

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

ADRIANA CAMPOS SILVA

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Adriana Campos Silva, Armando Albuquerque de Oliveira, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-141-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

É com satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica o livro Teorias da Democracia e Direitos Políticos I, resultado da seleção de artigos para o Grupo de Trabalho homônimo que constou da programação do XXIV CONGRESSO DO CONPEDI, ocorrido na cidade de Belo Horizonte, entre os dias 11 e 14 de novembro de 2015.

A democracia como regime de governo remonta ao século V a.C. Contudo, existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas. Destarte, a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos.

Após a terceira onda de expansão global da democracia ocorrida no último quarto do século XX, os diversos processos de transição democrática tiveram um comportamento sinuoso em direção à sua consolidação. Em vários países da América Latina e do leste europeu, os processos de transição e consolidação da democracia ocorreram diversamente. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 60 e 70, quanto nos últimos, oriundos da débâcle comunista iniciada nos anos 80.

O Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos I contou com a apresentação de 29 artigos que passam agora a constituir este livro. São artigos que tratam, de forma crítica, as mais variadas questões relativas à democracia bem como àquelas concernentes às garantias e expansão dos direitos políticos.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr Armando Albuquerque de Oliveira

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Profa. Dra. Adriana Campos Silva

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

THE "PRESIDENTIALISM OF COALITION" AND THE STATE DEMOCRATIC RIGHTS IN BRAZIL

**Luciana Leal de Carvalho Pinto
Flávia Couto de Oliveira Contigli**

Resumo

O desenvolvimento do modelo político em vigor no Brasil, em especial no período após o fim da ditadura no início dos anos 80, e notadamente com a promulgação da Constituição de 1988, veio a se mostrar caracteristicamente por meio da medição de forças entre os poderes Legislativo e Executivo na busca de governabilidade, e foi posteriormente denominado como presidencialismo de coalizão. A constante busca por poder, por parte da representação parlamentar e por status quo para fazer frente ao poder de agenda do Executivo, fez com que importantes premissas básicas e inerentes ao Estado Democrático de Direito fossem afetadas a ponto de ferir a própria legitimidade necessária à manutenção do mesmo. O presente trabalho visa demonstrar como o presidencialismo de coalizão pode oferecer riscos à manutenção das características necessárias à existência do Estado Democrático de Direito. A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho, dogmática-jurídica, foi desenvolvida através da pesquisa bibliográfica feita através de um levantamento bibliográfico e leitura analítica sobre o tema-problema.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão, Estado democrático de direito

Abstract/Resumen/Résumé

The development of the political model effective in Brazil, especially in the period after the end of dictatorship in the early 80s and particularly with the promulgation of the 1988 Constitution, came to show characteristically by the force measurement between the legislative and executive branches, in the search for governance, and was then named as "coalition presidentialism". The constant pursuit of power and status quo by the parliamentary representation to confront the executive agenda power made important basic assumptions and inherent in the Democratic State of Law were affected to the point of hurting the very legitimacy necessary to maintain the same. This paper demonstrates how the "coalition presidentialism" can be a risks to the maintenance of the characteristics necessary for the existence of the Democratic State of Law affected to the point of hurting the very legitimacy necessary to maintain the same. This paper demonstrates how the "coalition presidentialism" can be a risks to the maintenance of the characteristics necessary for the

existence of the Democratic State of Law. The methodology used to develop the work, dogmatic and legal, was developed through bibliographic research, done through a literature review and analytical reading on the subject.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Coalition presidencialism, Democratic state of law

1 INTRODUÇÃO

A expressão “presidencialismo de coalizão” vem sendo utilizada amplamente para caracterizar o regime político-institucional e a aparente processo de democratização crescente que amadurece desde o fim da ditadura, no início dos anos 80 e principalmente após a Constituição de 1988.

A pluralidade de interesses e expectativas, na maioria das vezes, das camadas mais influentes da sociedade atuando de forma a direcionar as ações do poder legislativo para que possam se favorecer da estrutura do estado, além de pressionar o poder executivo a negociar concessões e acordos para manter um mínimo de governabilidade, é uma ameaça ao atual modelo presidencialista democrático brasileiro.

A esta interface que se forma entre os poderes Executivo e Legislativo, como resultado da intensa disputa por maior influência e poder de decisão, se dá eufemisticamente o nome de “presidencialismo de coalizão”. A resultante do somatório destas forças é dependente do momento político e da maior ou menor suscetibilidade dos elementos principais de cada um desses poderes à ação persuasiva dos setores mais influentes da sociedade.

O debate proposto no presente artigo é sobre a questão da representatividade desigual dos diferentes grupos da sociedade frente à interface de poder que forma o “presidencialismo de coalizão”, e a suposição de que se isso não acaba por ferir os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

O suposto desequilíbrio no atendimento às necessidades da sociedade na sua plenitude, em uma realidade em que se prioriza o lado de grupos de interesse específicos, que possuem maior influência ou acesso ao centro do poder decisório, pode trazer prejuízo quanto à melhor forma de organização da sociedade para o atendimento do interesse comum.

A soberania popular e a participação legítima do cidadão visando ter seus desejos representados no processo decisório é premissa ao estabelecimento das liberdades subjetivas, segundo o pensamento habermasiano. Na definição de Luiz Moreira, “para que a convivência seja regulada pelos meios do direito positivo, é preciso que os sujeitos de direito sejam compreendidos, ao mesmo tempo, como destinatários e autores da ordem jurídica” (MOREIRA, 2002, p. 167).

Nesse sentido, o reconhecimento enquanto cidadãos deve se dar tanto como agentes participativos de formação de opinião e participação na vida pública (através dos

direitos políticos em que se fundamenta o processo legislativo), quanto como recebedores de normas garantidoras ou realizadoras de direitos fundamentais.

Para Jurgen Habermas, os direitos fundamentais, tão necessários à construção das bases fundamentais do Estado Democrático de Direito e na outorga recíproca dos cidadãos como sujeitos de direito, somente se legitimam quando “todos los posibles afectados pudieran estar de acuerdo como participantes em um discurso racional”. (HABERMAS, 2000, p.151).

O que possibilita a legitimidade do resultado obtido, a partir desse discurso é o pressuposto de um procedimento democrático comunicativo e institucionalizado juridicamente. É no pleno gozo de suas liberdades subjetivas que a participação ampla da sociedade, no contexto da soberania popular, é capaz de estabelecer tais liberdades, partindo do processo de formação democrática da opinião e da vontade, o que deve ser respeitado.

Esse panorama se faz necessário, para entender como o desvio na representação do procedimento democrático, afeta os direitos fundamentais alicerçados no Estado Democrático de Direito (direito à elaboração legislativa autônoma, direitos participativos e outros), quando das interfaces críticas do “presidencialismo de coalizão” estabelecem um modelo político infringente a essas premissas, porém exclusivamente adaptado a fornecer uma governabilidade mais estável dentro do contexto contemporâneo atual que se apresenta. Essa interface, que acaba por se definir como lugar físico onde se dá o jogo de negociação por poder em uma constante que busca estabelecer a linha de base para o equilíbrio necessário à governabilidade é na verdade o ponto máximo de atrito e ao mesmo tempo de equilíbrio para harmonização possível dos interesses políticos, mas principalmente pelo interesse do executivo em proporcionar um estado de governabilidade.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho, dogmática-jurídica, foi desenvolvida através da pesquisa bibliográfica, feita através de um levantamento bibliográfico sobre o tema-problema, utilizando-se a leitura analítica da doutrina e artigos científicos, para que se chegasse ao desenvolvimento e conclusão, aqui propostos.

2 O “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO”

Para que se possa tratar da questão do “presidencialismo de coalizão” apresentada e discutida por diversos autores, é necessário um entendimento harmonizado do conceito em si.

Dentre esses autores, aquele que praticamente criou o termo foi Sérgio Henrique Hudson de Abranches:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão, [...]". (ABRANCHES, 1998, p.8)

A expressão “presidencialismo de coalização” origina-se da união de dois elementos, e para compreendê-la melhor, é essencial buscar o significado de cada uma delas e por fim verificar porque a junção das duas expressões pode explicar o sistema político vigente no Brasil.

O presidencialismo é o sistema de governo onde o chefe do Poder Executivo é o chefe de estado, e também o chefe de governo, é eleito de forma direta pelo povo, de forma independente da eleição dos parlamentares, sendo possível eleger o presidente de um partido e deputados ou senadores de outro, sendo esta característica a diferença essencial desse sistema para o parlamentarismo.

Já a expressão “coalizão” serve para designar os acordos e alianças feitas entre partidos e políticos, por meio da concessão de cargos, verbas e outros tipos de troca de interesse, visando alcançar seus objetivos, que usualmente não são convergentes.

O Presidente apresenta, durante sua campanha eleitoral, seu plano de governo, e após eleito, apesar de ser o chefe do poder, não tem a prerrogativa de executá-lo de forma livre, uma vez que depende do Congresso Nacional para aprovar seus projetos e implementar seus objetivos e políticas.

Nesse contexto, a coalizão serve para dar sustentação ao governo, fornecendo o apoio político necessário junto ao Poder Legislativo, sendo que nesse sistema, diversos partidos, não importando sua ideologia, se unem para dar suporte ao projeto de governo apresentado pelo poder executivo. Em um sistema como o existente no Brasil, não importa o quão bem votado um presidente seja, mas se ele não tiver apoio da maioria do Legislativo, não consegue governar, vez que tal poder consegue obstaculizar, se assim o desejar, qualquer projeto ou lei apresentada pelo Executivo.

No presidencialismo de coalizão uma questão relevante é o relacionamento entre o Poder Executivo e o Legislativo, pois essa relação é essencial para garantir governabilidade democrática.

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo. Este é um dos nexos fundamentais do regime político e um dos eixos essenciais da estabilidade institucional, tema das seções seguintes. (ABRANCHES, 1998, p.8)

Assim, o termo “presidencialismo de coalizão” realmente, como pensado por Sérgio Henrique Hudson de Abranches, acaba por definir a realidade existente na política brasileira, onde o poder cada vez mais dividido entre os diversos partidos políticos existentes, acaba por impor ao Executivo, para que haja governabilidade, que obtenha uma ampla maioria (coalizões) buscando garantir estabilidade para que o Governo possa realizar o seu projeto político. (ABRANCHES, 1998, p. 21-22)

Para o modelo do “presidencialismo de coalizão” uma grande fragilidade a ser destacada é aquela decorrente do risco da ingovernabilidade, gerada pelo perigo eminente de crises e pela fragilidade, em decorrência da necessidade de realização de grandes coalizões, com o objetivo de se permitir a governabilidade e estabilidade do governo. Um grande dilema do presidencialismo de coalizão são os vários tipos de concessões necessárias por parte da figura do presidente, para possibilitar a governabilidade e a implantação das políticas públicas, bem como para manter uma maioria no Legislativo, que possibilite a aprovação das leis de seu interesse e da coletividade.

Os riscos que se apresentam na coalizão, para a obtenção de maioria para uma governabilidade minimamente eficiente são grandes. Estes podem ser: a associação entre os partidos com o intuito de um mesmo fim, mesmo havendo incompatibilidades entre seus programas, diferenças ideológicas e interesses intrínsecos divergentes; a limitada capacidade ou disponibilidade do presidente em distribuir cargos ou benesses capazes de satisfazer às necessidades de formação da coalizão; a alta exposição da figura do presidente e sua fragilidade frente à possibilidade de crises, uma vez que se encontra no epicentro como negociador da coalizão, podendo gerar desgaste exatamente na figura deste que em princípio tem o papel de protagonista das ações. Além disso, vale dizer que essa necessidade de coalização, e necessidade de formar a ampla maioria para permitir a governabilidade, acaba incentivando também a corrupção, o troca-troca de partidos pelos

políticos, e obviamente, uma insegurança, já que o cidadão, ao eleger determinado político e partido, não tem certeza da sua posição no jogo político existente.

A heterogeneidade da sociedade moderna, bem como das demandas sociais, já traz em si inúmeros conflitos e exigências que o Estado tem que gerir para tentar alcançar um maior equilíbrio social, dentro dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Dentro dessa perspectiva, temos que observar que o jogo das coalizões obedece, muitas vezes, a variáveis importantes como as relações e comportamentos parlamentares, a distribuição inicial de preferências e a presença ou não de um número grande de partidos políticos na formação da coalizão.

Uma das formas de mantê-la é o poder de agenda institucional do poder Executivo, com o qual pode encaminhar propostas que atendam aos seus interesses e barrar iniciativas contrárias na decisão parlamentar, e assim, determinar o que é votado. Obviamente essa influência depende, como mencionado anteriormente, de um constante equilíbrio de forças, interesses e também do momento político, que pode expressar fragilidades em qualquer um dos lados, alterando a dinâmica e a precedência das influências anteriormente determinadas, e certamente existem áreas que não entram na barganha realizada entre os poderes legislativo e executivo, principalmente aqueles relacionados à política econômica do governo, visando manter a estabilidade e a confiabilidade do mercado.

Alguns autores veem o poder de agenda como uma dominância do poder Executivo sobre o Legislativo. Para Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt (2012), “o caso brasileiro é essencialmente um exemplo em que esse poder de agenda do Executivo são inquestionavelmente fortes”. Outros autores também procuram detalhar a relação entre os poderes Legislativo e Executivo e como pode ocorrer submissão ou não em relação aos mesmos.

Para Mercedes Garcia Monteiro, essa dinâmica é melhor explicada da seguinte maneira:

As duas variáveis que intervêm com mais força no controle da atividade legislativa são o desenho institucional e as maiorias legislativas. Sobre a interação que se produz entre ambas, a pesquisa põe em evidência que a mera existência de fortes poderes institucionais para o Executivo não lhe assegura o controle sobre a atividade legislativa se não conta com uma maioria legislativa de partida. No entanto, os cenários institucionais favoráveis ao Parlamento não mantêm uma interação tão alta com a formação de maiorias legislativas por parte do Executivo, já que a participação legislativa dos parlamentares se mantém, independentemente de se o Executivo conta ou não com uma ampla maioria. Portanto, os casos latino-americanos evidenciam que nos contextos favoráveis institucionalmente ao Parlamento, os presidentes,

independentemente de sua maioria legislativas, negociaram os produtos legislativos. (MONTEIRO, 2009, p. 273).

Como ressalta Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt (2012), a simples imposição executiva não explica a posição parlamentar:

Os instrumentos legislativos à disposição do presidente foram frequentemente mal interpretados: considerados como incentivos a excluir, devem ser entendidos como incentivos para alterar a disposição dos congressistas, fazendo-os cooperar (já que é melhor para seus próprios interesses), ajustando seus passos ao poder de agenda do presidente. (PALERMO, 2000, p. 8).

Outro fator a ser analisado é a preponderância decisória do Executivo, baseada nas transações de interesses, nas quais o Executivo, com intuito de conseguir apoio dos parlamentares, faz concessões, que por inúmeras vezes interessam individualmente aos anseios unicamente do parlamentar e não da coletividade. Mas também é importante ressaltar que muitas vezes o Executivo torna-se refém do Legislativo

Também são usadas as negociações das despesas orçamentárias com intuito de estabilizar as coalizões articuladas pelo presidente. Devemos ressaltar que para manter a coalizão, os parlamentares usam-na como moeda de troca na conquista de interesses pessoais, de grupos de influência ou mesmo da localidade onde se encontra seu eleitorado, visando a sua manutenção na cadeira parlamentar (reeleição), ou ainda, protegendo e beneficiando interesses de grupos específicos, muitas vezes financiadores de sua campanha eleitoral.

Esse tipo atuação que visa interesses pessoais e a manutenção individual do parlamentar no poder ocorre, muitas vezes, em detrimento da defesa dos interesses e direitos comuns que o Estado Democrático de Direito e os parlamentares, bem como o presidente, deveriam proteger.

3 DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NESSE CONTEXTO

O paralelismo entre os direitos fundamentais e a soberania popular é demonstrado por Jurgen Habermas, conectando princípio democrático e forma jurídica:

A ideia básica é a seguinte: o princípio da democracia resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Eu vejo esse entrelaçamento como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito a liberdades subjetiva de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica enquanto tal – e termina quando acontece a institucionalização jurídica de condições para um exercício discursivo da autonomia política, a qual pode equipar retroativamente a autonomia privada, inicialmente abstrata, com a forma jurídica. Por isso, sistema de direitos. A gênese lógica desses

direitos forma um processo circular, no qual o código do direito e o mecanismo para a produção do direito legítimo, portanto o princípio da democracia se constitui de modo co-originário. (HABERMAS, 1997, v.1, p.158).

No contexto da influência desestabilizante do “presidencialismo de coalizão” na estrutura do Estado Democrático de Direito é importante situar, conforme descrito por Sérgio Henrique Hudson de Abranches, as bases dessa influência:

No plano macro político, verificam-se disparidades de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados. Há um claro "pluralismo de valores", através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais. Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política. Esta mesma "pluralidade" existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Simultaneamente, e por causa deste mesmo perfil múltiplo e fracionado das demandas, acumulam-se insatisfações e frustrações de todos os setores, mesmo daqueles que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal. (ABRANCHES, 1998, p.6)

Fica delineado o conflito entre a defesa dos interesses comuns, resguardados na estrutura do Estado Democrático de Direito e dos interesses de grupos influenciadores atuantes na interface Executivo-Legislativo que origina o “presidencialismo de coalizão”.

A propensão de conflitos de interesses na estrutura de classes com dominância, muitas vezes, preferencial das partes com maior poder econômico, e que, portanto, fazem representar seus interesses de maneira sobrepujante, trazem enorme prejuízo ao acesso igualitário da representatividade das necessidades sociais perante a disposição de recursos e auxílio do Estado.

Para Jürgen Habermas, os sujeitos de direito adquirem destacados papéis como agentes formadores e conformadores da sociedade, a partir de sua autonomia privada e cidadã. Nessa conjuntura de participação há se destacar os seguintes papéis: individual do cidadão, da sociedade civil como um todo e dos partidos políticos. Cada um desses delimitado como esferas públicas autônomas e, portanto, distintos da figura do Estado:

O paradigma procedimentalista do direito procura proteger, antes de tudo, as condições do direito democrático. Elas adquirem um estatuto que permite analisar, numa outra luz, os diferentes tipos de conflitos. Os lugares abandonados pelo participante autônomo e privado do mercado e pelo cliente de burocracias do Estado social passam a ser ocupados por cidadãos que participam dos discursos políticos, articulando e fazendo valer interesses feridos, e colaboram na formação de critérios para o tratamento igualitário de casos iguais e para o tratamento diferenciado de casos diferentes. (HABERMAS, 1997, v. II, p.183).

Ainda de acordo com Jurgen Habermas:

Neste contexto é fundamental o cultivo de esferas públicas autônomas, a participação maior das pessoas, a domesticação do poder da mídia e a função mediadora dos partidos políticos não-estatizados. [...] Através dos canais de eleições gerais e de participações específicas, as diferentes formas de opinião pública convertem-se em poder comunicativo, o qual exerce um duplo efeito: a) de autorização sobre o legislador, e b) de legitimação sobre a administração reguladora; ao passo que a crítica do direito, mobilizada publicamente, impõe obrigações de fundamentação mais rigorosas a uma justiça engajada no desenvolvimento do direito. (HABERMAS, 1997, v. II, p.185-6).

Para Jurgen Habermas, a definição de “autonomia cidadã”, não passa, na verdade, pela simples divisão de poderes, mas sim pela atuação dos sujeitos de direito a partir da participação destes no processo decisório, em especial na atuação legislativa, como a definição de pautas de atuação prioritárias, criação de leis e a participação em audiências públicas. Nesse sentido, a manipulação dos fins legislativos pelo próprio, para pressionar o Executivo no jogo de concessões comuns ao “presidencialismo de coalizão” ataca diretamente a atuação participativa dos sujeitos de direito.

A partir do momento em que em que esses sujeitos como sociedade civil passam a sofrer interferências na transmissão das necessidades sociais amplas de esfera privada, para a esfera pública e política na figura do Legislativo, o discurso, que é base do procedimento democrático inerente ao próprio Estado Democrático de Direito também, é afetado.

Fica bastante claro, no pensamento de Jurgen Habermas, a importância da manutenção do discurso, no Estado Democrático de Direito, “para introduzir in abstracto as categorias de direitos que geram o próprio código jurídico, uma vez que determinam o status de sujeitos de direitos” (HABERMAS, 1997, v. II, p. 159).

Segundo Marcelo Cattoni, esse código jurídico citado por Habermas como fundamental ao Estado Democrático de Direito pode ser estruturado nos tipos específicos conforme definido como:

- 1 – direitos a iguais liberdades subjetivas – as normas de ação, ao revestirem da forma jurídica, atribuem titularidade aos sujeitos para o exercício das liberdades subjetivas;
- 2 – direito a iguais direitos de pertinência – direitos de nacionalidade;
- 3 – direito à tutela jurisdicional – a garantia de meios jurídico-processuais mediante os quais cada pessoa que acredite que seus direitos foram violados possa firmar suas pretensões, direitos de agir em juízo, a um devido processo legal, igual proteção jurídica, ao contraditório e a ampla defesa, a um igual direito à tutela jurisdicional;
- 4 – direito à elaboração legislativa autônoma – de importância central para o desenvolvimento e afirmação dos demais direitos, são direitos à igual participação nos processos de formação coletiva da vontade política. Através

do exercício desses direitos é que os cidadãos realizam a prática de autolegislação, de autores dos seus próprios direitos e das normas de ação jurídicas às quais querem submeter-se;

5 – direitos participatórios – direitos ao provimento do bem-estar e da segurança sociais, à proteção contra riscos sociais e tecnológicos, bem como aos provimentos de condições ecologicamente não danificadas de vida e, quando necessário sob as condições prevalentes, o direito de igual oportunidade de exercício dos outros direitos elencados. (CATTONI DE OLIVEIRA, 2002, p. 71-72)

No que tange aos tipos específicos definidos por Marcelo Cattoni, em relação ao código jurídico da teoria habermaniana, não é difícil perceber a influência negativa do *modus operandi* intrínseco no “presidencialismo de coalizão”, em especial quanto ao direito à elaboração legislativa autônoma e ao direito participatório.

Norberto Bobbio ressalta as dificuldades e o valor da participação e principalmente a importância da transparência para a democracia.

Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas **não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder**. Elias Canetti escreveu: “o segredo está no núcleo mais interno do poder”.

Naturalmente, todo este discurso vale apenas se nos atemos àquela que chamei de definição mínima de democracia, segundo a qual por regime de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. (BOBBIO, 2006, p. 20, 21, 22, grifo nosso)

Para Norberto Bobbio, um dos lugares-comuns dos discursos sobre a democracia é a questão da sua afirmação como governo do “poder visível”, e que em sua natureza nada possa ficar confinado no espaço do mistério (BOBBIO, 2006, p. 41-43, 97-105).

A partir dessa premissa, Norberto Bobbio realiza um aparente jogo de palavras com a democracia como o poder público em público, sendo o primeiro oposto de privado e o segundo de secreto. Nesse primeiro, o sentido toma a conotação de “manifesto” ou evidente, dando os primeiros sinais de publicidade que ele destacou em seu pensamento.

A característica de visibilidade do poder na democracia é destacada por ele desde os tempos da antiga Grécia, com a reunião dos cidadãos num lugar público para apresentar ou ouvir propostas, denunciar abusos, ouvir propostas e votá-las. Portanto, em sua visão a democracia é o modelo ideal do governo público em público.

Há também um claro destaque do caráter público como regra e como um dos princípios fundamentais do Estado constitucional, onde o segredo é a exceção, justificável somente se limitado no tempo e sem fazer a regra valer menos. Como eixo do regime democrático, verifica-se notadamente o princípio da transparência e da publicidade em

sua natureza, quando da importância que se dava ao conhecimento do povo sobre os atos do governante, de forma a controlá-lo.

Na distinção do Estado absoluto e do Estado constitucional, o caráter público do poder, ou não secreto, foi considerado por Norberto Bobbio como fundamental critério para tal, assim como o de representação, no sentido de se fazer presente e visível. Para ele isso somente seria possível na esfera da publicidade, elencando o estreito nexo entre o caráter público e a mesma (BOBBIO, 2006, p. 41-43, 97-105).

Estreitamente ligado ao poder visível ou a publicidade do poder, Bobbio destaca o tema da descentralização, como forma de valorização do que está “em volta” num intuito de aproximação, a partir do objetivo de se tornar mais visível por estar mais próximo espacialmente. Isso serve substancialmente para validar a importância do governo “local”, como forma de aproximação da atuação administrativa do poder público de seus governados através desse mecanismo de proximidade física, legitimando essa forma de governo a partir dessa proximidade, para dar mais conforto ao cidadão que através dela poderia acompanhar “de perto” a atuação do poder público no que lhe dizia respeito, deixando o mínimo de espaço ao poder invisível.

Desta maneira, o poder público somente pode se legitimar como tal se em sua atuação a publicidade de seus atos puderem ter a visibilidade suficiente para dar conforto quando do acompanhamento pelos indivíduos de uma população ou sua coletividade.

A publicidade é tão importante que marca a diferença entre o Estado Absoluto e o Estado Democrático, uma vez que das características do Estado Absoluto é a cegueira dos súditos e segredo em relação aos atos do Estado, inclusive com objetivo de conservar o Estado enquanto tal e conservar a forma de governo existente, no Estado Absoluto o segredo não é uma exceção e sim a regra.

No Estado Absolutista o visível e exaltado são os símbolos do poder, coroa, cetros, joias, palácios e vestes suntuosas, comemorações de festas de casamento, nascimento, armamentos com intuito de impor o temor e o respeito dos súditos, mas o público não diz respeito ao governo ou atos do governo permanecendo este em segredo, com intuito de garantir a incontornabilidade e a arbitrariedade do poder absoluto representado pelo Príncipe.

Norberto Bobbio cita duas razões para se manter o segredo no estado Absolutista:

Entre as razões que contam a favor do segredo, duas são predominantes e recorrentes: a necessidade de rapidez de toda decisão que diga respeito aos interesses supremos do Estado e o desprezo pelo vulgo, considerado como um

objeto passivo do poder, já que está dominado por fortes paixões que o impedem de fazer uma imagem racional do bem comum e o tornam presa fácil dos demagogos. (BOBBIO, 2006, p. 108)

A grande mudança entre o Estado Absolutista e o Estado constitucional moderno foi a mudança de paradigma em relação a publicidade do poder, enquanto no Estado Absoluto poder era secreto, oculto, no Estado constitucional moderno a caráter público do poder passou a ser um dos princípios fundamentais e basilares do Estado Moderno.

Para derrubar a preceito do Estado Absolutista de que deveria se esconder para manter oculta as reais intenções quando da tomada das decisões e estas se tornassem públicas no Estado Democrático todas as decisões devem ser públicas, para garantir a transparência, uma vez que conforme Norberto Bobbio “governo democrático nasce do acordo de cada um com todos os demais, isso é, do *pactum societatis*” (BOBBIO, 2006, p. 111).

Fazendo uma alusão a Foucault e o mecanismo do *Panopticon* e passando a grande questão do Estado suscitada por Platão, “Quem vigia o vigilante?” e “Mas quem é este vigilante não-vigiado?”, na resposta de Hegel, em Norberto Bobbio “o mais forte, o partido revolucionário que conquistou o poder, o povo entendido como a inteira coletividade que se exprime através do voto” (BOBBIO, 2006, p. 112-113).

Na resposta de Bentham em Norberto Bobbio a questão acima se resolve com a vigilância, na seguinte resposta “o edifício poderá ser facilmente submetido a inspeções contínuas não só por inspetores designados, mas também pelo público”.

O que possibilita a vigilância é a publicidade que tira a venda do secreto, desta forma o princípio da publicidade é fundamental e basilar para o Estado Democrático e para possibilitar efetividade da democracia, além de ser o instrumento que os cidadãos possuem para participarem das decisões.

Cabe aqui citar o trecho de Norberto Bobbio (2006) para ilustrar a crise da democracia representativa e como esta afeta inclusive a participação popular:

Por fim, mais que uma promessa não-cumprida, o ausente crescimento da educação para a cidadania, segundo a qual o cidadão investido do poder de eleger os próprios governantes acabaria por escolher os mais sábios, os mais honestos e os mais esclarecidos dentro dos seus concidadãos, pode ser considerado como o efeito da ilusão derivada de uma concepção excessivamente benévola do homem como animal político: o homem persegue o próprio interesse tanto no mercado econômico como no político. Mas ninguém pensa hoje em contestar a democracia sustentando, como se vem fazendo há anos, que o voto é uma mercadoria que se cede ao melhor ofertante (BOBBIO, 2006, p. 21-22)

Um problema citado por Norberto Bobbio e abordado no trecho acima deve ser destacado, que é a falta ou pouca educação para a cidadania, pois não há esforços políticos, administrativos ou até mesmo jurídicos, no sentido de fomentar uma educação que forme verdadeiros cidadãos, conscientes dos seus direitos e deveres perante a sociedade, com capacidade para exigir e participar popularmente (BOBBIO, 2006, p. 43-45).

O problema da má qualidade da educação no Brasil gera outras dificuldades para efetivação da participação popular, uma vez que o cidadão que não é educado, não reconhece as possibilidades de exercer seus direitos de participação na Administração Pública, tampouco seus deveres.

A falta de instrução neste sentido também gera apatia e muitas vezes impede o próprio cidadão de participar, uma vez que este não tem sequer as condições mínimas para compreender o que está sendo discutido, o que lhe alija do processo de participação popular, sendo necessário lembrar que mesmo nos dias atuais ainda existem inúmeras pessoas analfabetas.

Seguindo a linha lógica apresentada por Sérgio Henrique Hudson de Abranches na caracterização dos reflexos, como consequência da existência do “presidencialismo de coalizão”, é notável a maneira como este afeta de forma direta as bases do Estado Democrático de Direito na figura dos sujeitos de direitos:

A estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes descontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. Daí resultaram maiores amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo e alargando o escopo do conflito, em todas as suas dimensões. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e burocratizou-se e a organização política seguiu estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores. O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social. (ABRANCHES, 1998, p. 7-8)

Ainda segundo Sérgio Henrique Hudson de Abranches:

O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irreduzíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais sem representação adequada.

Os sistemas majoritários, embora admitam o multipartidarismo no plano eleitoral, reduzem fortemente as possibilidades de equilíbrio pluripartidário no plano parlamentar. Em ambientes sociais plurais, tendem a estreitar excessivamente as faixas de representação, com o risco de simplificar as

clivagens e excluir da representação setores da sociedade que tenham identidade e preferências específicas. (ABRANCHES, 1998, p. 12)

Sendo assim as interações que ferem os princípios e, portanto, o próprio Estado Democrático de Direito ficam notadamente estabelecidas acima como tal.

4 CONCLUSÃO

O grande dilema na concepção do desenvolvimento da governabilidade dentro da organização contemporânea dos poderes Legislativo e Executivo no Brasil, passa pela harmonização das diversidades (de interesses, sociais, culturais, econômicos e outros), permitindo um maior equilíbrio entre estas. Para tal, a criação de instituições capazes de originar a normalidade democrática e a possibilidade da concretização dos princípios mais amplos do Estado Democrático de Direito se fazem necessárias.

A autonomia cidadã dos membros da comunidade, tão bem definida como essencial ao Estado Democrático de Direito pelo pensamento habermasiano, é nitidamente prejudicada dentro do modelo do “presidencialismo de coalizão”, uma vez que os direitos à elaboração legislativa inclusos no direito de participação nos processos de formação de opinião e de vontade, são sensivelmente reduzidos pelo multipartidarismo inerente ao presente no modelo político supracitado atualmente em vigor no Brasil.

O estreitamento das faixas de representação com a exclusão de representação de setores da sociedade no plano parlamentar, muitas vezes em decorrência ao jogo de alianças necessárias às negociações para se fazer frente ao Executivo, manter as coalizões e os interesses do Legislativo e do Executivo, muitas vezes distorcidos e motivados apenas pelos interesses individuais, ataca diretamente os direitos à igual participação nos processos de formação coletiva da vontade política, que é parte do direito à elaboração legislativa autônoma, que por sua vez é um dos tipos específicos do código jurídico gerado pelas categorias de direito. Estas categorias são introduzidas pelo procedimento democrático baseado no princípio do discurso e também próprio do Estado Democrático de Direito, portanto necessárias à sua legitimação.

A conclusão mais explícita que podemos chegar é a de que a interferência proporcionada pelas interfaces necessárias ao modelo político, atualmente em exercício no Brasil definido como “presidencialismo de coalizão”, em virtude de suas idiosincrasias, proporcionadas pelo jogo político característico desse modelo, interferem

negativamente em premissas específicas do procedimento democrático definidor do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **DIREITO CONSTITUCIONAL**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **DIREITO E DEMOCRACIA – ENTRE FATICIDADE E VALIDADE**. Rio de Janeiro: Tempo, 1997. v. I e II.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. 3 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Trad. George Sperber; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a categoria da sociedade burguesa**. 2 ed. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MONTEIRO, Mercedes Garcia. **PRESIDENTES Y PARLAMENTOS: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid, 2009.

MOREIRA, Luiz. **FUNDAMENTAÇÃO DO DIREITO EM HABERMAS**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PALERMO, Vicente. **COMO SE GOVERNA O BRASIL? O DEBATE SOBRE INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E GESTÃO DE GOVERNO**. Dados, Rio de Janeiro, v. 38, n.3, p. 521-558, 2000.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **RELAÇÕES EXECUTIVO – LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Disponível em:<
[http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no presidencialismo-de-coalizacao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle](http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de_estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizacao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle)>. Acesso em: 18 nov. 2014. 13