

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E SUA INFLUÊNCIA NA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA

ADRIANA DE SOUZA FAGUNDES¹
LOIANE PRADO VERBICADO²

SUMÁRIO: *INTRODUÇÃO. 2 O MODELO POLÍTICO-INSTITUCIONAL “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO”. 3 COALIZÕES, GOVERNABILIDADE E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS FINAIS.*

RESUMO: A pesquisa objetiva analisar o presidencialismo de coalizão e a sua ligação com a judicialização da política no Brasil. Para tanto, realiza-se uma retrospectiva histórica, avaliando o desenvolvimento do modelo político institucional no decorrer dos anos, bem como pontua-se o protagonismo que o Poder Judiciário vem sofrendo desde 1988 na democracia brasileira. A importância dessa análise fica mais evidente no momento político delicado em que o Brasil se encontra, fazendo-se necessário um estudo maior acerca do presidencialismo de coalizão, das instabilidades das instâncias majoritárias e dos consequentes impactos da frágil relação entre Executivo e Legislativo no âmbito judicial, realizando, assim, um debate sobre os limites de atuação dos poderes e da preocupante e excessiva judicialização da política. Por intermédio de pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, o trabalho constatou que o presidencialismo de coalizão oportuniza uma maior presença dos tribunais em assuntos eminentemente políticos. Diante da necessidade de alinhar alianças do Executivo com as representações partidárias do Congresso Nacional, a fim de garantir a governabilidade, muitas medidas políticas violadoras de direitos são tomadas, bem como derrotas políticas acabam sendo levadas à apreciação dos tribunais. Essa transferência de assuntos políticos aos tribunais dá-se, sobretudo, quando os poderes entram em conflito e perdem a confiança social. Esse deslocamento, contudo, constitui um risco para a

¹ Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA); Monitora bolsista das Disciplinas Introdução ao Estudo do Direito 1 e 2; Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBICT (CESUPA); Membro do Grupo de Pesquisa (CNPQ): Democracia, Poder Judiciário e Direitos Humanos e Direitos Humanos. Endereço: Tv. Humaitá, n. 2708, apt. 302. Cep: 66093047. Cel: 91-981992364. Email: Adrianafagundes05@gmail.com.

² Doutora em Filosofia do Direito pela Universidade de Salamanca (2014), Mestra em Direitos Fundamentais e Relações Sociais pela Universidade Federal do Pará (2006), com período sanduíche na Universidade de São Paulo, Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (2011), Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará - suma cum laude (2004), Coordenadora do Curso de Graduação e Vice-Coordenadora do PPGD do Centro Universitário do Pará, Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Centro Universitário do Pará. Atualmente cursa Graduação em Filosofia na Universidade Federal do Pará. Líder do grupo de pesquisa (CNPQ): Democracia, Poder Judiciário e Direitos Humanos. Endereço: Av. Conselheiro Furtado, n. 1625, apt. 26. Cep: 66040100. Cel: 91-983391888. Email: loianeverbicaro@uol.com.br.

democracia, ao se atribuir a uma instância não majoritária a responsabilidade de sanar as dificuldades e os impasses dos poderes políticos de uma democracia.

PALAVRAS- CHAVE: Presidencialismo de Coalizão. Democracia. Judiciário.

ABSTRACT: This research aims to analyze the coalition presidentialism and its connection with the judicialization of politics in Brazil. For that, a historical retrospective is necessary, evaluating the development of the institutional political model over the years, as well as punctuating the highlights that the Judiciary has been suffering since 1988 in Brazilian democracy. The importance of this analysis is more evident with the delicate political moment in which Brazil finds itself, necessitating a greater study of coalition presidentialism, the instabilities of the majority bodies, and the consequent impacts of the fragile relationship between Executive and Legislative in the Judicial sphere, thus holding a debate on the limits of the powers and the worrying judicialization of politics. The paper found that coalition presidentialism allows a greater presence of the courts in eminently political matters. Faced with the need to combine alliances of the Executive with the partisan representations of the National Congress, in order to ensure governability, many political measures violating rights are taken, as well as political defeats end up being brought to the courts. This transfer of political affairs to the courts occurs mainly when the powers conflict and lose social trust. Such displacement, however, constitutes a risk to democracy by assigning to a non-majority body the responsibility to heal the difficulties and impasses of the political powers of a democracy.

KEYWORDS: Coalition Presidentialism. Democracy. Judiciary.

INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios enfrentados pelas democracias contemporâneas, notadamente a brasileira, que é uma democracia recente e carece de uma cultura mais fortalecida de vida democrática, é o de que inúmeras questões de cunho político, objeto de milhares de demandas, não são devidamente resolvidas no âmbito das arenas majoritárias, seja em razão da falta de acordo político, que gera ingovernabilidade e paralisa decisória, seja devido ao custo político de decisões polêmicas, o que acaba por propiciar um deslocamento de questões políticas, sociais e econômicas para o âmbito de deliberação do Poder Judiciário. A esta transferência indevida do debate de demandas controversas do âmbito das arenas majoritárias para o Poder Judiciário convencionou-se denominar de judicialização da política. Nesse sentido, Poder Judiciário acaba sendo inserido no diálogo político-institucional.

Esse cenário agrava-se, sobretudo, em razão do modelo político adotado pelo Brasil. Trata-se do presidencialismo de coalizão. Essa expressão foi cunhada de forma inédita pelo cientista político Sérgio Abranches (1998) para conceituar o modelo político-institucional adotado pelo Brasil, caracterizado pelas alianças que o chefe do poder executivo promove junto às casas legislativas. Para ter sua agenda aprovada, o presidente necessita de um apoio do Congresso Nacional e a forma de conseguir esse apoio ocorre por meio das coalizões. Assim, tendo apoio no Legislativo, o Executivo não terá obstáculos para passar uma proposta.

A importância dessa análise fica mais evidente no momento político delicado em que o Brasil se encontra, fazendo-se necessário um estudo acerca do presidencialismo de coalizão, das instabilidades das instâncias majoritárias, e dos consequentes impactos da frágil relação entre Executivo e Legislativo no âmbito judicial, realizando, assim, um debate sobre os limites deste modelo e da judicialização da política, considerando, sobretudo, que o presidencialismo de coalizão enseja uma maior atuação do Judiciário – isto porque a relação entre Executivo e Legislativo tende a ser conturbada, e quando esses poderes colidem, ocasionando uma verdadeira ingovernabilidade, as principais decisões são transferidas para o Judiciário, o único poder restante, que passa a atuar como o Poder Moderador.

A importância do estudo pode ser visualizada quando se tem, corriqueiramente, decisões judiciais arbitrando assuntos políticos e decidindo, no mérito, questões cuja solução deveria ser encontrada em meio aos poderes constituídos pelo voto popular. Faz-se necessário, sobretudo observando o quadro político delicado em que o país se encontra, uma discussão acerca da progressiva expansão do Poder Judiciário como mediador dos conflitos e impasses políticos. O problema desse protagonismo judicial traduz-se no momento em que os juízes passam a resolver questões de cunho político, decidindo e intervindo em situações que não deveriam ser atribuídas ao poder que não é eleito pelo voto popular. Essas decisões acabam por fragilizar o conceito democrático de separação de poderes.

O estudo, por intermédio de pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, analisa, no contexto brasileiro, o presidencialismo de coalizão, configuração política traçada pela Constituição brasileira de 1988; a sua influência à uma atuação mais protagonista do Poder Judiciário em questões políticas; e os prejuízos advindos à democracia a partir deste fenômeno. Nesse sentido, direciona-se ao estudo da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, bem como à atuação do Poder Judiciário

como Poder Moderador na democracia brasileira, para analisar os desafios de uma reconstrução democrática legítima e de uma atuação judicial dentro de limites democráticos.

Para alcançar seu objetivo, a pesquisa analisa o conceito de presidencialismo de coalizão e de como esse modelo político-institucional se desenvolveu no Brasil. Após, aborda uma discussão no que tange ao presidencialismo de coalizão ser capaz de gerar governabilidade ou ser um impasse a ela, realizando um contraponto com a perda de legitimidade dos poderes majoritários e os anseios sociais que se voltam ao Judiciário. Por fim, realiza uma reflexão sobre a (i) legitimidade da atuação dos tribunais em assuntos eminentemente políticos, e, mais especificamente, do Supremo Tribunal Federal, com ponderações acerca do risco de conferir aos magistrados “potencialidades civilizatórias”, na expressão usada por José Eduardo Faria (FARIA, 2016).

2 O MODELO POLÍTICO-INSTITUCIONAL “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO”

O presidencialismo de coalizão, expressão criada por Sérgio Abranches (1988), é a denominação dada ao modelo político-institucional adotado pelo Brasil e que se tornou o centro das grandes discussões e debates no decorrer dos últimos anos, principalmente em virtude do cenário de crise no qual o país se encontra. E para entender como este modelo enseja uma maior atuação do Poder Judiciário, faz-se necessário analisar suas principais premissas basilares.

Em linhas gerais, o presidencialismo de coalizão é caracterizado pelas alianças que o chefe do Poder Executivo – eleito de forma direta e majoritária – deve promover junto às casas legislativas com a finalidade de garantir a sua governabilidade. Nesse sentido, a governabilidade só é possível com a formação de coalizões partidárias que deem apoio aos projetos políticos, sociais e econômicos do (a) Presidente. Nesse sentido, coalizão pressupõe um programa comum, com coligações partidárias.

A necessidade da composição de alianças decorre do pluripartidarismo brasileiro. A existência de diversos partidos compondo o Congresso Nacional enseja a realização de coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para que o presidente possa obter o apoio da maioria dos legisladores, conseguindo, assim, aprovar a sua agenda e garantir governabilidade. Neste sentido, ainda que o partido presidencial

conseguisse eleger um grande número de candidatos, estes não seriam suficientes para compor uma base aliada majoritária que fosse capaz de aprovar as suas propostas, considerando o grande número de cadeiras a serem ocupadas no Congresso.

Essas alianças, apesar de tidas como algo comum no formato do modelo de presidencialismo de coalizão, são, em verdade, características do modelo parlamentarista, o que abre margem para a afirmação de que o presidencialismo de coalizão se aproxima mais de um modelo parlamentarista do que de um modelo presidencialista propriamente dito. No parlamentarismo, o governo é formado a partir da eleição do chefe do executivo, ou seja, o primeiro ministro. O que determinará a formação desse governo é uma coalizão de partidos, e o tempo deste governo dependerá do apoio recíproco e da confiança do executivo com a sua coalizão parlamentarista, uma vez que, caso contrário, o governo cai. Logo, se houver uma crise institucional, como forma de resolver esse dilema na esfera representativa, o primeiro ministro pode dissolver o parlamento, bem como o parlamento pode demitir o chefe do Poder Executivo, para garantir a governabilidade.

O presidencialismo brasileiro de coalizão, por sua vez, aproxima-se do parlamentarismo justamente por haver a necessidade do presidente promover coalizões para garantir um mínimo de governabilidade, sob o risco de, não as promovendo, causar uma crise política. Diferencia-se, entretanto, do parlamentarismo no momento em que, por mais que esteja em crise política, o presidente permanece cumprindo o seu mandato fixo, não podendo ser demitido pelo parlamento apenas por não possuir uma base aliada, observada sua independência. Como consequência, caso ocorra uma crise política, com a colisão entre Legislativo e Executivo, acaba-se por transferir para o Poder Judiciário as principais decisões democráticas.

3 COALIZÕES, GOVERNABILIDADE E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Para melhor compreender a importância da governabilidade dentro do presidencialismo de coalizão, faz-se relevante uma breve contextualização histórica de como esse modo de governar vem sendo realizado no Brasil, para, assim, apontar de que forma a fragilidade decorrente das coalizões é capaz de ensejar um aumento da transferência de assuntos essencialmente políticos ao Poder Judiciário e, de modo especial, à Corte Constitucional de Justiça.

Avritzer (2016, p. 29) demonstra várias maneiras de tratar sobre o tema da governabilidade. Primeiramente, pode-se visualizar o presidencialismo de coalizão como solução político-institucional do embate que há entre o Executivo e o Legislativo, ou seja, coalizões entre partidos políticos com ideologias e projetos distintos são feitas para propiciar harmonia entre esses dois poderes – tal situação trata o presidencialismo de coalizão como uma matriz geradora de governabilidade.

No entanto, o mesmo autor afirma que o referido modelo institucional pode ser visto como um impasse para o presidente governar, visto que as amplas negociações políticas despolitizam uma agenda progressista no Brasil. Assim, o presidencialismo de coalizão apresenta um acentuado potencial de crise, sendo concebido, no limite, como um presidencialismo de cooptação, que se estrutura a partir do conflito e da negociação, em que os partidos se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória. Nota-se a existência de coalizões fragmentadas, independentemente da afinidade ideológica, marcada pela compra e troca do apoio de parlamentares.

Para alguns cientistas políticos, a fragmentação do sistema político brasileiro é demasiadamente caótica, com arranjos multipartidários com maior ou menor grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica. Segundo Nicolau (2017, p. 77-93), o Brasil é o país que possui o Legislativo mais fragmentado do mundo, com um número de partidos representados na Câmara dos Deputados (28) superior ao de qualquer outra democracia. De acordo com Nicolau, essa fragmentação não expressa “ampla divergência ideológica nem a politização de clivagens sociais, mas seria decorrente de fatores institucionais”, a saber: a) o ingresso de partidos com poucos votos no Legislativo; b) o acesso ao fundo partidário e aos meios de comunicação. Trata-se de incentivos à fragmentação partidária. Estes fatores, aliados a uma desorganização, infidelidade e indisciplina partidárias, colaboram para uma perdurável crise.

Sob um outro viés, defendido por Avritzer (2016), o modelo institucional do presidencialismo de coalizão é significativo para o Brasil e gera, sim, governabilidade. Entretanto, diante dos acontecimentos emergidos no país, tornou-se um obstáculo para a capacidade de se governar e para empreender progresso no país.

Para o referido autor (2016, p. 46), há diversas disjunções do presidencialismo de coalizão que comprometem a governabilidade do país. Avritzer afirma que, em que pese este modelo ter produzido uma forma estável de governabilidade por um período consideravelmente longo, esta o foi de maneira restrita, haja vista que colocou, por vezes, a legitimidade e a estabilidade do sistema político em cheque.

Ademais, ele ressalta que a relação entre presidencialismo de coalizão e governabilidade não é algo estável, e que, recentemente, especificamente nos últimos cinco anos, a capacidade decisória vem dando lugar aos óbices de legitimidade no que tange aos acordos para compor uma maioria legislativa. Desde junho de 2013, o que se observa no Brasil, segundo o autor, é uma instabilidade política, com uma crescente reprovação do governo e perda de confiança no sistema político.

Abranches (1988, p. 27), por sua vez, propicia um olhar peculiar a essa conjuntura. Conforme defendido em 1988, afirma que o presidencialismo de coalizão é um sistema instável, com um grande risco que depende, para sustentar-se, quase exclusivamente, do desempenho corrente do governo e da disposição deste em respeitar certos pontos ideológicos e programáticos considerados inegociáveis, os quais deixam, por vezes, de serem fixados na fase de formação da coalizão.

Nesse contexto, conclui-se que o termo cunhado por Abranches expressa as dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar, isto é, não se mostra o presidencialismo de coalizão como um modelo solucionador do sistema político brasileiro.

Do ponto de vista de Fernando Limongi (2008, p. 3), a preocupação primordial dos constituintes era entendida como a superação da morosidade do Legislativo. Para ele, a Constituição foi escrita baseando-se no consenso existente de que o sucesso da democracia estava condicionado à capacidade de o governo dar soluções efetivas e rápidas às questões colocadas em cheque por uma sociedade moderna e complexa.

A tese central de Limongi dispõe acerca da eficiência do poder decisório, por isso, a protelação de decisões seria uma forma de alimentar a crise e de não corresponder às demandas sociais. Em outras palavras, Limongi expressa a ocorrência da governabilidade na capacidade que os governos têm de legitimar as suas propostas no Congresso, isso denota um amplo poder de decisão.

Por conseguinte, para Limongi, no Brasil, há governabilidade. Isto é, há capacidade para governar, na medida em que é notório o sucesso do Executivo, nos últimos anos, em aprovar sua agenda na Casa Legislativa.

Para comprovar seu argumento, o autor demonstra que, desde 1988, o Congresso tem aprovado muito mais propostas do Poder Executivo do que o fazia no período entre 1946 e 1964. Enquanto Vargas ou Juscelino Kubitschek aprovaram, respectivamente, apenas 45% e 29% das suas propostas no Congresso, Fernando Henrique Cardoso teria aprovado 84,4% e Lula, 89,9%. (AVRITZER, 2016, p. 25).

Limongi (2008, p. 22) explica esse acontecimento quando afirma que não basta, para aprovação das propostas, o poder de agenda do Executivo, necessitando do apoio explícito da maioria dos legisladores. Aponta a necessidade desse apoio inclusive para as medidas provisórias, que consiste na manifestação extrema do poder de agenda do Executivo.

Sendo assim, para Limongi, a governabilidade refere-se à capacidade de tomar decisões. Tal definição é alvo de críticas por Avritzer, pois ele afirma que a governabilidade possui um sentido mais amplo, não sendo limitada apenas aos aspectos de aprovação das iniciativas de lei do presidente no Congresso ou ao controle da agenda do Poder Executivo, mas também deve abranger a legitimidade das práticas e do processo decisório em relação à opinião pública.

Tal legitimidade, expõe Avritzer (2016, p. 36), é onde o problema incide no presidencialismo de coalizão. No governo FHC, segundo o autor, não houve adversidades quanto a isso, visto que a convergência entre a base do governo e a sua agenda no Congresso Nacional era maior e os impasses decorrentes da coalizão, principalmente a má gestão e a corrupção, foram facilmente assimiláveis pela base do governo e ignorados tanto pelo Ministério Público quanto por uma grande parte da imprensa.

A despeito disso, no Governo Lula, os custos das coalizões se tornaram mais evidentes. Principalmente, com a crise de 2005 – o Mensalão, em que como reação do presidente e seu partido, houve ajuste ao presidencialismo de coalizão. Assim, Lula pretendeu melhorar a capacidade decisória do governo no Congresso Nacional com a escolha de um aliado principal, o PMDB – com a concessão de diversas pastas ministeriais e com a omissão de posicionamento acerca de escândalos de corrupção que envolvia o PMDB.

Nesse sentido, ao visualizar a governabilidade apenas sob o viés do poder decisório, qual seja, o de aprovar leis, pode-se afirmar que o presidencialismo de coalizão foi positivo para o governo Lula. Entretanto, a governabilidade deve estar atrelada à legitimidade. Nesse cenário, perante a opinião pública, as críticas a essas alianças, as trocas de favores e toda a barganha relacionada desonram a reputação governamental, pois suscita ainda mais a corrupção. Esse aspecto se mostrou problemático principalmente no governo Dilma, por exemplo, com as manifestações de junho de 2013.

Diante de todo o exposto, é possível depreender, sob o olhar de Avritzer, a correlação entre governabilidade e presidencialismo de coalizão caracterizada pela instabilidade. Afinal, se em um primeiro momento as coalizões foram importantes para garantir a governabilidade, gradativamente, deterioraram-se. Os acordos formados para obtenção de maioria no Congresso, usualmente, são eivados de vícios, de corrupção, tornando-se desprestigiado um sistema identificado por tais artifícios.

Portanto, observa-se que, no período compreendido entre os anos 1994 e 2014, segundo Avritzer (2016, p. 116), o desenvolvimento do presidencialismo de coalizão se deu de forma satisfatória. Ocorre que, desde esse período, a judicialização veio se intensificando, e o Supremo Tribunal Federal (STF), passou a obter, gradualmente, maiores destaques, passando a resolver questões de suma importância para a sociedade, como pôde ser observado nos casos da Lei da Anistia, do financiamento de campanhas eleitorais, da fidelidade partidária e da derrubada das cláusulas de barreira, considerando as inúmeras ações de controle de constitucionalidade que passaram a ser direcionadas à Suprema Corte.³

Posteriormente, com o decorrer dos anos, o equilíbrio necessário existente nesta relação simbiótica e instável entre Legislativo e Executivo, necessária em razão do alto grau de heterogeneidade social e pluralismo político, foi tornando-se frágil, e a tendência dessa fragilidade, conforme desenvolve Abranches (2016a), advém de uma instabilidade inerente às coalizões. Isto é, como qualquer regime em que o governo necessite realizar aliança multipartidária majoritária, o presidencialismo de coalizão precisa enfrentar a conveniência dos partidos que constituem a base aliada, a qual pode sofrer com constantes variações. No entanto, em sentido diverso do parlamentarismo, não existem maneiras políticas ágeis para lidar com os impasses previsíveis entre o governo e o Legislativo, o que conduz, muitas vezes, para a ocorrência de crises políticas e paralisia decisória.

Posto isso, observa-se que esses impasses eram, desde a Constituição de 1946 até o golpe civil-militar de 1964, solucionados pelos militares. Porém, com a promulgação da Constituição de 1988, durante a terceira República, essa função

³ De acordo com as Estatísticas de Ações do Controle Concentrado (2017), atualizadas até o dia 03/08/2017 e disponibilizadas pelo Supremo, no período compreendido entre 2000 e 2017, foram autuados 4.092 processos que visam discutir constitucionalidade, dentre os quais se encontram 38 Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADC's; 3.558 Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI's; 39 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO's; e 457 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF's.

moderadora acabou sendo transferida para o Judiciário, que a exerce cercado de limitações constitucionais e de ritos e procedimentos. Contudo, mesmo com esses limites, existe, no desenho constitucional, uma margem ampla para interferência do Judiciário no campo político, gerando uma série de dilemas em relação a questões envolvendo legitimidade e até mesmo pondo em cheque princípios democráticos. (ABRANCHES, 2016a).

Assim, com a ocorrência de importantes condenações e aberturas de investigações contra membros do Legislativo, o Judiciário vem, desde 1988, se fortalecendo em relação ao Congresso, deixando patente a perda de confiança no mundo político. Igualmente, no início de 2015, o Executivo também se envolveu em uma ampla crise: logo após a reeleição presidencial, houve uma significativa taxa de reprovação ao governo, que continuou caindo até o fim do semestre. Dessa maneira, o Poder Judiciário, que já vinha se destacando em relação ao Legislativo, passou a ter maior visibilidade, mesmo em face ao Executivo.

Nota-se a intensificação da judicialização da política. A promulgação da Constituição da República de 1988 foi um marco fundamental ao juridificar questões políticas, competindo ao Supremo Tribunal Federal a última palavra institucional do país. Os desdobramentos ulteriores acentuaram o protagonismo judicial. O contexto político-democrático delicado que o Brasil se encontra; os impasses do presidencialismo de coalizão; e o descrédito dos poderes políticos são situações que impulsionam o poder decisório e a confiabilidade para o Poder Judiciário (VERBICARO, 2017).

O risco, nesse contexto, é de uma saída para o impasse que não se dê em meio aos poderes constituídos pelo voto popular. Isso acontece, sobretudo, quando se vê-se o Judiciário ocupando o espaço decisório do mundo político, o que acaba por promover uma evidente intensificação da crise política. (AVRITZER, 2016, p.117-118).

Aduz Abranches (2016c) que é recorrente às autoridades públicas tomarem decisões eivadas de falhas, as quais criam a oportunidade para a judicialização. Com isso, o Judiciário passa a ser a última instância que se tem diante dos erros cometidos pelo Estado e governos, em todos os âmbitos da federação. Ao invés de servirem aos cidadãos, desrespeitam os seus direitos, forçando-os a recuperá-los nos tribunais.

As pessoas, então, passam a enxergar os magistrados como solucionadores das mazelas sociais, os salvadores que devem arbitrar em todos os assuntos e questões do país, pois são os mais independentes e não se envolvem em barganhas para sua

atuação.⁴ Ocorre que os juízes não são os adequados para solucionar questões que envolvem o quadro político, econômico e social.

Esse crescente protagonismo do Poder Judiciário como função intermediadora configura-se como um mecanismo de contrapeso democrático, saindo da esfera de fiscalização e de controle jurisdicional, e adentrando como elemento do próprio processo político. E essa dimensão política tem legitimidade restrita, que deve se dar nos limites da democracia. (ABRANCHES, 2016a).

Em concordância com o pensamento de Abranches (2016a), quando os juízes decidem questões políticas, o fazem sob a mesma ótica de quando resolvem, por exemplo, o controle de constitucionalidade, isto é, os magistrados decidem, no mérito, quem é vencedor e quem é vencido, o que costuma chamar-se de uma solução “soma-zero”, em que apenas uma das partes em litígio pode vencer. Ocorre que, no campo político, a busca é por uma solução “ganha-ganha”, fazendo com que os interesses dos dois polos sejam alcançados de forma satisfatória, ainda que não o sejam em sua totalidade, uma vez que, geralmente, precisam realizar acordos abrindo mão de certas vantagens, situação que se mostra incompatível com o campo judicial. O risco iminente é que os juízes adotem um papel típico das instâncias majoritárias, decidindo de forma substantiva em detrimento de suas próprias funções, em um processo (inadmissível) de politização do Judiciário.

Em estados democráticos, é competência do tribunal constitucional a intervenção quando há alguma ameaça ou uma violação à Constituição. Esse papel contramajoritário, então, é defendido para o STF como forma de efetivar direitos e garantias fundamentais, visando assegurar às minorias seus direitos contra as instâncias que atuam com base na regra da maioria. Contudo, esse papel moderador é tão somente parcial, pois falta à Corte competência para arbitrar assuntos eminentemente políticos.

Não obstante, no que tange a demandas e reivindicações sociais, é possível afirmar que ministros são mais aptos e capazes para resolvê-las que parlamentares e governantes? Na visão de José Eduardo Faria (2016), os neoconstitucionalistas apontam que, em decorrência da crise de legitimidade do Legislativo, o Judiciário se expandiu e ganhou importante destaque, tornando-se mais sensível às expectativas sociais do que os próprios mecanismos destinados à tomada de decisões coletivas, o que

⁴ Neste sentido, de acordo com pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em outubro de 2016, a porcentagem dos que confiam no Poder Judiciário é de 29%, enquanto que a confiança na Presidência da República é somente de 11%, 10% no Congresso Nacional e 7% nos Partidos Políticos.

proporcionaria que a sociedade se identificasse menos com os parlamentares e cada vez mais com os juízes, os quais seriam imunes ao populismo.

Para esta vertente teórica, uma democracia não deve ficar restrita aos arbítrios da maioria, nem tampouco ao papel de legislar dos parlamentos, impulsionando para que haja um aumento do peso político do Judiciário. Na medida em que os parlamentos são legitimados pelo voto, haveria uma legitimação da justiça por meio do discurso no qual se explicitaria os motivos e se fundamentaria a tomada de decisão dos juízes.

O problema, segundo Faria (2016), ocorre quando se valem de argumentos extrajurídicos e de juízos de oportunidade, fazendo com que os juízes possam conceber regras distanciadas da norma legal. Ademais, quanto mais se atrelam a princípios e doutrinas amplas, tornam-se propensos a ultrapassar os limites dos casos em análise. Dessa forma, o Judiciário acabaria agindo conforme critérios políticos, deixando de lado a legalidade e a imparcialidade, propiciando uma politização judicial, com parcialidade e protagonismo.

Sendo assim, abre-se um debate a partir da seguinte pergunta: é válido que juízes tenham uma representatividade próxima àqueles que ocupam cargos eleitos por meio do voto popular, e que um número mínimo de juízes seja responsável por decisões em nome de toda a sociedade, a qual irá ter de enfrentar muitos obstáculos se quiser modificar? O Legislativo, por mais que enfrente problemas de confiabilidade, permite críticas e manifestações, bem como uma ampla participação social. Por outro lado, os magistrados detêm de um discurso complexo para leigos, sacralizam o princípio da autoridade e se posicionam de uma maneira contrária a opinião pública, não abrindo espaço para reivindicações populares.

Neste ínterim, alegam os neoconstitucionalistas que, porquanto os parlamentares tenham mandatos, negociem trocas de favores para seus financiamentos eleitorais, os juízes, em virtude da garantia de vitaliciedade, não estão sujeitos a tais situações. Além disso, devido aos juízes conseguirem seus cargos ser por meio de concurso, estariam aptos a ter representatividade para solucionar em nome da sociedade, já que viriam de diferentes segmentos sociais.

Seria, então, adequado afirmar que o Judiciário é fundamental para a democracia, capaz de suprimir omissões das instâncias majoritárias, bem como é aceitável o reconhecimento de que ele obtém certo protagonismo em pontuais soluções, como no caso de antinomias jurídicas e outros conflitos políticos, sociais e econômicos. Todavia, alegar que decisões contramajoritárias conferem potencialidades civilizatórias

aos juízes é arriscado, sobretudo se observarmos como exemplo as conversas telefônicas em que um ex-presidente da República cobrava alinhamento político de ministros que indicou para o STF ou até mesmo a quantidade de juízes afastados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por desvio de função.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, em que negociações e nomeações são feitas constantemente para formação da base aliada, esta larga amplitude que se quer conferir ao desvio de finalidade importaria no Judiciário intervindo praticamente todos os dias na política. Ou seja, em cada indicação ou decisão política, haveria sempre um “problema”, apontado por juízes na expectativa de solucionar problemas do país, tal qual super-heróis.

Esta supremacia judicial pode ser vista de forma positiva para os operadores do direito e para os próprios magistrados, já que passam a ter cada vez mais poder. Ocorre que não é próspera para a vida democrática: menospreza a política, retira força das instâncias majoritárias, mexe no equilíbrio institucional do país. As demais instituições passam a agir, assim, apenas como uma primeira voz, a qual será revista, pois será no âmbito dos tribunais onde tudo se resolverá, em uma forma de controle incontrollável.

Ressalte-se que nada tem a ver com assegurar que condutas políticas corruptas e ilícitas passem a ser livres de sanção, mas sim em entender que o espaço para se apontar um erro jurídico em decisões desse viés é muito alto. A intervenção judicial em assuntos eminentemente políticos deve ser subsidiária e utilizada tão somente em pontuais situações nas quais o vício seja inequívoco. (JORDÃO, 2016).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa analisou a influência que o presidencialismo de coalizão exerce na intensificação da judicialização da política brasileira. Isto ocorre porque questões políticas, intensificadas pela ausência de consenso no âmbito majoritário, são transferidas para os tribunais, que passam a assumir, em grande medida, a responsabilidade por mitigar e pacificar os conflitos políticos, a despeito de não ser o poder legitimamente responsável pela tomada de decisões no campo representativo.

Verificou-se que a configuração política proporcionada pelo presidencialismo de coalizão propicia conflitos entre o Poder Executivo e Legislativo, uma vez que depender de coalizões e da conveniência dos partidos que compõem o Congresso Nacional é sempre um delicado risco, considerando, sobretudo, a dependência do governo em

alianças multipartidárias, que se alteram de acordo com a conveniência e os humores dos partidos que as compõem.

É importante pontuar que, ao contrário do parlamentarismo, que dispõe de mecanismos políticos para enfrentar impasses na coalizão entre o Executivo e o Legislativo, o presidencialismo não contempla, em seu modelo político institucional, as mesmas saídas. Isso leva, consequentemente, à crises políticas e paralisia decisória, deslocando ao Poder Judiciário a incumbência de moderar o conflito. A nossa Corte Constitucional assume, assim, a função de mediação dos impasses do sistema político brasileiro, representados na relação entre o Legislativo e o Executivo. Antes, esse papel era, comumente, exercido pelos militares, até 1964. Com a Constituição de 1988, houve uma transferência desse papel moderador para o Judiciário, e, mais especificamente, para o Supremo Tribunal Federal.

Aliando-se à fragilidade e instabilidade inerentes às coalizões, nota-se o acentuado descrédito em relação aos poderes representativos majoritários, que atuam à luz de um modelo de negociação conduzido por barganhas e vícios democráticos, o que intensifica o fortalecimento da atuação do Poder Judiciário em questões políticas diante da crescente ineficácia do sistema político-decisório e crise de legitimidade das instituições democráticas. É ao Poder Judiciário que os atores políticos e sociais crescentemente recorrem a fim de resolver seus conflitos e reivindicar direitos. O Judiciário chega, no limite, a exercer uma função “guardião das promessas” (GARAPON, 2001, p. 23-53), e de salvador da nação.

E nesse contexto de crescente judicialização da política e das relações sociais no Brasil, sobretudo, pela estrutura do nosso modelo político-institucional e textura aberta das normas constitucionais, a qual abre espaço para uma atuação mais ativista da Corte Constitucional, nota-se decisões de mérito sendo proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, com solução “soma-zero” para os casos, assumindo, assim, uma postura que compete, essencialmente, às instancias majoritárias. A lógica de atuação política, ao contrário da técnica jurídica com seus ritos e procedimentos decisórios que, comumente, estabelecem uma parte vitoriosa ao lado de outra vencida, o que busca a política é o consenso, não uma solução ganhador-perdedor, mas uma via de realizar a relação ganhador-ganhador, na qual cada uma das partes cede para se chegar a uma decisão em que todas tenham seus interesses realizados em alguma medida.

Nota-se uma naturalização dessa interação entre os poderes do Estado. No entanto, o presente arranjo está longe de ser a medida ótima para solucionar a

problemática do conflito entre Executivo e Legislativo. A progressiva intensificação da judicialização da política pode propiciar (e, de fato, vem propiciando) uma indevida politização do Judiciário, com a adoção de critérios políticos e extrajurídicos, ao invés de restringir-se à atuação técnica e imparcialidade.

O aumento da intervenção judicial na área da política aumenta o risco de fragilização da nossa democracia brasileira e, usando as palavras de Charles Tilly, com o risco de incidir em um movimento de desdemocratização (2013). Deve, portanto, ser analisado à luz da institucionalidade democrática e dos limites da legitimidade do Judiciário no contexto democrático. Como afirma Abranches (2016a) e Avritzer (2016, p. 132), é problemática e arriscada qualquer alternativa aos dilemas democráticos que não ocorra em meio aos poderes constituídos pelo voto popular (soluções advindas das instituições políticas). Assuntos políticos devem ser decididos, preponderantemente, pelos canais e procedimentos institucionalizados e não por decisões monocráticas de um tribunal.

A Suprema corte, como moderadora, extrapola o campo de vigilância e fiscalização e passa para o âmbito de mecanismo de contrapeso democrático. Ocorre que as instâncias de mediação de conflitos não são parte do controle jurisdicional, mas elementos do processo político, tendo essa dimensão política da ação do Judiciário legitimidade restrita e devendo se dar nos limites da democracia. Nesse sentido, o desafio de reconstrução da nossa democracia brasileira deve passar, inexoravelmente, por procedimentos representativos da estrutura político-democrática das nossas instituições, por um diálogo calcado no alinhamento político dos agentes públicos. Trata-se de uma reconstrução da democracia por meios democráticos.

5 REFERÊNCIAS FINAIS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. O Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, n.1, 1998, pp. 5-34.

_____. **Os limites da judicialização no presidencialismo de coalizão**. 2016. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2016/07/02/os-limites-da-judicializacao-no-presidencialismo-de-coalizao/>>. Acesso em 10 de setembro de 2016a.

_____. **A judicialização do banal**. 2016. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2016/02/24/a-judicializacao-do-banal-3/>>. Acesso em

10 de setembro de 2016b.

_____. **O consenso impossível e o agravamento da crise no presidencialismo de coalizão.** 2016c. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2016/04/18/o-consenso-impossivel-e-o-agravamento-da-crise-no-presidencialismo-de-coalizao/>>. Acesso em 10 de setembro de 2016c.

ARAÚJO, Mateus Moraes. **O Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão:** introdução para uma análise institucional do poder judiciário brasileiro. Belo Horizonte, 2012. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Faculdade de Filosofia e ciências humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** Civilização Brasileira, 1 ed., Rio de Janeiro, 2016.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. “Em Busca da Judicialização da Política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem”. In: **Revista de Sociologia e Política.** Vol. 23, 2004.

CITTADINO, Gisele. “Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação dos Poderes”. In: WERNECK VIANA, Luiz. **A Democracia e os Três Poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia: o Guardião das Promessas.** Rio de Janeiro: Renavan, 2001.

GRIFFITHS, J. A. G. **The Politics of the Judiciary.** London: University Press, 1991.

FARIA, José Eduardo. **O protagonismo do STF e as fronteiras do ‘aceitável’.** 2016. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-protagonismo-do-stf-e-as-fronteiras-do-aceitavel,10000069706>>. Acesso em 10 de setembro de 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. In: **Lua Nova.** São Paulo, n.44, 1998, pp. 81-106.

JORDÃO, Eduardo. “**Desvio de finalidade**” e ativismo judicial. 2016. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/supra/desvio-de-finalidade-e-ativismo-judicial-20042016>>. Acesso em 10 de novembro de 2016.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Novos Estudos – CEBRAP, n. 76, 2006.

_____. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. In: **Novos Estudos** – CEBRAP. São Paulo, n.76, 2006, pp. 17-41.

_____. Presidencialismo e apoio partidário no Congresso. In: **Monitor público.** v.3, n. 8, 1996.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. “Sentidos da Judicialização da Política: duas análises”. In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. Vol. 57, 2002.

MAUÉS, Antônio G. Moreira; LEITÃO, Anelice F. Belém. “Dimensões da judicialização da política no Brasil: as ADIns dos partidos políticos”. In: SCAFF, Fernando Facury (org.). **Constitucionalizando Direitos – 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PERES, Paulo Sérgio. **A barganha nas vísceras do modo de brasileiro de governar**. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6562&secao=490. Acesso em: 24 de setembro de 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Estatísticas do STF**. 2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC_Geral. Acesso em 03 de agosto de 2017.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VERBICARO, Loiane. **Judicialização da Política, Ativismo e Discrecionalidade Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. **A (i) Legitimidade Democrática da Judicialização da Política: Uma Análise à luz do Contexto Brasileiro**. Revista Jurídica da Presidência, v. 13, 2011.

_____. **Um Estudo sobre as Condições Facilitadoras da Judicialização da Política no Brasil**. In: Revista Direito GV, v. 4, n. 8, jul-dez 2008.