o maior nível de significância estatística, seguido de filosofia. Mas é curioso notar que no nível de significância mais permissivo, filosofia se torna a

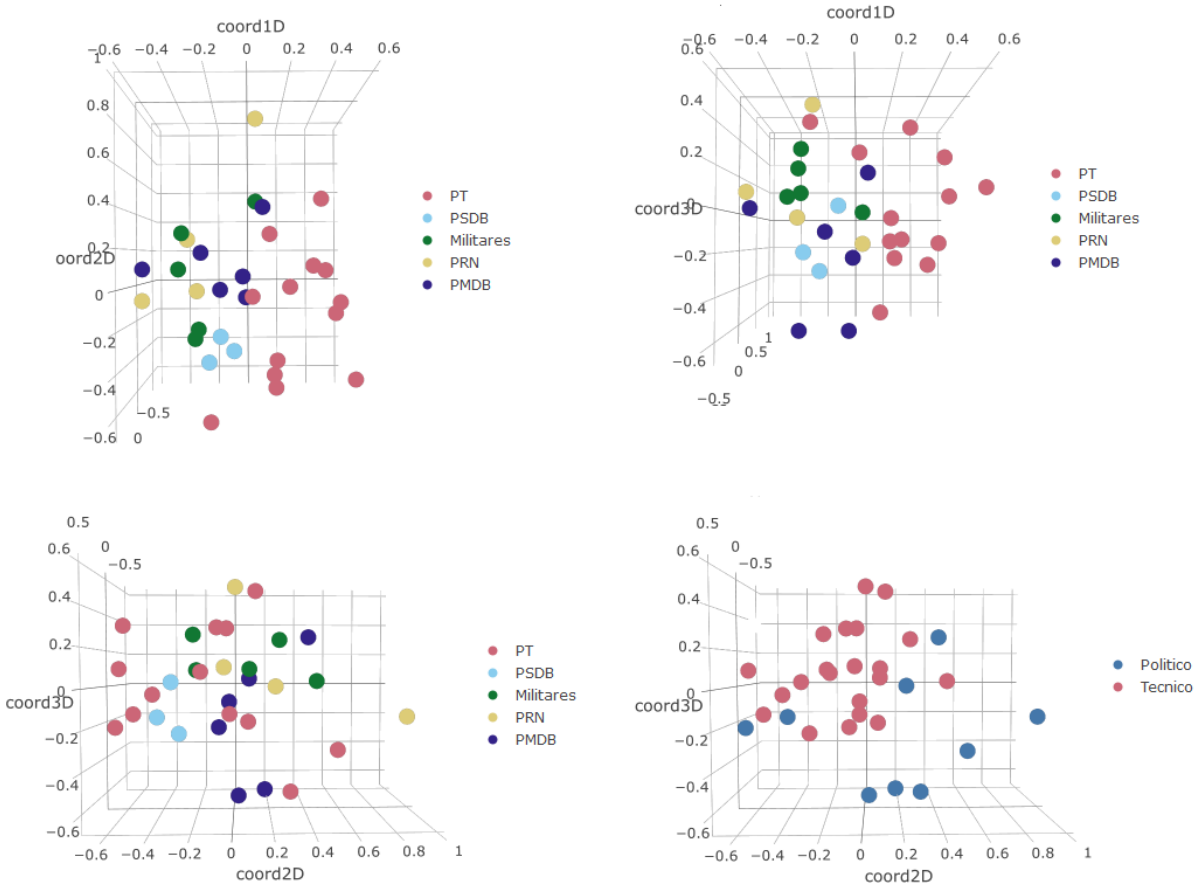
variável com mais quantidades de decisões. Novamente as variáveis profissionais possuem menor relevância na divisão dos ministros.

Considerações finais

Neste capítulo identificamos como os ministros se dividem e se agrupam em cada uma das três dimensões. No entanto, para uma melhor análise da proximidade e distância entre eles, além da visualização de cada uma das dimensões separadas, observar o gráfico com os pontos ideais localizados nas três dimensões é fundamental. O gráfico 30 mostra a distribuição dos pontos ideais dos ministros nas três dimensões. Apresentamos quatro figuras: 1) a superior esquerda mostra a primeira dimensão no eixo *x* e a segunda dimensão no eixo *y*, diferenciando os ministros por partido; 2) a superior direita mostra a primeira dimensão no eixo *x* e a terceira dimensão no eixo *y*, diferenciando os ministros por partido; 3) a inferior esquerda mostra a segunda dimensão no eixo *x* e a terceira dimensão no eixo *y*, diferenciando os ministros por partido; 4) a inferior direita mostra a segunda dimensão no eixo *x* e a terceira dimensão no eixo *y*, diferenciando os ministros por filosofia[61].

[61] Os gráficos são gerados em três dimensões no software R. Como pode ser um pouco dificultoso interpretar um gráfico tridimensional em duas dimensões, como podemos representar em papel, disponibilizamos tais gráficos na internet, para que possam ser visualizados da mesma forma que o software permite originalmente. Dessa forma, não apenas podemos interagir com os gráficos, rotacionando-os para que os visualizemos de vários ângulos, como podemos identificar cada um dos ministros e seus pontos. O link para o gráfico com os ministros divididos por partido é https://plot.ly/~RodrigoMartins/3/#/, e o link para o gráfico com os ministros divididos por filosofia é https://plot.ly/~RodrigoMartins/5/#/

Gráfico 30: Pontos ideais dos ministros nas três dimensões



Como observado anteriormente, na primeira dimensão ministros indicados pelo PT se agrupam em contraposição aos ministros indicados por outros partidos. Isso fica bastante claro nas duas figuras superiores do gráfico 30. O ministro indicado pelo PT que aparecem menos próximo de seu grupo é Edson Fachin. Uma hipótese para esse comportamento pode ser seu baixo número de votações e o fato de ser o ministro mais novo da Corte pode influenciar em sua menor coesão com os outros ministros, talvez momentaneamente. Na segunda dimensão os ministros indicados pelo PSDB se diferenciam dos indicados pelos militares, PRN e PMDB. No gráfico 30 isso pode ser observado nos gráficos a esquerda. Já na terceira dimensão, a distinção partidária dos ministros fica um pouco menos evidente, mas é possível observar que ministros indicados por militares se distinguem dos indicados pelo PSDB e PMDB. Podemos observar também a divisão entre ministros de acordo com sua filosofia, políticos/ativistas e técnicos/restritivos. Tal divisão é possível de ser observada de forma mais sutil na segunda dimensão e mais evidente na terceira

dimensão, na figura inferior direita do gráfico 30 ministros político se concentram na parte inferior e a mais a direita.

Dessa forma, fica evidente a conclusão de que as variáveis que mais estão associadas ao comportamento dos ministros são as que dizem respeito ao partido pelos quais foram indicados e a variável filosofia. Nossa hipótese secundária, de que a trajetória profissional dos ministros também possui influência, não pode ser confirmada. Apesar de que em algumas decisões podemos afirmar que a trajetória profissional dos ministros foi fator associado à divisão da Corte, esta variável, da forma que a literatura e o presente trabalho operacionaliza, é a que menos possui impacto na divisão entre os ministros. Vale lembrar que a variável ideologia é a que mais está associada à previsibilidade do comportamento dos ministros pelo modelo de estimação de pontos ideais.

Podemos afirmar com segurança que ministros indicados pelo mesmo partido tendem a se agrupar em oposição a ministros de outros partidos, como afirmam Oliveira (2012a) e Desposato et al. (2014), no entanto com a ressalva de que isso ocorre de forma diferente de acordo com o que está em pauta no Tribunal. Dimensões diferentes encontradas no STF resultam em agrupamentos distintos, fazendo com que os agrupamentos variem de forma significativa. Isso é um sinal de que, apesar da variável partidária ser a mais importante para explicar o comportamento dos ministros, as coalizões formadas na Corte podem ser bastante fluidas. Podemos concluir também que classificar os ministros de outras formas, como ideologia e filosofia judicial, são úteis para explicar o comportamento dos ministros. Filosofia judicial é a variável que, junto com a variável partidária, possui forte relevância para explicar a divisão entre os ministros. Novas formas de classificar os ministros, com base em suas características, podem ser frutíferas para compreendermos melhor seus comportamentos. Operacionalizar a trajetória profissional de forma distinta ao que a literatura e o presente trabalho fazem, talvez possa trazer resultados positivos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho expôs o crescente interesse da Ciência Política pelo estudo do processo decisório no interior do Supremo Tribunal Federal e a busca de explicações para a decisão do voto de seus ministros. A pretensão de explicar, e quiçá prever o comportamento dos integrantes da corte, têm a ver com a agenda de pesquisas que se desenvolve sobre o Tribunal, mas também com a importância que ele adquiriu no funcionamento da democracia brasileira. Se nos primeiros anos da constituição de 1988, a nomeação de ministros era algo que despertava pouca atenção da opinião pública, nos tempos mais recentes nenhuma vaga é preenchida sem intenso debate acerca da trajetória e do perfil dos indicados. O pressuposto é que a história pregressa dos candidatos a ministro, seus vínculos profissionais mas também políticos, poderão influenciar seu comportamento na corte. Mais do que isso, Presidentes serão os primeiros a fazerem essa avaliação, justamente para indicar aqueles que possam atuar no tribunal em sintonia com as suas preferências. Se esta é uma descrição razoável do processo de nomeação de ministros e ministras para o STF, longe ainda estamos da plena compreensão dos efeitos desse modo de constituição da suprema corte brasileira.

O STF é um tribunal difícil de analisar por conta das amplas atribuições que acumulou ao longo de sua história e particularmente das mudanças introduzidas a partir de 1988. Embora seja composto por apenas 11 juízes e muitos deles passem décadas no cargo, o processo decisório no tribunal não é facilmente inteligível e reduzi-lo a modelos parcimoniosos de análise não é tarefa simples. Órgão de cúpula do Judiciário e quasi corte constitucional, é responsável pelo julgamento de recursos oriundos das instâncias inferiores mas também instância original de ações penais envolvendo autoridades e guardião da constituição por meio dos diversos tipos de ações de controle constitucional. Seus ministros atuam monocraticamente e em colegiados, seja nas turmas, seja no pleno. Gozam de poderes individuais significativos como os exercidos na condição de relatores, assim como os pedidos de vistas, dentre outros. Somem-se a isso os aspectos que poderiam favorecer uma atuação independente como as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, de um lado, mas também a preocupação de ver suas decisões serem efetivamente cumpridas, de outro, e assim teremos ministros influenciados pelo contexto,

preocupados com a interação com as demais instâncias e poderes e, finalmente, dispostos provavelmente à ação estratégica.

Hoje, avançamos muito na análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, graças aos dados disponíveis e aos métodos e técnicas em continuo processo de aprimoramento. Ao participar deste esforço, o presente trabalho foi capaz de trazer duas contribuições para o campo de estudos sobre comportamento judicial. A primeira delas é metodológica. Frente a diversas formas de se utilizar dados de votações individuais para a análise do comportamento individual dos ministros, propomos que a utilização da técnica de estimação de pontos ideais é vantajosa para observar a formação de agrupamentos entre os juízes. A visualização de uma distribuição espacial das preferências possui como base a teoria espacial do voto, ferramenta que tem sido utilizada na Ciência Política desde o trabalho de Anthony Downs (1957) e, a partir de então, desenvolvida para estudar diversas questões relacionadas às preferências de atores políticos. A estimação de pontos ideais possui a virtude de representar graficamente a proximidade entre votantes de forma intuitiva, levando-se em consideração não apenas a proximidade par-a-par entre os indivíduos mas também a formação de agrupamentos a partir da relação de proximidade entre todos os votantes de forma conjunta.

Diante da diversidade de técnicas de estimações de pontos ideais desenvolvidas e utilizadas pela literatura, e da dificuldade que tais modelos apresentam para lidar com casos em que existem poucos votantes e poucas votações, investigamos qual técnica dentre sete as mais utilizadas é mais adequada para o estudo do Supremo Tribunal Federal. Por meio da realização de simulações de dados de votação, avaliamos em que medida as técnicas estimaram pontos ideais próximos aos pontos ideais pré-estabelecidos, por meio de quatro medidas de desempenho dos pontos estimados. Concluímos que a *Optimal Classification* é a técnica mais adequada para se estudar o STF. Tal método é capaz de detectar e representar espacialmente divergências que diferem no tempo e tematicamente, evidenciando as diversas dimensões de conflito que podem existir no interior do Tribunal.

A segunda contribuição do presente trabalho é substantiva. Considerando todo o período 1988-2016, identificamos que para observar os padrões de agrupamentos e divergências no STF são necessárias três dimensões, enquanto a tendência da literatura especializada sobre STF tem sido a de se fixar em apenas uma ou duas dimensões. Na primeira delas a polarização predominante

seria relacionada a uma divisão entre ministros indicados por Presidentes do PT em contraposição a ministros indicados por Presidentes de outros partidos. Tal dimensão tende a explicar melhor decisões relativas a disputas político-partidárias, a ações cujos requerentes são partidos políticos questionando leis de origem federal, e decisões tomadas entre 1989 e 2004, período no qual ministros indicados pelo PT eram minoria. O período posterior a 2004 possui menor poder explicativo na primeira dimensão devido a maior dificuldade da técnica em classificar o comportamento de ministros indicados pelo PT, principalmente do ministro Ayres Britto, mas também do ministro Sepúlveda Pertence, indicado por Sarney, do PMDB. Dessa forma podemos afirmar que tal agrupamento não é tão rígido, havendo certa fluidez na formação de coalizões no interior do STF.

Na segunda dimensão, a diferença que distingue a formação de agrupamentos na Corte seria de ministros indicados pelo PSDB se contrapondo a ministros indicados por partidos anteriores: militares, PMDB e PRN. Tal dimensão possui maior tendência de explicar com sucesso as decisões relativas ao período 2005 a 2016, a questionamentos contra leis estaduais feitas por partidos, governadores e PGR, e a diversas áreas temáticas: previdência, mundo do trabalho, administração da justiça e econômico-tributárias. Dessa forma, nesta dimensão os ministros indicados pelo PSDB não se diferenciariam de forma significativa aos indicados pelo PT, se aproximando especialmente dos ministros Menezes Direito, Eros Grau, Dias Toffoli, Teori Zavascki e Edson Fachin.

A terceira dimensão diferencia os ministros indicados pelos militares dos indicados pelo PSDB e PMDB. As decisões melhores classificadas por essa dimensão são relativas também a disputas político-partidárias, assim como a primeira dimensão, no entanto também relativas ao período de 1989 a 1996 e decisões nas quais a PGR questiona leis federais. No entanto, nesta dimensão a filosofia judicial dos ministros é mais relevante em dividir os ministros do que os aspectos partidários. Ministros ativistas/políticos se diferenciariam dos restritivos/técnicos nesta dimensão.

Tais resultados confirmam nossa primeira hipótese de que existe associação entre indicação presidencial e comportamento individual dos ministros do STF. Juízes indicados pelo mesmo partido tendem a se agrupar no julgamento de ADIns e ADPFs. Nossa conclusão vai de encontro aos achados de Desposato et al. (2014), que mostram uma divisão entre ministros indicados pelo

PT e ministros indicados por outros partidos, aos achados de Mariano Silva (2016) que encontra uma divisão entre ministros indicados por militares e outros ministros, e Oliveira (2012a) que afirma que ministros do mesmo partido tendem a ser mais coesos entre si, ao mesmo tempo em que identifica uma "panelinha" composta por ministros indicados pelo PT que se contrapõe a outra mais heterogênea. . Se nossa conclusão está correta, reforçando achados de trabalhos anteriores baseados em outras técnicas e/ou outros recortes, há fortes razões para afirmar que indicações presidenciais importam para a composição e dinâmica do STF, mesmo que reconheçamos que o espaço decisório da corte seja multidimensional.

No entanto, a hipótese secundária, segundo a qual as trajetórias profissionais dos ministros também influenciam seu processo decisório, não se confirmou, o que desafia os estudos que buscam identificar divisões entre os ministros a partir desta variável. Na estimação de pontos ideais não encontramos associação entre trajetória profissional e dispersão dos pontos, e quando observamos a quantidade de decisões que possuem associação entre a divisão da Corte e as variáveis testadas, as que dizem respeito a trajetória profissional foram as que possuíram menor relevância para explicar o comportamento do STF como um todo, considerando todo o período. Isso não significa que a carreira de origem dos ministros não possua impacto no processo decisório do Tribunal. Pesquisas futuras podem verificar outras formas de classificar os ministros de acordo com sua trajetória pregressa, analisando períodos mais restritos ou casos específicos em que sejam mais favoráveis a manifestação de divergências deste tipo.

Boa parte da literatura nacional critica tentativas de aplicar o modelo atitudinal à realidade brasileira[62]. Construído a partir do caso dos EUA, o modelo atitudinal afirma que motivições ideológicas e políticas influenciam o comportamento judicial da Suprema Corte estadunidense, e uma vez que o tribunal possui independência em relação aos outros poderes, juízes teriam autonomia para manifestar suas preferências político-ideológicas em suas decisões. Utilizando-se algumas medidas de partidarismo e ideologia dos juízes, diversos estudos chegam à conclusão que a indicação presidencial de juízes para a Suprema Corte está associada ao comportamento individual posterior dos juízes. Tal fenômeno também pode ser encontrado em outras cortes e

[62] Taylor (2008) e Ribeiro e Arguelhes (2013) são os principais, acompanhado de Araújo (2017) e Mariano Silva (2018)

tribunais[63]. De fato, como vimos no presente trabalho, as variáveis atitudinais (partidos dos presidentes que indicaram os ministros, ideologia e filosofia dos ministros) se mostram úteis para explicar o comportamento dos ministros do STF e os agrupamentos formados no interior da Corte.

Cabe enfatizar, no entanto, que afirmar que ministros do mesmo partido tendem a se agrupar não significa que ministros indicados por um partido tendem a julgar decisões favoravelmente ao partido que o indicou e desfavoravelmente a presidentes de outros partidos. Como discutido no primeiro capítulo, há razoável consenso na literatura nacional de que ministros não alteram seu comportamento quando existe alternância partidária na Presidência da República, e que o STF costuma sustentar uma posição não conflitiva com o poder Executivo e Legislativo, não intervindo na agenda política dos outros poderes.

Por fim, não argumentamos que o modelo atitudinal é predominante no comportamento individual dos ministros do STF. As decisões analisadas no presente trabalho estão restritas aos julgamentos em ADIns e ADPFs nos quais houve dissenso em plenário com ao menos dois ministros na minoria dissidente. É uma parcela restrita de ações diante do número e diversidade de casos que o STF julga rotineiramente. Decisões monocráticas, que são cruciais para entender o funcionamento do STF e o comportamento dos ministros, e que possuem grande repercussão no cenário político nacional, não fazem parte do escopo deste trabalho devido a estratégia metodológica adotada para avaliar a semelhança de comportamento dos juízes.

Além disso, Oliveira (2011) e Araújo (2017) afirmam que elementos estratégicos estão presentes no processo decisório da Corte. Mesmo que o modelo estratégico seja tão problemático de se comprovar empiricamente em análises quantitativas quanto o modelo atitudinal, acreditamos que o contexto político e expectativas futuras afetem de forma fundamental diversas decisões dos ministros. Qualquer modelo que pretenda chegar ao "algorítmo" decisório do Supremo deve levar tais aspectos em consideração. No entanto, afirmamos que, ao contrário do que boa parte da literatura argumenta, variáveis relacionadas ao perfil dos ministros, frequentemente utilizadas por modelos atitudinais, são relevantes para explicar o comportamento do Supremo Tribunal Federal.

---

[63] Hönnige (2009), Hanretty (2012), Garoupa, Gomez-Pomar, e Grembi (2013), Iaryczower e Katz (2015)

Referências

Ackerman, Bruce. (1997). The rise of world constitutionalism. **Virginia Law Review**, n.83, p. 771–797.

Alaire, Benjamin, e Green, Andrew. (2009). Policy preference change and appointments to the Supreme Court of Canada. **Osgoode Hall LJ**, v. 47, p. 1.

Almeida, Frederico de. (2010). Inherited Capital and Acquired Capital: The Socio-political Dynamics of Producing Legal Elites. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n.2, p. 32–59.

Almeida, Frederico de. (2014). As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n.52, p. 77–95.

Almeida, Frederico de. (2015). Análise dos tempos de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (1945-2013). (Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil, org.). NUSP/UFPR.

Arantes, Rogério Bastos. (1997). **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ.

Arantes, Rogério Bastos. (2007). Judiciário: entre a Justiça e a Política. In Lucia Avelar & Antonio Octavio Cintra (orgs.), **Sistema Político Brasileiro: uma introdução** (2º ed, p. 81–115). Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP.

Araújo, Mateus Morais. (2017). **Comportamento estratégico no Supremo Tribunal Federal** (Tese de doutorado em Ciência Política). FAFICH - UFMG.

Arguelhes, Diego Werneck, e Hartmann, Ivar A. (2017). Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court's Agenda. **Journal of Law and Courts**, v. 5, n.1, p. 105–140.

Arguelhes, Diego Werneck, e Ribeiro, Leandro Molhano. (2018). Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n.1, p. 13–32.

Armstrong, David A., Bakker, Ryan, Carroll, Royce, Hare, Christopher, Poole, Keith T., Rosenthal, Howard, e others. (2014). **Analyzing spatial models of choice and judgment with R**. CRC Press.

Bafumi, Joseph, Gelman, Andrew, Park, David K., e Kaplan, Noah. (2005). Practical issues in implementing and understanding Bayesian ideal point estimation. **Political Analysis**, v. 13, n.2, p. 171–187.

Bonelli, Maria da Glória. (2002). **Profissionalismo e Política no Mundo do Direito: As Relações dos Advogados, Desembargadores, Procuradores de Justiça e Delegados de Polícia com o Estado**. São Paulo: Ed. UFSCar; FAPESP; Sumaré.

Canello, Julio. (2016). Ações Diretas no Supremo Tribunal Federal do Brasil (1988-2015). Harvard Dataverse. doi:10.7910/DVN/8WV3A4

Cantisano, Pedro, Pereira, Thomaz, e Mohallem, Michael (Orgs.). (2017). **História oral do Supremo (1988-2013), v.18: Marco Aurélio Mello**. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Carroll, Royce, e Tiede, Lydia. (2012). Ideological Voting on Chile's Constitutional Tribunal: Dissent Coalitions in the Adjudication of Rights. **Journal of human rights**, v. 11, n.1, p. 85–105.

Carroll, Royce, Lewis, Jeffrey B., Lo, James, Poole, Keith T., e Rosenthal, Howard. (2009a). Comparing NOMINATE and IDEAL: Points of difference and Monte Carlo tests. **Legislative Studies Quarterly**, v. 34, n.4, p. 555–591.

Carroll, Royce, Lewis, Jeffrey B., Lo, James, Poole, Keith T., e Rosenthal, Howard. (2009b). Measuring bias and uncertainty in DW-NOMINATE ideal point estimates via the parametric bootstrap. **Political Analysis**, v. 17, n.3, p. 261–275.

Carroll, Royce, Lewis, Jeffrey B., Lo, James, Poole, Keith T., e Rosenthal, Howard. (2013). The structure of utility in spatial models of voting. **American Journal of Political Science**, v. 57, n.4, p. 1008–1028.

Castro, Marcos Faro de. (1997). O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n.34, p. 147–156.

Chavez, Rebecca Bill. (2008). The rule of law and courts in democratizing regimes. In Keith Whittington, Daniel Kelemen, & Gregory Caldeira (orgs.), **The Oxford handbook on law and politics**. New York: Oxford University Press.

Clinton, Joshua, Jackman, Simon, e Rivers, Douglas. (2004). The statistical analysis of roll call data. **American Political Science Review**, v. 98, n.2, p. 355–370.

Da Ros, Luciano. (2008). **Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007***)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Da Ros, Luciano. (2012). Juízes Profissionais? Padrões de Carreira dos Integrantes das Supremas Cortes de Brasil (1829-2008) e Estados Unidos (1789-2008). **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.41, p. 149–169.

Desposato, Scott W., Ingram, Matthew C., e Lannes Jr., Osmar P. (2014). Power, Composition, and Decision Making: The Behavioral Consequences of Institutional Reform on Brazil's Supremo Tribunal Federal. **The journal of law, economics, and organization**, v. 31, n.3, p. 534–567.

Downs, Anthony. (1957). **An economic theory of democracy**. New York: Harper; Row.

Dworkin, Ronald. (1986). **Law's Empire**. Cambridge: Harvard University Press.

Dworkin, Ronald. (1996). **Freedom's Law: The Moral Reading of the Constitution**. Cambridge: Harvard University Press.

Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom, e Melton, James. (2009). **The endurance of national constitutions**. Cambridge University Press.

Epstein, Lee, Knight, Jack, e Swetsova, Olga. (2001). The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems of government. **Law and Society Review**, n.25, p. 117–164.

Falcão, Joaquim, e Oliveira, Fabiana Luci de. (2013). O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, n.88, p. 429–469.

Ferreira, Pedro Fernando Almeida Nery, e Mueller, Bernardo. (2014). How Judges Think in the Brazilian Supreme Court: Estimating Ideal Points and Identifying Dimensions. **EconomiA**, v. 15, n.3, p. 275–293.

Fischman, Joshua B., e Jacobi, Tonja. (2016). The Second Dimension of the Supreme Court. **William & Mary Law Review**, v. 57,

Fontainha, Fernando, Santos, Carlos Victor, e Oliveira, Amanda. (2017). A elite jurídica e sua política: a trajetória jurídico profissional dos Ministros do STF (1988-2013). In Fabiano Engelmann (org.), **Sociologia política das instituições judiciais** (p. 98–123). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Freitas, Rafael, Moura, Samuel, e Medeiros, Danilo. (2009). Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88. In Maria Alice Rezende de Araújo, Cícero Araújo, & Júlio Assis Simões (orgs.), **A Constituição de 1988: Passado e Futuro** (p. 101–135.). São Paulo: Anpocs / FFord / Ed. Hucitec.

Garoupa, Nuno, Gomez-Pomar, Fernando, e Grembi, Veronica. (2013). Judging under political pressure: an empirical analysis of constitutional review voting in the Spanish constitutional court. **The journal of Law, economics, and organization**, v. 29, n.3, p. 513–534.

Gelman, Andrew, e Stern, Hal. (2006). The difference between “significant” and “not significant” is not itself statistically significant. **The American Statistician**, v. 60, n.4, p. 328–331.

Ginsburg, Tom. (2003). **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. New York: Cambridge University Press.

Ginsburg, Tom. (2008). The global spread of constitutional review. In Keith Whittington, Daniel Kelemen, & Gregory Caldeira (orgs.), **The Oxford handbook on law and politics.** New York: Oxford University Press.

Green, Andrew, e Alarie, Benjamin. (2008). Should They all Just Get Along-Judicial Ideology, Collegiality, and Appointments to the Supreme Court of Canada. **UNBLJ**, v. 58, p. 73.

Grofman, Bernard, e Brazill, Timothy J. (2002). Identifying the median justice on the Supreme Court through multidimensional scaling: Analysis of “natural courts” 1953–1991. **Public Choice**, v. 112, n.1-2, p. 55–79.

Hanretty, Chris. (2012). Dissent in Iberia: The ideal points of justices on the Spanish and Portuguese Constitutional Tribunals. **European Journal of Political Research**, v. 51, n.5, p. 671–692.

Hanretty, Chris. (2014). The Bulgarian Constitutional Court as an additional legislative chamber. **East European Politics and Societies**, v. 28, n.3, p. 540–558.

Hanretty, Chris. (2015). Judicial disagreement need not be political: dissent on the Estonian Supreme Court. **Europe-Asia Studies**, v. 67, n.6, p. 970–988.

Hilbink, Lisa. (2008). Assessing the New Constitutionalism. **Comparative Politics**, v. 40, n.2, p. 227–245.

Hirschl, Ran. (2004). **Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press.

Hirschl, Ran. (2008). The Judicialization of Politics. In Keith Whittington, Daniel Kelemen, & Gregory Caldeira (orgs.), **The Oxford handbook on law and politics**. New York: Oxford University Press.

Holmes, Stephen. (2001). El precompromiso y la paradoja de la democracia. In Jon Elster & Rune Slagstad (orgs.), **Constitucionalismo e Democracia** (p. 217–262). México: Fondo de Cultura Económica.

Hönnige, Christoph. (2009). The Electoral Connection: How the Pivotal Judge Affects Oppositional Success at European Constitutional Courts. **West European Politics**, v. 32, n.5, p. 963–984.

Iaryczower, Matias, e Katz, Gabriel. (2015). More than politics: Ability and ideology in the british appellate committee. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 32, n.1, p. 61–93.

Iaryczower, Matias, Spiller, Pablo T., e Tommasi, Mariano. (2002). Judicial independence in unstable environments, Argentina 1935-1998. **American Journal of Political Science**, v. 46, n.4, p. 699–716.

Izumi, Mauricio. (2016). Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). **Dados**, v. 59, n.1, p. 91–138.

Jaloretto, Maria Fernanda, e Mueller, Bernardo Pinheiro Machado. (2011). O Procedimento de Escolha Dos Ministros Do Supremo Tribunal Federal – Uma Análise Empírica. **EconomicA Enalysis of Law Review**, v. 2, n.1, p. 170–187.

Landgraf, Andrew J., e Lee, Yoonkyung. (2015). Dimensionality reduction for binary data through the projection of natural parameters. **arXiv preprint arXiv:1510.06112**.

Lauderdale, Benjamin, e Clark, Tom. (2012). The Supreme Court's many median justices. **American Political Science Review**, v. 106, n.4, p. 847–866.

Lauderdale, Benjamin E., e Clark, Tom S. (2014). Scaling politically meaningful dimensions using texts and votes. **American Journal of Political Science**, v. 58, n.3, p. 754–771.

Lee Epstein, Jack Knight. (1998). **The Choices Justices Make.** Washington DC: Congressional Quarterly.

Leoni, Eduardo. (2002). Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara Dos Deputados (1991-1998). **Dados**, v. 45, n.3, p. 361–386.

Leoni, Eduardo, e Ramos, Antonio. (2006). **Judicial Preferences and Judicial Independence in New Democracies: The Case of the Brazilian Supreme Court**. Apresentado em Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.

Lopes, Felipe de Mendonça. (2013). **Independência Do Judiciário: Mensurando o Viés Político Das Cortes Brasileiras** (Dissertação de mestrado em Economia de Empresas). FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Marchetti, Vitor. (2008). **Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais** (Tese de doutorado). PUC-SP.

Mariano Silva, Jeferson. (2016). **Jurisdição constitucional abstrata em Espanha (1980-2015) e Brasil (1988-2015***)* (Tese de doutorado em Ciência Política). IESP.

Mariano Silva, Jeferson. (2017). **Jurisdição constitucional no Brasil (1988-2016)**. Harvard Dataverse. doi:10.7910/DVN/LIH0FS

Mariano Silva, Jeferson. (2018). Mapeando o Supremo. As posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 37, n.1, p. 35–54.

Martin, Andrew D., e Quinn, Kevin M. (2002). Dynamic ideal point estimation via Markov chain Monte Carlo for the US Supreme Court, 1953–1999. **Political Analysis**, v. 10, n.2, p. 134–153.

Martins, Rodrigo. (2013). **O Processo Decisório Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 : A Escolha Do Sistema de Governo** (Dissertação de mestrado em Ciência Política). FFLCH - USP, São Paulo.

Martins, Rodrigo, e Mariano Silva, Jeferson. (2017). **Diferenças que fazem diferença: técnicas de estimação de pontos ideais no comportamento dos ministros do STF**. Apresentado em 41º Encontro Anual da ANPOCS.

Medeiros, Danilo. (2013). **Organizando Maiorias, Agregando Preferências: A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88** (Dissertação de mestrado em Ciência Política). FFLCH - USP, São Paulo.

Medeiros, Danilo, Freitas, Andréa Marcondes de, e Izumi, Maurício Yoshida. (2013). **Coalizões e Comportamento Legislativo no Brasil (1988-2010)**. Apresentado em III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

Oliveira, Vanessa Elias de. (2005). Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política. **Dados**, v. 48, n.3, p. 559–686.

Oliveira, Fabiana Luci de. (2008). Justice, professionalism, and politics in the exercise of judicial review by Brazil's supreme court. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n.2, p. 93–116.

Oliveira, Fabiana Luci de. (2011). **Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil**. Editora FGV.

Oliveira, Fabiana Luci de. (2012a). Processo Decisório No Supremo Tribunal Federal: Coalizões e Panelinhas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.44, p. 139–153.

Oliveira, Fabiana Luci de. (2012b). Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**.

Oliveira, Fabiana Luci de. (2014). Supremo Tribunal Federal – a dimensionalidade da votação. Apresentado em 38o Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

Oliveira, Fabiana Luci de. (2017). Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n.3,

Peress, Michael. (2009). Small chamber ideal point estimation. **Political Analysis**, v. 17, n.3, p. 276–290.

Pogrebinschi, Thamy. (2011). **Judicialização ou representação?: política, direito e democracia no Brasil**. Elsevier.

Poole, Keith T. (2000). Nonparametric unfolding of binary choice data. **Political Analysis**, v. 8, n.3, p. 211–237.

Poole, Keith T. (2005). **Spatial models of parliamentary voting**. Cambridge University Press.

Poole, Keith, Lewis, Jeff, Lo, James, e Carroll, Royce. (2011). Scaling Roll Call Votes with wnominate in R. **Journal of Statistical Software**, v. 42, n.14, p. 1–21.

Ribeiro, Leandro Molhano, e Arguelhes, Diego Werneck. (2013). Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, v. 4, n.2, p. 85–121.

Sadek, Maria Tereza. (2002). Estudos sobre o sistema de justiça. In **O que ler na ciência social brasileira** (Vol. 4, p. 233–265).

Sadek, Maria Tereza, e Oliveira, Fabiana Luci de. (2012). Estudos, pesquisas e dados em Justiça. In **Justiça em foco: estudos empíricos**. Rio de Janeiro: FGV.

Santos, André Marenco., e Da Ros, Luciano. (2008). Caminhos que levam à Corte: Carreiras e Padrões de Recrutamento dos Ministros dos Órgãos de Cúpula do Poder Judiciário Brasileiro (1829-2006). **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n.30, p. 131–149.

Segal, Jeffrey A., e Spaeth, Harold J. (1993). **The Supreme Court and the attitudinal model**. Cambridge University Press.

Segal, Jeffrey A., e Spaeth, Harold J. (2002). **The Supreme Court and the attitudinal model revisited**. Cambridge University Press.

Stone Sweet, Alec. (2000). **Governing with judges: constitutional politics in Europe**. Oxford University Press.

Taylor, Matthew M. (2008). **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil**. Stanford University Press.

Taylor, Matthew M., e Da Ros, Luciano. (2008). Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, v. 51, n.4, p. 825–864.

Vanberg, Georg. (2008). Establishing and maintaining judicial independence. In **The Oxford Handbook of Law and Politics**.

Vianna, Luiz Werneck, Carvalho, Maria A. R. de, Palácios, Manuel, e Burgos, Marcelo. (1999). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Editora Revan.

Vianna, Luiz Werneck, Carvalho, Maria Alice R. de, Melo, Manuel Palacios C., e Burgos, Marcelo Baumann. (1997). **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Revan/IUPERJ.

Vieira, Oscar V. (2008). Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 8, n.2, p. 441–463.

Waldron, Jeremy. (2006). The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, n.115, p. 1346–1406.

Webber, Kate. (2014). Correcting the Supreme Court–Will it Listen? Using the Models of Judicial Decision-Making To Predict the Future of the ADA Amendments Act. **Southern California Interdisciplinary Law Journal**, v. 23, p. 305–353.

Whittington, Keith E. (2003). Legislative sanctions and the strategic environment of judicial review. **International Journal of Constitutional Law**.

Zucco, Cesar. (2009). Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n.3, p. 1076–1092.

Zucco, Cesar, e Lauderdale, Benjamin E. (2011). Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 3, n.36, p. 363–396.