



## OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: DIÁLOGOS COM A CONTEMPORANEIDADE

Alcione de Almeida<sup>1</sup>

Rodrigo Cristiano Diehl<sup>2</sup>

**RESUMO:** Atualmente um dos maiores desafios da democracia refere-se à estabilidade política e à representatividade, pois, no cenário político brasileiro, o governo precisa entabular acordos com diversos partidos políticos para poder governar, uma vez que necessita de uma ampla maioria para aprovar seus projetos. Contudo, dada a amplitude dessas alianças, não raras são as vezes em que surgem conflitos tendo em vista a diversidade de opiniões existentes entre forças políticas distintas que acabam divergindo sobre determinadas matérias. Diante desse cenário, o objetivo com o presente estudo é estabelecer uma relação entre o presidencialismo de coalizão com o eventual enfraquecimento da democracia brasileira. Nesse contexto, questiona-se: o presidencialismo de coalizão pode ser compreendido como mecanismo de enfraquecimento da democracia brasileira? Para responder a tal problematização, o artigo foi dividido em três capítulos que correspondem, respectivamente, aos seus objetivos específicos. O primeiro tópico é destinado à compreensão do Estado Democrático de Direito e suas dificuldades para no segundo capítulo analisou-se as características da democracia realizando um diálogo entre os modelos liberais e participativos e por fim verificou-se o presidencialismo de coalizão e suas consequências à democracia. Em sua construção, utilizou-se com método de abordagem o hipotético-dedutivo, como

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pelo Centro Universitário Franciscano – UNIFRA, Especialista em Controle da Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz – UNISC. Procurador Jurídico do Município de São Martinho da Serra-RS. Advogado. E-mail: almeida\_advogado@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa Prosup/Capes. Especializando em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito – EDP (2016). Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa Probic/Fapergs (2015). Integrante dos grupos de pesquisa: Direito, Cidadania & Políticas Públicas (Campus Santa Cruz do Sul - RS e Campus Soderadinho - RS), coordenados pela Dra. Marli Marlene Moraes da Costa e Direitos Humanos, coordenado pelo Dr. Clovis Gorczewski, ambos do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC e certificados pelo CNPq. Advogado OAB/RS nº. 102.775. Autor de livros e artigos em revistas especializadas. E-mail: rodrigocristianodiehl@live.com



método de procedimento o histórico e o monográfico, tendo como técnicas de pesquisas a bibliográfica e a documental.

**Palavras-chave:** contemporaneidade; democracia; presidencialismo de coalizão; separação dos poderes.

**ABSTRACT:** Currently, one of the greatest challenges to democracy is political stability and representativeness, because in the Brazilian political scenario, the government needs to enter into agreements with various political parties to be able to govern, since it needs a large majority to approve its projects. However, given the breadth of these alliances, it is not uncommon for conflicts to arise in view of the diversity of opinions among different political forces that diverge on certain issues. Given this scenario, the objective of this study is to establish a relationship between coalition presidentialism and the eventual weakening of Brazilian democracy. In this context, it is questioned: can coalitional presidentialism be understood as a mechanism for weakening Brazilian democracy? In order to respond to this problem, the article was divided into three chapters that correspond, respectively, to its specific objectives. The first topic is aimed at understanding the Democratic State of Law and its difficulties in the second chapter analyzed the characteristics of democracy by conducting a dialogue between the liberal and participatory models and finally it was verified the coalition presidentialism and its consequences to democracy . In its construction, the hypothetico-deductive method was used as a method of historical and monographic procedure, using as bibliographic and documentary research techniques.

**Keywords:** contemporaneity; democracy; coalition presidentialism; separation of powers.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Vive-se em uma sociedade complexa e diversificada que encontra-se em constante transformação. Por seu turno, a globalização e o avanço tecnológico permitem um rápido tráfego de informações, de modo que não se vislumbram mais as fronteiras do contexto contemporâneo. Nesse cenário, a democracia apresenta-



se como um regime político pautado na soberania popular e, por essa razão, é entendida como o regime que melhor atende aos interesses da coletividade em razão de propiciar a participação efetiva dos cidadãos ao elegerem seus representantes e igualdade de voto dentre outros fatores da democracia brasileira.

Contudo, ao longo dos anos, a democracia vem enfrentando inúmeros desafios para se manter e, dentre eles, ante o cenário atual da política brasileira, ganha especial destaque a questão do presidencialismo de coalizão, pois, para que efetivamente possa governar o país, o chefe do Poder Executivo acaba firmando acordos com diversos partidos, contudo, dada a amplitude dessas alianças, não raras são as vezes em que surgem conflitos tendo em vista a diversidade de opiniões existentes entre forças políticas distintas que acabam divergindo sobre determinadas matérias.

Diante desse contexto, com a presente pesquisa o intuito é analisar a democracia brasileiro e o presidencialismo de coalizão tendo como marco temporal as construções arquitetadas a partir da Constituição Federal de 1988. Para isso, questiona-se: o presidencialismo de coalizão pode ser compreendido como mecanismo de enfraquecimento da democracia brasileira?

Para a construção do estudo, no primeiro capítulo, analisar-se-á o regime democrático de direito e suas dificuldades e, no segundo capítulo, dissertar-se-á sobre as características da democracia, realizando um contraponto entre o modelo liberal e o participativo, para no terceiro capítulo abordar o presidencialismo de coalizão e suas consequências na democracia brasileira. Assim, diante da relevância da democracia no Brasil e das consequências do presidencialismo de coalizão, busca-se com o presente trabalho, verificar os efeitos do presidencialismo de coalizão na democracia brasileira.

Como caminho a ser percorrido para a correta construção do presente estudo, utilizar-se-á, como método de abordagem o hipotético-dedutivo, o qual, partindo de um problema, buscará vislumbrar possibilidades de solução por meio de um vasto referencial bibliográfico interdisciplinar. No que se refere ao método de procedimento, utilizar-se-á o histórico e o monográfico, sendo o primeiro pela necessidade de compreender a evolução do regime democrático e o segundo para a compreensão de todas as perspectivas que circundam o presidencialismo de



coalizão na democracia brasileira e suas consequências. Dessa forma, empregar-se-á a pesquisa bibliográfica e documental para sistematizar e encontrar possíveis respostas ao problema proposto.

## **2      COMPREENDENDO O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:           CONCEITOS GERAIS**

A democracia na atualidade tem em comum com outros conceitos da política uma característica significativa: é contestável. Ao longo da história do ocidente, disseminou-se uma acirrada controvérsia sobre os benefícios e os malefícios da democracia, percebida como o governo do povo. Neste contexto, nos últimos séculos, essa controvérsia tem se limitado, de maneira geral, a uma comparação entre os regimes políticos, isto é, analisando os méritos e deméritos referentes da democracia quando comparada com a monarquia e a aristocracia (DALLMAYR, 2001).

Segundo uma tradição que remete a antiguidade, concluía-se que a democracia estava padecendo de inúmeros males que lhe são intrínsecos – compreendendo a volubilidade e a demagogia, fazendo com que os tornem menos atrativos do que os regimes concorrentes. Em épocas mais recentes, “essas restrições desapareceram quase por inteiro, e isso deu margem a sua aceitação nas sociedades em todo o mundo”. Desse modo, o reconhecimento de nenhuma maneira extinguiu a contestação, mas pelo contrário, “quanto mais amplamente à democracia é enaltecida, mais forte é a controvérsia que envolve seu significado e suas características constitutivas” (DALLMAYR, 2001, p. 11).

Portanto, boa parte do que se considera democracia, seja em relação a quem ela incluiu e quem ela excluiu, seja na maneira como aqueles que estão no poder são selecionados, alterou em grande escala desde os anos de 1780. “Às vezes falamos como se soubéssemos o que é democracia, mas o que ela é muda à medida que as pessoas desenvolvem diferentes concepções do que significa ser um povo autônomo” ou ainda, de quais cidadãos de um delimitado território devem participar de maneira efetiva (MARKOFF, 2013, p. 27).



Não tem sido incomum, por exemplo, pessoas afirmarem que se governam democraticamente e, ainda assim, negarem radicalmente a outras o direito de participação. Tampouco tem sido incomum que uma tal exclusão seja contestada, às vezes de forma exitosa e, às vezes, em nome da democracia. Aqui apresentamos dois exemplos do século 19 - o primeiro da África e o segundo da Índia. Quando habitantes de língua holandesa do sul da África se deslocaram para o norte, para escapar ao governo britânico, eles fundaram pequenas repúblicas que foram qualificadas por um importante estudioso da democracia, James Bryce, como alguns dos lugares mais democráticos do planeta (MARKOFF, 2013, p. 27).

Assim, levando em consideração Lefèvre (1997), governar um determinado território significa muito mais do que simplesmente oferecer aos seus cidadãos serviços básicos. Significa a possibilidade de criar e manter relações sociais sem as quais a vivência em comunidade perde a pertinência. Este fenômeno reafirma a capacidade de que o sistema de atores sociais, em um caso concreto, pode dar sentido para a ação coletiva, ou seja, conceber e atuar em projetos comuns, e a partir disso, se caracterizar como uma visão de conjunto analisada por todos como legítima.

Neste mesmo ambiente, Tocqueville (1998) acredita na sensação em relação a democracia, onde pode-se deduzir da marcha irresistível dos fenômenos que ocorrem, o desenvolvimento, mesmo que de forma gradual, do princípio democrático. E que a partir disso, surge, todos os dias, questionamentos quanto aos privilégios concedidos para a aristocracia. Essa pode ser entendida como uma guerra lenta travada em torno de detalhes estruturais, mas que, inevitavelmente, ao seu final, fará desmoronar toda a estrutura.

Com o fim do regime militar em 1985, o Brasil vivencia o mais longo período de estabilidade institucional de sua história, embora o Estado tenha vivenciado períodos sombrios após o advento da Constituição Federal de 1988, passando por planos econômicos desastrosos à economia, inflação, queda de dois presidentes de república por impedimento, além da questão da corrupção, que atualmente ganha relevo diante da crise econômica instaurada no país após o desencadeamento da operação Lava - Jato<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A operação Lava - Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia (MPF, <<http://lavajato.mpf.mp.br>>).



Dada a sua dinamicidade, o conceito de democracia não é perfeito, pois está sempre em constante aperfeiçoamento e, por essa razão, não é plenamente alcançado. Assim, democracia é um processo de continuidade, transpessoal, irreduzível a qualquer vinculação do processo político com determinadas pessoas (CANOTILHO, 2002). Bonavides (2002, p. 167), ao comentar sobre o conceito de democracia, assim expressa:

Variam pois de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia. Afigura-se- nos porém que substancial parte dessas dúvidas se dissipariam, se atentássemos na profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo, pelo povo.

Com tal característica, a definição convencional da democracia – democracia formal – é caracterizada pelo sufrágio universal, pelas eleições periódicas e livres, pela responsabilização do ente estatal de atos praticados por seus representantes eleitos e a consignação jurídica dos direitos de associação. Uma democracia competente aquela onde “as práticas democráticas estão disseminadas na sociedade, regendo não apenas relações dos cidadãos com o Estado, mas também o relacionamento público entre cidadãos”. Nessa perspectiva, o nível de legalidade pública em inúmeras democracias formais mantém-se fortemente restrito geográfica e funcionalmente (HELLER; ISAAC, 2003, p. 604)

Desse modo, o conceito de democracia está em constante alteração em razão da realidade vivenciada pela sociedade, sobretudo, em decorrência da constante evolução do mundo moderno. A definição de democracia, portanto, está intimamente ligada ao resultado de suas decisões e, portanto, para defini-la é necessário que se observe o resultado não sendo ela capaz de ser um fim em si mesmo.

Nesse sentido, Schumpeter (1961, p. 300) traz uma definição de democracia pautada na filosofia da democracia do século XVIII, afirmando que “[...] o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”.

Importante compreender que o Estado Democrático de Direito tem como uma de suas características principais a legitimidade, entendida em sua forma mais





ampla, abrangendo desde a origem do seu poder, passando pelo seu exercício e desembocando na sua finalidade enquanto Estado. Devido a isto, tem suas bases edificadas a partir da Revolução Francesa, mais precisamente no Estado de Direito.

Com as transformações ocorridas na América com a Revolução Americana e, na Europa com a Revolução Francesa, o Estado de Direito já era possuidor de uma forma de Estado Constitucional, onde todo o ordenamento jurídico estava subordinado a uma lei maior, neste caso, a Constituição. Ao descreverem a Constituição como um código formal e rígido, e nele conter a separação dos poderes e declarações de direitos, acreditou-se que isso seria suficiente para que fosse garantia aos cidadãos da limitação do poder do Estado, através da relativização da soberania (BARROS, s/d).

A conduta do Estado é modificada, ao ponto de não ser mais considerado um Estado Liberal neutro, longe dos conflitos da sociedade, mas sim, um Estado que se autodenomina como agente transformador na realidade social, buscando inclusive estabelecer formas de vida concretas, impondo pautas públicas de vida boa (OLIVEIRA, 2002).

Neste contexto, esse Estado Social foi utilizado de fundamento para o novo paradigma do Estado Democrático de Direito, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, onde a herança deixada pelo holocausto e as consequências das bombas atômicas, auxiliaram no surgimento e massificação dos movimentos sociais dos anos 60 e 70, como o movimento *hippie*, os movimentos estudantis e o movimento feminista.

Diante dessa constatação, Oliveira (2002, p. 62) ressalta que os novos movimentos sociais, como o movimento estudantil de 1968, a luta por direitos das minorias e os movimentos contraculturais, foram considerados como a nova esquerda, ou ainda, a esquerda não-estalinista que criticava duramente o Estado de Bem-Estar - “denunciando os limites e o alcance das políticas públicas, as contradições entre capitalismo e democracia”, bem como ao Estado de Socialismo Real – “a formação de uma burocracia autoritária, desligada das aspirações populares, cunha a expressão”.

Explica, ainda, Baracho (2000, p. 167) que a superação do Estado Social se deu em razão da incapacidade de observar o caráter privado, fundamental à própria



dimensão pública, “enquanto *locus* privilegiado da construção e reconstrução das estruturas de personalidade, das identidades sociais e das formas de vida”. Nesse cenário que a dimensão pública deve resguardar o pluralismo social e político, construindo “condição *sino qua non* de uma cidadania ativa e efetiva, que se reconstrói quotidianamente na ampliação dos direitos fundamentais à luz da Constituição, vista como um processo permanente”. Justamente a diminuição do público ao estatal conduziu aos excessos praticados pelo Estado Social e sua doutrina.

No entanto, esta imposição da limitação do poder do soberano logo se mostrou como sendo uma utopia na era liberal, devido ao fato de se verificar que a lei, mesmo sendo criada por agentes do poder legislativo em nome do povo e na busca pelo interesse comum, não fossem raros os casos em que agredia a constituição e, por decorrência violava direitos e garantias fundamentais.

A partir disso, criou-se a necessidade de instituir um instrumento capaz de garantir a liberdade individual contra o arbítrio político mediante a carta constitucional escrita, isto é, a concretização das garantias de direitos e liberdades através do controle de constitucionalidade das leis. Bem como, advinda da garantia da liberdade pela Constituição, sobreveio também, a garantia da própria Constituição através da inconstitucionalidade de leis que a agrediam.

Sendo assim, este processo de descaracterização da soberania estatal se viu concretizada com a evolução do Estado Liberal para o Estado Social de Direito, mais precisamente, no auge da plenitude jurídica onde se encontra o Estado Democrático de Direito, sendo alcançado pela terceira dimensão dos direitos humanos, aqueles denominados de direitos de solidariedade (Etiene-R Mbaya) ou direito de fraternidade (Karel Vasak), definidos como o direito de todos, e por consequência, dever não mais só do Estado, mas sim de toda a comunidade.

Portanto, as decisões tomadas em uma democracia objetivam o interesse da coletividade e, para tanto, o povo deve escolher seus representantes, através do sufrágio, os quais terão a responsabilidade de defender tais interesses. Assim, uma luta competitiva para conquistar os votos dos eleitores em uma democracia é a forma como o indivíduo adquire a capacidade para defender e decidir os interesses da coletividade (SCHUMPETER, 1961).





Nesse sentido, o resultado das decisões tomadas em uma democracia é mutável, variando de acordo com o contexto histórico vivido, ora favorecendo ora contrariando interesses e ideais, uma vez que nem sempre a vontade da maioria reflete a vontade do povo. Portanto, democracia significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes, assim, a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão (SCHUMPETER, 1961).

Bobbio (2003, p. 137) traz um conceito mais direito do que é democracia, ensinando:

[...] a democracia é uma das três possíveis formas de governo na tipologia em que as várias formas de governo são classificadas com base no diverso número dos governantes. Em particular, é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos.

Nesse contexto, a democracia, de acordo com a orientação política de cada Estado, assume características as quais se pretende analisar no próximo subitem, notadamente, sob a perspectiva liberal e participativa.

### **3 AS CARACTERÍSTICAS DA DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DOS MODELOS LIBERAL E PARTICIPATIVO**

Portanto, a democracia enfrenta diversos desafios no cenário atual, sendo características da ordem global suscitadas pela chegada do século XXI a (re)afirmação da democracia como uma qualidade de estados nacionais independentes. Esse atributo tem dois principais desafios para ser superado, o primeiro deles é a criação e o fortalecimento de instituições de governo transnacional, como é o caso das Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio e o Fundo Monetário Internacional. Ao passo que essas instituições sejam concretizadas, elas impõem sérias limitações aos estados nacionais, contudo, a gravidade de “problemas da ordem mundial torna provável que essas instituições, ou outras novas, serão fortalecidas e, com esse fortalecimento, trarão desafios à democracia dos estados nacionais” (MARKOFF, 2013, p. 29).



Desse modo, importante destacar que o modelo liberal de democracia e o participativo são distintos, pois o primeiro valoriza a autonomia do indivíduo enquanto o segundo modelo, o participativo, respalda a possibilidade de controle da administração pública pela sociedade, regulando, assim, a vida coletiva. Nesse sentido, para melhor compreensão dos modelos, analisar-se-á cada um deles, ainda que de forma sucinta, uma vez que não é este o objetivo do presente trabalho. Assim, inicialmente abordar-se-á o modelo liberal e, em um segundo momento, o modelo participativo.

Vale lembrar que a democracia é conceituada como uma forma de exercício de poder em que a vontade soberana do povo prevalece, assim, o povo é o titular, o sujeito ativo e o sujeito passivo desse poder legítimo. Assim, Bonavides (1993) apresenta aquela concepção de democracia consagrada por Lincoln, como o governo que emana do povo, pelo povo e para o povo.

Ressalta-se, porém, que ainda que existem várias concepções para o termo “povo”, adotar-se-á aqui, aquela dada por Bonavides (2001) e que está estreitamente ligada a ideia de soberania popular. Para o autor, o termo “povo” deve ser estabelecido sob três prismas, quais sejam, o político, o sociológico e o jurídico. O primeiro reflete a ideia de participação política, especialmente, por meio das eleições e dos processos democráticos decisórios, em que a população é capaz de participar por meio do voto. O segundo, do ponto de vista sociológico, o conceito de “povo” confunde-se com o conceito de “nação”, designando uma comunidade com valores e aspirações em comum. O terceiro sentido, ou seja, o jurídico designa um conjunto de pessoas vinculadas por um determinado ordenamento jurídico, pertencentes a um Estado e que estabelecem uma relação de cidadania.

Nesse cenário, é possível identificar que, mesmo com as inúmeras divergências entre os vários processos políticos que existem pelo mundo, há algo que os une, um traço igualitário em todos e que remete a teoria contra hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências da chamada democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhe fora atribuída externamente ou por um Estado colonial ou por um Estado autoritário, e desta forma, discriminador. Desta maneira, “reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de



reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique)”, implica perguntar-se sobre uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa uma outra mais inclusiva, como é o caso da democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 57).

Durante um tempo, os principais contendores na tentativa de captar sua ausência eram a “democracia liberal” e a “democracia popular”, o primeiro a destacar os direitos individuais do cidadão; e o segundo, a soberania e a vontade popular absoluta. Com o desmoronamento da União Soviética, as proposições evoluíram novamente, embora sem diminuir a intensidade do debate; citando as ideias revolucionárias de Marx, os democratas liberais e os “republicanos cívicos” ficaram brigando pelo espólio – leia-se: o significado intrínseco – da democracia (DALLMAYR, 2001, p. 12).

Em todos os casos, seja na ampliação ou na restauração da democracia, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural, ou melhor, de seu significado enquanto gramática social vigente. Desta forma, a democracia participativa inicia com a tentativa de estabelecer o significado de determinadas práticas, uma vez que a tentativa de ampliação da chamada gramática social ocorre com a incorporação de novos atores sociais ou novos temas à política (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Nesse sentido, Habermas (2003, p. 277) refere:

Na concepção ‘liberal’, esse processo [processo democrático] cumpre a tarefa de programar o Estado para que se volte ao interesse da sociedade: imagina-se o Estado como aparato da administração pública, e a sociedade como sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas pessoas, estruturada segundo leis de mercado. A política, sob essa perspectiva, e no sentido de formação política da vontade dos cidadãos, tem a função de congregar e impor interesses sociais em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos.

No modelo liberal, portanto, o Estado é um instrumento de proteção dos interesses dos indivíduos, devendo, ao mesmo tempo em que protege, assegurar a máxima liberdade a estes indivíduos. Neste sentido, Held (1987, p.244) destaca que “[...] os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas; ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais” e por consequência desse fato terem obrigações iguais, com a finalidade de “especificar a



estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para ele, na medida em que não definem esta estrutura de modo a negar os direitos dos outros”.

Esse entendimento reforça a ideia de intervenção mínima do Estado na esfera da vida privada dos cidadãos, sendo estes os próprios gestores das suas vidas, contudo, compete ao Estado propiciar a igualdade entre eles. Assim, o princípio da autonomia assume um papel de destaque neste modelo, devendo ser considerado um dos elementos centrais, um aspecto básico e inescapável de seus fundamentos lógicos (HELD,1987, p. 246).

Nesse sentido, para a efetivação do princípio da autonomia, é indispensável a criação de um sistema coletivo de tomada de decisões que permita extenso envolvimento dos cidadãos nas questões públicas, pois, uma maior participação política deve ter lugar dentro de uma estrutura legal que proteja e alimente a atuação do princípio da autonomia. O princípio da autonomia deve, nesse sentido, ter prioridade sobre qualquer objetivo de criar participação limitada ou não circunscrita (HELD,1987).

Contudo, Ferreira (2014) alerta para o fato de que na democracia deliberativa o que se objetiva é a interpretação da soberania popular enquanto um processo intersubjetivo, na exata definição de que a soberania popular não é concebida como o resultado nem da soma das vontades individuais, tampouco representa uma ‘vontade geral’, mas sim decorre de um processo de formação discursivo-deliberativo entre todos os cidadãos livres e iguais.

Nesse sentido, Habermas (2007, p. 286, grifo no original) destaca que:

*Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto-entendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. Com isso, a razão prática desloca-se dos direitos universais do homem ou da eticidade concreta de determinada comunidade e restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação lingüística.*

Feita essa rápida abordagem do modelo liberal de democracia, abordar-se-á agora, também de forma sucinta, o modelo de democracia participativa. De tal modo que, os recentes processos de (re)democratização também introduziram em suas bases a participação. Entendida como a participação direta na tomada de



decisões e em seu controle, vez que se está sob uma nova fase da democracia, é possível e necessário que o movimento comunitário avance e influencie diretamente, de forma a apresentar propostas, que sejam discutidas e estabelecidas pelo movimento sobre as principais demandas da sociedade (WALLERSTEIN, 2001).

Essa ideia de democracia participativa era central no pensamento e nas práticas políticas de Gandhi, inspirando muitos ativistas do movimento denominado de libertação. Segundo Santos e Avriter (2003, p. 113), Gandhi estruturava o seu pensamento por meio dos conceitos de “*swaraj* (autogoverno) e de *swadeshi* (controle comunitário sobre os recursos) e pela invocação da imagem de república-aldeia (*gram swaraj*)” que era caracterizado como o representante da tradição democrática indiana.

No mesmo sentido, uma questão adicional se caracteriza pela função educativa ou de treino social apresentado pela democracia participativa que, nas palavras de Pateman (1992, p.43) leva a designar o modelo de participação democrática como sendo um modelo que demanda o máximo “*input* (participação e no qual o *output* não inclui apenas planos de ação (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduos, de forma a que haja comunicação do *output* pra o *input*”

Portanto, a democracia parece ser intrinsecamente dinâmica, uma vez que gera movimentos sociais encorajados devido à frustração com a característica pouco democrática da prática atual das instituições, já incluídos os limites de exclusão e inclusão, “porque seus vários postulados são, com frequência, contraditórios, possibilitando a diversos movimentos reivindicarem a bandeira democrática”; ou também, devido aos “detentores do poder consideram útil afirmar que os arranjos políticos que os sustentam no comando são democráticos”, por menos igualitários e mais opressivos que possam parecer e ainda, porque movimentos antidemocráticos são cunhados ao lado de movimentos em defesa de perspectivas democráticas alternativas, como é o caso da democracia participativa (MARKOFF, 2013, p. 29).

O modelo participativo de democracia, assim sendo, é oposto ao modelo liberal, uma vez que entende a apatia e inatividade política por parte de alguns cidadãos como uma falha e, portanto, visa ao engajamento ativo do cidadão nas decisões. Assim, Estado e sociedade civil não são entidades distintas. Não há linha



dividindo um Estado que governa e os cidadãos na sociedade civil que são governados (CUNNINGHAM, 2009).

Cunningham (2009, p.149) ensina ainda que “[...] para os democratas participativos a representação e a votação competitiva em eleições formais são vistas, no melhor dos casos, como males necessários que eles pretendem substituir, quando possível por toma da decisão pela discussão moldada pelo consenso”.

Assim, como a democracia participativa é pautada na solidariedade, o consenso possui maior relevância do que o voto, tendo em vista propicia a escolha de uma decisão dentro de um objetivo comum. Nesse sentido, para a democracia participativa, a participação dos indivíduos nos processos de escolha tem uma conotação educativa no sentido mais amplo da palavra abrangendo não só o aspecto psicológico como também aquisição de prática e de habilidades democráticos (PATEMAN, 1992).

Pereira (2005, p. 79) ao tratar da democracia participativa refere que a medida em que as organizações sociais passam a ser reconhecidos não somente pelo estado, mas também pela sociedade enquanto “interlocutores políticos válidos e a ganhar legitimidade política, o espaço público aumentou em densidade, criando as condições básicas para a democracia participativa”.

Assim, a democracia participativa foi ganhando espaço em razão do esclarecimento da sociedade, que através da organização da sociedade civil, começou a ter voz na tomada de decisões devido á possibilidade de debate sobre os temas em relevo. Nesse sentido, para que se atinja a racionalidade desejada pela democracia deliberativa, é indispensável a imparcialidade das pessoas e, para tanto, elas não podem estar coagidas a agirem de determinada maneira, visando sempre o interesse comum e não ao interesse individual ou de determinados grupos. Após abordagem do regime democrático e dos modelos de democracia liberal e participativa, o próximo capítulo destinar-se-á a compreensão da formatação do Estado democrático de direito e à questão de do presidencialismo de coalizão.





#### 4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS

Na democracia brasileira, há três poderes com funções distintas, sendo eles o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Assim, analisar a formatação do Estado democrático de direito sob a perspectiva da divisão de competência de Poderes estatais é necessário ante a democracia brasileira. Essa repartição de competência consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria (MENDES; BRANCO; 2012).

A origem desta separação de poderes está na antiguidade grega, quando Aristóteles vislumbrava três funções distintas exercidas pelo poder soberano, quais sejam, a função de editar normas gerais, de aplica-las e a função de julgamento, contudo, descrevia a concentração de tais poderes em uma única pessoa, o soberano. Posteriormente, Montesquieu, partindo da teoria de Aristóteles, inovou, dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si (LENZA, 2013).

Dallari (2007, p.19), falando sobre a teoria da separação dos poderes refere:

Finalmente, com Montesquieu, a teoria da separação de poderes já é concebida como um sistema em que se conjugam um legislativo, um executivo e um judiciário, harmônicos e independentes entre si, tomando, praticamente, a configuração que iria aparecer na maioria das Constituições. Em sua obra “De L’Esprit des Lois”, aparecida em 1748, Montesquieu afirma a existência de funções intrinsecamente diversas e inconfundíveis, mesmo quando confiadas a um só órgão. Em sua opinião, o normal seria a existência de um órgão próprio para cada função, considerando indispensável que o Estado se organizasse com três poderes, pois “Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes”.

Assim, a divisão de competências é de vital importância, uma vez que a centralização do poder em um só órgão ou em uma só pessoa comprometeria a democracia. Nesse sentido, a finalidade da separação dos poderes de preservar a liberdade individual, combatendo a concentração de poder. Para Canotilho (2002), o princípio da separação assegura uma medida jurídica ao poder do Estado e, conseqüentemente, serve para garantir e proteger a esfera jurídico subjetiva dos indivíduos.

Canotilho (2002, p. 250) ainda complementa, ensinando que:



O princípio da separação como *princípio positivo* assegura uma justa e adequada ordenação das funções do estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa *responsabilidade* pelo exercício do poder.

Portanto, a divisão de competências, além de evitar o monopólio do poder, visa, também, fazer com que o poder seja exercido com responsabilidade, tendo em vista a possibilidade de seu controle. Adentrando nas competências de cada poder Silva (2009, p.18) leciona:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, colegislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público. A função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflito de interesse

À vista disso, e de acordo com Lerleau-Ponty (1969, p. 14) independentemente da posição filosófica ou mesmo teológica de alguém, uma sociedade não pode ser considerada como um templo dos valores-ídolos que figuram na frente de seus monumentos ou em seus ordenamentos constitucionais “o valor de uma sociedade é o valor que ela confere às relações humanas”. Desta forma, para compreender e julgar uma sociedade é necessário ingressar em sua estrutura até o elo humano sobre o qual está edificada, “isso inegavelmente depende de relações legais, mas também de formas de trabalho, modos de amar, viver e morrer”.

Assim, cada poder acaba assumindo um papel diferente dentro do Estado democrático de direito, dividindo-se a sua execução, instituindo várias autoridades, por meio da organização de estruturas com funções distintas e delimitadas. Embora a democracia brasileira adote a separação dos Poderes, em contraponto, há no país a cultura da governança, baseada no presidencialismo de coalização para gerir a nação, e a compreensão dessa forma de gestão, que será feita no próximo capítulo, demonstra-se relevante em um Estado democrático de direito.



Embora, com o advento da Constituição Federal Brasileira de 1988, a ordem jurídica do país tenha sido alterada consubstancialmente, a forma de governo presidencialista foi mantida. Assim, ao Presidente da República, nos termos do Art. 84, II<sup>4</sup> da Constituição Federal, compete a governança da nação e, para que de fato consiga governar com maior desenvoltura, acaba formando alianças com outros partidos políticos visando ter a maioria dos votos tanto na Câmara como no Senado Federal. Esta aliança é denominada presidencialismo de coalizão.

Abranches (1988) destaca que, no plano macro - político:

Há um claro “pluralismo de valores”, através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas a cerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais. [...] Esta mesma “pluralidade” existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativa em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receitas e as pautas de gastos, bem como no intenso conflito sobre as propriedades e as orientações do gasto público.

Nesse sentido, os escopos diferentes dos grupos que integram a coalizão, por vezes, fazem com que haja divergências na forma de gestão do Presidente da República, uma vez que o grande número de ideais envolvidos dificulta a homogeneidade de entendimentos.

Falando das características das democracias em vários países Abranches (2008) destaca que 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 e a isso o autor atribuiu o nome de presidencialismo de coalizão. Assim, o presidencialismo de coalizão consiste numa íntima relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, que formam alianças para poder administrar com mais força o país.

Abranches (2008) destaca, ainda, que “[...] um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os

---

<sup>4</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (BRASIL, 1988).



pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”.

A problemática consiste, portanto, na negociação em razão da pluralidade de ideias formada pela coalizão que se constitui, justamente, para dar força governamental. Contudo como todos os termos desta coalizão não podem ser negociados, eventuais divergências de ideias podem impedir a articulação política do próprio governo por não poder contentar a todos.

O surgimento da coalizão ocorre em razão do presidencialismo e seu poder de agenda, da forma federativa de Estado, do multipartidarismo e a necessidade da maioria para governar; da heterogeneidade da sociedade brasileira, da proporcionalidade e ainda, do voto obrigatório (ABRANCHES, 2008). Nesse sentido, dada a grande extensão territorial do país, o que enseja uma pluralidade de interesses, não só regionais como também partidários, as alianças se formam visando tanto à vitória nos pleitos eleitorais como a maioria de votos no Congresso Nacional.

Outro fator que enseja o surgimento da coalizão é o grande número de partidos políticos, o que inviabiliza que um único partido atinja a maioria necessária para a aprovação de seus projetos de lei, fazendo com que o Presidente tenha que fazer alianças não só para elegê-lo como também para poder governar (PEREIRA; JOUKOSKI, 2015).

Diante esse cenário, Limongi e Figueiredo (1998, p. 83) defendem que:

O Presidencialismo deveria ser preterido em função de sua tendência de gerar conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação partidária deveria ser alterada com vistas à obtenção de um sistema partidário composto por um número menor de partidos, dotados de um mínimo de disciplina.

Assim, o presidencialismo, em razão da coalizão, pode resultar em grandes divergências, impossibilitando a gestão do país, dado o grande número de partidos políticos com interesses divergentes. Além disso, a necessidade de grande negociação dentro de uma coalizão, podendo gerar um efeito contrário à democracia, que seria o fomento da corrupção (PEREIRA; JOUKOSKI, 2015).

Em contrapartida, o presidencialismo de coalizão é positivo, uma vez que, no multipartidarismo um maior número de ideologias e categorias ganha



representatividade, ensejando uma maior discussão até a efetiva votação das leis e fortalecendo a democracia. Outra questão do presidencialismo de coalizão é que boa parte das decisões ficam a cargo dos líderes de partido por controlarem a pauta de votação e, assim, os parlamentares acabam votando de acordo com o entendimento do líder do partido (PEREIRA; JOUKOSKI, 2015).

Nesse contexto, prevalece o entendimento do líder do partido, e o voto não é de acordo com o entendimento pessoal do parlamentar, que se vê obrigado a votar de acordo com os ditames do partido político.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 possibilitou o delineamento de um novo modelo de democracia, que chama a atenção no sentido de buscar mecanismos para fomentar a participação social na solução das demandas da comunidade. Há, portanto, que se falar no exercício de uma democracia cada vez mais participativa, em que os cidadãos, conscientes de sua importância na comunidade, participem cada vez mais nos processos decisórios do Estado.

Desse modo, o Brasil adotou a democracia como forma de governo e para que o Presidente da República governe o país, são necessárias alianças entre os mais diversos partidos políticos não só para a vitória nas eleições como também para se ter a maioria no Congresso Nacional. O presidencialismo de coalizão, nesse sentido, caracteriza-se justamente pela junção destes partidos políticos para formar uma maioria, sem a qual, isoladamente, jamais conseguiriam chegar ao poder em razão do grande número de partidos existentes.

Em que pese não se desconhecer eventuais pontos positivos desta forma de gestão como, por exemplo, a discussão abranger um maior número de interesses da coletividade, o presidencialismo de coalizão acaba por enfraquecer a democracia uma vez que a separação de poderes acaba por ser mitigada. O que se vê é Executivo e Legislativo massificados em prol dos interesses de líderes de governo ou de partidos políticos, quando, na verdade o debate das matérias deveria objetivar o interesse da coletividade e não desses líderes.



Somando a isso, pautas relevantes para a sociedade acabam sendo esquecidas em razão da divergência de ideias e ideais dos inúmeros partidos políticos que compõem a coalizão, o que também contribui para o enfraquecimento da democracia brasileira. Portanto, o presidencialismo de coalizão apesar de possuir pontos positivos não é um mecanismo eficiente para o fortalecimento da democracia, pois, os interesses daqueles que almejam o poder preponderam sobre os interesses da Nação.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Disponível em <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>> Acesso em: 20 de nov. 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARROS, Sergio Rezende de. **Noções sobre Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <[www.srbarros.com.br](http://www.srbarros.com.br)>. Acesso em 16 abril 2014.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

\_\_\_\_\_. **Ciência e política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa** (por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 17 de jun. de 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DALLARI, Daldo de Abreu. **Elementos de teoria geral de Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.





DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I.

HELD. David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HELLER, P.; ISAAC, T. M. T. O perfil político e institucional da democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 343 – 372.

LEFÈVRE, Christian. Démocratie locale et production institutionnelle: le cas des agglomérations françaises. In: LOINGER, G.; NEMÉRY, J. C. (Orgs.). **Construire la dynamique des territoires acteurs, institutions, citoyenneté active**. Paris: Harmattan, 1997, p. 215 – 222.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. bases institucionais do presidencialismo de coalização. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 79-105, 1998.

MARKOFF, John. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. **Revista Sociologias (dossiê)**. Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 18-50.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MERLEAU-PONTY, Maurice. **Humanism and terror**. Boston: Beacon Press, 1969.

MPF. Ministério Público Federal. Combate a corrupção. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <[www.lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso](http://www.lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e teorias democráticas**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, I. R.; JOUKOSKI, R. R. **Presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/944/920>> Acesso em: 20 de nov. 2016.



SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SCHUMPETER, Joshep A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jscsd.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. **A participação popular na administração municipal**. Palestra proferida na União das Associações de Moradores de Porto Alegre. Porto Alegre, 2001.