

UENF- UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO

CCH- CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM

PPGSP- PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

DÉCIO VIEIRA DA ROCHA

Freios e contrapesos: Uma análise das ADINs de governadores contra assembleias legislativas

Campos dos Goytacazes

2014

UENF- UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO

CCH- CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM

PPGSP- PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Décio Vieira da Rocha

Freios e contrapesos: Uma análise das ADINs de governadores contra assembleias legislativas

Dissertação de Mestrado em Sociologia Política apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Linha de pesquisa Cidadania, Instituições Políticas e Mercado do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política

Orientador: Prof. Dr. Hugo Borsani

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2014

DÉCIO VIEIRA DA ROCHA

**Freios e contrapesos: Uma análise das ADINs de governadores contra assembleias
legistativas**

Dissertação de Mestrado em Sociologia Política apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Hugo Borsani- Presidente (LESCE-UENF)

Professor Doutor Mauro Macedo Campos- (LGPP-UENF)

Professor Doutor Nilo Lima de Azevedo- (LGPP-UENF)

Professor Doutor Renato Barreto de Souza- (IFF Fluminense)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a meu pai, político e cidadão incansável, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar ao meu Orientador, Hugo Borsani que tem sido presente e assíduo desde a escrita das primeiras linhas de pesquisa na graduação. Sem uma contribuição tão valiosa como essa talvez tal trabalho fosse bem mais difícil ou quase impossível.

Aos professores do programa que contribuíram imensamente com disciplinas, intervenções sobre a construção do modelo de pesquisa e com afeto e café, tão importantes para não perder a coragem no caminho da descoberta e perda das verdades científicas. Profs. Luciane, Joseane, Victor, Mauro, Denise, Hugo, Sérgio e demais palestrantes de seminários. Sem dúvida todas essas contribuições foram inseridas de alguma forma dentro deste trabalho que agora se apresenta.

Amigos de turma, esses são sempre um ponto seguro. Louise, Bernardo, Michele, Lidiane, Elson, Vanessa, Bárbara, Polyana e Mariana, todos dividindo angústias, desejos e dificuldades referentes a produção de uma vida acadêmica saudável. Momentos próximos de uma loucura mas que ficarão guardados eternamente sem dúvida. Nas dificuldades é que nos encontramos e conseguimos estar unidos. Também aos amigos do doutorado de que tive apoio de pessoas de bom humor como Heitor, Gustavo, John, entre outros que dividiam algumas questões diárias.

Sem dúvida a minha família que é base forte de apoio e força motriz de toda essa engrenagem. Sem estes com certeza não haveria a possibilidade de que conseguir fazer a pós graduação em um programa de tão alto nível e exigências.

Enfim, a todos os que estiveram direta ou indiretamente inseridos no processo da minha construção como pessoa e também em minha maturação como profissional.

Para que a Constituição se transforme realmente, para que essa aparência ilusória não seja destruída pela violência, para que o homem realize conscientemente aquilo que a natureza da coisa o obriga a fazer inconscientemente, é necessário que o movimento da constituição, que o progresso, se transforme em princípio da Constituição, ou seja, que o verdadeiro representante da Constituição, o povo, se transforme em princípio dela. Se assim for, a Constituição será o próprio progresso.

Karl Marx, Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.

RESUMO

Este trabalho investiga o perfil das Ações de Direta Inconstitucionalidade (ADINs) de Governadores contra suas respectivas assembleias legislativas. Desde a redemocratização e a promulgação da Carta Constitucional em 1988, Governadores tem adquirido protagonismo nos processos que visam o controle de constitucionalidade. Com isso esse trabalho visa analisar em que medida os estados tem se utilizado das ADINs e quanto do processo de competição política interna aos estados se torna parte explicativa dessas taxas de controle. Por mais que se saiba que Governadores tem sido os principais proponentes de controle de constitucionalidade, ainda são bastante escassos os trabalhos que dão respostas a esse fato. Com isso, esse trabalho é uma tentativa de jogar luzes sobre as disputas jurídico-políticas existentes nos estados brasileiros.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade, Relações Executivo-Legislativo, Competição política.

ABSTRACT

This work investigates the profile of Judicial Review from Governors against your respective Legislative Assembly. Since on democratization and the promulgation of the Constitutional Charter in 1988, Governors has gained prominence in the proceedings for the Judicial Review. Thus, this study aims to analyze to what extent the states has used the judicial review and as the internal political competition process to the states becomes explanatory part of the Judicial Review rates. As it is known that Governors have been the main proponents of judicial review, are still very few studies that give answers to this. Thus, this work is an attempt to throw light on the existing legal and political disputes in the Brazilian states.

Keywords: Judicial Review, Executive-Legislative Relations, Political Competition.

SUMÁRIO

Introdução.....	11
Capítulo 1. CONTEXTO HISTÓRICO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: DISPOSITIVO JURÍDICO COM EFEITOS POLÍTICOS: RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM ÂMBITO SUBNACIONAL: MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL	16
1.1. A DISPUTA ENTRE FEDERALISTAS E REPUBLICANOS: O CASO NORTE AMERICANO COMO UM PRINCÍPIO DO <i>JUDICIAL REVIEW</i>	17
1.2. A DISPUTA ENTRE MADISON E MARBURY; FEDERALISTAS E REPUBLICANOS NA DISPUTA PELA FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA AMERICANA.....	18
1.3. Sistemas de controle constitucional como contribuição as democracias modernas	23
1.4. Sistemas “difuso” e “concentrado” de constitucionalidade das leis: alguns aspectos jurídicos e políticos e sua influência sobre a formação democrática.	28
1.4.1. Expansão do sistema “difuso” e suas consequências.	28
1.4.2. O sistema "concentrado" (modelo austríaco) como influenciador da formação dos tribunais constitucionais na Europa.....	30
1.5. Aumento do poder de influência dos tribunais como consequência do avanço dos processos de democratização.....	32
1.6. Expansão institucional do Supremo Tribunal Federal no Brasil	38
1.7. Multiplicidade institucional-política nos estados. Sistema político brasileiro e o efeito institucional.....	41
1.8. A consolidação das instituições jurídicas e políticas como produtores de um sistema competitivo e abrangente.....	45
Capítulo 2. O PERFIL DAS ADINS DE GOVERNADORES CONTRA ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS.	48
2.1. Forma e estrutura das ADINS no Brasil.....	48
2.2. Competência Constitucional e disputas entre os agentes políticos.....	51
2.3. - As Ações de Direta Constitucionalidade nos Estados; um panorama sobre o controle por parte dos Governadores.....	57
Capítulo 3- - A DINÂMICA LEGISLATIVA NOS ESTADOS E SEU EFEITO SOBRE O TOTAL DE ADINS	72
3.1. Poder Executivo, competências constitucionais e agenda institucional.....	72
3.2. Produção e dinâmica legislativa nos estados	75
3.3. Dinâmica institucional nas relações Executivo-Legislativo.....	82

3.4. As ADINs de governadores contra assembleias legislativas em MG e RS: Frutos da dinâmica partidária e Legislativa?	89
Considerações finais.....	97
REFERÊNCIAS:.....	101

INTRODUÇÃO

Em outubro de 2013 estive em Recife/PE, e naquela ocasião o que dominava os assuntos nas ruas e em vários lugares era a possibilidade do então Governador do estado, Eduardo Campos à época, ser um forte oponente a corrida pelo posto de Presidente da República. Logo após o anúncio de sua candidatura, o Partido dos Trabalhadores (PT) que fazia parte da base aliada no governo do Estado de Pernambuco, convocou uma assembleia geral com uma única pauta: a entrega de todos os cargos públicos ocupados pelos integrantes do partido e conquistados via acordos políticos, visto que a Presidente da República em exercício foi a principal candidata a campanha presidencial do PT. A reunião aconteceu e houve unanimidade em abandonar os cargos. Porém uma ala dissidente do PT que buscava o apoio do governo do estado entrou com pedido de anulação da votação com base em um princípio jurídico; não havia o número mínimo de mulheres para que a votação exigia. Assim conseguiram mais algum tempo dentro de seus postos para que tentassem renegociar a posição do partido.

Esse fato é bastante elucidativo e abre um caminho interessante sobre a pesquisa iniciada neste trabalho, visto que possui todos os elementos que serão discutidos mais adiante. O sistema partidário existente no estado é rígido a ponto de conseguir negociar cargos e benefícios com o Poder Executivo e tem uma formatação ideológica que transmite a possibilidade de se dar apoio ou não a outros partidos. Esse dado já demonstra que há uma forte dinâmica partidária que rege a competição tanto eleitoral quanto política.

Um outro ponto que também merece destaque, é a utilização de um dispositivo jurídico como fator de balanceamento do jogo democrático, evitando que uma maioria organizada possa ditar as regras da competição. O pequeno grupo dissidente pode através de uma norma jurídica interna à legislação do partido, protelar as negociações e disputas já existentes naquele momento pré-eleitoral. Isso vem reforçar a ideia de que buscando um enfoque analítico sobre as relações que envolvem direito e política, há um movimento de sinergia próprio da democracia e que produz efeitos de longo alcance sobre o processo decisório, fazendo com que a tomada de decisões seja feita com base em um alto grau informacional

quando muitos interesses estão envolvidos. Essa dissidência dentro do partido, que é tão democrática, estabelece uma forte dinâmica tanto no processo competitivo intrapartidário quanto no processo de competição legislativa, partidária e eleitoral, que são elementos tão cruciais das instituições representativas e liberais.

Busca-se neste trabalho, analisar as Ações de Direta Inconstitucionalidade (ADINs), dispositivo que permite aos agentes políticos envolvidos no processo de aprovação de dispositivos normativos dentro das casas representativas (no caso deste trabalho as assembleias legislativas) contestarem e pedirem a revogação dos dispositivos que se mostrem prejudiciais aos grupos atingidos. Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, os Governadores tem sido os principais proponentes de ADINs e se verifica que grande parte destas são contra suas respectivas assembleias legislativas. Uma vez que a dinâmica partidária e a competição política é alta dentro dos estados como se tentou demonstrar no exemplo dado, parte-se de uma hipótese de que quanto maior a competição política dentro dos estados maior então será o número de ações. Desta afirmativa temos aqui nosso principal problema de pesquisa: o total de ações existentes dentro dos estados é fruto da dinâmica partidária e legislativa estadual?

Pode-se dizer que grande parte das ações tem como foco justamente o processo competitivo, visto que quando se distribuíram as competências entre os agentes políticos, o Poder Executivo obteve grande êxito de protagonismo sobre a definição de normas e também sobre a exclusividade de iniciativa legislativa em questões relacionadas principalmente ao orçamento e as questões administrativas. Esse fato é um dos principais motores dessa pesquisa, visto que se os chefes de Governo em geral tem a exclusividade em diversas questões e também possuem altas taxas de sucesso na aprovação de suas proposições, porque motivos necessitariam de impetrar ações contra suas respectivas assembleias legislativas? Essa resposta pode ser encontrada dentro das explicações sobre a solidez das dinâmicas políticas em cada estado.

Este trabalho é a tentativa de trazer a tona dados que possibilitem estabelecer o escopo das disputas por controle de constitucionalidade nos estados e o quanto dessas dispu-

tas são reflexos do jogo políticos entre situação e oposição, que em grande medida é o que tem delineado o jogo político dentro dos estados, assim como no âmbito nacional.

O primeiro capítulo visa fazer uma análise sobre a evolução do conceito e também do dispositivo que permite produzir um controle de constitucionalidade sobre os dispositivos normativos aprovados. Assim estabelece-se a diferenciação entre os modelos norte-americano (em geral conhecido como difuso por permitir que tribunais comuns e não apenas a Suprema Corte atue no controle constitucional) e austríaco (mais conhecido como modelo abstrato, visto que só pode ser exercido pelos Tribunais Constitucionais). E como esses dois modelos estão expostos dentro do modelo constitucional brasileiro que é altamente liberal e produz um total de processo que ultrapassa a média de grande parte dos tribunais de outros países. Esse modelo híbrido (que permite ações tanto no sentido difuso quanto concentrado) criado no Brasil é bastante complexo e por isso mesmo, tem efeitos diversos na sociedade e na política brasileira. Por isso mesmo, buscar-se-á mostrar como foi sua evolução e como chegou ao que temos hoje, onde o ativismo judicial é cada vez mais visualizado.

Dando seguimento aos precedentes de nossa formação institucional, vamos atentar para as interpretações clássicas a respeito das instituições representativas no Brasil e principalmente sobre a relação entre os agentes políticos. No período em que a democracia voltou a ser restabelecida no Brasil, principalmente na década de 90 momento posterior a promulgação da Carta Constitucional, muitas teorias e trabalhos empíricos buscavam dar maior compreensão ao sistema político no país visto que possuía várias características bastante singulares. Isso se deu principalmente pela preocupação em produzir um sistema político que pudesse dar lugar a diversidade de interesses e também as grandes desigualdades regionais existentes. A discussão pelo melhor sistema e como deveria ser formado, tomou parte de toda a década de 90 e traz implicação ainda hoje nas análises políticas sobre o momento atual no país. Muitas das análises trazem divergências entre si e também ainda são escassas as interpretações sobre as instituições em níveis subnacionais. Assim, será feito um apinhado geral sobre as teorias e discussões que buscaram dar luz ao problema da formação do processo democrático e institucional no Brasil nesse período de redemocratização. Mudanças significativas ocorreram tanto no processo de interpretação do sistema político e tais

mudanças se tornam fundamentais para que se possa mostrar a evolução desse sistema político que por necessitar agrupar tantos grupos em um contexto desigual se torna tão complexo.

O capítulo 2 faz uma análise do perfil das Ações de Direta Inconstitucionalidade dos Governadores contra suas respectivas assembleias a partir dos dados passados pelo STF sobre o total de ações. Com isso, faz-se um mapeamento do total de ações por estados, sua evolução de 1988-2013 e analisa-se a dinâmica da competição a partir da visualização sobre a contestação dentro das legislaturas em que os dispositivos contestados foram aprovados. Essa análise produz um quadro referente ao padrão e ao perfil das disputas por controle constitucional dentro dos estados e mostra como o processo de competência legislativa dos agentes políticos está constantemente sobre disputa. O ativismo legislativo dos deputados estaduais produz um número de vetos do Executivo que quando não formalizados via dinâmica institucional, se passa por uma dinâmica jurídica. Também se demonstra que o ativismo jurídico que possuem os Ministros do STF julgando um grande volume de processos em tempo hábil, conduz a um ganho substantivo dos Governadores. Assim, as Ações de Direta Inconstitucionalidade se tornam parte do processo decisório dentro da dinâmica política estadual.

E por fim, o capítulo 3 parte para uma análise comparativa entre a dinâmica partidária em 2 Estados, Minas Gerais que acessou as ADINs apenas 13 vezes entre 1988-2013 e Rio Grande do Sul que foi o estado que mais deu entrada em processos, 104 no total. O período analisado são as legislaturas de 1999-2002 e 2003-2006 que foi onde se observou um aumento significativo do total de processos de Governadores contra suas respectivas assembleias. Desta forma, produz-se uma investigação sobre os sistemas partidários de cada estado, as coalizões governativas que se formam e como se dão as relações Executivo-Legislativo para analisar se uma diferenciação existente nessas variáveis estaria correlacionada ao total de ações propondo o controle constitucional dos dispositivos aprovados. Como há uma alta variação no total de ADINs dentro dos estados, busca-se dar um enfoque explicativo sobre essa diferenciação através da dinâmica político-partidária existente em cada estado e como isso nos informa sobre a competição política dentro dos mesmos. Como os estudos sobre as instituições políticas em âmbito subnacional ainda carecem de grande

cabedal de informações, tenta-se através das variáveis que nos informam sobre as competição e sobre as relações entre os agentes inseridos no processo competitivo nos informam sobre os dados obtidos.

Buscando dar luz a toda essa problemática, sem ter a pretensão de esgotar o tema, visto que ainda há muitos pontos que merecem maior atenção, este trabalho se insere como uma contribuição na tentativa de entender como os agentes políticos tem se utilizado dos dispositivos jurídicos que tem a seu favor para que possam evitar que maiorias ou mesmo minorias bem organizadas produzam dispositivos normativos que possam trazer danos materiais ou simbólicos a grupos específicos. Muito ainda se tem a discutir sobre o tema e o quanto toda essa dinâmica influencia desde o cidadão médio até os chefes de governo que tem como função principal, produzir políticas públicas e normas que melhorem e regulamentem tanto as condições para a melhoria de vida quanto da competição política que é tão saudável ao processo democrático.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO HISTÓRICO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: DISPOSITIVO JURÍDICO COM EFEITOS POLÍTICOS: RELAÇÕES EXECUTIVO- LEGISLATIVO EM ÂMBITO SUBNACIONAL: MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL

Nesse capítulo visa-se introduzir os precedentes históricos, políticos e sócio-jurídicos que culminaram na formação dos modelos de controle de constitucionalidade (*Judicial Review*). O controle abstrato de constitucionalidade das leis tem seu escopo baseado principalmente no modelo difuso e no modelo concentrado¹, também conhecidos como modelo americano e modelo austríaco (ou europeu). Essas definições, embora muitas vezes sejam consideradas como excludentes, tomam formas diferentes e muitas vezes se entrecruzam de acordo com o sistema político e o contexto geral no qual se inserem. Dessa forma, vamos em primeiro expor alguns precedentes históricos de formação do controle de constitucionalidade e conseqüentemente como tal dispositivo tem sido um dos mais eminentes meios de desenvolvimento de contextos democráticos. Procuramos assim, mostrar como o *Judicial Review* tem contribuído em grande parte para o desenvolvimento do Direito Constitucional e da Ciência Política moderna. Em segundo lugar busca-se analisar como tal sistema contribui para o aumento da presença do Poder Judiciário nas diversas instâncias políticas (o chamado processo de judicialização da política), fazendo com que o jogo de interesses entre os diversos atores políticos envolvidos passe a ser considerado na disputa pela aprovação de dispositivos normativos e políticas públicas. E por fim, o objetivo do capítulo é também analisar como o sistema político brasileiro, principalmente do nível subnacional nos estados, que é tão múltiplo e diversificado, tem lidado com os modelo de controle misto brasileiro (modelos difuso e concentrado).

¹ Modelo difuso diz respeito a possibilidade juízes em tribunais comuns darem parecer sobre constitucionalidade que tenham atingido materialmente algum indivíduo (porém no caso brasileiro o controle difuso não produz nulidade do dispositivo); modelo concentrado diz respeito a possibilidade de pedido de nulidade parcial ou total de um determinado dispositivo por grupos que o estejam legitimados a fazer (no Brasil apenas o STF pode julgar ações dessa natureza). Mais a frente veremos mais detalhadamente esses modelos e como se formaram causando essas distinções em sua natureza decisória.

1.1. A DISPUTA ENTRE FEDERALISTAS E REPUBLICANOS: O CASO NORTE AMERICANO COMO UM PRINCÍPIO DO *JUDICIAL REVIEW*

A visão atual de que a Constituição é soberana sobre todos os atos e dispositivos normativos aprovados dentro de um determinado território domina o discurso em torno das ações dos agentes políticos e é parte integrante do desenvolvimento tanto do campo do Direito Constitucional quanto da Ciência Política. Dessa forma, o *Judicial Review* cria força vinculante a todos os atos e dispositivos que regulam políticas públicas, competição política e a vida social (MENDES, 2014).

A Constituição ocupa o ponto mais alto na hierarquia jurídica, visto que é ela quem rege todos os demais campos do Direito. Assim sendo, ela produz efeitos normativos sobre todas as decisões e dispositivos legais que são criados. Se um dispositivo aprovado entra em desacordo com a Constituição, produz efeitos de redução de sua supremacia. Sendo assim a Constituição se reveste de uma rigidez necessária a sua proteção e manutenção que pressupõe de pronto controle. Dessa forma, é a Constituição um princípio que deve ser seguido como caráter fundamental aos aspectos normativos dos quais se quer chegar. Ela é quem deve apontar os caminhos que podem ser trilhados. Toda essa rigidez e disposição têm sido criadas ao longo de tempos com a intenção de proteção aos direitos individuais e de minorias contra possíveis majorias que se formam em determinados períodos de tempos e que podem atentar em seu favor, contra os direitos de grupos que não estejam organizados ou que estejam distantes do acesso aos meios de poder (BARROSO, 2012).

Em algumas oportunidades, uma maioria legislativa ou mesmo alguns tipos de ação tomados em um determinado período, podem produzir dispositivos legais que estejam em desacordo com determinados modos ou grupos, podendo como consequência trazer danos materiais a esses indivíduos (um exemplo disso pode ser uma suposta lei que inclua taxas sobre compras feitas com cartão de crédito, onerando assim o consumidor em geral). Por isso mesmo, a rigidez constitucional e o processo de controle dos dispositivos se torna tão necessário e contribui assim para que o processo democrático possa produzir remédios a possíveis problemas criados por eles mesmos. O controle constitucional se torna então um

remédio democrático, para possíveis males que a própria democracia pode produzir. A ideia de controle de constitucionalidade vai se colocando a fatos materialmente normativos, ou seja, que disciplinam condutas e tornam-se de caráter geral e abstrato (CAPELLETI, 1984; BARROSO,2012). Com isso, leis aprovadas pelos legislativos, atos editados pelo executivo e também atos do judiciário (como os regimentos internos dos tribunais) podem ser passíveis de controle.

A declaração de inconstitucionalidade se torna assim um ato que garante a supremacia constitucional e sua validade no plano social e jurídico dando caráter declaratório e retomando a situação preexistente. Assim que se classifica determinado dispositivo legal como inconstitucional, produz-se um feito retroativo a data de aprovação do mesmo, tornando todas as ações baseadas neste invalidadas e obrigando-os a tornar a situação anterior (idem,2012). O controle constitucional produz efeitos práticos e diretos forçando uma reorganização dos agentes que se baseavam em determinado dispositivo.

O desenvolvimento do *Judicial Review* tem na Ciência Política uma das principais bases de formação visto que foi em uma disputa de formação do sistema político norte-americano que surge pela primeira vez a ideia de contestação de dispositivos normativos que estivessem na contramão do processo constitucional. Com o famoso caso Madison a competição política pela organização do então sistema político americano se tornou um ponto central no entendimento sobre o dever do Judiciário como um salvaguarda constitucional, assim como também da atual visão da Constituição como o ponto mais alto na hierarquia jurídica, devendo todos os outros campos jurídicos estarem atentos aos princípios constitucionais para que possam agir de forma regulada.

1.2. A DISPUTA ENTRE MADISON E MARBURY; FEDERALISTAS E REPUBLICANOS NA DISPUTA PELA FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA AMERICANA.

Conhecido como o famoso caso Madison, e um dos principais enredos que levaram a um desfecho que é hoje ponto de partida para a compreensão do controle consti-

tucional nos mais diversos contextos, o caso Madison contra Malbury é parte indispensável dos precedentes históricos do *Judicial Review*.

No final do ano de 1800 quando o então presidente John Adams² foi derrotado nas eleições, tanto para o Legislativo quanto no Executivo pela oposição republicana que elegeu Thomas Jefferson como Presidente, seus aliados federalistas começaram a pensar em uma forma de manter os atos que tinham criado. E uma forma de fazê-lo foi através do Poder Judiciário. Assim, ao final do mandato de John Adams, os federalistas, que ainda eram maioria no Congresso, se uniram a ele para aprovar meios de se manter como parte do processo decisório. Com isso, em 13 de fevereiro de 1801 foram aprovadas uma série de medidas que tinham como foco uma reorganização do Judiciário: a) redução do número de Ministros da Suprema Corte, com o objetivo exclusivo impedir que o novo presidente pudesse fazer nomeações quando entrasse, e b) criação de 16 novos cargos de Juiz Federal sendo todos ocupados por federalistas aliados de John Adams.

Poucos dias depois, mais uma nova lei surge com a intenção de aumento da influência de Adams e seus aliados. Em 27 de fevereiro de 1801 surge o *the Organic Act of the District of Columbia* que outorgava ao Presidente o poder de nomear quarenta e dois juizes de paz, que tiveram seus nomes confirmados pelo Senado em 3 de Março, faltando apenas um dia para a posse de Thomas Jefferson. Logo que aprovados, as nomeações foram assinadas por Adams ficando ao cargo de John Marshal, seu então Secretário de Estado encarregado de entregar aos respectivos nomeados. Daí se desenrola todo o problema, visto que com apenas um dia para a entrega das nomeações a todos juizes de paz, muitos acabaram por ficar sem receber a carta de investidura do cargo. Seguindo o cronograma, Thomas Jefferson assumiu e fez com que seu então Secretário de Estado, James Madison não entregasse as cartas de nomeação aos que não as haviam recebido ainda.

Um dos juizes de paz nomeados que foram impedidos de assumir, Willian Marbury, entrou com ação judicial para que pudesse assegurar seu direito ao cargo ao qual foi nomeado. Ele o fez com base em uma lei de 1789 (*The Judiciary Act*) que outorgava à Corte

² Segundo presidente dos Estados Unidos da América, eleito para o mandato de 1797 a 1801.

Suprema a competência de julgar e processar assuntos dessa natureza. Porém, como o processo foi iniciado em dezembro de 1801 a Corte deixou para julgar o caso apenas em 1802. Nesse ano, o Congresso, que nesse momento possuía maioria republicana (partido de Jefferson), revogou a lei de reorganização do Judiciário aprovada em 1801 pelos federalistas e como consequência disso extinguiu todos os cargos que haviam sido criados anteriormente, destituindo assim seus ocupantes. Na intenção de que não pudesse haver contestação a essa decisão na Corte Suprema, o Congresso conquistou apoio para suspender a sessão da Corte em 1802, deixando assim que a corte ficasse sem sessão de dezembro de 1801 a fevereiro de 1803. O clima político foi agravado pela grande tensão instaurada entre situação e oposição devido à sinalização de Thomas Jefferson de não considerar legítimas as decisões da Corte Suprema que pudessem obrigar o Poder Executivo a entregar os atos de investidura dos cargos dos juízes que já haviam sido nomeados. Outro motivo de tensão se devia a um *impeachment* de um juiz federal deflagrado por uma ação política advinda da Câmara, o que abria precedente para que tal ato pudesse se estender até os juízes da Corte Suprema. Diante de todo esse atrito político a Corte iria se reunir em 1803 com a necessidade de dar um parecer sobre o caso *Malbury vs. Madison*.

O julgamento do caso ficou a cargo do juiz John Marshall e foi histórico justamente por ter sido o primeiro caso em que uma Corte julgou um dispositivo de outro Poder com base no princípio constitucional, embora a Corte Suprema americana e nenhum outro órgão público possuísse essa prerrogativa de forma declarada e exposta na Constituição. Porém, Marshall utilizou-se de uma argumentação baseado em princípios lógicos para desenvolver a ideia do *Judicial Review* e de proporcionar ao Judiciário a competência sobre a decisão nesse caso. Embora Hamilton, um dos principais federalistas que tinha grande preocupação com a autonomia do Poder Judiciário frente aos demais poderes, já tivesse exposto pontos teóricos nos Artigos Federalistas (principalmente em seu artigo 78 em que expõe os juízes como guardiões da Constituição), foi a partir desse caso concreto que se abriu os pressupostos americanos para dar base ao controle constitucional.

A lei de 1789 em que se baseou *Malbury* criava uma competência de poder a Corte Suprema agir nesse caso, porém ia na contramão do que estava previsto no §3 da Constituição Federal. Marshall desenvolveu a ideia principalmente no sentido de que o Judiciário só

poderia fazer com que o Executivo agisse em casos em que a Constituição o fizesse e considerou que o pedido de Malbury não devia ser feito a Corte uma vez que era inconstitucional a Corte decidir sobre questões políticas do Poder Executivo. A Corte só poderia fazê-lo no caso de haver uma condição expressa na Constituição e que havendo uma divergência entre a lei e a Constituição, a última deveria se sobrepor a primeira pelo fato de ser suprema às vontades políticas.

Com isso, Marshall deu um importante passo na história do processo constitucional que foi estabelecer que uma lei que se jogue inconstitucional perante a legislação máxima de uma país possa ser anulada pela Corte Suprema, fortalecendo a supremacia da Constituição perante dispositivos normativos aprovados por agentes políticos. Dessa sequência lógica, produziu-se então pela primeira vez a ideia de que em matéria de validade constitucional o órgão responsável por dar a última palavra fica a cargo da Corte Suprema pelo fato de ser o poder que possui maior autonomia (por ser um órgão que não necessita de eleição para se formar) frente aos outros. O Poder Judiciário torna-se, a partir daí, o salvaguarda da Constituição.

Tal caso se celebrizou por ter sido a primeira vez que o Poder Judiciário declarou a possibilidade de não aplicabilidade de leis que fossem consideradas inconstitucionais. A decisão de Marshall teve várias críticas, e muitos consideraram haver grandes falhas nela. Em primeiro lugar por ele ter sido Secretário de John Adams a época da aprovação e nomeação dos juízes e ter sido ele próprio quem deixou de entregar a investidura a Malbury na data o afastaria diretamente de ser o relator do caso (Marshall à época era Presidente da Corte Suprema). Outros meios podiam ter sido tomados aos invés dessa decisão como apenas dizer que a investidura no cargo só poderia acontecer com a diplomação pelo Executivo.

Interessante salientar que todos esses fatos ocorreram em um momento de grande agitação política onde o processo democrático americano ainda era fruto de discussão entre os diversos agentes políticos que tinham influência sobre a formação da democracia e do modelo de país que almejavam. Assim, Thomas Jefferson e seus aliados republicanos não aceitariam de forma amigável tal decisão se não fosse de certa forma favorável a eles. Com

tal decisão, Marshall projetou a ideia de que os tribunais dão sempre a última palavra em matéria constitucional e como consequência disso, objetivou a conquista de maior força aos tribunais sobre decisões que incluíssem obrigar os outros poderes a estarem subjugados as decisões dos tribunais³.

Na sequência lógica dessa decisão, a Suprema Corte passou a ter legitimidade para agir também contra atos e legislações no âmbito dos estados que ferissem os princípios da legislação de Direito Constitucional instituída pela Federação. Embora se tenha criado tal precedente, apenas 50 anos após tal decisão é que a Suprema Corte passou novamente a considerar como inconstitucional uma lei sobre a escravidão, que dessa vez acabou gerando faíscas para a Guerra Civil que viria a se iniciar em 1861.

Os grandes atritos políticos que a conjuntura americana agregava deram força para que tal decisão pudesse ser tomada, consolidando-se até os dias atuais como principal precursor do chamado Constitucionalismo moderno, que veio a influenciar grande parte dos modelos constitucionais e da formação de tribunais e modelos políticos que podemos visualizar atualmente e inclusive o modelo brasileiro que teve grande foco no controle difuso por tanto tempo.

Dessa forma, o controle constitucional ficou conhecido como uma contribuição americana à Ciência Política e também a outros países que passaram a basear seu sistema de controle de modo similar ao americano. Sendo assim, os EUA deram início a uma era do que chamamos “constitucionalismo, que produz uma Constituição rígida e suprema em relação aos diversos dispositivos e leis ordinárias que são aprovadas” (CAPELLETI, 1984).

Com uma discussão que perpassa a questão que diz respeito de que ou a Constituição se sobrepõe aos atos legislativos que com ela contrastam ou o poder legislativo pode muda-la através de lei ordinária. Dessa forma, ou a constituição é considerada rígida, fundamental e superior, ou ela deve ser pareada com os atos legislativos e por isso pode ser alterada com o andamento dos atos deste. Como já demonstrado, os EUA adotaram a ideia de um constitucionalismo democrático, dando a Constituição uma escala hierárquica onde

³ Para obter o caso de forma mais detalhada ver BARROSO, 2012.

essa se demonstra superior a todos os outros atos que sejam produzidos. Qualquer ato para que seja considerado validado, ou seja, constitucional, deve estar de acordo com os princípios estabelecidos

Vê-se assim claramente que a formação de modelos jurídicos e constitucionais, passam pela importância da distribuição e competição pelo poder nos diversos ordenamentos políticos, demonstrando assim que de acordo com o modelo político estabelecido, tem-se um modelo jurídico que acompanha. Exemplo disso é o caso brasileiro que na Constituição de 1988 estabeleceu diversas formas de controle jurídico, visto a necessidade de se dar possibilidades a uma sociedade que sempre foi marcada pela desigualdade de condições e com um sistema político que optou muitas vezes por excluir grande parte da população da tomada de decisão sobre questões importantes.

1.3. Sistemas de controle constitucional como contribuição as democracias modernas

Em vários países há diversos dispositivos e órgãos que tem como objetivo o controle jurisdicional e constitucional seja de leis, de atos ou de atribuições de competências entre os agentes políticos. Dessa forma, os controles constitucionais devem ser vistos em sua forma funcional, ou seja, em sua garantia de preceitos constitucionais que respeitem ao indivíduo e a seus direitos. O controle judicial deve ser o produtor da legitimidade constitucional dos dispositivos legais aprovados. CAPELLETI(1984) demonstra que a análise sobre o controle constitucional deve ser feita com base em sistemas de controle que sejam confiados exclusivamente a órgãos judiciais.

Obter observações sobre os sistemas de controles confiados a órgão judiciais produz uma análise mais criteriosa e dividida entre sistemas que tem um controle jurídico sobre seus dispositivos legais aprovados e sistemas que possuem um controle político. Assim, podemos analisar como forma de controle político e não estritamente jurisdicional o sistema de controle francês que tem como característica ser um controle preventivo, isso porque ele é feito antes que a lei seja aprovada e não depois como é feito nos sistemas que

são controlados por órgão judiciais. O sistema francês, estabelece que tal controle deve ser feito por seu *Conseil constitutionnel*. Esse *Conseil constitutionnel* é composto dos ex-presidentes da República e outros nove membros, três dos quais nomeados pelo presidente da República, três, pelo presidente da Assembleia Nacional, e três, pelo presidente do Senado. Esse *Conseil* é responsável por analisar as leis advindas do legislativo quando prontas mas ainda não promulgadas e assim analisar sua conformidade com os preceitos fundamentais da Constituição. Dessa forma, esse dispositivo francês não se fixa necessariamente como um controle da legitimidade constitucional uma vez que ele não tem a pretensão de analisar se uma lei é válida ou não e sim como um ato que produz um parecer vinculatório e que portanto vem a se inserir no próprio processo de formação da lei e por isso mesmo acaba assumindo assim a mesma natureza do processo de produção do dispositivo legal (CAPPELLETI, 1984). Todo esse formato de controle formulado na França é advindo principalmente de suas ideologias e processos revolucionários pelos quais o país passou e que por isso foram teorizadas, principalmente com Rousseau (1712-1778) e Montesquieu (1689-1755) que defendiam a onipotência da lei e principalmente a igualdade total dos cidadãos perante a lei garantida por uma rígida separação de poderes. Se a constituição é vista como produzida por uma determinada “vontade geral” captada e produzida pelo legislativo, cabe ao judiciário apenas o dever de aplicar aos casos concretos o texto de lei, de forma puramente mecânica de acordo com o que manda os preceitos legais.

Tal diferenciação tão contrastante entre o modelo francês e o modelo americano quanto aos meios que compuseram seu processo constitucional é basicamente pelo fato histórico de que a França, utilizando-se de uma plataforma liberal tinha como principal objetivo a proposta de derrubada dos regimes de monarquias absolutistas vigentes no país à tempos. Para isso, as principais medidas foram o esvaziamento do Poder Executivo em contraste com o aumento do corpo legislativo que deveria ser na concepção liberal francesa a principal fonte de emanção da vontade e soberania popular (ARANTES, 2004). Note-se com isso que também o Judiciário acabou por sofrer essas sanções ficando como parte aplicadora da legislação vigente, sem ter força para influir no processo de produção legislativa.

Diferentemente, nos EUA que ainda era uma democracia recente e sem uma história de governos aristocráticos, o processo de produção legislativa contou com mais tipos de

controles na intenção de frear os desejos dos legisladores. Nos *Artigos Federalistas* havia uma grande preocupação com as possibilidades de que a democracia pudesse vir a se tornar uma tirania de um ou de muitos. Para os formuladores constituintes americanos havia a possibilidade de que além da tirania de um apenas, o governo eletivo da maioria pudesse se tornar parte integrante do conceito de governo tirânico. Por reconhecer que os poderes políticos necessitavam de controles, não deram ao parlamento uma maior supremacia como no modelo francês, e dotaram o Judiciário de maior autonomia, como pode ser visto na passagem a seguir:

“Governar implica o poder de baixar leis. É essencial a ideia de uma lei que ela seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição pela desobediência. (...) Essa penalidade, qualquer que seja somente pode ser aplicada de duas maneiras: pelos tribunais ou ministros da justiça ou pela força militar; (...) A primeira [forma de aplicação] só pode evidentemente incidir sobre indivíduos; a outra recairá necessariamente sobre grupos políticos, comunidades ou Estados. (...)” (HAMILTON art, 15, 1993. P.161)

Com essa passagem, fica assegurada a autoridade dos tribunais em agir de forma autônoma sobre todos os que corrompem a legislação do país, sejam indivíduos ou grupos políticos. Por ser uma democracia que começava a se formar, e que tinha lutado contra a autoridade, representada na monarquia inglesa, havia muita desconfiança dos formuladores e em consequência disso bastante cautela na formulação do texto Constitucional. Baseando-se no fato de que o governo era necessário para que fosse assegurada a convivência e os direitos individuais, também se fazia necessário remédios republicanos para os males que a própria democracia ocasionava criar (LIMONGI, 1995). Em uma outra passagem bastante famosa dos *Artigos Federalista* Madison expõe:

“Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens

fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos”. (MADISON, art. 51,1993, p. 350)

Tal passagem é importante a ser exposta aqui, visto que nesse trecho há claramente a exposição sobre a íntima relação que se cria no constitucionalismo moderno sobre leis e processo político, sendo assim complementares e forma de criar freios sobre a competição política, tão acirrada no EUA no período de formulação constitucional.

Partindo de pressupostos históricos diferenciados, França e EUA, outorgaram também pesos diferenciados a seus parlamentos, ficando assim o primeiro com o estabelecimento da supremacia do parlamento enquanto o segundo estabeleceu diversos controles a este⁴ (refletindo também na formação do controle judicial das leis que cada um produziu, influenciando os modelos que começaram a ser implantados em todo mundo mais tarde. Frente aos governos populares que aumentavam nos EUA o Poder Judiciário passou a ter a condição também de poder político em que pesando a supremacia dos direitos individuais, os tribunais passaram a ter legitimidade de decidir sobre disputas entre governo e cidadão, em especial quanto a questões que diziam respeito à propriedade.

Esse ponto é de bastante relevância uma vez que atribuindo ao Poder Judiciário a condição de poder político, justamente pela capacidade e legitimidade que este adquiriu de controlador de atos normativos dos demais poderes, principalmente sobre as legislações produzidas, este passa a ter papel central no processo de competição política. Tendo a possibilidade de estabelecer o *Judicial Review*, ou seja, dar parecer sobre todos os atos ordinários produzidos pelos legisladores, os tribunais passam a ser inserir em um importante lugar

⁴ A produção de controles aos legisladores norte americanos decorreu em grande parte por um cenário de problemas econômicos e sociais pelo qual passaram várias das ex-colônias inglesas no período de 1776. Em determinado momento diversas casas legislativas locais começaram a anistiar agricultores falidos das dívidas que possuíam, anulando muitas vezes decisões judiciais que davam pareceres favoráveis aos credores. Por essa generalização de arbitrariedade nas decisões de diversos legislativos locais, os constituintes passaram a olhar os legisladores com mais desconfiança, produzindo assim os diversos freios ao parlamento. Para ver mais detalhadamente a esse respeito, ver apresentação de Isaac Kramnick 1993, p1-86.

do fazer político que é o processo decisório. Com a delegação de decisão última sobre assuntos constitucionais, os tribunais passam assim a possuir capacidade decisória sobre a produção das leis e conseqüentemente interferir em comportamentos e políticas públicas.

Daí decorre a principal diferença entre França e EUA, que é o grau de delegação, ou de não delegação, que proporcionam a seus magistrados. Na França, como dito, não há delegação de poder aos magistrados e como consequência disso os tribunais não desempenham papel político importante no processo decisório. Diferentemente do que ocorre no EUA em que os tribunais comuns podem decidir sobre assuntos diversos que vão desde um simples processo de direito do consumidor até obrigar que o Executivo repasse verbas para uma determinada área, causando influência direta sobre os governos.

Tais distinções entre os dois modelos são decorrentes de uma ampla discussão que perpassou toda a teoria política sobre como deveria ser o peso na balança entre liberdade e igualdade. Essa problemática vem de alguma forma colocada na discussão em que Tocqueville se debruçou para pensar sobre as dificuldades de se ter liberdade e igualdade sem que a igualdade viesse a destruir a liberdade. Para a filosofia política corrente, uma era intrínseca à outra, mas Tocqueville identifica nesse binário a possibilidade de uma homogeneização social vir destruir as liberdades individuais. Então pode-se perceber que igualdade e liberdade para Tocqueville são faces diferentes de uma mesma moeda. A democracia visada depende do balanceamento da relação entre igualdade e liberdade para que a nação seja realmente livre. Assim, França baseou-se mais em um sistema de "vontade geral" onde o Parlamento tem supremacia para decidir sobre o melhor no sentido de igualdade (tal modelo jurídico é também bastante conhecido como *Civil Law* uma vez que se baseia exclusivamente em um modelo de sociedade a que se quer chegar). EUA baseando-se mais em um modelo de proteção da propriedade, deu força ao Judiciário para que decidisse sobre assuntos que iam contra as liberdades individuais (aqui, um modelo jurídico conhecido como *Common Law*, baseado em um direito consuetudinário, ou seja, que dá um maior protagonismo ao direito baseado nos costumes, garantindo assim as liberdades)⁵. Para Tocqueville,

⁵ Nessa diferenciação entre os dois modelos, os países que são ligados ao modelo de chamado *Common Law* (EUA, Canadá, Índia e Inglaterra) tem nos tribunais as decisões sobre casos chamados *vacantes* e que assim

esse binômio entre liberdade e igualdade foi mais bem condensado nos EUA do que na França. A maior independência do Judiciário e a possibilidade de dar a palavra final em casos litigantes fez com que a democracia americana conseguisse resolver de forma mais amena os grandes conflitos que vinham ocorrendo.

Essa disputa constante entre delegar ou não delegar poder ao Judiciário, estabeleceu precedentes que foram seguidos em maior ou menos medida por diversas democracias com a grande expansão que o Judiciário obteve no século XX. Questões relativas a economia, direitos civis e sociais que foram tão marcantes no século XX foram tratados com mais proximidade pelos diversos tribunais que passaram a ter legitimidade em Constituições mais rígidas do que as que foram produzidas no século XIX na Europa.

1.4. Sistemas “difuso” e “concentrado” de constitucionalidade das leis: alguns aspectos jurídicos e políticos e sua influência sobre a formação democrática.

1.4.1. Expansão do sistema “difuso” e suas consequências.

O célebre julgamento do caso *Malbury x Madison* onde uma Corte produziu um julgamento decretando inconstitucionalidade de uma lei produzida por outros órgãos propiciou a legitimidade e expansão desse modelo, conhecido hoje como "difuso", a todo o sistema americano e como consequência passou a influenciar diversos países que foram colônias inglesas, principalmente Canadá, Austrália e Índia. Capelleti, 1984 define asso esse modelo:

“Sistema difuso, isto é, aquele em que o poder de controle pertence a todos os órgãos judiciários de um dado

criam precedentes e jurisprudência para casos da mesma natureza tornando-se vinculantes. Já no *Civil Law* (modelo adotado pelo Brasil) prevalece sempre o texto do legislador, fazendo com que o Juiz tenha que se adequar a ele. Importante observar que em alguns casos pode haver decisões baseadas em precedentes, como foi no Brasil a decisão do Conselho Nacional de Justiça sobre as uniões estáveis entre homossexuais, mas não acontece sempre e ainda assim tal jurisprudência carece de resposta respaldo do legislador.

ordenamento jurídico, que o exercitam incidentalmente, na ocasião da decisão das causas de sua competência;” (CAPELLETI, 198, p.67)

Nesse sistema todos os juízes tem a possibilidade, e também o dever, de aplicar inconstitucionalidade a casos concretos de danos ao indivíduo, pois se a Constituição é a lei máxima que rege todo ordenamento social de um país, e sendo dever do juiz aplicar a lei, todos os juízes de tribunais estaduais ou federais tem o direito a aplicabilidade de controle.

Podemos citar como exemplos do sistema americano à época do “New Deal”, plano econômico criado por Roosevelt em que a Suprema Corte anulou vários dispositivos legais propostos pelo presidente e aprovados pelo Congresso entre 1935 e 1936. Também a partir da década de 1950 a Suprema Corte dos EUA tomou várias decisões em direção à ampliação dos Direitos Civis dos negros, anulando vários dispositivos principalmente dos estados do Sul, que separavam negros e brancos nas escolas. Com essas ações, visando a resolução de grandes distorções em questões políticas e econômicas, a Suprema Corte passou a assumir protagonismo sobre as questões relativas aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos, tomando assim parte substantiva no processo decisório ao longo do século XX (BAUM, 1987, ARANTES, 2004). Embora essas ações de controle tenham se expandido, muitas críticas foram feitas a esse modelo, na linha de contestar as decisões dos tribunais, por serem consideradas em grande parte das vezes contrárias ao governo popular, do qual os EUA tanto se empenhava por estabelecer como motor de suas ações.

Importante ressaltar que o Brasil adotou o modelo difuso, já influenciado pelo modelo americano desde sua primeira Constituição e este modelo ainda persiste no cenário brasileiro possibilitando o controle de constitucionalidade em casos concretos. Do juiz estadual ao presidente do Supremo Tribunal Federal é facultado e obrigatório o controle judicial referente a leis que estejam violando a constituição (BARROSO, 2012). Os principais temas tratados pelo sistema “difuso” no modelo brasileiro são os de garantia de direitos fundamentais como *habeas corpus*, *habeas data*, *o mandato de segurança*, *o mandato de injunção*, *ação civil pública* e *a ação popular*. (MENDES, 2014). Com isso, no Brasil o

controle “concentrado” (as Ações de Direta Inconstitucionalidade) ficam a cargo do Supremo Tribunal Federal como veremos na próxima seção.

1.4.2. O sistema "concentrado" (modelo austríaco) como influenciador da formação dos tribunais constitucionais na Europa.

Diferentemente do modelo norte-americano, o modelo considerado concentrado tem essa denominação pelo fato de ser o sistema "em que o poder de controle se concentra, ao contrário [do modelo americano], em um único órgão judiciário". (CAPELLETI, 1984, p.67)

Esse modelo de controle foi iniciado na Europa, como primeira experiência na Áustria, quando foi introduzido o controle constitucional baseado na influência do então eminente jurista Hans Kelsen. Assim, o dispositivo foi inserido na Constituição Austríaca de 1920 e aperfeiçoado mais tarde na Constituição de 1929. Os tribunais constitucionais europeus são baseados nesse modelo “concentrado”. Esses tribunais são criados com o objetivo central que é o de controle constitucional. Como o objetivo principal dos tribunais constitucionais é o de avaliar a constitucionalidade das leis, as decisões emitidas por ele são vinculantes aos demais órgãos tendo como consequência a inaplicabilidade dessa lei em outra situação. Em um caso concreto de litígio, a decisão do tribunal se generaliza a todos os fatos em que tal lei estiver inserida. Se ações dessa natureza forem iniciadas em tribunais comuns, o juiz responsável deve suspender tal ação ali e requerer que sejam julgadas pelos tribunais superiores.

Tal modelo serviu de influência para diversos países europeus que no pós-guerra julgaram de extrema importância como remédio para os grandes danos causados pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que teve grande parte de sua legitimidade baseada nas Constituições dos países que fizeram parte dela. Principalmente com a ascensão do fascismo e do nazismo que como partidos no poder trataram de fazer modificações jurídicas que violavam direitos fundamentais dos cidadãos. Com essas experiências tão drásticas Itália e Alemanha tiveram inclusas em suas novas Constituições de 1947 e 1949, respectivamente, a criação de um Tribunal Constitucional Especial, como órgão responsável pelo controle de constitucionalidade das leis e conseqüentemente um aumento no controle do poder político

(CAPELETTI, 1984; ARANTES, 1997). Como contraponto ao controle judicial americano, os tribunais constitucionais são órgãos separados do Poder Judiciário, e são formados de modo mais politizado, sendo o Presidente da República e o Poder Legislativo os indicadores dos membros integrantes do mesmo (podendo escolher assim magistrados mais conservadores ou mais liberais, de acordo com o que considera melhor o agente político no poder). Outro ponto importante sobre a politização desses tribunais é que seus mandatos são fixados por determinado tempo e submetidos a avaliação periódica do corpo político, visto que se considera a possibilidade de mudanças na interpretação constitucional de tempos em tempos. E por fim, uma redução no número total de agentes legitimados a entrar com ação de pedido de inconstitucionalidade. Em geral fica restrito ao presidente, aos governadores de estado e a um terço do parlamento (ARANTES, 2004).

Os países europeus ainda desconfiados da dimensão que as instituições podiam tomar em seu desenvolvimento, não confiaram na máxima de que tais instituições estariam sempre voltadas a seu caráter jurídico, politizando assim tais órgãos de forma a agir como o legislador ao avesso, ou seja, o que ao invés de produzir leis, desfaz as que são incompatíveis com o cenário social. Não obstante estão de certa forma mais insulados e com alguns privilégios, necessários a garantir certa autonomia dos magistrados frente às questões com que devem lidar.

A partir desses dois grandes modelos, vários países passaram a adotar as medidas liberais como forma de restabelecer regimes democráticos mais sólidos. O período de guerra na Europa fez com que houvesse grande desconfiança da sociedade em relação as instituições políticas que haviam prometido o ideal de liberdade e igualdade no século XIX, mas que ocasionaram justamente a perda desses ideais com duas grandes guerras logo no início do século. Dessa forma, houve um grande impulso a formação de governos liberais que tinham que consideraram necessária a inclusão de algum sistema de controle em suas Constituições. Assim, Portugal e Espanha, que também tinham passado por regimes ditatoriais que foram dissolvidos apenas ao final da década de 70 do século passado, introduziram em suas Constituições de 1976 e 1978 respectivamente, sistemas de controle constitucional das leis.

Também na América Latina na década de 80, quando a onda de governos democráticos começou a retomar o cenário em diversos países que até então estavam sendo governados por regimes ditatoriais, devolveram ao Poder Judiciário sua autonomia incluindo assim modelos de controle em geral difusos (influenciados pelo modelo americano) dos quais muitos já possuíam antes da chegada dos regimes ditatoriais ao poder. Assim, as diversas realidades sociais latinoamericanas foram produzindo modelos que uniam tanto os sistemas difuso quanto concentrado (como o caso do Brasil, que é híbrido). Por mais que se utilize os dois modelos como estanques e excludentes entre si, eles formam dois pilares de compreensão que são ampliados com as necessidades que os países tem, criando dispositivos que julguem necessário a garantia das liberdades civis⁶.

Todos esses fatores contribuem em grande parte para o aumento da importância do Judiciário nas democracias modernas, e se tornam parte de um processo de judicialização da política que tem sido um movimento bastante discutido e que tem se tornado parte do processo decisório e da manutenção de direitos dos indivíduos nas democracias de massa.

1.5. Aumento do poder de influência dos tribunais como consequência do avanço dos processos de democratização.

As democracias modernas tem visto cada vez mais uma crescente atuação do Judiciário nos mais diversos estratos, tanto da vida social quanto no âmbito da política. Isso tem gerado um aumento nos estudos sobre esse fenômeno, conhecido como judicialização da política, conceito que é objeto de grandes discussões (ver MACIEL & KOERNER, 2002). Quanto mais democráticas vão se tornando as instituições e quanto mais complexas as sociedades, mais o Judiciário passa a intervir como um ator necessário nesse processo. Porém, o lugar do Judiciário, a atuação deste e o grau de sua independência são questionamentos que permeiam esse processo e fazem dele uma área de estudos cada vez mais necessária.

⁶Capelleti, 1984 ressalta que o mandato de segurança brasileiro se destaca como um dos mais importantes dispositivos de controle que apareceram nas novas democracias, e que por isso merece atenção especial visto que foi criado em um contexto de grande desigualdade social e de necessidade da manutenção dos direitos fundamentais.

A origem do fenômeno de aumento da intervenção do Judiciário é advindo em primeiro lugar pela compreensão de que o Judiciário passou a assumir áreas vacantes no processo de representação, fruto de problemas relativos a uma democracia representativa que demonstrava alguns problemas de inserção da sociedade na produção legislativa (VALLINDER & TATE, 1995). Em segundo lugar, tal aumento de influência se deu pela grande transformação da qual passou o Judiciário na segunda metade do século XX que passou a ser tipificado não mais apenas como instância de proteção das minorias, mas também como ator direto na implementação de direitos sociais e coletivos (SOUZA, 1996, ARANTES, 2004).

Sobre o primeiro fator, com diversas lacunas que ficam abertas em relação à política representativa e as instituições majoritárias, abre-se um caminho de atuação do Judiciário por ser visto como um poder com mais imparcialidade quanto as decisões a serem tomadas. Em uma comparação entre as Cortes e os Legislativos, Vallinder e Tate (1995) demonstram as significativas diferenças entre ambas as instituições. As decisões nas Cortes são dadas por poucos juízes enquanto nos Legislativos deve ser tomada por vários partidos. Os métodos de trabalho nas Cortes são tomados com argumentos jurídicos e debatidos com bases nestes conquanto que no Legislativo é feito a partir de barganhas, muitas vezes “a portas fechadas”. As resoluções e saídas a possíveis conflitos nas Cortes são decididas por um conjunto de casos a partir de uma revisão judicial (*judicial review*) conquanto os Legislativos vão estar tratando-os a partir de regras gerais. E por fim, as implicações de tudo isso nas Cortes visam levar aos fatos que estão ocorrendo a uma possível única solução, conquanto nos legislativos as implicações são postas próximas a uma alocação de valores onde as resoluções estão relacionadas frequentemente com questões econômicas para criar uma “possível solução política”.

Separação de poderes, demanda de direitos e políticas, grupos de interesse que passam a se utilizar das Cortes, oposições que se utilizam das Cortes, inefetividade das instituições majoritárias ou delegação de poder por parte das mesmas, esses são os principais temas presentes no processo de judicialização nas atuais democracias (VALLINDER, TATE, 1995). Quanto mais democráticas vão se tornando as instituições, mais possibilidades se criam para a utilização do Judiciário por parte dos diferentes atores políticos e soci-

ais. Uma vez que os países vão se tornando cada vez mais pluralistas, tendo que considerar vários interesses na arena política e social, mais instituições são criadas a fins de defender tais interesses e tendo que ser consideradas na Constituição.

Essa expansão é vista de formas variadas pela literatura. Quanto mais complexas vão ficando as sociedades e quanto mais democráticas elas se tornam, mais é aceitável que as Cortes intervenham nos processos políticos e nas demandas sociais. Como as Cortes trabalham para que haja em geral um maior aproveitamento do espaço público e na melhoria dos direitos dos indivíduos, os pontos a serem colocados é o quanto o Poder Judiciário pode intervir e de que forma. Visto que atuar sobre direitos individuais pode causar diferenças de prioridade entre defesa da igualdade e defesa da liberdade.

Há dois eixos divergentes no processo de judicialização: a) o eixo "substancialista" define tal processo como uma maior responsabilização do juiz frente a pluralidade humana, e por isso defende a necessidade dos tribunais serem atores ativos no processo de produção de políticas públicas, visando universalizar os serviços (visto que entendem que atores políticos não fazem políticas universalistas por medo de haver perdas eleitorais); b) o eixo "procedimentalista" define a necessidade de reestabelecer espaços públicos e instituições que viabilizem a possibilidade de o cidadão estar inserido no processo político. Isso advém do que se entende como necessidade de reestabelecer a ideia de vontade geral e poder do povo⁷.

Uma outra visão que aponta para a expansão do Judiciário no século XX produz enfoques em duas perspectivas acabam por se complementar. O primeiro enfoque de base mais sociológica denomina que essa expansão se deu principalmente pelo surgimento, desenvolvimento e crise do *Welfare State*. O modelo que prevaleceu na pós guerra, gerou mudanças profundas na implementação de políticas que foram marcadas por mudanças no campo do Direito e da Justiça. O plano bifronte de fórmula keynesiana que consistia em pleno emprego e igualdade levou com que o Estado gerasse um intervencionismo econômico pela conquista do emprego e a uma promoção de bem estar social na luta pela igualdade.

⁷ Para uma visão mais aprofundada sobre os dois eixos distintos de judicialização ver Vianna, et al. 1997 e Eisenberg, 2003.

(PRZEWORSKI, 1989, SANTOS, 1997, ARANTES, 2004). A busca por uma maior igualdade fez com que o Estado buscasse organizar uma série de serviços voltadas aos direitos sociais e econômicos como saúde, educação, seguridade social, trabalho e as diversas áreas de grande necessidade do cidadão. Para que esses serviços pudessem ser melhorados e expandidos, houve um processo de produção legislativa e modificações constitucionais substantivas que pudessem garantir a excelência dos serviços nessas áreas. Essas mudanças ocasionaram uma transformação substantiva na concepção liberal clássica de Estado provedor de ordem e garantidor da liberdade, passando a ter como foco a redução das desigualdades sociais através de uma prestação de serviços públicos universalizados.

A partir da modificação de concepção sobre a atuação do Estado, também houve transformações na atuação do Poder Judiciário. Se em princípio, influenciado pela concepção liberal, o Judiciário deveria ser o guardião das liberdades individuais, principalmente a partir da proteção da propriedade, decidindo sobre conflitos particulares, com essa modificação ele passa a ser acionado pela defesa dos direitos coletivos. Com uma vasta produção legislativa no campo dos direitos sociais, o Judiciário fica responsável agora em dar efetividade a legislação existente sendo um importante órgão na produção e manutenção da igualdade. Com essa legislação que dá mais atenção a produção da cidadania de forma substantiva, produz-se também a necessidade de se ter um agente que seja garantidor e que possa dar efetividade a tais políticas (SANTOS, 1997). Cabe ressaltar que tais modificações não se deram sem disputas diversas e não ocorreram com uma linearidade direta. Certa escassez de recursos em determinados governos e mudanças de governos com diferentes prioridades de políticas, faziam com que a total implementação fosse prejudicada. Também uma divergência entre a visão jurídica e a político-administrativa eram terrenos de disputa.

Pelo fim dos anos 70 e início dos anos 80, a crise que ocorreu sobre o Estado-Providência afetou também os sentidos de ação do Judiciário, e sua competência quanto as questões de proteção dos direitos sociais alcançados. Com a perda de capacidade de promoção de grande parte do *Welfare State* a ideologia neoliberal que vinha surgindo desde fins dos anos 70 passou a tomar espaço e gerou uma série de políticas que estavam voltadas para a redução da influência do Estado na produção de políticas. Com isso, medidas como privatizações, desregulamentação da economia, diminuição dos gastos sociais e redução do

déficit público foram tomadas com a intenção de conquistar equilíbrio fiscal, combater a inflação e dinamizar a economia. Nesse período, o Poder Judiciário que se viu expandido pela garantia na manutenção dos direitos sociais foi um ator importante nessa função e os tribunais foram peças fundamentais quanto a demandar que os governos mantivessem minimamente as políticas e os direitos dos cidadãos.

O segundo enfoque sobre essa expansão do Judiciário descreve tal processo baseado em variáveis jurídicas apenas (muitas vezes fundamentadas nos diagnósticos que o primeiro enfoque forneceu). Com isso as formas de acesso à Justiça e a multiplicidade de direitos que surgiram principalmente nessa segunda metade do século XX são pontos chave na compreensão dessa expansão. Com o surgimento de um pacote de direitos sociais, políticos e econômicos expressos acima, também as práticas jurídicas e a concepção de acesso a justiça tomaram um caráter que permitiu que a Justiça se entendesse como necessária à manutenção de direitos coletivos. Há então uma passagem ao ideal de direito do indivíduo, onde o Judiciário age como garantidor do interesse privado na nova concepção de manutenção dos direitos coletivos e os assim chamados direitos difusos (referentes a bens que são de interesse de toda a sociedade como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direitos dos animais, entre outros).

Com a aparição desses novos atores sociais que agora possuem força para ingressar com ações em juízo sobre diversas demandas, cresce a pluralidade de interesses que passam a ser considerados na área jurídica, fortalecendo assim tais questões como movimentos políticos. Nessa nova concepção, a partir de uma ação conjunta, um grupo de moradores de um bairro, ou um movimento social identificado com o direito de um determinado grupo pode ingressar em juízo pedindo a garantia do direito daquele grupo. Também tem sido bastante salutar a construção de luta em torno de questões que dizem respeito a um número de indivíduos indeterminados e que lutam por direitos que não estariam ligados a apenas um grupo de pessoas mas que seriam de interesse de toda a sociedade tendo como destaque por exemplo ações públicas em defesa do meio ambiente (proteção de áreas desmatadas, contra queimadas, entre outras...).

O fortalecimento dessas áreas fez com que vários países passassem a produzir reformulações processuais no acesso a justiça abrindo cada vez mais o caminho para ações coletivas. Deve-se frisar que a própria sociedade de massa acabou por criar uma necessidade de jurisprudência em sentido mais amplo, visto que o atendimento de litígios individuais cria custos e falta de celeridade na produção de justiça. Por esse aumento de interesses a serem considerados quanto as políticas de Estado, houve a permissão de se criar associações de natureza diversa que estivessem legalmente constituídas para que pudessem estar aptas a recorrer a efetivação dos direitos difusos e coletivos.

Também são fortes contribuições para o aumento de acesso a justiça os chamados “tribunais de pequenas causas” que visam produzir ações que solucionem casos que sejam de menor complexidade (de menor potencial ofensivo ou de menor dano material) em tempo hábil e a um custo menor (CAPELLETI, 1988). Com isso, diversos estratos sociais foram favorecidos, podendo acessar o Poder Judiciário para requerer danos que antes poderiam produzir altos custos e um bastante tempo para poderem ter algum tipo de resposta.

Essa expansão de tribunais com o intuito de resolver causas menores e que muitas vezes nem conseguiam chegar ao tribunal pela sua tipificação de um dano menor, chegou a diversos países com a intenção de aproximar o Judiciário da população mais pobre. Com isso, visava-se, além de dar mais celeridade a processos que poderiam ser julgadas com práticas menos complexas, incluir uma determinada população que não estava inserida no acesso a justiça.

Com todo o exposto, pode-se ter um painel da grande movimentação e articulação que teve o Poder Judiciário ao longo do século XX como ator importante na resolução de diversos conflitos e com poder de implementação de direitos assegurados nas Constituições dos diversos países. Assumindo a supremacia da Constituição como um princípio lógico para se guiar o processo político-social, o Judiciário passou a intervir mais fortemente no processo decisório de produção de justiça buscando dar um aumento no processo de igualdade necessário ao fortalecimento da democracia. Assim, o processo institucional de formulação e trabalho de novas Cortes em diversos países passou a se inserir dentro de uma nova concepção preocupada em dar visibilidade a diversos grupos políticos que antes não eram considerados nem no acesso a Justiça e nem nas plataformas políticas.

Todas essas mudanças em direção a uma expansão das funções do Judiciário dentro de países democráticos vieram a reforçar a interface bastante forte que existe entre o poder político e o poder judiciário, produzindo mais controles e dispositivos ao alcance dos cidadãos inserindo-os de forma mais plena no processo de representação.

1.6. Expansão institucional do Supremo Tribunal Federal no Brasil

Quando foi criada como instituição na primeira Constituição promulgada em 1891, a Corte que seria a mais alta instância jurídica brasileira foi nomeada de Supremo Tribunal Federal. Como já dito anteriormente, nesse período a competência do STF era de controle apenas difuso. Suas competências eram poucas e a Corte não estava sujeita a controle pelos membros do Senado (BARROSO, 2012; BARBOSA & REGIS, 2012).

Já na Constituição de 1934 os membros do STF foram elevados a posição de Ministros e a instituição passou a se chamar Corte Suprema. A partir daí, possíveis crimes cometidos pelos membros da Corte seriam julgados por um tribunal formado por três membros do Senado, três membros da Câmara, 3 membros da Corte e a relatoria ficaria a cargo do presidente dessa última. Os membros do Senado tinham como competência apenas aprovar ou não a indicação dos Ministros nomeados pelo Presidente da República. Nessa Constituição foi claramente expressa no artigo 68 a vedação de o Poder Judiciário conhecer assuntos de natureza política (BARBOSA & REGIS, 2012). Na Constituição de 1937 a Corte voltou a ser chamada de Supremo Tribunal Federal, mantendo o artigo que a proibia de tomar parte em decisões exclusivamente políticas e para declarar inconstitucionalidade de um algum ato do Poder Executivo, era necessário que se obtivesse maioria absoluta. Como nesse período de criação do Estado Novo, do então Presidente Getúlio Vargas, o Senado havia sido dissolvido, a aprovação dos membros da Corte e o julgamento dos mesmos ficava a cargo de um Conselho Federal⁸ (Idem, 2012).

⁸ Esse Conselho era formado por um representante de cada Estado da Federação sendo escolhidos por suas respectivas Assembleias Legislativas, podendo ser vetado pelo Governador sendo adicionados mais dez membros escolhidos pelo Presidente da República.

No período de formação da Constituição de 1946, em que há um retorno a um Estado democrático, o Senado Federal volta a funcionar e retoma sua função de membro com competência para julgar crimes dos membros do STF e aprovar ou não sua indicação vinda do Presidente. Não havia uma menção específica com determinação de quórum para aprovação de inconstitucionalidade

Na Constituição de 1967, período em que os militares passaram a governar o país sobre regime ditatorial, houve uma inovação no controle de constitucionalidade, passando a instaurar o controle concentrado no STF. Contando nesse período com 16 Ministros⁹ que podiam julgar inconstitucionalidade de um determinado dispositivo com uma maioria absoluta. Também estava condicionada a representação do Procurador Geral da República as ações deste tipo e podiam contestar tanto leis federais quanto estaduais, o que veio a ser uma inovação para o sistema concentrado (BARROSO,2012; BARBOSA & REGIS, 2012). A Corte estava encarregada de julgar a suspensão dos direitos políticos.

Em 1969 houve profundas modificações, sendo uma das principais a redução no número de Ministros, voltando para o total de 11 membros. Continuava a cargo do Senado a disposição de aprovação dos membros e julgamento dos mesmos e o quórum de maioria absoluta para aprovação de inconstitucionalidade de um determinado ato do Poder Público. Importante ressaltar que nesse texto, o STF podia julgar atos do Poder Público, não ficando especificado em qual âmbito do mesmo, o que gerou um substantivo ganho de espaço na atuação do campo de controle dos diversos atos advindos de todos os setores da administração pública (BARBOSA & REGIS, 2012). Foi mantida a competência de julgamento de suspensão de direitos políticos como previsto na Constituição de 1967.

Como órgão de suma importância no processo democrático, assim que a reabertura política se iniciou e que começaram a se formular projetos para uma nova constituinte, o desenho institucional do Supremo Tribunal Federal figurou como um dos tópicos de grande relevância para o debate. Já no anteprojeto do relator, debatido em 1986, a Corte passaria a

⁹ Há em todo período de existência do STF um total de Ministros que varia de 11 a 16, ficando em cada período constitucional determinado seu total. Porém, esse foi o período com o maior número de Ministros nomeados desde a primeira Constituição.

se chamar Tribunal Constitucional e seria composto de nove Ministros, sendo três deles indicados pelo Presidente da República, três pelo Congresso Nacional e mais três pelo Tribunal Superior de Justiça (equivalente ao que hoje é chamado de Superior Tribunal de Justiça-STJ).

Com isso, criava-se uma previsão de controle concentrado de constitucionalidade, não havendo restrições ao total de legitimados, ficando assim a cargo do Promotor Geral Federal a incumbência de ser ouvido nos casos em que houvesse representação de pedido de inconstitucionalidade. Também houve uma redução no número de competências da Corte. Com esse formato, passou a figurar a menor abrangência que a Corte teve desde sua criação. Determinou-se em um primeiro momento um rol de legitimados a contestar a constitucionalidade dos dispositivos de lei, atores devidamente inseridos no processo político: Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa das Assembleias Legislativas, Mesa das Câmaras Municipais; Conselho Federal da OAB, partidos políticos registrados e o Promotor-Geral Federal (Idem, 2012).

Já no anteprojeto da subcomissão do Judiciário, voltou-se a determinar a nomenclatura de Superior Tribunal Federal e contava com uma composição de 19 Ministros sendo 11 vitalícios e 8 com mandatos de 12 anos. Assim, o projeto determinava que a Corte deveria ser dividida em duas seções; a Seção Especial em que atuariam os Ministros com cargo vitalício, que poderia ser dividida em turmas, e a Seção Constitucional que contaria com os 8 Ministros que possuíam, e mais 4 dos Ministros vitalícios que seriam indicados pela Seção Especial. A Seção Constitucional atuaria em via difusa através dos Recursos Extraordinários e também em via concentrada por representação dos legitimados, sendo eles: Presidente da República; Mesa do Senado Federal; Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa das Assembleias Legislativas; Mesa das Câmaras Municipais; Tribunais Superiores; Tribunais de Justiça; Conselho Federal da OAB; Conselhos seccionais da OAB; Partidos Políticos devidamente registrados e os Promotores Gerais. Nesse projeto então ficava mais amplo o número de atores legitimados a contestar os dispositivos legais aprovados.

Para o anteprojeto da Comissão de Governos e Sistema de Governo o STF figuraria com 16 Ministros, devendo passar por aprovação do Senado Federal, sendo 5 deles indica-

dos pelo Presidente da República, 6 pela Câmara dos Deputados com votação secreta e necessidade de maioria absoluta, e mais 5 indicados pelo Presidente dentre as listas tríplices formadas pelo STF a cada vacância. No anteprojeto da Constituição foi mantido o número de 16 Ministros e grande parte das competências e deveres contidos na comissão anterior. Também no Projeto da Constituição foi mantida o rol de competências e obrigações que estavam determinadas na Comissão anterior.

Assim, para a redação final do texto foi reduzido o número de membros ficando decidido um total de 11 Ministros que deveriam ser indicados pelo Presidente da República e serem aprovados por maioria absoluta pelos membros do Senado Federal. Foi criado neste momento a figura da Ação de Direta Inconstitucionalidade (ADIN) ficando estabelecido como legitimados os mesmos que estavam previstos no anteprojeto da Comissão de Poderes e Sistema de Governo, ficando alterado apenas a necessidade de que as confederações sindicais e entidades de classe fossem de âmbito nacional.

Com esse projeto final ficou instituído o modelo de STF que temos hoje, ficando as ADINs como o principal modelo de ação de controle concentrado no país e que tem produzido o ativismo da Corte. Importante acrescentar também que com a reforma do Judiciário foi incluída a Súmula vinculante, prevista pela Emenda Constitucional nº45 de 2004, sendo regulamentada pela lei 11.417 de 2006, que passou a determinar que assuntos constitucionais com reiteradas decisões poderiam produzir parecer vinculatório as todos os demais tribunais. Tal decisão ficaria a cargo do STF aprovado com maioria de 2 terços.

Esse desenho Constitucional proporcionou ao STF um espaço de atuação considerável, sendo ele um ator relevante na decisão de regras e produção de dispositivos legais que incidem sobre todo ordenamento político brasileiro.

1.7. Multiplicidade institucional-política nos estados. Sistema político brasileiro e o efeito institucional.

O desenho institucional dado ao Supremo Tribunal Federal brasileiro não se baseou unicamente nos clássicos sistemas “difuso” ou “concentrado”. Atentando para a diversidade política e social existente no Brasil, montou um modelo híbrido que pudesse garantir ao máximo os direitos de grupos minoritários que poderiam ser excluídos do processo democrático se fosse utilizado um único modelo de forma positivista.

Considerando que o modelo institucional é de suma importância para dar estímulos a determinados grupos e ações e desestimular a outros, a importância das instituições é determinada pela possibilidade de estas darem a pessoas e grupos a possibilidade de cooperar, regular e determinar os empreendimentos comuns que sejam necessários a vida social e política comum (NORTH, 1990). Determinados os modelos que devem ter as instituições dá-se também a possibilidade de atuação ou de exclusão de agentes no processo político. Quando na volta ao período democrático no início da década de 90 se colocou em debate o sistema de governo que seria adotado, se presidencialismo ou parlamentarismo, o primeiro venceu em plebiscito em 1993. Consequentemente, possibilitou-se a institucionalização do sistema de governo conhecido como presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Um sistema multipartidário, de lista aberta e com voto de representação proporcional.

Dessa forma, levou-se em conta a necessidade de se por em relevo as diversas clivagens existentes na sociedade brasileira que tem uma história baseada em uma alta desigualdade regional e um vasto território que conta com 26 estados e um Distrito Federal. Tal característica define as necessidades de se estabelecer um sistema institucional que possa assegurar que questões culturais, sociais e políticas relevantes dentro desse vasto território possam ser asseguradas. Assim, a necessidade de haver uma separação de poderes e um arranjo federativo que pudesse regular toda essa complexidade existente se fez de grande importância para o estabelecimento do processo democrático brasileiro e sua estabilização. ANASTASIA (2004) identifica um “dilema institucional” pelo qual passaram diversas democracias latinoamericanas, sobre qual seria o arranjo institucional que conseguiria agregar uma heterogeneidade estrutural com os grandes padrões de pobreza e desigualdade social existente nesses países. A manutenção e aperfeiçoamento da ordem política se tornaram uma problemática chave sobre o modelo de instituição que deveriam possuir democracias com arranjos societários tão diversificados.

O Brasil esteve desde a primeira República sempre mais aproximado ao modelo presidencialista. Isso deu como parte da visão sobre a necessidade de se ter um sistema político em que pese a união dos estados mas garantindo a autonomia destes entre si e em face da federação. Como se pode notar, o modelo brasileiro se baseia em grande parte no modo de divisão política debatido entre os federalistas americanos sobre como se manter a ordem política sobre um território tão vasto. O federalismo nesse contexto de grandes territórios se torna uma peça chave para que possa se aproximar cidadãos de governantes, estabelecendo formas de representação e fiscalização. Quanto mais próximos agentes políticos e sociedade se encontram, maiores as possibilidades de cidadãos poderem vocalizar suas preferências perante a classe política.

A grande descentralização político-administrativa existente no Brasil visa também estabelecer que regiões com diferenças culturais distantes e desigualdades estruturais diferenciadas em cada estado possam ter autonomia para produção e manutenção de políticas públicas e sociais que garantam a formação das identidades existentes. Em todo período de vida do estado brasileiro como república houve a discussão sobre o modelo federativo, se este deveria ser mais centralizado ou descentralizado. Em momentos de alta centralidade do encaminhamento de políticas via governo federal se identificava tal modelo como demasiado autoritário, embora grandes conquistas sociais brasileiras tenham sido conquistadas nesses momentos, destacando-se o período do Estado Novo (1937-1964) ou o período de governo militar (1964-1984). A descentralização embora conduza mais a acordos regionais entre governadores e prefeitos, possibilita avanços democráticos quanto a condução da política em âmbito subnacional. Em geral, como destaca CARVALHO (2000) por ter sido o Estado o grande promotor das maiores mudanças no cenário político e social brasileiro, a condução a ser dada por este se torna preocupação tanto das elites políticas quanto da sociedade e dos movimentos sociais em geral. Porém, é certo que o modelo descentralizado ganhou o debate popular e produz efeitos importantes sobre o processo de formação da cidadania no Brasil.

Tal sistema de governo é estendido aos estados e municípios que ganharam autonomia considerável em nível de competências para produzir um arranjo institucional que obteve alto grau de descentralização das políticas públicas e seus dispositivos legais que

regulam a competição política e as relações sociais dentro desses estados. Encontra-se uma multiplicidade de arranjos políticos que são parte do amplo sistema político que regula a federação com alguns pontos diferenciados entre os estados e a federação.

Os estados, embora tenham sido constituídos com autonomia de Estados-membros, tiveram poucas atribuições de competências exclusivas. Como veremos no próximo capítulo, as competências que ficaram a cargo dos estados foram apenas as que não estão sobre determinação dos municípios e a União. Como consequência disso se soma uma preponderância do Congresso Nacional frente as Assembleias Legislativas quanto a competência exclusiva de diversos assuntos que regulamentam questões políticas e sociais.

Outro ponto importante a ser ressaltado sobre diferenças existentes entre estados e a Federação é que os estados não possuem um sistema bicameral. Embora os municípios também tenham conquistado o porte de entes federados não há dentro dos estados uma câmara que processe os interesses dos municípios diretamente como ocorre em nível Federal em que os estados são representados no Senado Federal. A Câmara dos Deputados seria então a representante dos interesses nacionais e o Senado o representante dos interesses dos estados (ANASTASIA,2004). Essas duas características -menos competências exclusivas dos estados e unicameralismo nas Assembleias Legislativas-, são contrastes ao modelo americano que dá mais poder aos estados quanto as competências constitucionais e institui o sistema bicameral em 49 dos 50 estados americanos (IDEM,2004).

Uma outra questão que tem sido fruto de debates desde a redemocratização é sobre a melhor forma de determinar o processo de representação visto haver grandes disparidade demográfica entre os estados. Com isso, o bicameralismo brasileiro se mantém com algumas incongruências, como o fato de as eleições para o Congresso Nacional ser via sistema de representação proporcional conquanto que para o Senado a escolha é dada por via majoritária. Essa distinção se dá pelo princípio da manutenção de igualdade política, visando com essa regra estabelecer um mínimo de representantes por estado da Federação. Assim, fica determinada um mínimo de 2 representantes por unidade da federação visando as grandes diferenças existentes no total de habitantes e conseqüentemente de eleitores existentes nesses estados. Os representantes das duas casas são eleitos dentro da circunscrição política

estadual. Destoa assim a forma de escolha e deputados estaduais e federais visto que os primeiros são eleitos pela circunscrição estadual e os segundos pelos estados. Não há uma única circunscrição nacional para a eleição dos deputados federais. Com isso os estados seguem mais objetivamente o princípio de igualdade política.

A partir dessas desigualdades regionais existentes, foi determinada também uma desigualdade na representação dos estados tendo em vista a necessidade de se balancear a competição política entre agentes e estados. Por determinação constitucional os estados podem contar com um mínimo de 8 deputados e máximo de 70 na Câmara dos Deputados, o que culmina em uma certa penalização de estados mais populosos como São Paulo e acaba beneficiando estados menores como Acre, Amapá, Sergipe e Tocantins (ANASTASIA, 2004). Já para a escolha de deputados estaduais é determinado constitucionalmente que o total de deputados dentro das Assembleias Legislativas deve corresponder ao triplo da representação do estado. Assim, tem-se atualmente definido o número mínimo de 24 deputados estaduais e o número máximo de 94. Há dessa forma um alto grau de fracionamento do sistema partidário em nível estadual. Partidos que conquistam representação em determinados estados podem estar ausentes em outros. Mais adiante será debatido a representação partidária dentro dos estados.

Esse total de informações sobre a formulação do desenho institucional do sistema político brasileiro nos demonstra como uma sociedade tão heterogênea e abrangente produz mecanismos diversos na implementação do processo de representação e de produção de políticas.

1.8. A consolidação das instituições jurídicas e políticas como produtores de um sistema competitivo e abrangente.

As disputas e debates que foram feitos para o estabelecimento das instituições representativas brasileiras e de como deveriam funcionar, embora ainda mantenha diversos dispositivos que precisem ser melhorados, sem dúvida possibilitaram que o processo de

competição política se estabelecesse de forma regular. Consequência disso tem sido o aprimoramento que tem conquistado as instituições sobre diversos assuntos demandados. Os diversos tipos de escolha que foram feitas atentaram em geral para se formular modelos que dessem conta da heterogeneidade e grande diversificação existente no tecido social brasileiro.

As brechas que ficam a ser solucionadas -como aperfeiçoamento dos mecanismos de representação, melhoria nas políticas e serviços públicos que são desiguais nos diversos estados, melhoras no sistema eleitoral e legislativo- tem sido objeto de discussões intensas, sendo em alguns casos pontos produtivos de coincidências entre movimentos sociais e agentes políticos na produção dos dispositivos legais que regulamentam a vida social nos estados. Sem dúvida, os processos eleitorais têm decorrido de forma regular e tem possibilitado a manutenção do pluralismo existente na sociedade brasileira, fazendo com que os diversos agentes políticos selecionados por pleito tenham matrizes de classe diversificadas.

Embora as instituições consigam suprir algumas carências políticas existentes, o Brasil se encaixa em grande parte dentro do processo democrático latino-americano que tem níveis ainda baixos de participação política e de cultura democrática instável (o Brasil fica atrás de países como Uruguai, Chile e Costa Rica nesses quesitos). Tudo isso levado em conta, a governança e o devido processo político tem sido respeitados e levados em conta.

Todos esses fatores determinam o padrão de ação dos agentes políticos brasileiros, em especial o de governadores e assembleias legislativas que são os principais objetos da pesquisa nos próximos capítulos dessa dissertação. A consolidação das instituições desde a promulgação da Constituição de 1988 possibilitou que a competição política se acirrasse e fosse garantida, fazendo com que os grupos com diversas origens e interesses pudessem ter consideradas suas vontades na arena pública. Como se verá com os dados obtidos neste trabalho, tem sido cada vez mais institucionalizada a competição entre Poder Executivo e Legislativo dentro dos estados possibilitando assim um constante debate sobre tudo o que é produzido dentro do mesmo. Muito além de legislativos meramente submissos, tem havido

a possibilidade de formular dispositivos que fomentem o debate sobre as preocupações do estado perante seus cidadãos.

CAPÍTULO 2. O PERFIL DAS ADINS DE GOVERNADORES CONTRA ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS.

Esse capítulo tem como foco principal uma análise descritiva sobre as Ações de Direta Inconstitucionalidade (ADINs) de Governadores contra Assembleias Legislativas visando compreender o quantitativo das ações e seus temas para com isso compreender quais são os principais objetos de litigâncias entre esses agentes políticos e como tais questões são tratadas pelo Poder Judiciário, analisando como este julga e como se dá o andamento dessas ações. Com a compreensão de que as ações que visam um controle de constitucionalidade se tornaram um dispositivo essencial na disputa pela legitimidade da produção de atos normativos e dispositivos legais, visto que a distribuição de competências entre agentes políticos é em grande parte concorrente, tentamos aqui trazer a tona como se distribuem essas disputas pela legitimidade a partir desses dispositivos constitucionais. Assim, em um primeiro momento analisamos a forma e a estrutura que tomam as ADINs. Em um segundo momento analisaremos o caráter de disputa entre os entes federativos (principalmente Executivo e Legislativo Estadual que são nossos objetos de análise aqui) e por fim uma análise sobre os dados obtidos referentes as litigâncias entre Executivos e Legislativos Estaduais.

2.1. Forma e estrutura das ADINs no Brasil

O Controle de Constitucionalidade tem sido bastante utilizado no Brasil desde a promulgação da carta Constitucional de 1988. Passando a contar com um grande número de legitimados, as disputas pelo processo constitucional dos dispositivos legais também aumentou. Pelo artigo 103 da constituição, podem propor controle de dispositivos constitucionais:

- I- O Presidente da República; II- a Mesa do Senado Federal; III- a Mesa da Câmara dos Deputados; IV- a Mesa de Assembleia Legislativa [portanto, de 27*

estados]; V- O governador de Estado [idem]; VI- o Procurador-Geral da república; VII- o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII- partido político com representação no Congresso Nacional; IX- confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional [Número desconhecido].

Como se pode ver, há um número considerável de instituições que podem propor inconstitucionalidade de atos e dispositivos constitucionais. A partir da institucionalização desses atores como legitimados a produzir controle se registra um aumento nos processos judiciais, com objetivos de controle tanto difuso (que é operado no caso concreto, visando a revisão de alguma norma que prejudicou a um indivíduo) quanto concentrado (que não é limitado a um caso concreto visando a revisão total ou parcial de um determinado dispositivo) das ações políticas¹⁰. Dessa forma, o Brasil vê crescer bastante seus processos tanto em número de Recursos Extraordinários e também de suas Ações de Direta Constitucionalidade. Os Recursos Extraordinários possibilitam que se chegue ao STF os casos concretos envolvendo questões constitucionais que são decididas por instâncias inferiores do judiciário (o que vale dizer que são recursos provenientes por via difusa de ação). Por meio das ADINs se faz o controle constitucional direto, via STF (Arantes, 2004, p.93). Esse sistema de ação misto que a Constituição Brasileira criou, produz algumas críticas, visto que produzem uma sobrecarga de ações a serem julgadas pelos Ministros do STF (Verissimo, 2007, Mendes, G,2014)

De certa forma, o modelo misto adotado pelo Brasil produz um modelo de controle altamente liberal que compreende como importante a descentralização total do controle que permite que este seja exercido por minorias (parlamentares, sindicais) quando necessário a

¹⁰ No Brasil há a possibilidade de exercer controle tanto por via difusa (ou seja, por tribunais comuns) quanto concentrada (pelo Supremo Tribunal Federal), diferentemente de como ocorre nos EUA por onde o controle de constitucionalidade é exercido basicamente via controle difuso. No Brasil, tendo como guia a constituição, as duas vias podem ser utilizadas (Mendes, C., 2008, p.18)

se defender de possíveis maiorias parlamentares, possibilitando dar voz de veto a essas minorias contra textos que sejam inconstitucionais. Como se pode ver, assim como o sistema político brasileiro contempla em seu meio uma grande variedade de agentes e arenas institucionais de participação e representação (separação de poderes entre Executivo e Legislativo, duas câmaras legislativas com poderes simétricos no Congresso Nacional, multipartidarismo bastante acentuado e um federalismo também bastante razoável) também a arena de controle constitucional produz essa forma de produção de agentes e arenas que necessitam manter controle sobre determinadas questões que digam respeito a matéria constitucional. Isso tudo, como já dito, produz um processo litigante muito heterogêneo e variado, com temas que discutam desde questões administrativas (que são o maior número de ações como veremos mais a frente) até questões que digam respeito a direitos fundamentais dos cidadãos (esse segundo em geral mais produzido por via difusa vistos que em geral são ocasionados por casos concretos).

A partir de todo o exposto, visto que o Poder Judiciário exerce função de quando reclamado, dar um parecer sobre um determinado ato ou dispositivo para analisar se este é constitucional ou não, ou seja, para exercer controle sobre agentes políticos, não podemos deixar de mencionar o caráter altamente político que toma o Judiciário (CAPPELLETTI, 1984, ARANTES, 2004, POGREBINSCHI, 2012). Isso vale a dizer que o Poder Judiciário passa a produzir entendimento e também diretrizes sobre como os agentes políticos devem agir sobre determinadas matérias, ocasionando em se tornar também um agente concorrente sobre a formação dos atos normativos e dispositivos legais.

A partir dessa compreensão, temos aqui a intenção de possibilitar um caráter analítico sobre as Ações de Direta Inconstitucionalidade impetradas especialmente por Governadores contra Assembleias Legislativas, com a necessidade de se observar em primeiro, como as ações estão distribuídas por seu mérito, temas e evolução e em segundo lugar, como elas vão se delineando a partir das relações entre os agentes políticos. Tendo em vista que Governadores têm sido os principais proponentes de controle de constitucionalidade de tipo concentrado (ADINS) desde a promulgação da Constituição em 88, temos aqui o intuito de fazer uma análise sobre a evolução e tipificação que vão tomando essas ações.

2.2. Competência Constitucional e disputas entre os agentes políticos

Com uma extensão territorial tão vasta e uma diversidade cultural tão latente em todas as regiões brasileiras, a descentralização político-administrativa entre todas as entidades federativas se torna importante e mesmo necessária para que todos os agentes políticos possam gozar de autonomia para atender as demandas necessárias a seus territórios. Desde os autores de “Os Federalistas” já na formação da Constituição Norte Americana era demonstrada a necessidade de dispersão de poderes como forma de estabelecer a democracia entre todos os atores relevantes ao cenário político. O quarto artigo dos papers tratava sobre os assuntos federativos e sobre o relacionamento entre os Estados, visando a divisão de poderes e competências entre os entes confederados.

Assim, não podemos deixar de colocar que essa definição sobre as atribuições, tanto das instituições quanto dos atores políticos, é objeto de disputa entre estes. Com tais atribuições pode dividir-se formalmente o poder, mas essas fronteiras de poder estão constantemente em disputa visto que todos os entes possuem autonomia.

Segundo o artigo 18 Da Constituição Federal:

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Vamos então analisar as relações Executivo-Legislativo a partir das questões constitucionais, em primeiro lugar relativas a “quem governa como se governa e quem deveria governar” (Souza,2005). Visto que isso nos dá uma primeira forma sobre como os agentes políticos se utilizam dos direitos que lhe foram outorgados.

A partir de uma análise sobre os artigos constitucionais, estabelece-se no artigo 21 quais são as competências da União e logo no artigo 22 quais áreas são de competência privativa da mesma. Logo dispõe sobre as “competências remanescentes” dos Estados-

membros imputando a esses as atribuições que não lhes são vedadas pela Constituição e sobre suas atribuições exclusivas, concorrentes e compartilhadas deixando bastante detalhados as atribuições dos entes. Como se pode ver, as atribuições exclusivas, concorrentes e comuns dos Estados¹¹ nos permitem concluir que a legislação reserva pouco espaço de autonomia aos Estados-membros, notando-se que há em seu escopo muito pouco de atribuições exclusivas deste. Dessa forma, pode-se dizer que no “*no sistema federativo brasileiro, quando se repartiram as competências, sobraram aos Estados aquelas que não são da União nem dos Municípios* (ANASTASIA, 2004,p.190). Outro ponto importante a ser ressaltado é que os Estados não são bicamerais. Dessa forma, não há uma Câmara que processe os interesses municipais, como ocorre no Congresso Nacional , onde os Estados se fazem representar no Senado Federal (Idem).

Todos essas atribuições dadas aos estados são objetos de disputa intensa entre Governadores e Assembleias Legislativas como veremos mais a frente sobre os temas que são contestados nas ADINs. Visto que restando poucas atribuições aos Estados, Executivo e

¹¹ Estão a seguir, discriminadas as competências exclusivas, concorrentes e comuns dos Estados: 1) Exclusivas: criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios; exploração dos serviços de gás canalizado. 2) Concorrentes: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento, e processo do juizado de pequenas causas; Procedimento em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. 3) Comuns (artigo 23 da Constituição Federal): “ Artigo 23- É competência comum da União, dos Estados , do Distrito Federal e dos Municípios: I- zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV- impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico , artístico ou cultural; V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII- preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI- registrar, acompanhar, fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII- estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Legislativo disputam por espaço de produção dos dispositivos normativos que regulamentem seus territórios. Em uma análise mais ampla sobre os processos, vê-se uma alta contestação de dispositivos legais que dizem, fundamentalmente, respeito à administração pública (regime dos servidores, salários, piso, pensão, aposentadoria, criação de municípios, salários e funcionamento dos Tribunais Estaduais), políticas sociais (saúde e educação) e tributação (principalmente referente a impostos sobre a circulação de mercadorias,). Há também contestação de determinados processos sobre regulamentação da sociedade civil, competição política, meio ambiente, atribuições de poderes, entre outros.

Com esse enfoque sobre as atribuições a ideia do “quem deve produzir determinado dispositivo” se torna uma disputa constante, visto que o escopo constitucional criado a partir de 1988 ocasionou que *“dessa tendência à constitucionalização resultou uma Constituição que regula não apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais –, mas também um amplo leque de políticas públicas (SOUZA,2005,p.109)*. Esse mote é um claro dispositivo de defesa contra possíveis tentativas de volta a um período ditatorial com quebras constitucionais sobre as demandas políticas. Isso leva a criação de diversas fronteiras sobre a formação do processo decisório nos diferentes níveis políticos. Assim cabe questionar, quais projetos devem ser objetos de votação por maioria? quais são os essenciais a vida política e social? Qual a capacidade dos agentes políticos implementarem os dispositivos constitucionais de forma a garantir os preceitos fundamentais? Todos esses questionamentos dizem respeito a possibilidade de cumprimento das funções dadas aos atores políticos, visto que se deve ter em consideração as possíveis mudanças no cenário político, econômico e social. Consequência direta disso foi o aumento dos controles institucionais, uma vez que os dispositivos que regulamentam as competências de cada poder foram exaustivamente detalhadas na carta constitucional, possibilitando que estados e municípios possuíssem autonomia considerável e com isso pudessem disputar através de controle constitucional a produção de atos e dispositivos.

Como já dito anteriormente, há uma regulamentação de competências bastante detalhadas na Constituição, porém como os Estados tiveram pouca exclusividade em determinadas matérias, produzem uma disputa maior entre Assembleias e Executivos. Mesmo que em nível menor, se comparado ao Executivo Federal, os Governadores também possuem

poderes de agenda e de veto que produzem uma redução no escopo de ação e de visibilidade das Assembleias. Abrucio (2001), expõe a fala do Presidente da Assembleia Legislativa do Mato Grosso, José Riva (PSDB), ao jornal do Brasil¹² em 1999 que coloca nos dá uma panorama bastante interessante sobre essa questão:

“Na verdade, todos os Legislativos estaduais estão rediscutindo seu papel”. A grande preocupação é que as Assembleias tiveram restringida sua atuação. Hoje, o que não é competência da união, passou a ser competência do município. E a Assembleia tem de brigar pelo que é competência do Estado, porque a iniciativa legislativa, em 80 % desses casos, é do Poder Executivo”.¹³

Essa fala se mostra bastante salutar para a discussão presente, nos dando um panorama aberto sobre o grande dispêndio de forças que os legisladores estaduais tem de fazer para que possam ter aberto seus espaços de atuação. Isso se agrava pelo federalismo assimétrico que produz uma disputa predatória entre os diversos Estados-membros para que consigam também mais visibilidade no cenário político que produz uma clivagem de desigualdade bastante intensa. As diferentes coalizões políticas que ocorrem nos Estados levam a diferentes contextos de interação entre os agentes políticos dos Estados e entre os poderes políticos internos aos Estados. Essas diferenças entre a coalizões estaduais e assimetria de desenvolvimento institucional nos Estados pode também nos informar em parte sobre a grande diferença que há entre o número de Ações propondo o controle de constitucionalidade por parte dos Estados.

A interação entre os poderes Executivo e Legislativo nos Estados informam também o Executivo como legitimado por grande poder de agenda e veto. Como se pode ver no quadro 1 , há grande similaridade com os poderes do Executivo Federal:

¹² Jornal do Brasil. Pacto federativo, um desafio brasileiro. 26-6-1999. Caderno especial, p.13.

¹³ Ver Abrucio 2001, p.242.

Quadro 1. Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo- Brasil e Estados da Federação.

Poder	Presidente	Governadores, em geral
Iniciar legislação ordinária	SIM	SIM
De iniciativa exclusiva em determinadas matérias	SIM Projeto de lei orçamentária	SIM Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos
Requerer regime de tramitação ordinária	SIM Art.64 da Constituição-presidente tem prerrogativa de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa	SIM Solicitação de urgência
Propor reformas ou emendas à Constituição	SIM	SIM
Convocar plebiscito ou referendo	NÃO	NÃO
Poder Delegado de Decreto	SIM	SIM, exceto Piauí, Bahia, DF, ES, MA, RR, RS, SP.*
Poder Constitucional de Decreto	SIM	NÃO (apenas os Governadores do AC, PI, SC, TO podem editar MPS). *
Poder de Veto	SIM	SIM
Nomeação e exoneração dos ministros ou secretários de Estado	SIM	SIM
Indicação de membros do Congresso	SIM Designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e três vice-líderes (art. 11 R.I.Câmara).	SIM Designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e vice-líderes.
Indicação dos controladores	SIM 1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU); os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores	SIM 1/3 do Tribunal de Contas dos estados e o quinto constitucional dos tribunais Estaduais.

Fontes: ANASTASIA, 2004, p.195. (* Fonte: Pereira, 2001)

Nota-se grande protagonismo do Poder Executivo também em níveis estaduais dando aos Governadores alguns poderes de agenda como iniciativa de assuntos ligados a questões orçamentárias, tributárias, financeiras e administrativas. Assuntos que são os mais contestados nas Ações de Direta Inconstitucionalidade das quais Governadores movem contra as Assembleias. Em parte, a prerrogativa dos Governadores pode dar uma explicação em parte quanto ao que dizem os processos, porém a diferenciação que há entre o total de ações entre os Estados carece de explicação pela dinâmica partidária existente nos Estados, visto que é essa dinâmica que faz com que o Poder Executivo dialogue com o Legislativo e faça com que haja um balanceamento entre esses poderes (Amorim Neto, 2004, p.132). A nomeação de lideranças partidárias dentro da Assembleia também contribui bastante para a força dos Governadores visto que há um padrão de lideranças dentro das Assembleias que se referencia principalmente através da mesa diretora, do Colégio de Líderes e das Comissões (lembrando que sempre variações entre os Estados). Com a utilização de distribuição de verbas e cargos dentro do aparelho estatal o Governador pode mobilizar essas lideranças para que contribuam com o andamento de sua agenda e possam agilizar o andamento da mesma dentro da Assembleia. Podemos citar também a possibilidade de iniciar legislação ordinária, o poder de requerer urgência em suas matérias, a possibilidade de propor reformas e emendas à Constituição, dentre os demais que possibilitam uma grande autonomia dos agentes do Executivo, possibilitam que estes consigam dar andamento a sua agenda e projetos muitas vezes independente do Legislativo.

Porém, todas essas informações nos trazem a indagação principal desse trabalho que é; por que mesmo com tantos poderes de controle de agenda e de veto das matérias produzidas pelos legisladores, os Governadores são os principais proponentes de Controle de Constitucionalidade? Por que também mesmo havendo grande padronização nesses poderes de Agenda e de veto a todos os Governadores, há grande discrepância entre a utilização destes nos diversos estados. Em parte podemos inferir que as grandes desigualdades regionais existentes no Brasil contribuem para que haja essa diferenciação. E isso sem dúvida deve ser levado em consideração, porém não é nosso objetivo aqui. O segundo ponto, também de grande importância e o qual nos interessa mais diretamente neste trabalho, é justamente a dinâmica partidária que ocorre dentro das Assembleias, e ainda mais precisa-

mente no jogo efetivo entre situação e oposição que leva a contextos diferenciados de produção legislativa, interação entre os agentes políticos e sobre a utilização do controle constitucional por parte dos diversos agentes políticos. As diversas possibilidades que os Executivos têm para passar a frente do processo legislativo nas Assembleias são utilizados de forma diferentes. A análise seguinte que tem a intenção de verificar o andamento do controle de constitucionalidade por parte dos Governadores, nos leva a números que são bastante diversificados e nos dão uma gama de explicações sobre o que ocorre nos diversos contextos.

Esses “pontos cegos” na Constituição que são de competência de todos os entes federados produzem esse aspecto de disputa entre os agentes políticos e que dão margem a formulação de diversas dinâmicas relativas ao desenvolvimento nos Estados. Em algumas Assembleias, os legisladores buscam obter mais protagonismo no processo decisório e isso pode levar a serem vetados pelo Executivo. Isso nos leva a perceber que quando há uma maior vontade por parte dos legisladores de influenciarem no processo decisório, esses podem ser vetados pelo Poder Judiciário e como consequência disso, pode-se encontrar um menor grau de consolidação institucional das Assembleias, visto que o escopo de ação dos legisladores tem sido vetado quando não por procedimento constitucional, tem o sido por decisão jurídica.

Isso talvez seja uma resposta a ausência de Comissões permanentes que tratem de assuntos administrativos e políticas sociais que se mostram tão importantes a melhoria de vida da população e para aumentar o potencial democrático entre as Assembleias.

2.3. - As Ações de Direta Constitucionalidade nos Estados; um panorama sobre o controle por parte dos Governadores.

Passamos agora ao exame das Ações de Direta Inconstitucionalidade, que tem os Governadores como requerentes e as assembleias legislativas como requeridas sobre a contestação dos dispositivos legais aprovados. Desde que foi aprovada a Carta Constitucional e que se definiram os atores e as formas de controle dos dispositivos legislativos, logo passamos a ver como parte do processo de formação dos dispositivos, o controle destes. As Ações de Direta Constitucionalidade passaram assim a se tornar parte do processo decisório.

rio, visto que as decisões tomadas, podendo atingir a um grande número de indivíduos e grupos, poderiam ser contestadas via Poder Judiciário fazendo com que os legisladores devessem criar uma expertise no processo de *making-decision*. Os atores políticos legitimados a contestar os dispositivos legislativos (citados no início deste capítulo) passam a influenciar nas decisões tomadas, o que os dá acesso a impedir legislações que possam causar danos materiais ou subjetivos a grupos menores e a indivíduos.

Já no início do ano de 1989, em 02 de janeiro daquele ano, o Governador do Estado de Santa Catarina, Pedro Ivo Campos (PMDB), ingressou com duas ADINs (números 12 e 13¹⁴) referentes a gratificação e vencimentos do Judiciário e dos Servidores Públicos do Estado, respectivamente. A disputa por assuntos administrativos referentes à normatização dos serviços públicos, que estão ligados a políticas sociais como Educação e Saúde entre outros, contribui para a alta dos litígios entre Executivo e Legislativo. Isso porque como os temas administrativos são competência de legislação exclusiva do Poder Executivo e como as políticas sociais são assuntos concorrentes aos dois poderes, pode-se produzir legislação referente a determinado tema que acabe por provocar a outro. Quando se busca a regulamentação de políticas sociais concorrentes como as listadas nos parágrafos IX- educação, cultura, ensino e desporto, XII- previdência social, proteção e defesa da saúde, XIV- proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV- proteção à infância e à juventude, dentre outras, cria-se um sentido de entendimento duplo, visto que produzir legislações nessas áreas, pode atingir legislações administrativas e orçamentárias que estariam em competência exclusiva do Executivo.

A discrepância de políticas sociais que há entre os Estados pode ser uma das explicações do por que há um baixo número em alguns estados e porque há um número consideravelmente maior em outros. O se quer demonstrar com isso, é que essas legislações concorrentes, podem produzir uma série de interpretações tanto jurídicas quanto políticas que produzem arranjos diferentes em pontos diferentes. A forma como a Assembleia produz sua

¹⁴ Link de ADIN N° 12-

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1482892> , link de ADIN N° 13-
<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=13&processo=13> .

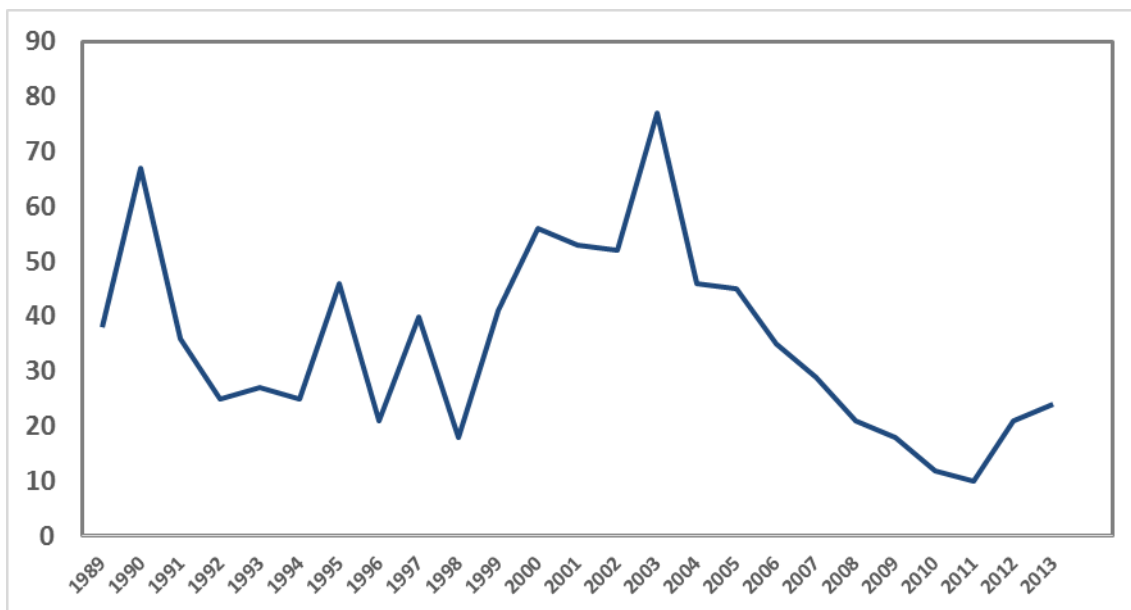
legislação e um maior ou menor protagonismo desta no processo decisório, nos levam a diferentes arranjos institucionais que despertam disputas políticas variadas nos Estados.

Como podemos notar no Gráfico 1, logo no início da redemocratização com a promulgação da Carta Constitucional, houve um significativo ingresso de litígios entre os agentes políticos, o que pode ser explicado como forma de regulamentação e legitimação dos atos entre os poderes. Obviamente, que essa alta dos litígios se deve pelo alto número de dispositivos legais criados, que produziam efeitos de normatização na relação entre os agentes políticos e por isso mesmo causavam bastante atrito e necessidade de modificação. Podemos citar como casos importantes de dispositivos que causavam grandes problemas entre os poderes a ADIN 111¹⁵, criada pela Constituição do Estado da Bahia que tornava obrigatória a ida do Governador a Assembleia para prestar informações sobre assuntos determinados por esta, podendo incorrer em crime de responsabilidade e ausência sem aviso prévio. Também a ADIN 342¹⁶ que contestava a necessidade de autorização prévia do legislativo para que o Executivo pudesse realizar convênios. Essas ações demonstram que algumas constituições produziram alguns dispositivos que poderiam produzir um emaranhado burocrático que mais atrapalharia o andamento das atividades diárias do que contribuiria para a efetivação destas.

¹⁵ Link- <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=111&processo=111>

¹⁶ Link- <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=342&processo=342>

Gráfico 1- Evolução anual das ADINs de Governadores contra Assembleias Legislativas (1989-2013)



Fonte: Produzido pelo autor com dados do Supremo Tribunal Federal.

Porém, como pode-se notar, é entre 1998 e 2004 que há uma alta significativa de ações entre Executivo e Legislativo estadual. Podemos produzir uma inferência ecológica aqui, sobre esse dado, no sentido de inferir que essa alta nesse período é referente as mudanças na política econômica e administrativa do Governo Federal que estava ocorrendo neste período e que obrigou que Governadores e agentes políticos a produzirem uma maior austeridade sobre as contas públicas. Em primeiro lugar, podemos colocar como fator importante dessas ações o Plano Real, que iniciado em 1994 produziu um forte combate contra a inflação, com grande ênfase no combate aos gastos público. Em segundo, como fator de grande importância temos principalmente a efetivação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N°101 de 2000) que implicava em um detalhamento das Contas Públicas dos Gestores, e conseqüentemente em mais transparência no processo de gastos e investimentos. Esses fatores certamente são pontos chaves para a interpretação desses números.

A variação de ações existentes nos Estados, só poderemos explicar a partir do exame das relações entre os agentes políticos nos estados.

Dos 2051 processos em que os Governadores estão envolvidos , em 1019 deles o Governador é o requerente. Como podemos ver na Tabela 1:

Tabela 1: Total de processos Governador como Requerente segundo os Estados da Federação. (1989-2013)

UF	Total de processos	%
SP	107	10,50%
RS	106	10,40%
SC	95	9,32%
ES	94	9,22%
DF	85	8,34%
RO	83	8,15%
PR	72	7,07%
RJ	61	5,99%
AP	46	4,51%
AL	41	4,02%
RN	29	2,85%
MG	27	2,65%
MT	27	2,65%
MS	24	2,36%
PB	24	2,36%
AM	20	1,96%
GO	12	1,18%
PI	14	1,37%
PA	10	0,98%
PE	9	0,88%
CE	9	0,88%
BA	7	0,69%
RR	5	0,49%
MA	4	0,39%
SE	3	0,29%
AC	3	0,29%
TO	2	0,20%
Total	1019	100%

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF. (www.stf.jus.br)

Desse total de processos, 147 são referentes a litígios entre Executivos de diferentes Estados com disputas principalmente sobre a criação e desoneração de tributos, especificamente

do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, o que nos leva a inferir que isso se dá por questão da chamada “guerra fiscal” entre os Estados. Os outros 872 processos são exclusivamente de ações de Governadores contra Assembleias Legislativas e podemos vê-los distribuídos na Tabela 2:

Tabela 2. Total de processos de Governadores vs Assembleias Legislativas segundo os Estados da Federação. (1989-2013).

UF	Total de ações	%
RS	103	11,81%
SC	91	10,44%
ES	88	10,09%
DF	81	9,29%
RO	78	8,94%
SP	67	7,68%
PR	57	6,54%
RJ	48	5,50%
AP	46	5,28%
AL	40	4,59%
MT	22	2,52%
RN	22	2,52%
PB	21	2,41%
MS	18	2,06%
MG	13	1,49%
AM	12	1,38%
PI	12	1,38%
CE	9	1,03%
GO	8	0,92%
PA	8	0,92%
BA	8	0,92%
PE	5	0,57%
RR	4	0,46%
MA	3	0,34%
AC	3	0,34%
SE	3	0,34%
TO	2	0,23%
Total	872	100,00%

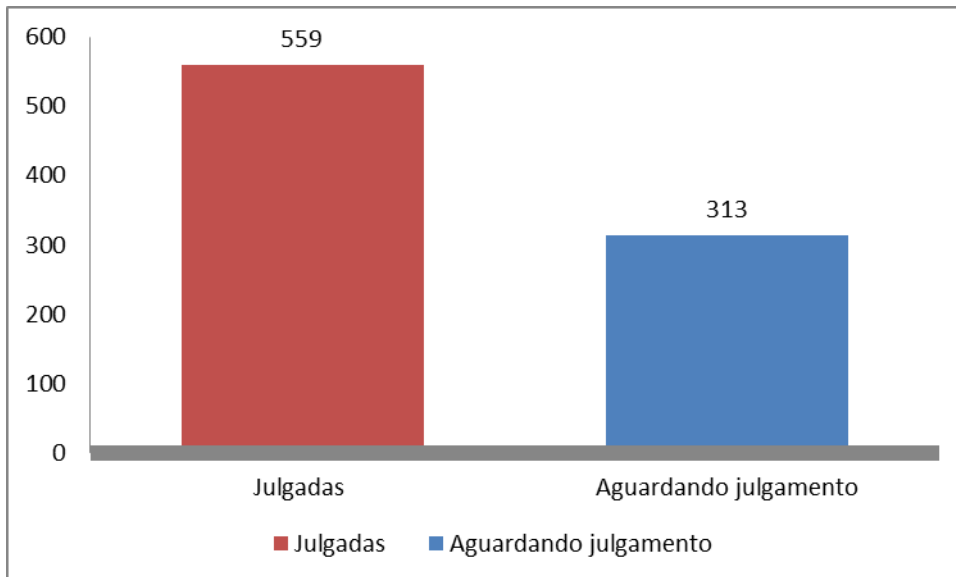
Fonte; Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF. (www.stf.jus.br)

A Tabela 2 nos dá o panorama sobre o que já havíamos falado anteriormente sobre a grande diferença no número de processo que há entre os Estados. Somente RS, SC, ES, DF, RO, SP e PR concentram mais de 50% do total de ações existentes entres as 27 unidades federativas. Assim, há uma concentração de ações nesses estados, um número médio de ações entre RJ, AP, AL, MT, RN, PB, MS e um número muito baixo em MG, AM, PI, CE, GO, PA, BA, PE, RR, MA, AC, SE e TO que em um total chegam pouco mais de 10 % do total de ações. Isso nos mostra claramente o grande foço que há entre a utilização das ADINs por parte dos Governadores.

Como se analisa aqui, a ideia é de que a principal explicação para essa diferença se dá nas coalizões estaduais e no jogo efetivo que há entre situação e oposição dentro das Assembleias a partir de suas dinâmicas partidárias.

Outro ponto que não podemos deixar de notar é a celeridade que o STF tem dado a esses processos estabelecendo uma média de julgamentos que possibilita saber logo os resultados dos processos, ou seja, os processos tem recebido um número alto de respostas do Poder Judiciário. Como podemos analisar segundo os dados do Gráfico 2:

Gráfico2- Total de ADINs julgadas e aguardando julgamento. (1989-2013)



Fonte: Fonte; Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF. (www.stf.jus.br)

Do total de processos de controle de constitucionalidade ingressados no STF, há uma média de processos julgados por ano maior do que o número total de ações iniciadas anualmente. Isso nos dá um panorama sobre a visibilidade e a importância que a Corte dá a essas ações, visto que se mostram de grande importância para a vida política e para a esfera de disputa estadual. Do total, 64,11% dos processos já receberam alguma avaliação quanto ao seu mérito, ficando apenas 35,89% dos processos a espera de um veredito sobre seu conteúdo. Contando que muitos desses processos dizem respeito as ações que tiveram seu ingresso em um tempo mais próximo, pode-se dizer que a ação do STF para julgar o controle sobre os dispositivos que dizem respeito a vida política dos Estados é bastante grande. Com isso, não podemos deixar também de mencionar o alto grau de atividade política que o STF passa a tomar, visto que este passa a decidir sobre questões normativas e estruturadoras dos Estados.

Esses resultados das ações nos levam a diferentes tipos de decisões finais que revelam uma diversidade e uma gama de decisões que não seguem necessariamente um padrão, podendo as mesmas decisões finais receberem serem dadas para a mesma fundamentação¹⁷.

Os diversos resultados finais, são dados por diversas questões como por exemplo a falta de mérito para questões classificadas como “prejudicada”, podem ser visto em ações que há a revogação de dispositivos legais questionados nas ações, a alteração do dispositivo constitucional com base no qual se arguia a constitucionalidade de um dispositivo legal, a perda do objeto. Para as decisões finais as quais tem como fundamentação o resultado “não conhecidas” a impossibilidade jurídica de pedido de arguição de constitucionalidade de norma anterior, a ilegitimidade ativa dos propositores da ação, o não cumprimento de atos processuais, e também assinaturas e juntada de lei impugnada. Há também as ações que tem como resultado final “negado seguimento) que podem ocorrer por acumulação de impugnações a leis emanadas de diversos níveis de governo, a ausência de procuração, a acumulação de legitimados passivos, a perda superveniente da legitimidade ativa, tem mais uma série de possibilidades que possibilitem chegar a esse resultado. Há também a decisão final “indeferida a inicial” só que como pode-se ver na tabela 3 não foram encontrados processos com esse resultado na modalidade de disputa entre Governadores e Assembleias. Por fim, encontramos também a decisão final “extinto o processo” a arguição de norma constitucional originária, a ausência de procuração, perda superveniente de legitimidade, entre outras possibilidades¹⁸.

Podemos analisar como estão distribuídas as decisões a partir da tabela 3 a seguir:

¹⁷ Podemos citar como exemplo as ADINs 117, extinto o processo por perda superveniente de objeto (Link-<http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=117&processo=117>), 181 prejudicada por perda superveniente do objeto (link-<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=181&processo=181>), 1983 negado por perda superveniente de objeto (link-<http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1983&processo=1983>).

¹⁸ Para ver outras tantas possibilidades aos resultados finais ver POGREBINSCHI, (2012, ps. 33 e 34)

Tabela3- ADINs julgadas por decisão final (1988-2013)

Resultado final	Nº de ações	%
Negado seguimento	13	2,33%
Indeferida a inicial	0	0,00%
Extinto o processo	27	4,83%
Prejudicado	143	25,58%
Não conhecido	18	3,22%
Procedente em parte	54	9,66%
Procedente	269	48,12%
Improcedente	35	6,26%
Total	559	100%

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF (www.stf.jus.br)

Podemos notar que embora haja um percentual considerável de julgamentos finais sem fundamentação de mérito, podemos notar que há uma percentual de 64 % do total de ações que receberam decisões por mérito “procedente em parte”, “procedente” ou improcedente” demonstrando que o STF sempre que pode atuar sobre o processo dando um julgamento por mérito ele o faz. Mais salutar ainda é o alto número de ações que recebem como decisão de mérito a fundamentação “procedente”, que coloca o dispositivo legal questionado em total inconstitucionalidade, ou seja, possibilitando grande força aos Executivos estaduais e estabelecendo as decisões como parte dos processos decisórios das Assembleias. Não podemos deixar de notar que há um determinado ativismo judicial aqui que visa dar parecer sobre as questões constitucionais que tem chegado ao tribunal.

Podemos analisar sobre quais assuntos propriamente ditos tem sido objeto de disputa intensa entre os Executivos estaduais e as Assembleias Legislativas a partir da tabela 4 que nos mostra quais são as principais classes temáticas tem sido objeto de disputa nos tribunais. A partir disso, podemos também inferir sobre quais temas o judiciário tem produzido um ativismo sobre o processo decisório.

Tabela 4- Classes temáticas das ADINs de Governadores vs Assembleias Legislativas (1989-2013)

Classe Temática		
Administrativo	532	61,01%
Tributário	91	10,44%
Orçamento	52	5,96%
Sociedade Civil	84	9,63%
Agentes Políticos	53	6,08%
Competição Política	60	6,88%
Total	872	100

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF (www.stf.jus.br)

Analisar as classes temáticas contestadas se torna bastante importante, visto que como falamos anteriormente, assuntos como “administrativo” envolvem um sem número de questões das quais podemos citar; gratificação de servidores, serviços públicos, educação e saúde, poder de polícia e de bombeiros, aposentadoria e reajustes de vencimentos de servidores entre outros. Como grande parte desses assuntos são temas concorrentes aos agentes políticos, há muita disputa pelos mesmos e como podemos ver pela formulação de seu conceito, visto que a regulamentação de serviços de saúde ora é posto como política social, ora é posto como questão administrativa e isso produz a alta taxa de litígios concentrados principalmente na temática ‘direito administrativo’. Também não podemos deixar de dar o devido foco as questões “tributárias” que também fazem parte de grande foco de disputa entre os agentes políticos, visto que a regulamentação sobre a tributação, aumento e desoneração dos mesmos por dos Legisladores se torna foco de litígio e causa vários questionamentos. Sabe-se que somente o Poder Executivo estadual tem exclusividade na proposição de matérias tributárias e orçamentárias o que os faz reagir a possíveis alterações legislativas que possam produzir uma normatividade que engesse o orçamento e a receita estadual. Porém, o limite sobre a regulamentação dessas matérias é bastante tênue, produzindo sobre as questões tributárias (IPVA, ICMS, contribuições sociais, entre outros) forte motivo sobre os litígios entre os agentes políticos. Na classe agentes políticos, temos como exemplo os litígios que são referentes a regulamentação da ação de magistrados, Ministérios Públicos, regimentos internos dos Tribunais judiciários, competências legislativas do Executivo e competência de iniciativa de matérias por parte dos legisladores. Tais temas também são bastante interessantes, visto que dar ao Poder Judiciário a possibilidade de formular o pro-

cesso decisório sobre tais questões possibilita a normatização e organização sobre as funções dos agentes políticos legitimados nos Estados. Sobre o ponto “Sociedade Civil”, temos temas diversos como direito do consumidor como principal ponto, contratos civis, registros públicos de pessoas civis naturais, direitos e deveres sobre o meio ambiente, direitos de crianças e adolescentes são os principais temas para a temática Sociedade Civil. Para a temática de “competição política” estão principalmente as questões sobre fiscalizações e questionamento sobre atos normativos entre os agentes políticos com o intuito de estabelecer a regulamentação e a devida fiscalização a competência desses agentes políticos.

Como podemos ver, a análise sobre as temáticas nos levam a diversas questões que são referentes aos mais variados assuntos que dizem respeito aos mais distintos temas existentes em cada Estado.

Por fim, uma variável de bastante importância para nossa análise aqui diz respeito ao ano de aprovação e de contestação dos dispositivos legais aprovados pelas Assembleias. As informações advindas desses dados contribuem para dar mais visibilidade a disputa entre os agentes políticos. Dessa forma dividimos as informações analisando se a ADIN foi utilizada pelo Executivo para contestar um determinado dispositivo legal que tenha sido aprovado durante o seu governo ou se foi para contestar dispositivos aprovados por Assembleias anteriores a sua gestão.

Incorremos nessa análise com o intuito de demonstrar duas possíveis explicações para as taxas de controle de constitucionalidade. Em primeiro, podemos dizer que a contestação a dispositivos aprovados por legislativos anteriores a gestão do Poder Executivo que contesta se dá por necessidade de regulamentação de algum dispositivo que possa estar produzindo danos materiais ao Poder Executivo ou a indivíduos. Dessa forma, ingressar com ação contra esses dispositivos se torna uma necessidade para a racionalização da administração pública e também para seguir diretrizes administrativas que possibilitem uma melhora nas relações entre os agentes políticos e também entre a burocracia e a sociedade.

Em segundo lugar, infere-se que a contestação de dispositivos legais aprovados pelas Assembleias que atuam no ano vigente a gestão do Executivo que ingressou com a ação seja parte de uma disputa entre os agentes políticos. Grande parte dos dispositivos, como

pode-se ver na tabela 5, são contestados dentro do período de governo vigente e em sua maioria são contestados no mesmo ano de aprovação ou com pouco mais de um ano da aprovação do dispositivo.

Tabela 5- Ano de contestação dos dispositivos legais aprovados (1988-2013).

Ano de Contestação das ADINS	Período de governo vigente	Governos anteriores	Total	%
Pré 1994	215	0	215	24,66%
1995-1998	82	43	125	14,33%
1999-2002	171	34	205	23,51%
2003-2006	124	71	195	22,36%
2007-2010	52	16	68	7,80%
2011-2013	45	19	64	7,34%
Total	689	183	872	100%

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF (www.stf.jus.br).

O pouco tempo que se tem entre a aprovação e a contestação dos dispositivos legais nos levam a inferir que quando se torna muito custoso ao Executivo disputar o veto de determinado dispositivo dentro da Assembleia, é preferível que se deixe aprovar para logo depois ingressar com a ação de contestação. Como se pode ver na tabela 3, a alta taxa de decisões por mérito final favoráveis ao Poder Executivo, pode dar mais segurança para que esse ingresse com ações contra a Assembleia. Tendo 48,12% das ações o mérito de “procedente”, se torna bastante viável ao Executivo “judicializar” as questões que possam produzir muito desgaste nas relações com o Legislativo do que ter que discutir com os líderes partidários e com os legisladores individualmente a aprovação da agenda do Executivo.

Não podemos deixar de notar também que grande parte das disputas, como já visto anteriormente se dá entre os anos de 1998 e 2006, e tem a contestação feita com menos de um ano da aprovação do dispositivo. Voltamos aqui a incorrer na discussão sobre a necessidade de enxugamento das contas públicas que passou a ser requisitado pelo Executivo Federal a todos os Estados da Federação. Abrucio (1998), em sua análise sobre os impactos do plano de estabilidade econômica do Governo Federal, já apontava para um enfraquecimento dos Governadores a partir do momento que as medidas do Executivo Federal atin-

gissem aos Estados. Dessa forma, o relacionamento de Governadores e Assembleias Legislativas passa a se modificar e a produzir mais atritos em locais e assuntos que antes não havia. Principalmente na área administrativa com impactos sobre a receita dos Executivos Estaduais é onde há grande litigância e disputa pela legitimidade na produção e implementação dos dispositivos legais. Pela análise dos dados sobre controle de constitucionalidade nos Estados, podemos ver que é nesse momento que há uma maior disposição a disputa entre esses agentes políticos.

Como se pode visualizar a partir dos dados e da discussão feita aqui, o controle de constitucionalidade tem sido utilizado para produzir efeitos e produzir respostas ao processo decisório estadual e a disputa existente entre os agentes políticos nos Estados. Dessa forma, podemos dizer que o controle de constitucionalidade tem sido um produtor de estabilidade e de linearidade de ações as quais as Assembleias devem tomar, visto que por mais que se tenha uma oposição que consiga aprovar sua agenda, o Legislativo pode sofrer as sanções advindas das Ações de Direta Constitucionalidade. Assim, se no jogo efetivo entre oposição e situação dentro das Assembleias o Poder Executivo não consegue direcionar a situação a aprovar sua agenda através das várias possibilidades que possui (distribuindo verbas e emendas, selecionando lideranças dentro das Assembleias) ele ainda pode interferir no processo decisório através de ações via Poder Judiciário.

A possibilidade de questionar os dispositivos aprovados pelo legislativo, e o alto índice de mérito favorável ao Executivo, tem tornado bastante efetivo a possibilidade de redução do poder de agenda de maiorias opositoras que visem aprovar projetos de lei que insiram no orçamento do Executivo uma “normatividade jurídica” que possa engessar e reduzir as possibilidades de trocas entre os atores Executivo-Legislativo e entre estes com os cidadãos.

Quando o Legislativo passa a aprovar dispositivos legais que vão além de suas municipalidades e atingem a uma toda uma classe (como professores, policiais, estudantes, deficientes físicos, entre outras) o Legislativo aplica um *enforcement* que passa a interferir diretamente nas ações do Poder Executivo e conseqüentemente o obriga a dar respostas sobre tal questão.

Se os legisladores da oposição deixam de atuar de forma clientelista (muitas vezes pela impossibilidade, visto que ser oposição é perder recursos para investir em suas bases), ele passa a ter um comportamento que se poderia dizer como necessário, ou seja, a criação de dispositivos que regulamentem a estabilidade e o bem comum de todos. Porém quando o faz, este é contestado pelo Poder Executivo visto que dispositivos de cunho mais amplo podem trazer custos aos cofres públicos. Com isso, as ADINs contribuem para que haja uma maior discussão sobre o processo decisório e força aos agentes políticos a discutirem seus papéis no sentido de adaptarem as disputas a necessidades de seus Estados.

CAPÍTULO 3- - A DINÂMICA LEGISLATIVA NOS ESTADOS E SEU EFEITO SOBRE O TOTAL DE ADINS

Esse capítulo visa fazer uma análise sobre a relação entre Executivo-Legislativo, o impacto dessa relação no que tange ao sucesso legislativo do governador, sua posição programática dentro do espectro ideológico e como essas variáveis afetam o acesso dos governadores à utilização das ADINs.

A estruturação dos governos estaduais e de seus subsistemas partidários nos dão indicações sobre o processo decisório estadual visto que geram um posicionamento de governo entre oposição e situação. Com isso nos dão direção também sobre como os governadores utilizam o controle de constitucionalidade contra possíveis maiorias opositoras de partidos de que estão institucionalizados como oposição nos estados. Serão analisados aqui os Estados de MG e RS (MG teve apenas 13 ADINs entre 1988 e 2013 enquanto RS foi o estado que mais acessou as ADINs com um total de 104, e por essa discrepância de acesso foram escolhidos os dois estados) entre as legislaturas que vão de 1999 a 2002 e de 2003 a 2006. A escolha deste período é feita para por ter sido onde se viu uma alta dos processos de constitucionalidade como indicado no gráfico 1 (pág 12). A escolha dos estados foi feita com base na alta informatização que possuem em suas assembleias e pelo número de dados que elas nos possibilitam. A partir dos dados sobre Ações de Controle de Constitucionalidade nos estados e o relacionamento entre Executivo-Legislativo, visa-se dar visibilidade a variável dependente (o total de ADINs nos estados) e responder a seguinte questão: o número de ADINs nos estados pode ser explicado pelas relações entre governo e oposição? Há indicativos de que as relações construídas pelos governos contribuem para o aumento do controle, ou a falta dele, sobre os dispositivos legais aprovados.

3.1. Poder Executivo, competências constitucionais e agenda institucional

Como foi analisado no capítulo anterior, as competências legislativas que estão concentradas nas mãos dos governadores, contribuem para que no plano estadual ele também

consiga sucesso em sua movimentação e relação com o legislativo. A prioridade de ter iniciativa exclusiva em determinadas matérias como relativas a assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos, dá ao governador um certo protagonismo legislativo assim como ocorre em nível federal como demonstram os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e Anastasia (2004). Desse modo, assim como o presidente é uma figura que tem papel central no plano nacional, também os governadores refletem essa imagem em âmbito subnacional, com níveis de variação por estado. Isso possibilita ao chefe do Executivo produzir uma governabilidade através de uma composição de coalizão que une uma composição partidária e um ativismo de governo quanto a condução da agenda. (Figueiredo e Limongi 1999; Amorim Neto, 2006; Anastasia, 2004). Assim sendo, presidentes e governadores são o centro da gravidade do sistema político brasileiro (Amorim Neto 2007) e por isso conquistam grande parte do protagonismo no andamento geral do processo decisório. Em nível nacional, obtém-se, dois pontos principais que são considerados como contrapon-tos ao Poder Executivo: o sistema partidário e a Federação (Amorim Neto, 2004). O sistema partidário brasileiro, altamente fragmentado, em geral obriga que os chefes de governo tenham que conversar com os partidos e suas lideranças para que consiga apoio dentro do legislativo e conseqüentemente possa dar andamento a sua agenda de forma ágil e sem muitos contratemplos. A Federação também contribui para o balanceamento das forças do chefe do executivo, fazendo com que na formação de seu ministério, ele agregue forças políticas diversas, tendo que buscar formar um gabinete contendo líderes que tem força dentro de seus estados.

Em nível subnacional, o governador precisa igualmente, mesmo que com níveis diferenciados, negociar com os partidos que obtenham representação legislativa a fins de dar seguimento a sua agenda de governo. Assim, identifica-se que no âmbito subnacional há um encaminhamento nas relações entre Executivo-Legislativo que implica em possibilidades de governismo por parte dos legisladores buscando a obtenção de benefícios ao apoiar o governo. Porém, quanto maior o protagonismo de legisladores e partidos, maior pode ser a necessidade de negociação com o Legislativo o que acaba conseqüentemente implicando em maiores custos ao chefe do governo.

Os trabalhos que discutem sobre a atuação do Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão, principalmente sobre as análises em nível nacional, demonstram a força legislativa dos presidentes, principalmente pelo fato da necessidade dos legisladores conseguirem os recursos necessários na conquista de votos (visto que tais recursos são concentrados no presidente) MAYHEW (1974), MAINWARING (1999) e FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999). Em âmbito subnacional, há uma multiplicidade de formas que tomam assembleias e o relacionamento entre os poderes (TOMIO & RICCI, 2012). Como apontam grande parte dos trabalhos, o Executivo possui centralidade no presidencialismo de coalizão, principalmente por deter poderes legislativos e recursos imprescindíveis para negociar com seus possíveis aliados. Se em geral o Executivo estadual tem bastante força para que possa promover sua agenda, certo é que essa força é diferenciada e tem custos diferentes gerando maior predominância em alguns estados e menor em outros. (PEREIRA, 2001, p.247). Como já dito anteriormente, o sistema partidário contribui como uma balança na redução da força dos poderes do chefe do Executivo. Castro, Anastasia e Nunes (2009) têm mostrado que existem diversos sistemas partidários no âmbito subnacional, sendo possível classificar a maioria dos partidos na escala direita-esquerda. Essa grande heterogeneidade existente no sistema partidário em âmbito subnacional nos leva a uma grande diversidade sobre as relações dos agentes políticos e sobre a composição da agenda e das políticas públicas nos diversos estados. Quanto mais institucionalizado o sistema partidário dentro do estado, maiores podem ser os custos nas relações entre os agentes políticos, visto que o espectro ideológico produz maiores atritos entre os atores envolvidos.

As agendas que guiam as políticas em cada estado, em geral são fruto das alianças e da institucionalização existente neles. Assim, a dinâmica no sistema partidário, na produção legal e no acesso aos recursos de governo são os indicativos das relações entre os agentes políticos e de quanto custa ao governo estabelecer relações com o Poder Legislativo e aprovar sua agenda. Os contextos estaduais devem ser considerados para que se compreenda o padrão de interação entre os governos e todos os fatores políticos relevantes ao contexto de tomada de decisão na qual estão envolvidos os agentes políticos. A identificação das principais características e formatos criados pelos estados nos ajudam a compreender os padrões de interação entre os poderes.

Esse padrões existentes dentro dos estados interessam aqui para compreender como a dinâmica existente neles contribui para um maior ou menor conflito dos poderes quanto a necessidade de se exercer um controle de constitucionalidade sobre os dispositivos normativos aprovados. Espectro ideológico, institucionalização do sistema partidário e a relação entre os governos, são dados dos estados que nos dão um panorama sobre o maior ou menor atrito entre Executivo-Legislativo quanto a condução da agenda de governo.

Quanto mais fortalecida é a disputa entre oposição e situação dentro dos estados, formada por sistemas partidários estáveis e que estão sempre em disputa pela aprovação de dispositivos normativos divergentes, assim como ocorre no plano nacional, maior se torna a competição política que leva conseqüentemente ao estabelecimento de um processo de ação de controle de constitucionalidade por parte dos governadores contra maiorias oposicionistas dentro das assembleias. O volume da produção legislativa nos estados é alta e bastante diversificada. Mas o que chama a atenção é que disputa pela aprovação de temas centrais para a vida pública do estado podem se tornar objeto de disputa jurídica. Somente analisando como o volume da produção legislativa é distribuída entre os estados é que poderemos produzir um escopo explicativo sobre as litigâncias entre Executivo e Legislativo estaduais. A seguir busca-se analisar essa produção e como ela se dá de acordo com a dinâmica existente nesses estados.

3.2. Produção e dinâmica legislativa nos estados

O conjunto de regras que regulamentam a competição e o andamento de uma determinada instituição são indicadores de seu funcionamento e de sua condição de institucionalização. As assembleias legislativas como órgãos que desempenham funções diversas e regulam a vida pública e a competição política precisam ser analisadas a partir de seu grau de institucionalização. Norton (1998) faz uma separação entre legislaturas que são institucionalizadas com as que não o são:

“Uma legislatura que se reúne em sessões plenárias regidas por poucas normas e carente de práticas ou padrões desenvolvidos de comportamento não pode-se dizer institucionalizada. Em contraste, uma legislatura

que desenvolve complexas regras de procedimento, práticas e padrões reconhecíveis de comportamento e o que Geoffrey Pridham chama “articulação organizacional” constitui um parlamento institucionalizados” (Norton apud Cintra & Lacombe, 2004, p.139)

A partir dessa conceituação sobre a institucionalização das legislaturas, compreende-se como fundamental que as instituições legislativas estejam institucionalizadas para que possam exercer um papel significativo no processo decisório, ou seja, sobre as políticas públicas e sobre os assuntos de grande importância para a regulamentação e fiscalização. Como salientam CINTRA & LACOMBE (2004) o grau de institucionalização de uma determinada legislatura vai se dar de acordo a como se relaciona com os demais poderes. Dessa forma, identifica-se que em legislaturas com baixas taxas de reeleição e também com baixos incentivos às atividades de longo prazo que possibilitem uma maior profissionalização e especialização da política constituirá uma legislatura pouco institucionalizada.

Dessa forma, podemos dizer que quanto maior a atuação de determinados agentes políticos na participação política e no processo decisório dentro da Assembleia Legislativa, maior é sua contribuição para o desenvolvimento institucional. Ou mesmo, que é a atuação de líderes legislativos o que dá o aparato ideológico de formação institucional, visto que os agentes que se tornam maiores protagonistas dentro do processo decisório contribuem em geral para o fortalecimento das Assembleias. As análises das taxas de predominância dos agentes políticos e de seu sucesso quanto as medidas normativas expostas nos dão uma posição importante sobre o funcionamento das Assembleias.

Deve-se observar que quanto maior a intervenção de determinados agentes políticos sobre temas e dispositivos normativos que regulamentam as políticas públicas e a agenda que vai ser seguida, maior é sua legitimação perante os eleitores. Por isso pode-se notar que há altas taxas de proposição de projetos tanto para Executivos quanto Legislativos. Propor uma norma tem baixos custos e como os freios a essas proposições também são poucos, há uma alta taxa de projetos de leis que são apresentados. As taxas de sucesso porém é que se tornam diferenciadas.

Como contraponto ao Congresso Nacional, tem-se visto que deputados estaduais tem obtido maior sucesso na aprovação dos dispositivos normativos do que deputados federais como nos mostra a tabela 1.

TABELA6- COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE DOMINÂNCIA E SUCESSO DAS PROPOSTAS ORIUNDAS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO¹⁹

Instituição Representativa	Dominância do Executivo na Produção Legal	Sucesso do Executivo	Sucesso do Legislativo
Assembleias Legislativas (1999-2006)	27,3	87,6	43,3
Câmara dos deputados (1947-1964)	38,5	29,5	11,6
Câmara dos Deputados (1988-2007)	83,3	75,1	<1 ¹

Fonte; TOMIO e RICCI,2012. Para o período de 1988 a 2007 ver Figueiredo e Limongi (2007)

Como se pode notar a dominância do Poder Executivo na produção legal é bem maior no nível nacional do que no federal e conseqüentemente, as assembleias legislativas apresentam uma taxa de sucesso médio para os dispositivos aprovados que nos indicam uma grande atuação dos deputados estaduais na produção dos dispositivos que regulam a

¹⁹ Notas dos autores :1. O dado é uma estimativa feita a partir das informações fornecidas pelo portal da Câmara de Deputados.

2. A taxa de sucesso do poder Legislativo para o período 1947-1964 é calculada a partir de Braga (2008, p. 161, Tabela 3).

3- O cálculo para Assembleias Legislativas foi feito a partir de 12 AL a saber: SP, MG, RJ, PR, PB, ES, AP, CE, SE, SC, RS, AL.

vida e a competição em nível estadual. Embora o sucesso do executivo seja maior em âmbito nacional do que no subnacional, a taxa de sucesso dos deputados estaduais se torna mais satisfatória do que a de deputados federais, chegando a atingir 43,3% de sucesso. Tal dado nos dá a indicação de que há uma maior interferência dos legisladores no processo decisório estadual, que possibilita uma maior disputa pelos dispositivos estaduais aprovados (lembrando que os governadores são os atores legitimados que mais acessam o Judiciário para propor controle de constitucionalidade). Sabe-se que esse protagonismo no processo decisório é bastante diferenciado entre os estados e dessa forma, essa diferenciação será analisada mais a frente na intenção de comparar quanto desse protagonismo legislativo produz litigâncias sobre controle de constitucionalidade dentro dos estados.

Com essa multiplicidade existente no que tange a produção legislativa nos estados, as relações entre Executivo-Legislativo (a preponderância e o protagonismo de cada um deles no processo decisório), contribuem para que possamos, em parte, abandonar a ideia de “ultrapresidencialismo” conceituada por Abrucio (1998) em que o autor salienta para uma grande força do Poder Executivo estadual frente aos seus Legislativos, principalmente no caso de São Paulo onde identificou o protagonismo do Executivo nas pautas mais importantes da casa, ficando os legisladores responsáveis por temas mais secundários, deixando que o Executivo tomasse a frente do processo decisório. Para Abrucio, o Executivo daria seguimento a sua agenda sem grandes constrangimentos desde que utilizasse os recursos disponíveis a seu favor.

Importante ressaltar que essa alta preponderância discutida por Abrucio, é principalmente datada do período pós-constituente, onde os governadores tiveram papel fundamental para a retomada do momento democrático do país e também com recursos institucionais que davam a eles grande possibilidade de negociação com as assembleias. Segundo indicam os dados existentes em diversas assembleias estaduais, há uma diversificação, descentralização e competição política que indicam dinâmicas legislativas que demonstram a necessidade de harmonização do Poder Executivo com os líderes partidários, com a oposição e com os demais freios (legais-constitucionais) existentes nos estados que podem barrar a possibilidade legislativa do Governador. As taxas de sucesso legislativo chamam a atenção para um processo legislativo cada vez mais influente no processo decisório.

Pode-se perceber que em vários estados há uma taxa de sucesso que pode-se considerar bastante alta para os governadores quanto a produção de dispositivos normativos. Embora se veja também uma taxa de sucesso considerável quanto as propostas dos legisladores visualiza-se que na maioria dos estados o Executivo tem um sucesso bem maior do que o legislativo como consequência direta de sua exclusividade em sobre determinados temas. Torna-se bastante ilustrativo aqui a tabela a seguir de Tomio e Ricci (2012) que nos dá um indicativo sobre o sucesso do Executivo e do Legislativo em 12 estados.

TABELA 7 – TAXA DE SUCESSO DOS PROJETOS POR ESTADO E POR ORIGEM (%)²⁰

Estados	Executivo	Legislativo	Judiciário e outros
Alagoas 2003	91,7	43,3	80
Amapá 1999	93,8	54,2	100
Amapá 2003	91,9	57,6	87,5
Ceará 1999	92,9	40,2	76
Ceará 2003	95,5	37,8	82,3
Espírito Santo 1999	85,4	57,3	84,6
Espírito Santo 2003	95	55,9	88,1
Minas Gerais 1999	67,4	54	81,3
Minas gerais 2003	74,1	51,8	63,3
Paraíba 1999	97	57,8	88,1
Paraná	81,4	54	65,5
Paraná 1999	91,4	50,5	78,6
Rio de Janeiro 1999	78	23,2	93,9
Rio de Janeiro 2003	82,7	21,2	83,7
Rio Grande do Sul 1999	78,3	26,2	83,6
Rio Grande do Sul 2003	91,1	27,2	74,6
Santa Catarina 1999	91,9	59,9	77,8
Santa Catarina 2003	93,6	72,5	91,3
Sergipe 2003	98,4	97,1	98,3
São Paulo 1999	75,3	24,6	79
São Paulo 2003	79,6	31,6	50
Total (assembleias legislativas)	87,6	43,3	78,3

Fonte: Tomio e Ricci 2012.

²⁰ 4- Para algumas assembleias só consta o período de 2003-2006 pela indisponibilidade de dados, a saber as assembleias de Alagoas, Paraíba e Sergipe.

Como se pode ver, para o período analisado, que foi de duas legislaturas (1999-2002 e 2003-2006), por mais que haja uma alta taxa de sucesso do Poder Executivo quanto aos dispositivos normativos que se tornam lei é bastante visível que os legisladores conquistam bons índices de aprovação para os dispositivos que regulamentam as políticas e a competição em nível estadual. Na maioria dos casos se observa um incremento na taxa de sucesso da maioria dos Executivos. Com a necessidade de se manter uma agenda com maior protagonismo, é visível também que, em geral, quando o sucesso de alguns Executivos aumenta, há uma redução do sucesso Legislativo como nos casos de Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Já para outros estados aconteceu o contrário, houve um incremento do sucesso do Executivo seguido por um aumento do sucesso do Poder Legislativo, como se podem observar os casos de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Podemos inferir que o crescimento dos dispositivos legais aprovados do Executivo, seguido de uma redução daqueles aprovados por parte dos legisladores é reflexo de uma cooptação feita por Governadores a suas assembleias. Isto é, nesses casos, o Governador aumenta o espaço de aprovação de sua agenda de governo e produz, como consequência, a redução do poder de aprovação e de protagonismo dos legisladores no processo decisório. Nesses casos o Poder Executivo assume de certa forma a frente sobre a aprovação de sua agenda de governo e pode-se dizer que, como consequência disso, há também uma redução do poder de fiscalização das assembleias.

O mesmo não pode ser dito com relação as assembleias onde Executivo e Legislativo obtiveram um incremento em suas taxas de aprovação. Esse incremento relativo para os dois poderes indica que, embora os Executivos tenham conseguido aumentar seu poder de aprovação de agenda, os legisladores também mantêm o processo competitivo pela legitimidade de produção e protagonismo no processo decisório. Esse cenário indica uma menor cooptação do Legislativo pelo Executivo o que leva a uma maior competição pela aprovação dos dispositivos normativos.

Essas duas diferenciações existentes nas taxas de sucesso conquistadas pelos poderes Executivo e Legislativo serão indicativos que vamos demonstrar mais a frente sobre como influenciam no processo de aumento ou redução das taxas de Ações de Controle de

Inconstitucionalidade de Governadores contra suas respectivas assembleias. Visto que ter um aumento significativo nas taxas de sucesso para os dois poderes pode trazer uma grande normatização das obrigações dos Governadores que acabe por criar um engessamento do orçamento estadual que possa gerar como consequência a impossibilidade do cumprimento da agenda de governo. E que assim possa acarretar em possíveis perdas eleitorais. A necessidade de se manter a frente do processo decisório estadual é parte fundamental para que os Governadores consigam sucesso também nos processos eleitorais.

3.3. Dinâmica institucional nas relações Executivo-Legislativo

Antes de passar ao exame comparativo sobre como a dinâmica partidária e a relação entre os poderes conduz a uma maior ou menor disputa por controle de constitucionalidade no STF, vamos discutir aqui os dispositivos que proporcionam maior força aos Executivos estaduais e a dinâmica interna das Assembleias. Haver partidos institucionalizados em uma constante disputa pelo poder, leva a uma movimentação de partidos que gera uma maior competição política.

Como foi discutido no capítulo anterior, quando foram distribuídas as competências constitucionais, sobrou como competência exclusiva aos estados apenas o que não era da União ou de municípios. Com isso, cabe aos estados como competência exclusiva: a) criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; b) criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios; c) exploração dos serviços de gás canalizado. Assuntos como educação, saúde, meio ambiente, tributação, orçamento, entre outros que são de caráter essenciais aos estados, não são competência exclusiva dos estados, sendo estes concorrentes com a competência da União e dos municípios. Isso acaba por criar uma disputa constitucional sobre a legitimidade das ações de cada um dos agentes políticos no sentido de dar seguimento e regulamentação às políticas públicas e à competição política.

Os sistemas partidários a dinâmica institucional de cada estado, e as relações entre todos os agentes políticos que tem poder de voz nos estados, podem gerar diferentes tipos de política pública e diferentes legislações. Se o poder de competência exclusiva dos estados foi reduzido com as atribuições colocadas na carta constitucional, dentro dos estados acabou por se estabelecer uma ampla disputa pela aprovação dos dispositivos normativos

que regulamentam a vida pública, uma vez que as constituições estaduais também dão bastante força legislativa aos chefes do Executivo, reduzindo de certa forma o escopo de atuação dos legisladores estaduais no processo decisório. Isso se torna um fator explicativo para as altas taxas de sucesso legislativas conquistadas pelos governadores nos períodos e estados analisados aqui.

Importante enfatizar mais uma vez que mesmo tendo o Poder Executivo grande força para estabelecer sua agenda, os custos vão ser diferenciados em cada estado em decorrência do quão institucionalizada é a competição política e o número de interesses envolvidos nele.

Já foi amplamente discutido pela literatura que se há uma força significativa do Poder Executivo, isso não é decorrente simplesmente de uma fraqueza institucional dentro das assembleias, mas justamente pelos poderes constitucionais que foram dados aos Governadores que lhe possibilita um arranjo institucional bastante promissor para a conquista de sucesso na agenda de governo (Souza, 2005; Arreche, 2009). A construção de legislação estadual deve sempre passar pela análise do processo constitucional que definiu desde a carta de 1988 as atribuições dos estados, que como já dito, reduziu o escopo decisório dos legisladores estaduais. As questões constitucionais que foram discutidas no capítulo anterior servem para nos mostrar como o arranjo institucional derivado das legislações advindas do período democrático determinaram as regras do jogo, criando possibilidades de que se conteste juridicamente as ações legislativas que forem compreendidas como inconstitucionais.

É importante comentar que como as Ações de Direta Inconstitucionalidade são uma forma de contestação política de legislações que possam se mostrar contrárias e prejudiciais a grupos políticos, minorias opositoras e grupos que obtenham baixa representação política, elas também se tornam um dispositivo de competição política. A grande diferenciação existente no uso das ADINs dentro dos estados como foi visto na Tabela 2 nos mostra que essas diferenciações existentes devem ser explicadas com vistas sobre todo o processo político existente dentro dos estados, o que faremos mais a frente. Algumas críticas do senso comum tendem a dizer que o aumento das ações de constitucionalidade em determinados

estados está ligada mais a falta de “*expertise*” e “*know-how*” dos legisladores que a uma disputa política exatamente. Porém, tal crítica não nos explica porque assembleias tão desenvolvidas como RS, SP, RJ e DF²¹, entre outras listadas no capítulo anterior, possuem os maiores índices na proposição das ações. Tal crítica deixa de lado também essa diferenciação existente entre os estados visto que insistir em dizer que há falta de preparo dessas assembleias acabaria por informar que as assembleias onde as ações foram muito poucas haveria uma maior experiência sobre a construção legislativa. Tais questões não produzem um escopo firme de sustentação para tais afirmações. Períodos em que há uma alta nos processos e outros em que estes diminuem a frequência ou podem ser indicativos de que o processo político-institucional influencia bastante nas ações.

Por terem os Governadores competência exclusiva de iniciativa de lei em questões tributárias, financeiras, administrativas e orçamentárias há uma taxa de sucesso considerável em suas proposições visto que muitas vezes cabe apenas ao Legislativo legitimar o que de fato já é mesmo obrigação do Executivo. Assim, na análise dos governos estaduais, deve-se estar atento para uma possível delegação dos deputados estaduais ao Governador (Pereira,2001). Pode-se colocar que é esperado um Poder Executivo que se empenhe em construir alguma legislação do que um que se abstenha, visto que é na necessidade de construção de legislações que o chefe de governo é obrigado a negociar com os legisladores o teor dos dispositivos que devem ser aprovados. Um Poder Executivo que não consiga força para aprovar sua agenda conseqüentemente não precisará negociar apoio com os legisladores o que torna individualmente ruim para os deputados estaduais que carecem dos recursos do Executivo para que possam atender as demandas de seu eleitorado e mesmo de sua atuação diária. Deve-se atentar para esse ponto visto que dar ao Poder Executivo a possibilidade de implementação de legislação pertinente não implica necessariamente em dizer que há uma fraqueza institucional das assembleias, mas apenas que estas em grande medida delegam autoridade ao chefe do Executivo na possibilidade de reverterem essa delegação em força

²¹ Como assembleias desenvolvidas refere-se aqui a grande dinâmica legislativa dentro das destas como comissões que abordam diversos temas (principalmente as comissões de Constituição e Justiça que servem como filtro constitucional as propostas), níveis de interação e controle bastante diversificados, assessorias especializadas entre outros.

política²². Lembrando que a delegação é uma possibilidade de comportamento racional para a obtenção de recursos e apoio que possam ser traduzidos em votos. Como atores racionais buscam maximizar seus ganhos, os legisladores produzem essa possibilidade de abertura com o Executivo. Porém, como todos os grandes grupos, há um problema de informação assimétrica entre todos os membros que pode produzir um problema de não-cooperação entre os mesmos o que gera efeitos não esperados (Olson, 1965). Pode-se colocar que esse problema de que o nível de dinâmica e movimentação na competição política, se tornam parte das explicações sobre as diferenças nas taxas de sucesso dos agentes políticos dentro das assembleias que variam em tamanho, atuação e escopo da delegação que cada uma passa ao chefe do Executivo.

Toda essa dinâmica existente entre os agentes políticos dentro dos estados precisa ser avaliada minuciosamente de forma que se possa dar indícios sobre os fatos correntes do jogo político dentro dos estados. Esse grande mosaico que se forma quando se parte a análise do jogo político dentro dos estados, produz resultados diversos que vamos analisar aqui.

Os sistemas partidários existentes nos estados são de grande valia para essa discussão visto que como analisado por Nunes (2011), grande parte dos deputados estaduais consideram que a estratégia mais eficaz ao governo para a obtenção de apoio dentro do legislativo é que negocie com os partidos que irão compor sua base aliada.

De acordo com o *survey* “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze estados da federação”²³, há em grande medida a compreensão por parte

²² Pereira (2001) propõe uma análise das assembleias legislativas com base no conceito de delegação ao invés de conceitos que possuem uma alta carga pejorativa e pouco informam sobre o processo político como os de cooptação, abdicação, clientelismo, fisiologismo, entre outros. Analisa-se então a delegação da autoridade do *principal* (no caso dos legisladores) e o agente (o que cumpre a delegação, no caso o chefe do Executivo). Dessa forma, conceitua-se melhor o processo de relações entre Executivo-Legislativo quanto as taxas de sucesso e de aprovação dos dispositivos de cada um dos poderes. Para uma análise mais detalhada do conceito de delegação ver (Pereira, 2001, p.248).

²³ O *survey* “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze estados da federação” foi desenvolvido pelo centro de estudos legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG. O Questionário foi aplicado entre os meses de setembro de 2007 e fevereiro de 2008 entre 513 entrevistados de um universo de 624 deputados estaduais. Foram aplicados questionários aos deputados dos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Per-

dos legisladores que em um contexto em que a competição é bastante acirrada, os partidos são um veículo de grande importância para ter acesso a recursos, cooperação entre os legisladores, aprovação de emendas e dispositivos que sejam necessários para os mesmos, entre outros benefícios que são mais bem otimizados se forem negociados via partidos políticos em lugar de individualmente.

Os resultados extraídos do *survey* citado demonstram que mesmo que em níveis diferenciados, os legisladores compreendem que a melhor forma para que o Governador consiga apoio dos legisladores seja negociando apoio entre os partidos²⁴. O *survey* demonstra que para a primeira pesquisa iniciada em 2007, 43,74% dos parlamentares veem como importante que o Executivo negocie o apoio com as lideranças partidárias e em 2012 o número reduziu para 32,12%, aumentando o número dos que acham mais importante negociar com as lideranças partidárias da situação que foi de 41,11% em 2012. Tal dado, expõe a importância existente nos sistemas partidários estaduais que vão estar produzindo uma maior dinâmica para a competição política tanto no que tange as questões eleitorais quanto as relações entre os legisladores entre si. A competição existente entre os próprios legisladores pela busca de maior apoio para si como “recompensa” ao apoio dado ao chefe de governo também torna a competição política existente dentro dos estados cada vez mais abrangente.

Essas informações são de grande importância, uma vez que toda essa competição política em período eleitoral se torna um ponto chave para a formação das coalizões dentro dos estados. Assim, como vão se formar o Poder Executivo, sua base aliada dentro da assembleia e a oposição que são as peças chaves para o condicionamento da vida política nos estados pode-se visualizar a partir dessas informações. O formato adquirido por essas instituições, principalmente quanto a formação de oposição e situação, são os pontos de expli-

nambuco, Tocantins, Ceará e Pará. Os boletins informativos sobre o Survey podem ser acessados em: <http://www.centroestudoslegislativos.com.br/> acessado em 30/11/2014

²⁴ P71. Na opinião do(a) Sr(a), qual das seguintes iniciativas é a MAIS EFICIENTE para o poder executivo estadual conquistar o apoio dos legisladores em suas propostas? Survey “Trajetórias...” pág 88. O boletim pode ser acessado em <http://www.centroestudoslegislativos.com.br/content/midiateca/texts/1415706352.pdf> Acessado em 12/12/14.

cação para os dispositivos normativos aprovados dentro dos estados e também sobre as contestações feitas aos grupos que se formam dentro do processo competitivo estadual. Na formação de sua coalizão de governo, o governador vai buscar preencher sua base com um percentual de cadeiras que contribua com a aprovação de sua agenda. Dessa forma, o contingente partidário e os recursos disponíveis são então os determinantes na formação de situação e oposição dentro das assembleias.

Tais resultados expõem que as instituições em níveis subnacionais estão expostas às condições existentes em seu campo político para a sua sobrevivência. Com isso, em todo o contexto decisório em que estão inseridos os deputados estaduais, a formatação do sistema parlamentar contribui para a institucionalização da competição política que se torna cada vez mais consolidada e toma uma forma diferenciada nos diversos estados. Isso tem como consequência dar maior visibilidade a conformação das forças políticas existentes dentro dos estados e a organização interna do legislativo que vai sendo conformada por essas condições institucionais que condicionam as relações entre Executivo-Legislativo. Quanto maior ou menor o nível dessa institucionalização (consolidação das lideranças político-partidárias), maiores vão ser as diferenças entre os estados e a isso podemos atribuir também as oscilações nos processos sobre controle de constitucionalidade.

O comportamento dos legisladores está então de certa forma condicionado pelo desenho institucional tomado de suas bases eleitorais e de seus apoiadores mais consistentes (CASTRO, NUNES e ANASTASIA, 2009) que vão estar conseqüentemente apontando para as necessidades políticas desses legisladores na condução de aprovação dos dispositivos normativos. Dispositivos estes que em geral vão estar em conformidade com suas bases eleitorais.

O volume da produção legislativa em nível estadual e seu conteúdo também importam aqui pela necessidade de se compreender o que os deputados estão aprovando e em que medida estão aprovando agendas mais ligadas a pauta institucional (pauta ligadas aos partidos e bases eleitorais) do que simplesmente a uma pauta governista.

Alguns estudos salientam para a variação existente entre o nível particularista dos deputados estaduais no processo de produção legislativa (Castro, Nunes e Anastasia, 2009).

Ao contrário do que se pensa, há uma produção legislativa em nível estadual que tem construído dispositivos normativos que vão além de possíveis paróquias eleitorais e tendem a atingir grupos maiores dentro dos estados como demonstram Tomio e Ricci (2012). Esses dados nos informam em parte sobre a contestação dos governadores sobre os dispositivos normativos aprovados. Quanto mais geral tende a ser a proposta apresentada pelos deputados estaduais, maior pode ser o grupo beneficiado por esse dispositivo o que pode acarretar conseqüentemente um aumento dos gastos no cofre do Poder Executivo. Essa disputa pela aprovação de dispositivos mais gerais conduz certamente a um contexto de contestações dos governadores no STF uma vez que tendo este caráter exclusivo em diversas matérias, podem pedir a revogação dos dispositivos que possam reduzir seu poder de agenda perante o eleitorado.

Com isso, o ativismo legislativo, isto é, uma alta produção dos deputados estaduais, pode barrar a agenda de governo, o que causaria um aumento das disputas dos deputados quanto ao controle de qualidade. Tem crescido nos estados, principalmente em candidatos de oposição, o encaminhamento de dispositivos legais vinculados a temas mais amplos. Exemplo disso pode ser demonstrado com candidatos identificados com a causa da segurança pública em geral. Tais candidatos estariam mais voltados a lutar por dispositivos que valorizem toda a classe policial estabelecendo maior ou menor poder de barganha desta classe e garantindo os votos desse eleitorado. Nesse ponto há uma disputa visto que o legislador tenderia a formular uma legislação ligada a uma política pública de segurança, porém há uma brecha para que o Poder Executivo possa contestar tal dispositivo uma vez que acusá-lo de estar atingindo a um ponto administrativo, norma onde o Executivo tem exclusividade. Por isso mesmo, a aprovação de tal dispositivo deveria ser colocado dentro de uma disputa na dinâmica interna a assembleia. Se tal dispositivo for aprovado contra do desejo do Poder Executivo, há a possibilidade de disputa pela derrubada do mesmo via Ação de Direta Inconstitucionalidade. Mas em geral o que demonstra Tomio e Ricci (2012) é uma baixa taxa de sucesso dos deputados estaduais para os dispositivos de cunho estadual. Tal fato vem corroborar com nossas colocações aqui, visto que o Poder Executivo prefere ser protagonista na produção de leis que beneficiem a todo o território, uma vez que isso se traduz em uma melhor qualidade de votos.

Dessa forma, pode-se dizer que a produção e o nível de propostas apresentadas pelos deputados estaduais possui um caráter no mínimo desejável uma vez que não se reduz apenas a um caráter particularista e “paroquialista”. Porém, uma vez que se produz dispositivos nesse sentido, em caráter de regulação e produção de políticas públicas acabam sendo vetados por governadores. Vamos analisar a seguir em que medida o total de Ações de Direta Inconstitucionalidade de Governadores contra suas respectivas assembleias legislativas está ligado a dinâmica legislativa e partidária existente nos estados.

3.4. As ADINs de governadores contra assembleias legislativas em MG e RS: Frutos da dinâmica partidária e Legislativa?

Passamos agora ao exame da competição política existente dentro dos estados e para isso faremos uma breve análise sobre alguns indicadores da dinâmica partidária que produz as coalizões de governo e também sobre alguns pontos determinantes do comportamento legislativo.

Rio Grande do Sul foi o estado que mais acessou as Ações de Direta Inconstitucionalidade desde a redemocratização. No total 103 ações de inconstitucionalidade que constituem o 11,81% do total de ADINs. Enquanto isso, Minas Gerais, que também é um estado de grande porte, impetrou apenas 13 ações de inconstitucionalidade desde 1988 até 2013, apenas 1,49% do total. MG se utilizou muito pouco das ADINs enquanto no RS elas se tornaram em grande medida parte da disputa pelo processo decisório. Tais dados remetem à hipótese central deste trabalho, que se refere a uma correlação entre o volume de ADINs e a dinâmica partidária nos estados. Sendo assim visa analisar a competição política (a relação entre a base de governo e a oposição a ela) e indica uma diferenciação nessa disputa. Dessa forma, o nível da disputa e como ela se desenrola dentro de cada estado demonstram-se como indicativo ao volume de dispositivos contestados nos estados e o porquê de haver diferenças no total de ações dentro de cada um deles.

Como já dito anteriormente, na reformulação das “regras do jogo” da Carta Constitucional de 1988, o Poder Executivo acabou se tornando predominante como ator político, devido à prioridade na tomada de decisão em determinadas áreas. Isso se reflete nos três níveis de governo. Dessa forma, por mais que os legisladores estaduais desejassem obter

maior protagonismo no processo decisório, não teriam condições institucionais para fazê-lo. E mesmo quando eles tem a oportunidade serem os principais protagonistas em determinados temas, é mais racional delegar autoridade ao chefe de Executivo, que é quem possui os recursos necessários para as políticas públicas nesses temas de interesse dos deputados.

Dessas afirmações, obtêm-se duas conclusões. Em primeiro lugar, um legislador que teria a possibilidade de ser protagonista no processo decisório, delega poder ao chefe do Poder Executivo, visto que um Executivo forte pode ser pensado como maior acesso a recursos. Em segundo lugar, pode-se atentar para áreas em que as poucas ferramentas para se produzir um protagonismo legislativo estejam sendo usadas de fato pelos legisladores estaduais, o que negaria uma falta de intervenção dos legisladores no processo decisório. A consequência dessa intervenção dos legisladores no processo decisório seria então um fortalecimento institucional. A partir da tabela 3, podem-se visualizar mais claramente tais possibilidades.

Tabela 8- Hipóteses sobre o fortalecimento institucional

	Alto protagonismo do Poder Executivo no processo decisório	Baixo protagonismo do Poder Executivo no processo decisório
Alto protagonismo do Poder Legislativo no processo decisório	Conflito de interesses e possível paralisia decisória	<i>Check and balances</i> desenvolvido e maior grau de institucionalização da assembleia
Baixo protagonismo do Poder Legislativo no processo decisório	<i>Check and balances</i> baixo e sobreposição do Executivo	Precariedade de políticas públicas e desenvolvimento institucional

Estabelecidos tais pontos hipotéticos sobre as relações Executivo-Legislativo, busca-se agora analisar as dinâmicas realmente existentes nos dois estados selecionados a fim de determinar a relação das mesmas com a produção de ADINS.

Vamos analisar os estados de RS e MG para as legislaturas de 1999-2002 e 2003-2006 que foi o período onde se pode visualizar claramente um aumento no número de

ADINs. Nesse mesmo período, os dois estados experimentaram mudanças de governo. Assim, no RS serão analisados os governos Olívio Dutra (PT) 1999-2002 e Germano Rigotto (PMDB) 2003-2006 e para MG os governos Itamar Franco (PMDB) 1999-2003 e o primeiro governo de Aécio Neves (PSDB) 2003-2006. Como a análise aqui versa sobre a consolidação da dinâmica partidária dentro dos estados, não vamos fazer uma análise separadamente por governo, mas sim pela visualização de todo o quadro institucional e político dentro dos estados. Embora para os dois estados haja uma alternância de poder entre partidos, em ambos os casos são governos de coalizão.

Tabela 9- Coligações majoritárias nas eleições estaduais em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul: 1999-2006

		Número de candidatos	Partido vencedor	Partido perdedor	% votos perdedor (1)	% votos vencedor (2)	Coligação vitoriosa
1998	MG	6	PMDB	PSDB	38,3	57,6	PMDB/PST/ PSL/PTN/ PT do B/ PMN/PRTB/ PAN/PPS/ L/PSC
	RS	7	PT	PMDB	46,4	50,8	PT/PC do B/PSB/PCB
2002	MG	7	PSDB	PT	30,7	*	PPB/PSL/PT N/PFL/PAN/ PRTB/PHS/ PV/PSDB
	RS	12	PMDB	PT	37,3	52,7	PMDB/PHS/ PSDB

Obs.: *Em 2002 o Governador Aécio Neves (PSDB) foi eleito no 1º turno com 57,7% dos votos válidos (1) Primeiro turno.(2) Segundo turno. Fonte: TSE 2009, NUNES (2011).

A tabela 4 mostra como foram formadas as coalizões eleitorais em MG e no RS no período de 1998 a 2006. As coalizões que são feitas no período eleitoral são uma pré-formação da coalizão de governo. Dessa forma, a competição analisada para o período eleitoral nos dá indicativos sobre a dinâmica partidária no período de governo visto que os par-

tidos que concorrem as eleições juntos tendem a continuar tal coalizão até o fim do mandato. Alguns indicativos sobre esse ponto podem ser vistos em NUNES (2011).

Um primeiro elemento pontuado são os tamanhos das coalizões de governo que são bem maiores em MG do que no RS. Para o período de 1998 Itamar contou com o apoio de 11 partidos, enquanto Olívio Dutra estava coligado com apenas 4. Já em 2002 Aécio Neves contou com 9 partidos, enquanto Rigotto contou com apenas 3. Isso reflete também o fato de que em MG há menos candidatos competindo ao pleito do que no RS. Pode-se inferir com isso, que há uma maior dinâmica partidária no RS visto que os partidos optam mais por competir ao pleito do que se coligar com possíveis candidatos vencedores. Assim, o posicionamento ideológico e o acirramento das disputas eleitorais criam cada vez mais grupos heterogêneos que estão na disputa pelo poder, o que faz com que a relevância dos partidos esteja ainda mais em evidência. Esse fato reflete também no segundo ponto a ser abordado que é o contingente ideológico das coalizões. No RS no governo Dutra, há uma coligação menor, formada por partidos de esquerda e no governo Rigotto uma coalizão que conta apenas com partidos de centro. Já para os dois governos mineiros as coalizões são mais heterogêneas, sendo formadas por partidos de centro e de direita. Assim, pode-se notar que no RS há em geral uma opção por coalizões mais homogêneas ideologicamente e com menos partidos na base aliada para que se obtenha uma agenda mais ligada ao campo ideológico²⁵. Já nos governos de MG há uma opção por coalizões maiores, com partidos de pontos ideológicos distintos.

O fator ideológico e o contingente partidário contribuem como parte explicativa para as diferenças no total de ações encontradas nos estados, uma vez que quanto maior a contiguidade ideológica nas coligações de governo e oposição, maior vai ser a disputa pelo perfil da agenda de políticas públicas. Assim, partidos de esquerda lutarão mais por uma agenda que corresponda ao voto da esquerda e os partidos de direita também farão políticas voltadas a conquista de votos da direita. Ressalte-se que por mais que estes partidos estivessem inseridos em coalizões mais heterogêneas, ainda assim estariam lutando por agen-

²⁵ Importante ressaltar que tal cenário não é advindo da escolha pura e simples dos partidos e candidatos mas conseqüentemente pela formação partidária e ideológica que foi se formando em cada um desses estados pelos no decorrer dos acontecimentos.

das ligadas ao seu contingente ideológico, porém com menor poder decisório. Com esse contingente ideológico, reduz-se a possibilidade de diálogo quanto a determinadas políticas.

As taxa de sucesso do Executivo e do Legislativo, por projetos para esses estados contribui para mostrar que o número de partidos e o perfil ideológico da coalizão de governo influencia no andamento do governo. Para os governos do RS houve, no governo Dutra, uma taxa de sucesso de 78,3 % subindo no governo Rigotto para 91,1%. Já para as o legislativo as taxas de sucesso aumentaram de 26,2% para 27,2%, ver tabela 2, pag 8. Para os governos de MG se vê uma taxa de sucesso no governo Itamar Franco de 67,4% que sobe para 74,1% no governo Aécio Neves. Porém a taxa de sucesso do legislativo se reduz de 54,0% para 51,8% em MG ao contrário do que ocorre no RS.

O aumento das taxas de sucesso para o Executivo e também para o legislativo se mostram bastante elucidativas visto que se os dois poderes conquistam maior sucesso nos dispositivos legais aprovados. Isso conduz conseqüentemente a uma maior disputa pela legitimidade e conquista de aprovação dos mesmos. Esse aumento se explica pelo fato de que no governo Rigotto a coalizão de governo não possuía maioria dentro da assembleia legislativa, fazendo com que isso se refletisse em um aumento pela aprovação dos dispositivos oriundos dos legisladores.

Como já mencionado anteriormente, um aumento no sucesso legislativo reflete em uma possível perda de poder de agenda do governador, visto que o maior protagonismo do legislativo resulta em uma maior predominância do *checks and balances* e em uma possível “normatividade legislativa” que possa produzir um engessamento do orçamento de governo, reduzindo assim as possibilidades de cumprimento das metas da agenda do Executivo.

Nos governos do RS as coalizões são menores e formadas por grandes partidos e em MG as coalizões são maiores em geral com partidos pequenos e médios. Nos dois estados há partidos que concentram a disputa eleitoral estadual, assim como no nível nacional. Como se vê, no RS as duas eleições foram disputadas pelo PMDB e pelo PT e em MG houve protagonismo do PSDB, PMDB e PT. Assim, pode-se dizer que a dinâmica partidária existente em nível nacional acaba sendo reproduzida em maior ou menor nível dentro dos estados. O RS tem uma dinâmica partidária fortemente baseada no componente ideológico e

que se reproduz nas eleições. Já em MG o componente é mais heterogêneo, havendo menos disputa em torno de temas ligados a componentes ideológicos. Esse fator partidário está em geral, indicado como o principal fator divisor de situação e oposição e também dos indicativos da disputa dentro dos estados. Pode-se inferir que a disputa existente no RS se torna mais acirrada pelo forte componente ideológico que produz uma competição com um número maior de partidos disputando o poder. Em MG as coalizões mais amplas possibilitam maior acesso a partidos de contingentes ideológicos diferenciados

Tais dados nos remetem a um outro ponto que está relacionado com a presente discussão: o conteúdo dos projeto de leis apresentados por sua origem . Dividindo os projetos de lei por seu nível de alcance, TOMIO e RICCI (2012) separaram as propostas apresentadas pelos deputados como estaduais, municipais e simbólicas²⁶. Grande parte da literatura aponta para o fato de que legisladores tendem a favorecer suas bases eleitorais produzindo legislações personalistas que beneficiem apenas a seu contingente eleitoral (AMES, 2001), contrastando assim com as propostas que são oriundas de seu partido, ou seja, um comportamento particularista por parte destes. A tabela 5 apresenta a distribuição da produção legislativa em MG e RS segundo as categorias de Tomio e Ricci (2012).

Tabela 10- Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (em %)

	Executivo				Legislativo			
	Estadual	Municipal	Simbólico	Total	Estadual	Municipal	Simbólico	Total
MG	51	29,9	19,1	628	37,7	56,4	5,8	5834
RS	62,4	37,3	0,3	919	79,8	10,1	10,1	1768
Total	51,4	29,4	19,2	1547	37,5	57,4	5,1	7602

Fonte: TOMIO e RICCI (2012)

²⁶ São considerados simbólicos, os dispositivos aprovados que não se traduzem em benefício material direto para os atingidos por ele. Assim, dar nome a escolas, hospitais e ruas são considerados aprovação de dispositivos simbólicos. Tais dispositivos produzem efeitos sobre o eleitorado, porém não se traduzem em benefícios materiais aos mesmos, por isso são considerados simbólicos.

O Executivo produz em geral dispositivos legais voltados a atingir a todo o estado o que atinge a grupos maiores ou setores de classe, como policiais, professores, etc. Porém as diferenças existentes na produção desses dispositivos em MG e RG se mostram bastante importantes visto que apontam para quadros diversos. Como se pode ver, os deputados mineiros tiveram a maioria de sua produção voltada a dispositivos que interferem em questões municipais. Assim 56,4% do total produzido pelos deputados mineiros foram voltados para questões municipais enquanto 37,7% foram voltadas para o âmbito estadual. Embora os dispositivos que atingem a grupos em todo território do estado também sejam consideráveis, há uma prioridade por dispositivos municipais o que leva a identificar um padrão mais personalista nos legisladores mineiros.

No RS 79, 8% do total de dispositivos aprovados pelos deputados foram voltados para todo o estado enquanto apenas 10,1% tinham por abrangência municipal ou eram de carácter simbólico. Assim, os deputados gaúchos atuaram mais voltados para a produção de dispositivos normativos que atingiam grupos e classes mais amplos (ou menos específicos).

Consideramos que esse dado é um dos mais relevantes da pesquisa, visto que produzir dispositivos normativos que tem efeitos de produção de bem materiais a grupos mais amplos, se traduz claramente em aumento de gastos de obrigações normativas do chefe de governo com esses possíveis grupos a serem beneficiados. A grande diferença existente entre MG e RS nos projetos de lei dos deputados também se mostra como fator explicativo para a diferença do total de ADINs nos dois estados.

Dispositivos normativos que são aprovados com abrangência de nível estadual produzem efeitos sobre os principais temas que são de competência exclusiva do Poder Executivo, como as questões orçamentárias, administrativas, tributárias e financeiras. Aprovados como políticas públicas ou como políticas reguladoras e fiscalizadoras de todas as ações acontecidas dentro do estado, tais dispositivos influenciam diretamente na redução da agenda de governo visto que esse maior protagonismo dos legisladores influencia diretamente na tomada de decisões do Poder Executivo. Assim, os agentes políticos entram em uma maior disputa pela legitimidade de defesa e regulação de determinadas áreas. Pode-se inferir que as disputas legislativas acontecem em maior grau no RS do que em MG, uma

vez que os deputados gaúchos brigam diretamente com o Poder Executivo pela aprovação dos dispositivos estaduais enquanto os deputados mineiros estão mais voltados a aprovação dos dispositivos municipais, onde os governadores interferem menos.

A partir dos dados demonstrados aqui e pela dinâmica partidário-ideológica que se pode ver dentro dos dois estados, conclui-se que as discrepâncias no sistema partidário, na dinâmica legislativa e nas relações entre Executivo-Legislativo existentes entre os estados de MG e RS são determinantes das Ações de Direta Inconstitucionalidade impetradas por os governadores de esses estados contra projetos de lei oriundos do legislativo estadual. Quanto maior as dificuldades em se formar grupos coesos dentro do legislativo e de se formar coalizões partidárias para se estabelecer uma base de apoio a agenda estabelecida pelo governo, maior será a competição entre os agentes políticos envolvidos produzindo maiores custos a tomada de decisões tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. Porém, uma vez que esses custos aumentem demais para o Executivo, este pode ingressar com ação de controle constitucional contra a produção das Assembleias Legislativas.

Os custos de aprovação e também de aceitação dos dispositivos aprovados pelos deputados estaduais se mostram bem maiores no RS do que em MG, uma vez que os deputados gaúchos tem disputado pela aprovação de dispositivos em nível estadual de forma que se assemelha ao tipo de dispositivo que o Poder Executivo tem brigado também. Dessa forma, o total de disputas por controle constitucional dentro dos estados vai sendo delineado de acordo com as dinâmicas existentes neles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de ação de controle de constitucionalidade brasileiro, descentralizado e liberal, tem possibilitado que os agentes políticos disputem a legitimidade das competências pela produção e inserção dos dispositivos legais aprovados dentro dos estados. Como se nota, governadores tem sido proponentes assíduos de tal tipo de ação e continuam se constituindo como protagonistas nesse cenário. Em 2014 a Corte aumentou o total de processos julgados chegando a 166 ADINs, o que revela um aumento de 351% ao ano de 2013 em que o total foi de 51²⁷. Sendo assim, a tendência ao ativismo por parte da Corte tem se mostrado presente principalmente nas decisões que se referem a assuntos de natureza política. Tal visão do STF tem sido um fator fundamental na competição existente entre governadores e assembleias legislativas.

Como vimos ao longo desse trabalho, quando em 1988 foram divididas as competências constitucionais, restou aos estados muito pouco de competência exclusiva. Tal fato foi um grande estímulo ao aumento das disputas entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que restando pouca exclusividade, cria-se maior disputa pela aprovação de políticas públicas e dispositivos de regulamentação da vida social.

Os dados apresentados resultantes da pesquisa mostram que os julgamentos dos processos de inconstitucionalidade por parte do STF são realizados com bastante celeridade, o que indica um ativismo judicial considerável nesse tema. Por sua vez, uma alta taxa de sucesso favorável aos governadores, quanto à revogação dos dispositivos legais aprovados pelas assembleias, é um indicador de que as ADINs tem sido parte do processo decisório. O fato de que a os dispositivos constitucionais, em sua maioria, são contestados dentro da mesma legislatura em que foram aprovados, sugere predominância de alta competição política, pois ante a possibilidade de haver altos custos em aplicar determinados vetos, os governadores preferem disputar por via judicial.

O acentuado número de ações que contesta os dispositivos aprovados dentro do mesmo período de governo (ver tabela 5) demonstra certa insegurança do Poder Executivo

²⁷ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=283422> –Acessado em 30/01/15

em tentar barrar tais dispositivos através de alianças partidárias dentro das assembleias. Quando os legisladores passam a aprovar dispositivos de caráter mais geral que posam produzir ônus ao Poder Executivo há então uma disputa direta. Em uma ação recente, o atual Governador do Rio de Janeiro, Luís Fernando Pezão entrou com uma ação contra um dispositivo sobre regulamentação das leis de trânsito do estado, aprovada em 2014. O Governador sancionou parte da lei, mas vetou os artigos 4º e 5º que obrigam que o estado informasse aos motoristas quando suas infrações de trânsito passassem de 20 pontos. Porém o veto foi derrubado pela assembleia. Com a possibilidade de o estado não conseguir efetivar tal dispositivo, o Governador iniciou uma ação pela derrubada desses artigos com a proposição de inconstitucionalidade²⁸. Tal exemplo é bastante ilustrativo para demonstrar que em grande medida, os agentes do Poder Executivo tem acessado o STF para disputar dispositivos que poderiam ser muito custosos politicamente para o governo. Neste caso principalmente, se mobilizar para derrubar um dispositivo que poderia ter muito apoio popular seria muito arriscado politicamente.

Esse dado nos aponta para a dinâmica partidária que existe nos estados e que possibilitam um sistema bastante acirrado em competitivo como importante variável sobre as diferenças no total de processos dentro dos estados. Com isso, pode-se demonstrar que as diferenciações existentes na dinâmica partidária dentro dos estados produzem uma maior ou menor competição através das ações de direta inconstitucionalidade. Com o estabelecimento de situação e oposição dentro de uma legislatura, a dinâmica política passa a estabelecer pontos de determinantes sobre a competição política. Os custos políticos diferenciados nos estados produzem políticas públicas diferentes e conseqüentemente se traduzem de forma diferenciada sobre o total de ADINs.

A diferença na dinâmica partidário-ideológica existente entre os dois estados analisados se revela como um fator explicativo fundamental da dinâmica legislativa existente em cada um desses estados. Assim, a maior disputa entre os partidos pela aprovação de suas políticas explica um maior número de ações dentro do RS em comparação com MG. Em

²⁸ A ação iniciada em 21/01/15 pode ser visualizada através do endereço <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5222&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> –Acessado em 30/01/15

consequência, as ADINs se tornam uma forma de disputa entre os Governadores e as Assembleias. Quanto maior for a disputa partidária maior tenderá a ser o número de ações. Dada a configuração multipartidária do sistema político brasileiro, com coalizões menores há maior dificuldade de se formar uma base ampla de apoio das políticas do governo e conseqüentemente uma maior dificuldade de dar seguimento à agenda. Com altos custos para dar seguimento à agenda o Poder Executivo prefere então disputar judicialmente que reduzir os custos. Como já dito anteriormente, os custos de aprovação e também de aceitação dos dispositivos aprovados pelos deputados estaduais se mostram bem maiores no RS do que em MG, uma vez que os deputados gaúchos tem disputado pela aprovação de dispositivos em nível estadual de forma que se assemelha ao tipo de dispositivo que o Poder Executivo tem brigado também . Dessa forma, o total de disputas por controle constitucional dentro dos estados vai sendo delineado de acordo com as dinâmicas partidárias existentes.

Tais dados permitem responder a questão de pesquisa inicial: identificar porque os governadores são os maiores proponentes de ADINs uma vez que em geral possuem uma maioria legislativa. Com se viu, maiorias legislativas se traduzem em custos diferenciados de estado para estado, criando diferenciações tanto sobre a produção de ADINs, quanto na disputa entre os agentes políticos.

A forte legitimidade que tem se criado em cima das Ações de Direta Inconstitucionalidade julgadas pelo STF tem contribuído para dar mais dinamismo as relações entre partidos e agentes políticos. Consequência disso é que o ativismo produzido pela Corte tem aumentado. O atual Ministro do STF Ricardo Lewandowski estabeleceu para sua gestão 2015-2016 que os assuntos de repercussão geral e de caráter erga omnes (ou seja, com efeito geral que atinge a toda uma população ou grupo de indivíduos) sejam prioridades, como forma de “Assegurar a concretização dos direitos fundamentais, consideradas as suas várias dimensões, e garantir a estabilidade das instituições republicanas”²⁹. Com isso, se dá um indicativo de que as ações propostas por agentes políticos continuarão tendo celeridade dentro da Corte e provavelmente aumentando.

²⁹ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=283300> – Acessado em 30/01/15

A conformação do sistema político brasileiro produziu essa diversificação nos modos de competição entre os agentes políticos nos estados, possibilitando em certa medida uma descentralização do poder. Certo é que ainda se faz necessário obter melhorias em nosso sistema político para que se aumente a representatividade e a participação, porém a forma como o sistema atual está disposto tem produzido uma competição que pode ser melhor definida pelas instituições contramajoritárias (no atual trabalho representado na figura do STF).

Assim, também o próprio sistema tem produzido freios para amenizar desigualdades políticas e maiorias legislativas que aprovem dispositivos que sejam contrários à melhoria da representação e participação. O desenho institucional tem conseguido gerir as discrepâncias produzidas pelas relações entre os agentes políticos, possibilitando que a contestação, tanto por parte da oposição quanto da situação, seja objeto de desenvolvimento e aprimoramento do sistema político.

REFERÊNCIAS:

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 31, nº 1,

pg.16/22, 1988. IUPERJ, Rio de Janeiro.

ABRUCIO, F. 1998. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.

AMORIM NETO, Octavio. 2006. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Konrad Adnauer/ FGV Editora.

_____. 2004. O poder executivo, centro da gravidade do sistema político brasileiro. In: Sistema político brasileiro: uma introdução. Org. Lúcia Avelar e Antônio Octavio Cintra, 123-33. São Paulo. UNESP press. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer press.

AMORIM NETO, Octavio; **SANTOS**, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: WERNECK VIANNA, Luiz (Org). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2002.p.91-140.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org). Sistema Político Brasileiro: Uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. Pp. 185-202.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário e Política no Brasil. São Paulo: IDESP/Sumaré, Educ, 1997.

_____. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio (Org). Sistema Político brasileiro: uma introdução. Konrad Adenauer, Ed UNESP. 2004. P.79-108.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz., **REGIS**, André, 2012. Por que o Supremo Tribunal Federal é tão Poderoso? Uma análise sobre a agenda Executivo-Legislativo. In VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012, Gramado/RS.

BAUM, L. A Suprema Corte Americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6ª edição, revisada e atualizada. São Paulo, Saraiva, 2012.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil- o longo caminho. Rio de Janeiro, 2000.

CAPPELLETTI, M. 1993. *Juizes legisladores?* Porto Alegre : S. A. Fabris.

_____. O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado. Porto Alegre: Fabris, 1984.

CAPELLETTI, Mauro., **GARTH**, B. Acesso a justiça. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASTRO, M. F. 1997. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, jul.

CASTRO, M. M.; **ANASTÁSIA**, F. & **NUNES**, F. 2009. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 961-1001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n4/v52n4a05.pdf> Acesso em: 29 de setembro de 2014.

CINTRA, A. O & **LACOMBE**, M.B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: **AVELAR**, Lúcia & **Cintra**, Antônio Octávio (Org). *Sistema Político brasileiro: uma introdução*. Konrad Adenauer, Ed UNESP. 2004. P.135-168.

DWORKIN, R. 2001. *Uma questão de princípios*. São Paulo : M. Fontes

EISENBERG, José. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: **VIANNA**, Luiz Werneck (org). *A Democracia e os três poderes no Brasil* . Belo Horizonte-Rio de Janeiro: UFMG-IUPERJ, FAPERJ, 2002, p. 43-62.

FIGUEIREDO, A. & **LIMONGI**, F. Congresso Nacional: Organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de pesquisa*, n.5. São Paulo: CEBRAP,1996.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: **MELO**, C. R. & **SAEZ**, M. A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG. 2007.

GARAPON, A. 1999. *O juiz e a democracia : o guardião de promessas*. Rio de Janeiro : Revan.

LIMONGI, F. 2006. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 76, p. 17-41, nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>. Acesso em: 16 de março.2014.

_____. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1995. p. 272- 278.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: Duas análises. *Lua Nova*. N°57. 2002.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os Artigos Federalistas. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MENDES, Gilmar. O Controle de Constitucionalidade no Brasil. Disponível em http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfAgenda_pt_br/anexo/Controle_de_Constitucionalidade_v_Port1.pdf> Acessado em- 05/01/215

MAYHEW, D.R. Congress: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974. MG, n19-2, p. 40-79, jul-nov.

NORTH, Douglas. Institutions, institutional change and economic growth. Cambridge University Press. 1990.

NUNES, F. 2009. *Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio parlamentar? A relação Executivo-Legislativo em 12 assembleias estaduais*. Trabalho apresentado no Encontro da International Political Science Association (IPSA), Santiago.

_____. 2011. Coalizões Legislativas Estaduais: Uma análise comparativa dos Governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. *Teoria e Sociedade*, **MAYHEW, D.R.** Congress: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974. MG, n19-2, p. 40-79, jul-nov.

_____. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 91-113. 2013.

OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva. São Paulo: Edusp. 1999.

PEREIRA, A. 2001. Sob a ótica da delegação: governadores e assembléias no Brasil pós1989, *In*: SANTOS F. (org.) *O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social-Democracia. São Paulo, 1989.

SANTOS, B. de S. et al. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.30, p.29-62, fev. 1996.

SANTOS, Fabiano. O poder Legislativo no presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ, 2003, 251 p.

_____. O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 105-121. 2005.

TOMIO, F. R. L. ; **RICCI**, P. [O governo estadual na experiência política brasileira: As performances legislativas das Assembléias estaduais](#). *Revista de Sociologia e Política* (Online), v. 21, p. 193-259, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis. A Democracia na América. Volume I. Companhia Editora Nacional. São Paulo. 1969.

TOCQUEVILLE, Alexis. A Democracia na América. Volume II. Companhia Editora Nacional. São Paulo. 1969.

TORRES, Ricardo Lobo. "O Espaço Público e os Intérpretes da Constituição", *Direito e Estado e Sociedade*, *Revista do Departamento de Direito da PUC- Rio*, nº7, julho/dezembro de 1995.

VALLINDER, T. 1995. When the Courts Go Marching In. *In* : VALLINDER, T. & TATE, C. Neal. *The Global Expansion of Judicial Power : The Judicialization of Politics*. New York : New York University.

VALLINDER, T. & **TATE**, C. Neal. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power : The Judicialization of Politics*. New York : New York University.

VIANNA, Luiz Werneck; **BURGOS**, Marcelo. B; **SALLES**, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. Tempo Social. V.19. 2007.

VIANNA, Luís Werneck; **CARVALHO**, Maria Alice Rezende; **MELO**, Manuel Palácios Cunha Melo & **BURGOS**, Marcelo Baumam. "A judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil". Rio de Janeiro: REVAN. 1999.

VIANNA, Luís Weneck. "A democracia e os três poderes no Brasil". Belo Horizonte. Editora UFMG, 2003.