

Do voto ao presidencialismo de coalizão: democracia em crise?

Wilian Roque Borges¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a função do povo em uma democracia, destacando as formas de representação política no Brasil, com ênfase na representação indireta, que ocorre através dos partidos políticos. Também, analisar-se-ão as questões que envolvem o multipartidarismo, o presidencialismo de coalizão e a relação existente entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com vistas a demonstrar alguns dos fundamentos para a crise existente no país. O complexo sistema envolvendo o voto, os partidos políticos, o presidencialismo de coalizão e a atuação dos três Poderes, com destaque para o Poder Judiciário, revela uma crise estrutural na qual o povo, que é o titular do poder, fica cada vez mais desacreditado com a atuação das instituições. A análise doutrinária realizada tem por premissa que a teoria majoritária da democracia não pode ser o único fundamento para a ocorrência da democracia, e que o presidencialismo de coalizão desempenha importante papel na atual conjuntura política brasileira para que se tenha uma governabilidade. Conclui-se, então, que entre o voto e o presidencialismo de coalizão existe uma longa e complexa relação, que impossibilita fazer prevalecer o sentimento coletivo capaz de suscitar a plena cidadania.

Palavras-chave: povo; multipartidarismo; presidencialismo de coalizão; governabilidade; poder de agenda.

ABSTRACT

This article aims at analyzing the role of the people in a democracy, showing the forms of political representation in Brazil, with emphasis on indirect representation by political

* [INDICAÇÃO DE NOTA SEM NOTA DE RODAPÉ]

Sobre os autores

Wilian Roque Borges é mestrando em Direito no Centro Universitário Internacional – Uninter (Bolsista 100% no Programa de Excelência do PPGD-Uninter), na área de concentração em Poder, Estado e Jurisdição, linha de pesquisa Jurisdição e Processo na Contemporaneidade, sob a orientação da Profa. Dra. Andreza Cristina Baggio. Advogado. Conciliador e Mediador Judicial com formação pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Paraná – Nupemec, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no ano de 2016. Curitiba-PR. Brasil. E-mail: wilianrborges@gmail.com.

parties. Issues involving multipartisanship, coalition presidentialism, and the relationship between the Executive, Legislative, and Judiciary Branches will be analyzed, with a view to demonstrating some of the foundations for the crisis in the country. The complex system involving voting, political parties, coalition presidentialism, and the performance of the three Powers, with a prominent role for the judiciary, reveals a structural crisis, in which the people, who hold the power, are increasingly more discredited by the performance of the institutions. The doctrinal analysis conducted is based on the premise that the majority theory of democracy cannot be the sole basis for the occurrence of democracy, and that coalition presidentialism plays an important role in the current Brazilian political conjuncture to achieve governability. It is concluded, then, that there is a long and complex relationship between the vote and the coalition presidentialism, which hinders the prevalence of a collective feeling capable of raising full citizenship.

Keywords: people; multipartisanship; coalition presidentialism; governability; agenda power.

Artigo recebido em 22 de janeiro de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 01 de fevereiro de 2021.

Introdução

Cada vez mais se fala de crises no Brasil. Protestos, notícias que evidenciam corrupção, desemprego, indicadores que demonstram falta de crescimento do país, inflação, alta do dólar, falta de diálogo entre os governantes e ativismo judicial são alguns dos sintomas que escancararam a atual crise nos setores da economia, política e esfera judicial.

Para entender melhor este cenário, é preciso uma reflexão profunda acerca do protagonismo do povo na democracia, haja vista que, nos termos da Constituição Federal do Brasil de 1988, todo poder se fundamenta e nasce do povo. É por decorrência da vontade do Poder Constituinte Originário que o povo detém o papel preponderante na construção da sociedade e na democracia, posto que “todo poder é emanado do povo”, seja de maneira direta ou indireta.

Todavia, se o povo é o titular do poder em uma democracia, por que essas crises vêm ocorrendo? A própria democracia está em crise? Quais são as verdadeiras causas para essa crise no Brasil?

Partindo dessa premissa e problemática, esse artigo se justifica na medida em que passa a analisar a função do povo em uma democracia, bem como verifica quais são as formas de representação política no país, destacando a representação indireta que envolve os

partidos políticos, o presidencialismo de coalizão e o protagonismo do Poder Judiciário.

No início são tecidas considerações acerca da democracia brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, porquanto esta alterou substancialmente a sistemática até então existente, colocando novas questões ao direito brasileiro. Além de estabelecer o Estado Democrático de Direito, trouxe em seu texto um extenso rol de direitos sociais e individuais, e, entre outras previsões, regulamentou a atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que nos termos do art. 2º são independentes e harmônicos entre si.

Ao final do segundo tópico, são realizadas algumas questões acerca do voto, do multipartidarismo, do presidencialismo de coalizão e da crise democrática existente no Brasil.

No tópico terceiro, é analisado o que vem a ser o multipartidarismo e o chamado presidencialismo de coalizão, vez que, diante do elevado número de partidos políticos existentes no Brasil, se faz necessária a realização de alianças para se conseguir uma governabilidade, e no presidencialismo elas devem ser feitas pelo Presidente da República.

No quarto tópico, é analisada a crise democrática e política no Brasil, o papel da Corte Suprema no sentido de que a política majoritária não necessariamente assegura o direito de todos, tendo em vista que a democracia é mais do que uma quantidade numérica de votos, pelo que o Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, exerce importante papel na interpretação da Constituição, seja para garantir o processo democrático ou para preservar os direitos fundamentais.

A temática proposta busca fazer com que o leitor reflita acerca da importância do povo na participação direta e indireta do procedimento democrático no Brasil através do voto. Também tem como objetivo demonstrar que devido ao multipartidarismo se faz necessário o presidencialismo de coalizão para que exista uma governabilidade, e que, embora seja feita a escolha do candidato pelo eleitor, essa escolha muitas vezes não refletirá a sua vontade, seja pelas coalizões ou pela atuação dos três Poderes da República, com destaque para o Poder Judiciário.

Ao final, são apresentadas as conclusões obtidas com o presente estudo, destacando-se que entre o voto e o presidencialismo de coalizão existe uma longa e complexa relação, a qual muitas vezes sofre inúmeras interferências (sociais, econômicas ou judiciais), o que acaba por contribuir ou escancarar os problemas ocorridos no território nacional.

Para realizar tal pesquisa, foi feita uma análise doutrinária a respeito do tema com ênfase ao sistema de governo, que envolve o presidencialismo de coalizão e a crise política (democrática) no Brasil.

Democracia no Brasil pós-1988: direito ao voto

A Constituição Federal de 1988, ao trazer em seu preâmbulo¹ a premissa de que “nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático”, estabelece a importância do povo na participação da construção democrática do país. É através do povo que, direta ou indiretamente, nasce à democracia².

1. Preâmbulo da Constituição Federal de 1988: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil [...].
2. Para Dworkin (1999, 115-116) “democracia” significa: “gobierno del Pueblo. Pero, ¿Qué quiere decir esto? Ninguna definición explicita de democracia ha sido acordada entre los teóricos políticos o en el diccionario. Por el contrario, es una cuestión de profunda controversia qué es lo que significa la democracia. La gente está en desacuerdo respecto de qué técnicas de representación, qué distribución del poder entre gobiernos locales, estatales o nacionales, qué frecuencia y tipo de elecciones o qué otros arreglos institucionales provén la mejor versión de la democracia. Pero, detrás de estas discusiones conocidas sobre la estructura de la democracia reside, creo, una profunda disputa filosófica respecto al valor o sentido fundamental de la democracia, y una cuestión abstracta es crucial para la disputa, aunque ésta no siempre es reconocida. ¿Deberíamos aceptar o rechazar lo que denominaré la premisa mayorista?”. Ainda, os autores Diamond e Morlino (2004) definem democracia a partir de quatro requisitos: (a) sufrágio universal adulto, (b) eleições recorrentes, livres, competitivas e justas, (c) mais de um partido sério e (d) fontes alternativas de informação. Para a análise da qualidade da democracia, compreendem qualidade com significado de procedimento, de conteúdo e de resultado, de forma que, uma democracia de boa qualidade satisfaz as expectativas dos eleitores sobre governança (qualidade em termos de resultado); os cidadãos, associações e a comunidade aproveitam extensa liberdade e igualdade política (qualidade em termos de conteúdo); e os cidadãos tem soberania para que possam, eles mesmos, avaliar se o governo provê liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito (qualidade em termos de procedimento).

Nesse sentido, além do preâmbulo, a Carta Magna em seu artigo 1º, parágrafo único³, possui a clara previsão de que todo poder é emanado do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Ou seja, ao indicar como fundamentos da República Federativa a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político, o artigo inicial do texto constitucional é arrematado com a inequívoca titularidade do poder através do povo (por meio da democracia representativa e direta) (Fachin e Silva, 2017, 225-39).

Na teoria política e constitucional, povo não é um conceito meramente descritivo, mas claramente operacional. Não se trata de designar uma realidade definida e inconfundível da vida social, para efeito de classificação sociológica, mas sim de encontrar no universo jurídico-político um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades coletivas (Comparato, 1997, 211-22).

Este poder atribuído ao povo é consubstanciado pelo sufrágio universal e pelo voto, conforme previsão do artigo 14⁴ da Constituição. O direito de sufrágio é a essência do direito político, que, por sua vez, engloba o direito de voto (Moraes, 2003, 233). O exercício do direito de voto é componente essencial da democracia representativa⁵ sendo que é o povo que possui a legitimidade para reger a sociedade.

No que se refere ao voto, Geraldo Ataliba (2004, 28) destaca que “o povo, embora avesso a abstrações, é perfeitamente lúcido para formular opções em torno das questões institucionais básicas”⁶.

Tem-se, assim, que o voto é o meio de exercer a soberania popular. É o povo, em essência, o titular do voto e, mais ainda, o titular do próprio

3. Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

4. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

5. ADPF 541, rel. min. Roberto Barroso, j. 26-9-2018, P, DJE de 16-5-2019.

6. Nesse sentido, podemos observar o plebiscito realizado no Brasil no ano de 1993, que consagrou a forma republicana de governo, e o referendo do ano de 2005, referente ao comércio de armas de fogo.

poder supremo estatal. No regime republicano federativo adotado pelo Brasil, a titularidade do país é do povo e de mais ninguém.

Sem grande rigor, o voto é a escolha política que um cidadão faz. Djalma Pinto (2003, 166) ensina que “o voto é o meio pelo qual é exercida a parte ativa do direito de sufrágio”. Chamada de capacidade eleitoral ativa, é aquela na qual o cidadão tem a aptidão para votar. A capacidade eleitoral passiva somente poderá ser exercida por quem detém, além do poder de sufrágio, a elegibilidade.

Alexandre de Moraes (2003, 235) classifica o voto como um “direito público subjetivo, sem deixar de ser uma função política e social de soberania popular na democracia representativa”. Além disso, o voto aos maiores de 18 e menores de 70 anos é um dever, portanto, obrigatório.

Desta forma, a natureza do voto também se caracteriza pelo dever do cidadão em manifestar sua vontade para escolha de representantes em um regime político. O voto é o instrumento pelo qual os eleitores expressam sua vontade, escolhendo quem os representará.

Não serão abordadas neste estudo as discussões existentes acerca da obrigatoriedade ou não do voto⁷, todavia, foi necessária essa contextualização inicial para demonstrar que, além da participação direta (plebiscito ou referendo), também existe a representação indireta, na qual são eleitos representantes políticos, os quais devem pertencer aos partidos políticos.

Tais organizações desempenham importante função numa democracia. Como regra, quanto mais partidos políticos existirem, maior será a representação popular e garantias dos direitos de todos os cidadãos.

7. No Brasil, é obrigatório para maiores de 18 e menores de 70 anos. Sobre este assunto: Djalma Pinto (2003) assevera que essa obrigatoriedade se restringe, todavia, ao comparecimento à sessão eleitoral para a assinatura da folha de votação, não à indicação de um candidato. José Afonso da Silva (2004, p. 357) acredita que o voto obrigatório não existe no Brasil: “Convém entender bem o sentido da obrigatoriedade do voto, prevista no citado dispositivo constitucional, para conciliar essa exigência com a concepção da liberdade do voto. Significa apenas que ele deverá comparecer à sua seção eleitoral e depositar sua cédula de votação na urna, assinando a folha individual de votação. Pouco importa se ele votou ou não votou, considerando o voto não o simples depósito da urna, mas a rigor, o chamado voto em branco não é voto. Mas, com ele, o eleitor cumpre seu dever jurídico, sem cumprir o seu dever social e político, porque não desempenha a função instrumental da soberania popular, que lhe incumbia naquele ato”.

Um partido político é uma organização que reúne pessoas que são ligadas por princípios e ideais políticos em comum. Isso é chamado de ideologia, a qual se caracteriza pela representação de poder político orientada pelos valores políticos e sociais de um grupo.

No que se refere ao fundamento legal dos partidos políticos, estes são regulamentados pela Lei 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos, e a função de um partido está definida no art. 1º da referida lei⁸.

James Bryce (1921 apud White, 2006, 7) acerca dos partidos políticos destaca que os partidos são inevitáveis, vez que “nenhum país livre não conta com eles. Ninguém até agora demonstrou como os governos representativos podem funcionar sem eles. Eles ordenam o caos para a multidão de eleitores”.

Entretanto, o fato de existirem inúmeros partidos políticos também pode acarretar uma dificuldade na agenda do governo, porquanto muitos desses partidos são criados para atender demandas sociais específicas, o que aumenta a quantidade de representantes eleitos com opiniões e interesses antagônicos, dificultando a governabilidade.

Verifica-se que existem organizações da sociedade civil consubstanciadas em partidos políticos. Especialmente na experiência democrática europeia, os partidos utilizam essas organizações (por exemplo, os sindicatos, grupos religiosos ou associações) como forma de criarem vínculos com setores do eleitorado e para que tenham o acesso à formulação de políticas públicas específicas, desempenhando o papel de intermediários entre a sociedade e os partidos políticos, e auxiliam na agregação de interesses.

Desde o início do século XX, os partidos estabeleceram diferentes tipos de vinculação com as organizações da sociedade civil e em diferentes graus de intensidade. As organizações podem ser totalmente independentes dos partidos e sua associação estar vinculada à consecução de objetivos comuns, ou completamente vinculadas a eles, contando com uma superposição completa de membros e lideranças (Amaral, 2013, 11-32).

No Brasil o mesmo acontece. A forma de eleição política no Brasil se dá pela regra majoritária ou proporcional. É o sistema em que prevalece o número de votos válidos que cada candidato

8. Art. 1º. O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

recebeu, ou seja, somam-se os votos e aquele que recebeu a maior quantidade é eleito, podendo ser através da maioria simples ou absoluta (neste último caso, é necessário um segundo turno). No Brasil, o voto majoritário é aplicado nas eleições para presidente, governador, prefeito e senador.

De outro lado, no sistema de votos proporcional⁹ se estabelece um mínimo de votos necessários para se eleger um candidato, chamado de quociente eleitoral. O cálculo desse quociente, de maneira simplificada, assim: dividem-se todos os votos válidos (nominais e de legenda) pelo número de vagas a serem preenchidas para determinado cargo (Deputado em cada Estado, Deputado Federal no país ou Vereador em cada Município). Todos os partidos que atingirem o quociente eleitoral terão direito à vaga. A quantidade é distribuída por meio de outra conta, a do quociente partidário, resultado do número de votos que cada partido recebeu dividido pelo quociente eleitoral. Este sistema é utilizado nas eleições para deputados e vereadores.

Como visto acima, o Presidente da República se elege através do sistema de voto majoritário, e com a sua eleição este passa a ser o chefe do Poder Executivo¹⁰ e o representante máximo da nação. Todavia, como é cediço, seu poder não é absoluto, e este precisa,

9. O artigo de Michael Gallagher e Paul Mitchell (2005, 634), intitulado “The Politics of Electoral Systems”, traz um conceito mais amplo de representação proporcional, sem vincular a compreensão do princípio a instituições políticas, como partidos, mas somente ao voto: “the principle that the distribution of seats should be closely resemble the distribution of votes. This broad principle can be given effect by a large number of specific PR electoral systems”.

10. Acerca do Poder Executivo, Robertônio Santos Pessoa (2014, 74) destaca: “Com as atribuições ampliadas do Estado, o Poder Executivo tornou-se o centro da vida estatal, tornando-se esta centralidade doravante algo marcante na engenharia institucional republicana brasileira. No Brasil, e cada vez mais, como observa Renato Boschi (2003, p. 197), subjacente à noção de Estado estaria a figura do Poder Executivo, a partir da qual se ordenariam todas as relações sociais, incluindo as que se estabelecem com os demais poderes, sobretudo com o Legislativo e a sociedade. Esta nova reconfiguração do espaço público dará a tônica do novo padrão de relacionamento entre o Estado e os interesses organizados no país. Os vários segmentos sociais passam a ver no Estado um lócus privilegiado para a garantia e maximização de seus interesses. O sentido da ação estatal dá-se pela hierarquização dos interesses sociais, definidos e articulados em suas políticas ou omissões. Não é uma direção autodeterminada, mas também não se reduz ao jogo das forças políticas, levando-se em conta que a atuação do

em específico com o Poder Legislativo, fazer alianças para alcançar uma governabilidade. Ou seja, os representantes eleitos tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo devem formar uma base (capitaneada pelo Presidente da República), para que consigam avançar com sua agenda de políticas públicas de desenvolvimento e exista uma governabilidade que permita o avanço social, haja vista que partidos políticos representam diversos interesses sociais.

Este tópico inicial tem como intuito esclarecer acerca da importância da participação do povo no exercício da democracia através do voto, e que o sistema adotado pelo Brasil admite a participação direta e indireta de cada cidadão na tomada de decisão. Todavia, questiona-se: somente com o voto há o pleno exercício da democracia? O fato de existirem inúmeros partidos políticos assegura a democracia? O que é o presidencialismo de coalizão? Qual o motivo da atual crise que afeta o Brasil no tocante a política?

Nos próximos tópicos serão respondidas as perguntas realizadas, destacando-se o que vem a ser o multipartidarismo no país, bem como que em que pese o voto, para que se possa governar o país, necessária se faz a realização de coalizões. Elas podem acarretar a crise política, e embora o voto represente a preferência do cidadão por determinado candidato, é possível que o eleitor não vislumbre na prática que sua escolha foi refletida em políticas públicas, uma vez que o presidencialismo de coalizão tende a forçar acordos que não necessariamente refletiram as promessas de campanha ou de interesses específicos.

Multipartidarismo no Brasil e consequente presidencialismo de coalizão

A primeira grande experiência brasileira de formação de partidos políticos de dimensão nacional se deu entre os anos de 1945 até 1964, coincidindo, como em outros países, com a ampliação progressiva do sufrágio e com o aprofundamento de mecanismos propriamente capitalistas de reprodução social e econômica. Pode-se dizer que ocorreu uma evolução no sentido de serem criados partidos com

Estado alterará constantemente as mesmas correlações de forças que constituem sua base material”.

bases sociais e quase de exclusão forçada dos partidos comunistas (os quais perderam sua força) (Rabat, 2004, 53-54).

O Poder Constituinte originário iniciado no Brasil, com vistas a elaborar a Constituição Federal de 1988, inaugurou a etapa do que se pode considerar a constitucionalização dos partidos no Brasil. Os esforços para tanto, traduzidos nas disposições da Constituição, deixam claro que a intenção era realmente a de abrir o sistema eleitoral e de construir as bases de uma democracia que se encontrava bastante fragilizada até aquele momento, acompanhando, paralelamente, o processo de redemocratização que ocorria em grande parte dos países da América Latina (Santano, 2016, 9-32).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil no ano de 1988, houve uma transição do regime militar iniciado no ano de 1964 e terminado em 1985 para o Estado de Direito em que se buscou ao mesmo tempo assegurar direitos fundamentais, garantir a expressão de valores políticos da sociedade como um todo e disciplinar as bases do jogo democrático¹¹.

O regime presidencialista foi mantido com a promulgação da Constituição e com o plebiscito ocorrido no ano de 1993, que fulminou a possível pretensão pela opção parlamentarista. A legislação eleitoral da época não sofreu alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuaram a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por estas razões, a base institucional que determinava a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não foi substancialmente alterada e, portanto, continuava a ser a mesma do sistema criado em 1946. Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências

11. Robertônio Santos Pessoa (2014) destaca: No ambiente de redemocratização, a Constituição de 1988 representou um pacto plural, elaborado como base numa série de compromissos firmados entre diferentes setores da sociedade, absorvendo em seu bojo a filosofia e os métodos do moderno constitucionalismo democrático, particularmente inspirados na experiência constitucional portuguesa (1976) e espanhola (1978). O novo Texto Constitucional preocupou-se sobremaneira com o tema da “Administração Pública”, concebido como estratégico para implementação do desejado Estado Democrático de Direito. O tratamento conferido ao tema foi inovador. Depois de tratar dos três poderes e das três esferas de governo, foi dedicado um capítulo especial à “Administração Pública”, estabelecendo-se, de forma ampla, os princípios e regras a serem observados pela “Administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

à inoperância, vez que os partidos políticos estavam carentes de disciplina (Limongi e Figueiredo, 1998, 98-99).

As regras partidárias só se aprimoraram com o passar do tempo, haja vista que o art. 14 do texto constitucional foi expresso sobre a livre criação e organização dos partidos, não os submetendo a qualquer ente estatal. A construção de um verdadeiro Direito de Partidos se confirmou com a Lei 9.096/95, responsável pela revogação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos anterior, reafirmando a consolidação dos partidos no país, que segue até os dias de hoje (com algumas alterações no período) (Santano, 2016, 9-32).

Os principais partidos políticos no Brasil têm aproximadamente 30 anos (as siglas mais antigas, cujos partidos estão ativos são o MDB, PTB, PDT e PT). O processo da abertura democrática com a Constituição Federal permitiu que vários grupos políticos, anteriormente abrigados no bipartidarismo do período militar, constituíssem-se em partidos independentes. De cinco siglas em 1982¹², o sistema partidário brasileiro soma, em 2019, 33 partidos políticos¹³, e assim se configura o multipartidarismo.

Devido a esse multipartidarismo, certo é que os governos são heterogêneos, e os mesmos precisam ser gerenciados. Quando um partido político assume a chefia do Executivo, geralmente após convencer seus eleitores de suas ideias, propostas e mudanças, busca transformar suas preferências em políticas públicas. Porém, a chefia do Executivo atua em um território já devidamente construído, na medida em que suas instituições têm uma longa trajetória e são atravessadas por lógicas e confrontos políticos próprios. Nesse sentido, o representante do Executivo age sobre seus ministérios e secretarias buscando interferir em seus confrontos internos, não só indicando pessoal aliado para cargos de confiança, mas também ajudando a moldar seu orçamento e sinalizando prioridades. Oportunidades se abrem e se fecham para movimentos sociais de acordo com a forma

12. PDS, PDT, PT, PTB e PMDB.

13. Conforme consulta realizada no dia 20 de agosto de 2018 no site do Tribunal Superior Eleitoral, existem atualmente no Brasil 33 (trinta e três) partidos políticos. Todavia, o Brasil conta com um total de 75 partidos políticos em processo de formação. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> e <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/brasil-tem-75-partidos-politicos-em-processo-de-formacao>. Acesso em: 20 ago. 2018.

como os partidos na representação do Executivo buscam gerenciar os confrontos e lógicas dos subsistemas de políticas públicas, para garantir que as coalizões de defesa que tenham valores próximos aos seus se consagrem vencedoras. Surge, então, o presidencialismo de coalizão (Pereira, 2018, 217-52).

Paulo Ricardo Schier (2016, 254) acerca do presidencialismo de coalizão destaca que

a partir da lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão pode-se compreender melhor parte do processo de judicialização das políticas públicas em face de demandas que são retiradas da agenda política pelo bloco governante. É possível, ainda, compreender de modo mais adequado o processo de decisão em torno das políticas e serviços públicos e a estrutura administrativa. Grande parte das críticas que usualmente são levantadas na literatura jurídica diante da ineficiência do Estado e de fenômenos como o patrimonialismo, o clientelismo e o personalismo estão também vinculados com aspectos nucleares do presidencialismo de coalizão. Afirma-se, também, no plano da política constitucional, que o presidencialismo de coalizão é um dos fatores que dificulta a plena afirmação do princípio republicano no país. Mas, para além disso, temas centrais da arena pública, como os da governabilidade e da estabilidade política, estão absolutamente jungidos com a discussão das coalizões. Enfim, há uma gama imensa de análise de temas que, no direito, são sensíveis ao objeto da pesquisa.

E compreende-se que assim seja por uma razão bastante simples: o presidencialismo de coalizão não é apenas um modo de “fazer política” ou de “governar”. É um arranjo institucional. E destarte, como qualquer arranjo institucional, cria um sistema que gera estímulos capazes de determinar ou influenciar de modo bastante significativo a conduta dos cidadãos e governantes. Então não é possível que o tema permaneça “escondido” no universo das pesquisas jurídicas.

O presidencialismo de coalizão é, ao mesmo tempo, como se disse, um arranjo institucional e um modo de comportamento do presidencialismo. Trata-se de um arranjo institucional que combina presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo.

Desta feita, apesar de fortalecido pelos instrumentos constitucionais garantidos, não basta ao Presidente da República se consagrar

vitorioso nas eleições nacionais para que seja capaz de governar o país e impor as suas vontades. No exercício do mandato deve este conviver com o Congresso Nacional e não raras vezes são travadas batalhas entre o governo e a oposição, sendo fundamental o apoio parlamentar para lograr êxito nas proposições submetidas para votação no Congresso Nacional. Nesse sentido deve atuar o presidencialismo de coalizão.

Por decorrência do texto constitucional, o Presidente da República possui inúmeros poderes, como, por exemplo, os expressos no artigo 84 da Constituição Federal (edição de medidas provisórias; pedido de urgência nos projetos de iniciativa do Executivo; poder de veto; ampla discricionariedade na formação dos ministérios e administração federal; influência na formulação do orçamento), o que lhe permite controlar a agenda do governo (incluindo o próprio Poder Executivo e o Poder Legislativo) nas votações de matérias atinentes às políticas de seu interesse e, por via de consequência, na formação das mesas em ambas as Casas Legislativas, garantindo o domínio sobre a agenda do Congresso Nacional.

Considerando que um presidencialismo de coalizão supõe a presença de forças políticas distintas que podem contar com o apoio de todos os membros de seu partido no Congresso, um governo de coalizão é, acima de tudo, o resultado de uma negociação entre duas ou mais partes que convergiram para formar um acordo (público ou não) sobre a garantia de compromisso mútuo em uma ampla gama de tópicos em diferentes níveis (principalmente no executivo e níveis legislativos). Os membros da coalizão devem ser responsáveis perante o presidente e os partidos que formam sua base legislativa (Albala, 2017).

Como existem vários partidos políticos no Brasil, para se garantir uma governabilidade se faz necessária a adoção do presidencialismo de coalizão, o qual, como já visto acima, pode ser definido como sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da República (Sampaio, 2007).

O termo “presidencialismo de coalizão” foi difundido por Sérgio Abranches, o qual provocou um grande debate sobre aspectos de governabilidade no presidencialismo brasileiro. O Presidente precisa conciliar duas vertentes, buscando tanto uma composição

partidária majoritária quanto a representação de particularidades estaduais. Assim, em sociedades mais divididas, a formação de alianças é um requisito para a governabilidade e estabilidade institucional (Abranches, 1988, 5-38).

A tendência dos governos de coalizão é justificada em sistemas eleitorais de representação proporcional, como no caso do Brasil, onde existem vários Estados e Municípios¹⁴. A estrutura do sistema se apoia sobre três fatores fundamentais, sendo eles, a liberdade presidencial na formação do gabinete de ministros, com reflexo do apoio partidário obtido no Congresso Nacional, a intensa centralização dos trabalhos do Poder Legislativo nas pessoas dos líderes partidários e ainda a peculiar relação entre os três Poderes, em especial no tocante ao Executivo forte pela concentração de poderes legislativos que acabam por lhe atribuir poder sobre a agenda legislativa (Pereira e Mueller, 2002, 266).

O poder de agenda atribuído ao Presidente da República¹⁵ cumpre um papel decisivo, vez que através dele pode encurtar o tempo de

14. A República Federativa do Brasil é composta por 26 (vinte e seis) Estados e um Distrito Federal, além dos Municípios.

15. Segundo Clèmerson Merlin Clève (2012, 35-39): “O Presidente da República, entre nós, acumula competências que, para citar apenas um exemplo, o estadunidense está longe de possuir. Tem iniciativa de lei e de emenda à Constituição, algumas leis sendo inclusive de sua iniciativa exclusiva, pode editar medidas provisórias e leis delegadas, pode nomear livremente os seus ministros (nos Estados Unidos há necessidade de aprovação do Senado), aliás em número exagerado, dispõe de milhares de cargos em comissão, pode contingenciar o orçamento que no Brasil, ao contrário de outros países, não é vinculante, inclusive as dotações derivadas de emendas parlamentares, dispondo, ainda, de verbas que distribui para Estados e Municípios em função de critérios políticos e, portanto, pouco racionais ou transparentes (transferências voluntárias). Pois, esse Presidente forte do ponto de vista jurídico, sob o ângulo político, diante da fragmentação do sistema partidário, da fragilidade dos mecanismos de sanção das condutas marcadas pela infidelidade do mandatário às diretrizes da agremiação, do modo de composição da Câmara dos Deputados (não representativo da população dos Estados) e do papel exercido pelo Senado Federal (Câmara revisora para todos os temas), tem dificuldades não propriamente para compor maioria, mas antes para manter a disciplina dos aliados, alguns deles fiéis, outros tantos oportunistas. Aqui reside a sua fraqueza. Que não importa em ingovernabilidade, como supunha Sartori, tanto que 85% das leis aprovadas pelo Congresso Nacional são de iniciativa ou de interesse do Executivo. O problema é o custo da governabilidade, um custo de tal modo transbordante que implica práticas transitando na contramão das promessas do Constituinte em relação à boa governança e aos

tramitação das propostas, com a apresentação de pedidos de urgência, pode evitar a entrada de projetos de lei inaceitáveis, devido à exclusividade da iniciativa do Executivo em projetos de natureza orçamentária e fiscal, serve para redefinir onde se fará a análise de um projeto por meio da criação de comissões especiais, e, por fim, serve para poupar o Congresso de ter de lidar com assuntos difíceis, através da edição de Medidas Provisórias (Nascimento, 2008).

A formação de coalizões de governo no Brasil, em geral, garante ao Poder Executivo um alto índice de aprovação das medidas por ele propostas, mas também implica um custo para a chefia do Executivo. Estudos recentes têm demonstrado que, ao se juntar a coalizões governamentais, partidos não buscam apenas cargos, mas também uma influência efetiva sobre as políticas públicas. Por exemplo, embora a maior parte dos projetos aprovados pelo Congresso Nacional tenha origem no Executivo, tais projetos são intensamente modificados pelos membros da coalizão governamental em sua tramitação e as políticas públicas deles resultantes são fortemente controladas por esses atores. Assim, no caso brasileiro “a agenda do Executivo não é a agenda do Presidente, mas sim a agenda da coalizão” (Freitas, 2016, 111).

Tendo em vista que o presidencialismo de coalizão pode ser considerado um arranjo institucional, é possível destacar que tudo se inicia com o voto e com a escolha do candidato. Com vistas a responder as

princípios reitores da Administração Pública. O mensalão representaria de modo eloquente o que vem de ser armado. A exigência de governabilidade, que não é garantida de modo institucional, reclamaria uma espécie de realismo político suficiente para justificar determinadas condutas administrativas heterodoxas que vão sendo aceitas com naturalidade e despudor. Daí o grande número de cargos em comissão, que são distribuídos entre os partidos aliados, a partilha dos ministérios e de outros importantes órgãos e entes públicos entre os membros da coalizão, a distribuição de verbas para governadores politicamente próximos por meio de transferências voluntárias, o mesmo ocorrendo com organizações do terceiro setor, as obras executadas nos Municípios amigos, a liberação a conta-gotas, e em momentos que precedem relevantes votações no Congresso Nacional, das emendas parlamentares ao orçamento, o rigor administrativo seletivo, a advocacia administrativa impulsionando a tomada de decisões, os aditamentos de contratos, certas dispensas e inexigibilidades nos processos licitatórios, a redação pelos próprios licitantes dos editais de concorrência, a bondade na aferição da qualidade e da quantidade nas obras públicas, etc. Em síntese, todos os esforços para a melhoria da gestão pública ficam comprometidos pela lógica política perversa que contamina o que devia constituir trabalho planejado, racional, pessoal, transparente, probo e eficiente”.

perguntas formuladas ao final do tópico antecedente, após ser constatado acerca da existência do multipartidarismo no Brasil, quando se questiona se somente com o voto há o pleno exercício da democracia, é possível num primeiro momento afirmar que sim.

Entretanto, a nova Constituição criou modelo político longe de ser puramente majoritário, ela impôs rígidos limites às decisões das maiorias de cada tempo, em particular, o respeito aos direitos fundamentais, regulou espaço importante da vida política e social e confiou ao Supremo Tribunal Federal a garantia da validade prática desses limites (Campos, 2014, 127), entrando aí o terceiro Poder no arranjo democrático, qual seja, o Poder Judiciário.

Tem-se que o Poder Executivo faz arranjos políticos com o Poder Legislativo para conseguir uma agenda e governabilidade no país. Todavia, o Poder Judiciário atuará como garantidor da democracia, caso seja provocado, para atender os interesses sociais e fundamentais das minorias.

Quando se questiona se o fato de existirem inúmeros partidos políticos assegura a democracia, é possível destacar que a Constituição, além da organização dos Poderes e de impor limites ao processo legislativo, também criou mecanismos jurídicos que asseguram um processo público e aberto no qual todos não tenham só possibilidades de participar, mas que também impeçam o governo, mesmo quando respaldado pela maioria, de violar os interesses individuais tutelados pelo sistema de direitos fundamentais (Barboza, 2007, 23-4). Ou seja, não é pelo fato de existirem inúmeros partidos políticos e somente pelo voto que a democracia estará garantida.

A Constituição além de criar direitos também criou mecanismos de proteção desses direitos, motivo pelo que necessariamente há que se falar em democracia, a qual, devido principalmente à complexidade de seu conceito, é um tema geralmente e quase sempre entendido como “governo do povo” ou “governo da maioria”. No entanto, Ronald Dworkin explica que essa premissa não é totalmente correta, posto que a democracia não é só a tomada de decisão pela maioria do povo, mas também sobre tratar todos os membros da comunidade com igual cuidado e respeito (Dworkin, 1996, 17).

A concepção majoritária dá mais importância a como se decide do que o quê se decide, e isso em termos mais contemporâneos se pode chamar de visão procedimental da democracia. Já a democracia cooperativa também se preocupa com a forma como se decide.

Contudo, dá igual importância ao teor da decisão e brada pela igualdade de respeito durante todo o seu processo, conferindo maior importância aos direitos fundamentais e possibilitando a convivência entre governo de maioria e direitos da minoria. Democracia cooperativa vem da ideia de que os indivíduos de determinada sociedade, ao realizarem suas decisões políticas irão decidir pensando na comunidade como um todo, não apenas em uma maioria, e seus atos devem ser pautados na igualdade de respeito entre seus membros. A exigência da igualdade toma fundamental importância por seus desdobramentos ao se ter respeito e preocupação igual para todos os membros de uma sociedade, automaticamente os interesses da minoria devem também ser levados em conta, sob pena de se chegar em uma decisão que não é democrática mesmo quando tomada pela maioria dos indivíduos ou de seus representantes. Isso, de forma contemporânea, chama-se de visão substancial da democracia (Junior e Arruda, 2017, 13).

Luís Roberto Barroso (2015, 36) destaca que do ponto de vista político-institucional, o desempenho da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal envolve dois tipos de atuação: a contramajoritária e a representativa. A atuação contramajoritária é um dos temas mais analisados na teoria constitucional, que há muitas décadas discute a legitimidade democrática da invalidação dos atos do Legislativo e do Executivo por órgão jurisdicional. Para este autor:

A despeito de resistências teóricas pontuais, esse papel contramajoritário do controle judicial de constitucionalidade tornou-se quase universalmente aceito. A legitimidade democrática da jurisdição constitucional tem sido assentada com base em dois fundamentos principais: a) a proteção dos direitos fundamentais, que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem atropelados por deliberação política majoritária; e b) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos. A maior parte dos países do mundo confere ao Judiciário e, mais particularmente à sua suprema corte ou corte constitucional, o status de sentinela contra o risco da tirania das majorias. Evita-se, assim, que possam deturpar o processo democrático ou oprimir as minorias. Há razoável consenso, nos dias atuais, de que o conceito de democracia transcende a ideia de governo da maioria, exigindo a incorporação de outros valores fundamentais.

O possível choque entre direitos da maioria e direitos da minoria geralmente desencadeia na judicialização da política, envolvendo os três Poderes da República, o que acarreta ao presidencialismo de coalizão uma crise, a qual passa-se a analisar no próximo tópico.

Crise política e democrática no Brasil?¹⁶

É possível verificar que ao longo da história existiram sociedades sem Estado. Essas sociedades podem ser chamadas de primitivas, e ainda que não existissem algo exato ou devidamente formalizado, o poder político era organizado, apenas não era escalonado como na forma em que se está acostumado a analisar o Estado contemporaneamente. Os Estados, em seus variados modelos como o aristocrático, o autocrático, o democrático e o ditatorial, sempre conheceram crises, mas esta é a primeira vez na história política que tanto a forma quanto a substância do Estado estão em xeque (Martinez e Silva, 2014).

A incapacidade do Estado em dirigir corretamente as massas sociais, aliada às exigências legais de uma organização complexa como um partido político, leva ao desenvolvimento de uma estrutura altamente burocratizada, comandada por um conjunto de “candidatos profissionais” muito mais preocupados com a manutenção de suas posições ou cargos e com a sobrevivência da organização, do que com os objetivos políticos que inspiraram a sua criação.

Como consequência, os ideais que motivaram a criação e organização dos partidos políticos ficam em segundo plano, haja vista que as relações entre os partidos geram uma flexibilização dos princípios ideológicos e programáticos da agremiação, evidenciando, já neste momento, uma possível crise (ainda que seja, inicialmente, uma

16. Yuri Schneider e Rogério Luiz Nery da Silva (2016, 138), acerca da crise nos Estados contemporâneos destacam: “O Estado contemporâneo passa por um momento marcado por um forte antagonismo: de um lado, constitui-se numa associação política de dominação, em que os governados se encontram sujeitos a uma ordem que confere legitimidade a tal domínio, acrescido o fato de a própria natureza humana inferir ao homem um comportamento voltado à busca do poder sobre todos; do outro lado, encontra-se marcado por princípios que amenizam e buscam minimizar essa dominação, através de institutos aperfeiçoantes do regime democrático, limitadores da expansão do poder do governante ou respectivo detentor do poder”.

crise ideológica). Há uma forte tendência (que acaba por decorrer do presidencialismo de coalizão) de que todos os partidos políticos tomem decisões mais harmônicas, não se verificando mais partidos de extrema direita ou extrema esquerda, mas partidos de “centro”¹⁷.

-
17. Um exemplo bem interessante para ilustrar este tema pode ser retirado da teoria dos jogos. O professor Fernando Nogueira, da Universidade Federal de Juiz de Fora, conta a seguinte situação: “[...] Observando o comportamento de um sorveteiro na praia, pode-se chegar a conclusões interessantes sobre a estratégia de localização com base na Teoria dos Jogos. Mais do que isso, é possível concluir novos aspectos sobre nossa própria localização: por que é vantajoso morar e trabalhar em uma cidade grande como São Paulo? Imagina uma praia relativamente pequena, com uns 300 metros, onde seus frequentadores encontram-se espalhados igualmente na areia. Neste cenário, imagine-se um sorveteiro que chega à praia onde já se encontra um concorrente vendendo o mesmo produto com o mesmo preço que o seu. Como o outro sorveteiro está sozinho, ele está bem no meio da praia. Onde você irá estacionar o seu carrinho de sorvetes e onde você acha que seu concorrente fará? À primeira vista, para que o mais óbvio, é cada um ficar a uma distância de 100 metros do fim da praia e deles mesmos. Esta seria uma estratégia mútua de cooperação, onde cada um dos vendedores teria um terço da praia praticamente exclusiva e um terço dividido equitativamente. Eles estariam posicionados da melhor forma para que qualquer banhista possa chegar até eles andando o mínimo possível. Mas se você já teve a oportunidade de presenciar uma situação parecida com esta na realidade, provavelmente você notou os dois sorveteiros junto no meio da praia. Será que eles fazem isso para poder ficar conversando? Ou será que esta é realmente a melhor alternativa? Na verdade, eles ficam juntos no meio da praia porque este é o único Equilíbrio de Nash possível no sistema. Em Teoria dos Jogos, o Equilíbrio de Nash é atingido quando cada jogador faz o melhor possível em função do que seus concorrentes fazem. Voltando a imaginar-se sorveteiro: se o seu concorrente ficasse a 100 metros do fim da praia, o melhor que você poderia fazer seria se posicionar logo à esquerda. Desta forma, você abrandaria dois terços da praia contra um terço para ele. Seria a sua deserção, vantajosa frente à cooperação dele. No momento seguinte, porém, seu concorrente se moveria mais para o centro, logo à sua esquerda. Dali a pouco, seria você que iria para a esquerda dele e, de parte a parte, você e seu concorrente iriam ficar bem no centro da praia, dividindo a clientela no meio a meio. Repare que é muito comum encontrar postos de gasolina, floriculturas e bancos localizados um de frente ao outro. Isto acontece pelo mesmo motivo: Equilíbrio de Nash”. Na política o mesmo ocorre, uma vez que a tendência com o presidencialismo de coalizão é que as políticas mais de “centro” prevaleçam sobre as mais radicais. Disponível em: <http://www.ufjf.br/epd042/files/2009/02/jogos.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

Os recentes movimentos populares demonstraram que os cidadãos brasileiros passaram a desacreditar¹⁸ na eficácia dos mecanismos modernos de participação e representação, porque as autoridades políticas não são eficazes na intermediação de seus interesses junto ao Estado. A instituição estatal continua um espaço elitista em que se defendem interesses privados e econômicos, inclusive decorrentes de alianças partidárias. Tatiana Lauand de Paula Lorenci e André Peixoto de Souza (2014, 9), em relação ao tema afirmam que

Desde a Revolução Francesa imaginada como modalidade política ideal, a sistemática de poder tripartido e independente vem se revelando, no Brasil contemporâneo, puramente teórica, além de estar sendo ampliada. Segundo Marçal Justen Filho, existem no Estado brasileiro cinco Poderes autônomos: Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e o Tribunal de Contas. De fato, sabe-se que o cenário atual não se limita aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo; para além dos “poderes constitucionais”, conta-se hoje com “outros poderes” dissipados pela República, mas travestidos de órgãos subsidiários aos Poderes: o Ministério Público, as Agências Reguladoras, o Banco Central, a Receita Federal do Brasil, os Tribunais de Contas, o Conselho Nacional de Justiça e, especialmente, a mídia.

Essa complexa configuração estatal tem por base uma ampliação significativa do princípio democrático, legitimando o Poder Público através da aproximação dos processos decisórios da sociedade civil.

18. Sobre o assunto, Cassirer (2003, 19) explica: “Nos últimos anos, no período entre as duas guerras mundiais, não só a nossa vida política e social atravessou grave crise, mas vimo-nos também diante de novos problemas teóricos. As formas de pensamento político sofreram uma mudança radical. Suscitaram-se novos problemas e apresentaram-se novas respostas. Problemas ignorados pelos pensadores políticos dos séculos XVII e XIX ganharam subitamente a luz do dia. Talvez a mais importante e a mais alarmante característica desse *desenvolvimento do pensamento político moderno* tenha sido a aparição de um novo poder: o *poder do pensamento mítico*. A preponderância do pensamento mítico sobre o pensamento racional é óbvia em alguns dos nossos modernos sistemas políticos. Após uma curta e violenta luta, o primeiro parece ter obtido uma clara e definitiva vitória sobre o segundo. Como isso foi possível? Como poderemos explicar o novo fenômeno que tão subitamente apareceu em nosso horizonte político e que, num certo sentido, parece subverter todas as nossas anteriores ideias [*sic.*] sobre o caráter da nossa vida intelectual e social?”

Dentro desse grande arranjo institucional, há envolvimento direto dos três Poderes do Estado, mas há um deslocamento maior do poder, que, no Estado de Direito, pertencia ao Legislativo (ordenador) e, no Estado Social, ao Executivo (fomentador), para no Estado Democrático de Direito, deslocar esse poder ao Judiciário, que se revela capaz de efetivar a implementação dos direitos sociais descritos na Carta Constitucional, haja vista que “inércias do Executivo e falta de atuação do Legislativo” passaram a poder ser supridas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito (Schneider e Silva, 2016, 141).

É admitido, então, que o Poder Judiciário tenha papel fundamental para assegurar a democracia brasileira através da revisão das leis, inclusive por força e vontade do constituinte originário. Pode este revisar as leis promulgadas pelo Legislativo, atuando como um filtro com vistas a garantir os direitos fundamentais.

Aí se encontra um grande choque envolvendo os Poderes. Há quem sustente que essa prática é ilegal¹⁹, uma vez que se a lei passou pelo processo democrático, deve esta ser válida, não podendo o Poder Judiciário interferir em leis ou políticas públicas definidas pela maioria (regra majoritária).

De outra banda, o autor Luc B. Tremblay (2005, 617), ao tratar da legitimidade da revisão judicial, destaca que

The theory of “institutional dialogue,” as I shall call it, may be seen as a Canadian contribution to the debate over the democratic legitimacy of judicial review. According to this theory, the courts and the legislatures participate in a dialogue regarding the determination of the proper balance between constitutional principles and public

19. Um crítico da revisão judicial é Jeremy Waldron, que no artigo “The core of the case against judicial review”, publicado no *The Yale Law Journal*, apresenta argumentos contra a revisão judicial, apontando, em primeiro lugar, que não há razão para supor que os direitos sejam mais protegidos pela prática da revisão judicial do que seriam pelas legislaturas democráticas. Em segundo lugar, o argumento é de que, à parte dos resultados que gera, a revisão judicial é democraticamente ilegítima. Ainda, o artigo parte da premissa de que a sociedade tem boas instituições democráticas e que a maioria de seus cidadãos leva os direitos a sério. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=yjl>. Acesso em: 1 set. 2019.

policies, and, this being the case, there is good reason to think of judicial review as democratically legitimate. It is an ongoing dialogue, since the judiciary does not necessarily have the last word on constitutional matters and policies; the legislatures would usually have the power to reverse, modify, or void a judicial decision nullifying legislation and, therefore, to achieve their social or economic policy ends. Consequently, the countermajoritarian objection to judicial review cannot be sustained.

Tremblay (2005, 625) salienta que existe um “diálogo institucional” entre tribunais e legislaturas, e que este é destinado para alcançar o equilíbrio adequado entre princípios e políticas públicas, e com a existência deste diálogo se constitui uma boa razão para não conceber a revisão judicial como democraticamente ilegítima. Ademais, a Corte Constitucional não precisa ter a última palavra sobre determinado assunto, vez que a resposta para o que é chamado de ativismo judicial é o ativismo legislativo.

O tema *ativismo judicial* é complexo e rico de discussões. Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2014, 73) ao discorrer sobre o tema do ativismo judicial destaca que

O ativismo judicial é criticado, mas raramente são fixados critérios adequados para a identificação e avaliação. Não há realmente consenso sobre o que é ativismo judicial e ele acaba significando coisas distintas para pessoas distintas. É possível haver tantas concepções de ativismo judicial quantos autores sobre o tema. Diante desta falta de rigor na definição, parece até que quanto mais o termo se torna comum, mais obscuro fica seu significado. Por outro lado, o ativismo judicial tem reais e importantes implicações políticas e sociais, de modo que precisa ser conhecido abstratamente e identificado concretamente [...].

O núcleo comportamental do ativismo judicial é a expansão de poder decisório que juízes e cortes promovem sobre os demais atores relevantes de uma dada organização sociopolítica e constitucionalmente estabelecida.

Nesse sentido, a política (e a própria democracia) acaba por entrar em crise, uma vez que há um conflito entre as decisões tomadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O governo (através de sua coalizão e pela regra majoritária) aprova um determinado

projeto, o qual passa por todas as fases legais e se transforma em lei. Após ser questionado perante o Poder Judiciário, esta lei acaba invalidada pela análise judicial²⁰.

Ainda, discursos efetuados por todos os Poderes acabam fulminando a legitimidade das decisões. Tal situação pode ser evidenciada através de duas manifestações: a primeira sendo o ataque institucional ao sistema político e à democracia representativa por meio do estabelecimento de um modelo plebiscitário de tomada de decisões com forte vinculação ao chefe do Poder Executivo, e a segunda, a eliminação dos valores constitucionais da consciência de grande parte dos indivíduos, resultando na apatia política, na falta de sentido cívico e na mudança da própria concepção de democracia no imaginário coletivo (Neto e Moraes, 2013, 59-82).

Um sistema político para ser efetivo e democrático deve possuir, além das suas características formais e procedimentais, os direitos fundamentais, vistos como poder de resistência das minorias contra os representantes das maiorias eventuais.

20. Além da revisão judicial das Leis, em muitos casos o Poder Judiciário acaba interferindo diretamente em políticas públicas, criando direitos que num primeiro momento não passaram ou foram analisados pelos outros Poderes, mas são direitos previstos na Constituição Federal por princípios ou normas gerais. Para contextualizar tal tema, o Poder Judiciário ao decidir sobre estes casos com base em princípios, terá que fundamentar sua decisão, e ao fazê-lo, demonstrar as consequências que podem ocorrer. Sobre o assunto, Fredie Souza Didier e Rafael Alexandria Oliveira (2019, 151) destacam que: “Não basta que o julgador considere as consequências práticas dos sentidos possíveis que podem ser atribuídos ao texto normativo de conteúdo aberto. Não é difícil encontrar casos, inclusive do STF, em que o consequencialismo protagoniza a tomada de decisão, revelando que esse juízo pragmático pode ser muito mais comum na atividade jurisdicional do que se pode pensar. A relevância do art. 20 da LINDB está não apenas na parte em que ele exige que as consequências sejam consideradas como também na parte em que ele exige que o julgador explicita, na fundamentação, o caminho que seu raciocínio trilhou para chegar até elas. É preciso, então, que o julgador esclareça quais sentidos podem ser extraídos do texto normativo e quais são as consequências práticas a que cada um desses sentidos pode levar; é preciso também que o julgador justifique a solução dada à luz da proporcionalidade (necessidade e adequação) e das possíveis alternativas decisórias. O parágrafo único do art. 20 determina que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

A crise política, ou de representação, diz respeito aos golpes sofridos pela democracia pelo processo desconstituinte. O enfraquecimento do regime democrático ocorre através do chamado “movimento global de descentralização das democracias”. A estrutura da democracia representativa fundada nas eleições não é capaz de conter o crescimento demandado pela sociedade, o que resultou na precarização da representatividade democrática (Rosanvallon, 2010, 29).

A atual crise de representatividade está intimamente ligada, como pode ser visto acima, a inúmeros fatores. A crise política é ampla e se tornou uma crise geral do Estado Democrático de Direito.

Destaca-se que o presidencialismo de coalizão e as crises democráticas não ocorrem só no Brasil, como pode se verificar em recentes notícias veiculadas no site G1, “Presidente da Itália confirma coalizão e reconduz Conte ao cargo de primeiro-ministro”, “Coalizão entre os rivais Movimento 5 Estrelas (M5E) e o Partido Democrata (PD) evitou a convocação de novas eleições”²¹.

Por fim, para compreender a atual crise política e democrática presente no Estado Brasileiro²², devem-se levar em conta as inúmeras mudanças culturais, tecnológicas, sociológicas “pelas quais o sujeito cognoscente diante do desterritorializante processo de globalização e regionalização” está passando, somados à necessidade do presidencialismo de coalizão, à crise econômica existente e à atuação do Poder Judiciário como protagonista.

21. Disponível em: [<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/29/presidente-da-italia-reconduz-conte-ao-cargo-de-primeiro-ministro.ghtml>] e [<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/28/na-italia-centro-esquerda-aceita-formar-governo-de-coalizao.ghtml>]. Acesso em: 31 set. 2019.

22. Yuri Schneider e Rogério Luiz Nery da Silva (2016, 152) destacam: “entende-se que essas crises interconectadas do Estado podem ser consideradas o pano de fundo na fundamentação para o déficit crescente da inefetividade das políticas de inclusão social, haja vista, primeiro, a falta de sustentação no edifício estatal concretizado na questão da soberania e sua relativização (crise conceitual), segundo, a problemática estrutural do Estado, em se tratando das crises do Welfare State, como as crises fiscal, ideológica e filosófica, bem como do modelo que emerge como uma transformação da fórmula Estado de Direito/Welfare State, o qual seria o Estado Democrático de Direito, as quais apresentam uma perda de terreno para as ideias neoliberais de Estado mínimo, e, em um terceiro momento, uma crise institucional (constitucional), em que vislumbramos de maneira exacerbada uma desconstitucionalização, o desrespeito à Carta Maior, com a inefetividade dos direitos fundamentais, mormente se falando, o que é o cerne desta pesquisa, a inefetividade do princípio constitucional da igualdade em seu aspecto material”.

Conclusões

Diante da pesquisa efetuada é possível concluir que no Brasil todo o poder emana do povo, o qual poderá exercê-lo diretamente (através dos plebiscitos e referendos) e indiretamente (através da escolha de candidatos).

No que tange a representação indireta e ao sistema proporcional de votação analisado, existe complexa relação, vez que partidos políticos aparentemente divergentes são inseridos num mesmo contexto de distribuição de cadeiras legislativas para pautar a disputa eleitoral, e tendem a formar coligações/coalizões para conseguir aprovar determinada agenda de governo. Ou seja, embora o cidadão escolha determinado candidato com base em sua ideologia e propostas específicas, esta pode ser totalmente alterada por conta das alianças que forem realizadas entre o partido político e o governo.

A soma, no sistema proporcional brasileiro, da lista aberta com possibilidade de votação nominal ou de legenda, de autonomia dos partidos para se coligarem, da ausência de critérios para assegurar a proporcionalidade da representação no âmbito da coligação, somados à nova exigência de votação nominal mínima, criam uma complicada realidade ao interferirem na capacidade de escolha do eleitor. Por mais consciente e interessado que o eleitor possa ser, este não tem condições de definir se seu voto irá, de fato, auxiliar a eleição de um candidato de sua preferência, nem mesmo de seu partido.

A Constituição Federal de 1988 ao consagrar o pluralismo político como princípio fundamental, possibilitou a criação de inúmeros partidos políticos no Brasil com interesses e opiniões antagônicas. Entretanto, embora com interesses contrários, esses partidos políticos acabam realizando alianças para conseguir aprovar determinados pleitos, sendo que na maioria das vezes são capitaneados pelo Presidente da República, o qual realiza uma coalizão.

O presidencialismo de coalizão é fundamental para que ocorra uma possível governabilidade num sistema multipartidarista, mas não é o fato de conseguir maioria nas votações que fazem com que o presidencialismo de coalizão se consagre vitorioso, uma vez que o governo da maioria deve conviver com os direitos da minoria.

Nesse aspecto, o estudo revelou que embora o presidencialismo de coalizão (representado pela aliança entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo) consiga aprovar medidas com o apoio da maioria

(e ainda com o apoio popular), tal fato por si só não garantirá que tal medida será efetiva, porquanto entra em cena o Poder Judiciário para garantir os direitos da minoria.

Embora seja legítima, essa relação entre os três Poderes da República pode acarretar e contribuir para a crise democrática, vez que muitas vezes nem os direitos da maioria, nem os direitos da minoria são observados.

De qualquer modo, esse arranjo institucional demonstra que as instituições estão funcionando de maneira independente, ao oposto de um regime totalitarista, assim como representa o regime fomentador de que as mais diversas vozes sejam ouvidas e consideradas.

Num Estado democrático comprometido com valores e direitos fundamentais, deve ser possibilitado a todos à participação. É essencial para se compreender que a crise na democracia e política nacional se refere à crise de funcionamento das próprias estruturas de controle e, também, na crise de ideologia dos partidos políticos que estão mais preocupados com a sua manutenção no poder do que com o povo.

Por fim, embora o voto constitua instrumento essencial para a democracia, e, em que pese o modelo legal adotado no Brasil, não exclua em absoluto o direito de participar politicamente no Estado de maneira direta ou indireta, entre o voto e o presidencialismo de coalizão existe uma longa e complexa relação, que na maioria das vezes dificulta em fazer prevalecer o sentimento coletivo capaz de suscitar a plena cidadania.

Referências

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-38.
- ALBALA, Adrián. (2017). Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?. *Bras. Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 11, n. 2, e0002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000200204&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.
- AMARAL, O. E. (2013). O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, vol. 7, n. 2, p. 11-32.
- ATALIBA, G. (2004). *República e constituição*. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros.
- BARBOZA, E. M. de Q. (2007). *Jurisdição constitucional: entre o constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

- BARROSO, L. R. (2015). A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 5, p. 24-51, Número Especial.
- CAMPOS, C. A. A. (2014). *Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense.
- CASSIRER, E. (2003). *O mito do Estado*. São Paulo: Códex.
- CLÈVE, C. M. (2012). *Presidencialismo de coalizão e Administração Pública*. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, vol. 12, n. 50, p. 35-9.
- COMPARATO, F. K. (1997). Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. *Revista Estudos Avançados*, vol. 11, n. 21, p. 211-22.
- DIAMOND, L; MORLINO, L. (2004). The quality of democracy. *CDDRL Working Papers*, p. 37.
- DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. (2019). Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, vol. 19, n. 75, p. 143-160.
- DWORKIN, R. (1996). *Freedom's law the moral reading of the american constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. (1999). La lectura moral y la premissa mayorista. In: KOH, H. H.; SLYE, R. C. (orgs.). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa.
- FACHIN, L. E; SILVA, C. P. (2017). Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, vol. 8, n. 1, p. 225-39.
- FREITAS, A. (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- GALLAGHER, M; MITCHELL, P (eds.). (2005). *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.
- JUNIOR, L. C. O.; ARRUDA, R. A. (2017). A revisão judicial das leis em Ronald Dworkin e o controle de constitucionalidade brasileiro. *Interfaces Científicas – Direito*, vol. 5, n. 3, p. 09-20.
- LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 98-9. Disponível em: <https://www.scielo.br/lj/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>. Acesso em: 17 de junho de 2021.
- LORENCI, T. L. de P; SOUZA, A. P. de. (2014). Crise de representatividade política no Brasil. *Ius Gentium*, vol. 9, n. 6, p. 1-16.
- MARTINEZ, V. C.; SILVA, A. A. (2014). Estado “pós-moderno”: uma escritura política. *Ius Gentium*, vol. 10, n. 5, p. 31-55.
- MORAES, A. (2003). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Atlas.
- NASCIMENTO, R. S. do. (2008). *Poder de agenda: a supremacia do poder executivo e seus efeitos na sistematização da pauta do plenário da câmara dos deputados*.

2008. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2021>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- NETO, E. J. de M.; MORAIS, J. L. B. de. (2013). A crise do Estado e a perspectiva de Luigi Ferrajoli sobre a crise da democracia constitucional. *R. do Instituto de Hermenêutica Jur*, vol. 11, n. 14, p. 59-82.
- NOGUEIRA, F. (2009). *Modelagem e simulação: teoria dos jogos*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.ufjf.br/epd042/files/2009/02/jogos.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, vol. 45, n. 2, p. 265-301.
- PEREIRA, M. M. (2018). Oportunidades políticas em um presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 105, p. 217-52. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.
- PESSOA, R. S. (2014). Constitucionalismo, direitos fundamentais e direito administrativo no Brasil. *Int. Públ*, vol. 16, n. 85, p. 151-180.
- PINTO, D. (2003). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Editora Atlas.
- RABAT, M. N. (2004). Mais política e menos reforma. *Paraná Eleitoral*, n. 54, p. 67-74.
- ROSANVALLON, P. (2010). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- SAMPAIO, M. A. *A Medida Provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- SANTANO, A. C. (2016). Do surgimento à constitucionalização dos partidos políticos: uma revisão histórica. *Resenha Eleitoral*, vol. 20, n. 2, p. 9-32. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Resenha_v.20_n.2.01.pdf. Acesso em: 16 ago. 2019.
- SCHIER, P. R. (2016). Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Rev. direitos fundam. democ.*, vol. 20, n. 20, p. 253-99.
- SCHNEIDER, Y.; SILVA, R. L. N. da. (2016). O reflexo das crises interconectadas do Estado contemporâneo na transformação dos direitos humanos fundamentais sociais. *R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, vol. 16, n. 63, p. 137-164.
- SILVA, J. A. da. (2004). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Editora Malheiros.
- TREMBLAY, L. B. (2005). The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. *International Journal of Constitutional*

Law, vol. 3, n. 4, p. 617-48. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/3/4/617/792021>. Acesso em: 1 set. 2019.

WALDRON, J. (2006). The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal*, vol. 115, n. 1346, p. 1346-1407. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=ylj>. Acesso em: 1 set. 2019.

WHITE, J. K. (2006). What is a political party? In: KATZ, R.; CROTTY, W. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage.