

CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL UNINTER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

CRISE DA REPRESENTATIVIDADE OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA
POLÍTICA? Uma análise teórica das causas da ampliação da atuação do Poder
Judiciário no Brasil

CURITIBA

2018

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

CRISE DA REPRESENTATIVIDADE OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA
POLÍTICA? Uma análise teórica das causas da ampliação da atuação do Poder
Judiciário no Brasil

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER. Área de concentração Poder, Estado e Jurisdição.

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros.

CURITIBA

2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

CRISE DA REPRESENTATIVIDADE OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA? Uma análise teórica das causas da ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER, área de concentração Poder, Estado e Jurisdição, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Programa de Pós-Graduação em Direito
Centro Universitário Internacional UNINTER

Membros:

Prof. Dr. Celso Luiz Ludwig
Programa de Pós-Graduação em Direito
Centro Universitário Internacional UNINTER

Prof. Dr. André Peixoto de Souza
Programa de Pós-Graduação em Direito
Centro Universitário Internacional UNINTER

Prof. Dr. Fábio da Silva Bozza
Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL)

Curitiba, 08 de fevereiro de 2018.

Ao porvir.

AGRADECIMENTOS

Sou muito grata a toda jornada de conhecimento que o mestrado me oportunizou. Sinto que não se trata apenas do conhecimento científico e do intenso estudo da literatura especializada, mas de um processo muito mais amplo. Um ciclo de vida que iniciou em um tropeço e termina em um soluço.

Agradeço ao Centro Universitário Internacional UNINTER pela oferta de um curso de mestrado gratuito na área de história do direito de alta qualidade e com um corpo docente invejável. Agradeço à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNINTER, principalmente a sua secretária Bruna, pela paciência e apoio constante. Agradeço ao prof. Doacir, meu orientador, por ser o melhor orientador que eu poderia ter. Agradeço a todos os docentes, sobretudo àqueles com quem tive contato mais próximo devido às aulas: prof. Celso, prof. Hespanha, prof. Rui, prof. André e prof.^a Estefânia, pela sua disponibilidade e empatia. Agradeço a toda equipe das bibliotecas da UNINTER, pois sempre aproveitei bastante o acervo bibliográfico disponibilizado e também o espaço físico das bibliotecas. Agradeço aos meus colegas de jornada por se aventurarem junto comigo, especialmente ao Cleiton, Andressa, Marta, Kellyana, Iverson, Bruno e Bernardo, com quem tive contato mais próximo.

Agradeço à Universidade Federal do Paraná – UFPR, meu local de trabalho e onde também tive a oportunidade de completar a minha graduação e ensino médio. Agradeço a oportunidade de me afastar de minhas atividades laborais por um ano e poder me dedicar inteiramente aos meus estudos, assim como agradeço toda a paciência quando retornei à labuta, mas ainda não estava com meu pensamento integralmente dedicado ao meu trabalho. Agradeço todo o apoio e carinho das minhas queridas chefes prof.^a Dione e prof.^a Maria Virgínia e dos meus colegas de trabalho. Também agradeço a equipe da biblioteca do setor de ciências jurídicas e do setor de ciências humanas, sem a utilização do seu acervo bibliográfico este trabalho não teria sido concluído.

Agradeço aos meus já antigos companheiros da jornada da vida, por simplesmente existirem e me amarem. Obrigada Rosimar, Cleber, Débora, Érica, Dartagnan, Andrea, Alexandre, Ed, Cris, Aline, Fabi, Luiz e Ana. Sou uma pessoa realmente muito afortunada.

Agradeço a Deus, pois sem ele nada disso seria possível. Muito obrigada!

*A física é uma ciência mais simples
do que a política.* - Albert Einstein,
quando perguntado por que o
homem dominou o átomo mas não
conseguiu controlá-lo.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar em que medida a crise da representatividade política e o estabelecimento do Estado Constitucional após a Constituição de 1988 contribuíram para uma maior atuação do Poder Judiciário brasileiro em detrimento da atuação dos demais poderes Executivo e Legislativo, em matéria política. Utilizando como metodologia a compilação sistemática da bibliografia especializada na área, pretende averiguar duas hipóteses. A primeira hipótese é a de que a crise da representação política no Brasil proporciona ampliação da atuação do Poder Judiciário em temas políticos historicamente tratados na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo. A segunda indica que a ampliação da atuação do Poder Judiciário também contribuiu para enfraquecer ainda mais a crença nas estruturas políticas representativas, do ponto de vista do cidadão, que acredita que sua demanda somente será atendida se a solução for buscada por meio da via judicial e também na perspectiva das instituições representativas, que se favorecem da ampliação da esfera do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado. Para tanto, inicialmente foram analisadas as características da Democracia Constitucional, em que se constatou que a ampliação da atuação do Judiciário é decorrente da constitucionalização da política. A constitucionalização da política pode ser caracterizada pelo movimento de ampliação das matérias tratadas na Constituição e que anteriormente faziam parte somente da política. Ao serem incluídos na Constituição, esses direitos passaram a ser passíveis de proteção judiciária. No entanto, a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário não se deve apenas à constitucionalização da política realizada pela Democracia Constitucional, mas se refere também à crise da representatividade política. O Brasil está vivendo um período de profunda crise e descrença em suas instituições representativas, demonstrada inclusive por manifestações populares, como foi o caso das manifestações de junho de 2013. Um dos fatores de agravamento da crise da representação política brasileira é o presidencialismo de coalizão, uma vez que, ao sustentar a capacidade de governo do Executivo na necessidade de apoio e aprovação de suas iniciativas pelo Legislativo, abre margem a negociações fraudulentas e corruptas. Dessa forma, há um incremento nas demandas do Poder Judiciário, devido a descrença nas instâncias políticas, comumente associadas à corrupção. Além disso os próprios políticos provocam a atuação judiciária com o intuito de se eximir de sua responsabilidade política de tomar decisões impopulares junto ao eleitorado e que poderiam

comprometer a sua manutenção no poder, bem como a oposição política se utiliza de mecanismos judiciais para dificultar as ações do governo. Por fim, ressalta-se que a atuação judiciária em matéria de política estrita deve ser vista com cautela, pois soluções jurídicas são propostas para problemas do âmbito jurídico e problemas da esfera política devem ser resolvidas por soluções políticas. No momento em que se propõem soluções jurídicas para problemas políticos, corre-se o risco de apenas mascarar a resolução do problema sem resolvê-lo de fato.

Palavras-chave: Democracia Constitucional; Crise da Representatividade Política Brasileira; Poder Judiciário; Constitucionalização da Política; Judicialização da Política; Separação de Poderes.

ABSTRACT

The present research has as general objective to analyze to what extent the crisis of the political representativity and the establishment of the Constitutional State after the Constitution of 1988 contributed for a greater performance of the Brazilian Judicial Power to the detriment of the performance of the other Executive and Legislative powers in political matter. Using as methodology the systematic compilation of the specialized bibliography in the area, it intends investigate two hypotheses. The first hypothesis is that the crisis of political representation in Brazil provides an extension of the Judiciary's performance in political issues historically treated in the sphere of Legislative and Executive Powers. The second indicates that the expansion of the judiciary also contributed to further weaken the belief in representative political structures, from the point of view of the citizen, who believes that their demand will only be met if the solution is sought through the judicial process and also from the perspective of representative institutions, which favor the expansion of the sphere of the judiciary to escape from decisions that are not popular with its electorate. For that, initially the characteristics of the Constitutional Democracy were analyzed, in which it was verified that the amplification of the Judiciary action is due to the constitutionalization of the policy. The constitutionalization of politics can be characterized by the movement of expansion of the matters dealt with in the Constitution and that previously were only part of politics. When they were included in the Constitution, these rights became subject to judicial protection. However, the scope of the judiciary is not only due to the constitutionalization of the policy carried out by Constitutional Democracy, but also refers to the crisis of political representation. Brazil is experiencing a period of deep crisis and disbelief in its representative institutions, demonstrated even by popular demonstrations, as was the case of the demonstrations of June 2013. One of the worsening factors of the crisis of Brazilian political representation is the coalition presidentialism, since by sustaining the Executive's capacity for government to support and approve its initiatives by the Legislative, it opens the door to fraudulent and corrupt negotiations. In this way, there is an increase in the demands of the Judiciary, due to the disbelief in the political instances, commonly associated with corruption. In addition, the politicians themselves provoke legal action to extricate themselves from their political responsibility to make unpopular decisions with the electorate that could jeopardize their maintenance in power, and the political

opposition uses judicial mechanisms to hamper actions from the government. Finally, it should be pointed out that judicial action in matters of strict policy must be viewed with caution, since legal solutions are proposed for problems of the legal scope and problems of the political sphere must be solved by political solutions. At the moment when legal solutions are proposed to political problems, there is the risk of only masking the resolution of the problem without actually solving it.

Keywords: Constitutional Democracy; Crisis of Brazilian Political Representativity; Judiciary; Constitutionalisation of the Policy; Judicialization of the Policy; Separation of Powers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL	14
2.1 Democracia: do antigo ideal democrático ao governo representativo	14
2.1.1 Democracia na Antiguidade	15
2.1.2 Democracia no Medievo	17
2.1.3 Democracia na Modernidade	19
2.1.4 Democracia Procedimental e Democracia de Partido	23
2.2 Constituição: a necessidade de uma lei fundamental	29
2.2.1 A Constituição na Antiguidade	29
2.2.2 A Constituição no Medievo	31
2.2.3 A Constituição na Modernidade	32
2.2.4 Estado Constitucional	36
2.3 Democracia Constitucional: o encontro e a convivência da Democracia com a Constituição	40
3 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA	46
3.1 Representação Política: o que significa representar a vontade do povo?	47
3.1.1 Algumas considerações iniciais acerca do campo político	47
3.1.2 Sobre o conceito de representação política	51
3.2 Crise da Representatividade Política	59
3.2.1 Sobre a corrupção na política	59
3.2.2 O Presidencialismo de Coalizão e a Crise da Representação Política	64
4 A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA E A AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL	73
4.1 A Crise da Representatividade Política nas ruas	74
4.2 Reflexões acerca da ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil contemporâneo	84
5 CONCLUSÃO	92
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

1 INTRODUÇÃO

A linha de pesquisa Teoria e História da Jurisdição, integrante da área de concentração Poder, Estado e Jurisdição, concentra diversos temas de estudo que são analisados pela filosofia política, pela teoria política, pela teoria do Estado e também pelo prisma histórico-jurídico. Utilizando-se desse ferramental instrumental teórico ao observar a complexidade do cenário social atual e a necessidade de organização estatal para atendimento das demandas sociais, é possível constatar que o exercício do poder político não tem se restringido somente às decisões políticas proferidas nas esferas representativas do Estado (notoriamente Poder Executivo e Poder Legislativo), mas alcançou também o espaço da jurisdição, de responsabilidade do Poder Judiciário.

Trata-se de um fenômeno mundial, resultado do desenvolvimento e da conjugação do Estado Constitucional com o Estado Democrático, provocando um processo de constitucionalização da política. Contudo, no tocante à realidade brasileira, constata-se que esse avanço jurisdicional não tem aí a sua única causa. A crise da representatividade política brasileira muito tem contribuído para a intensificação da atuação jurisdicional em matéria política. É nesse sentido que há a proposição deste trabalho, em que se pretende analisar em que medida a crise da representatividade política e o estabelecimento do Estado Constitucional após a Constituição de 1988 contribuíram para uma maior atuação do Poder Judiciário brasileiro em detrimento da atuação dos demais poderes Executivo e Legislativo em matéria política.

A fim de atender este objetivo geral, o estudo é norteado por três objetivos específicos, quais sejam: i) analisar as características da Democracia Constitucional, ii) caracterizar a Crise da Representação Política Brasileira, iii) identificar a ampliação da atuação do Poder Judiciário brasileiro como consequência da crise da representatividade política e da adoção do Estado Constitucional. Ainda, a presente pesquisa abrange duas hipóteses. A primeira hipótese é a de que a crise da representação política no Brasil proporciona ampliação da atuação do Poder Judiciário em temas políticos historicamente tratados na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo. Como consequência da primeira hipótese, a segunda hipótese testada indica que a ampliação da atuação do Poder Judiciário, por sua vez, contribuiu para enfraquecer ainda mais a crença nas estruturas políticas representativas, não apenas

do ponto de vista do cidadão, que acredita que sua demanda somente será atendida se a solução for buscada por meio da via judicial, mas também na perspectiva das próprias instituições representativas, que se favorecem da ampliação da esfera do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado.

Este trabalho foi desenvolvido utilizando como metodologia a compilação sistemática da bibliografia especializada na área, privilegiando a conceituação política, histórica, filosófica e jurídica dos institutos políticos e jurídicos, a fim de compreender de maneira integral a sua caracterização e como eles se constituíram e se transformaram ao longo da existência. Também foram utilizados alguns dados estatísticos produzidos por instituições de pesquisa brasileiras e de conhecimento público.

Tendo em vista os objetivos e hipóteses enumerados, o desenvolvimento da dissertação está organizado em três capítulos, numerados de 2 a 4. O capítulo 2, denominado “Democracia Constitucional”, tem por escopo atender o primeiro objetivo específico (analisar as características da Democracia Constitucional) por meio da investigação da constituição política e histórica da Democracia Constitucional, forma de governo adotada pelo Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, a partir dos seus dois elementos constitutivos: a Democracia e a Constituição, retratando conceitos fundamentais para a compreensão da organização do Estado e também da realidade social. O capítulo é dividido em três seções: “Democracia: do antigo ideal democrático ao governo representativo”, que aborda as diferentes nuances da democracia ao longo da história, confluindo para o conceito de democracia representativa da atualidade; “Constituição: a necessidade de uma lei fundamental”, que expõe a evolução da noção de Constituição enquanto uma lei fundamental que dá origem ao Estado e que também orienta todo o sistema jurídico; e, por fim, “Democracia Constitucional: o encontro e a convivência da Democracia com a Constituição”, que apresenta a convergência entre Estado Constitucional e Estado Democrático e suas características para a sociedade, para o sistema político e também para o sistema jurídico, sendo, a principal delas, a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário.

O capítulo 3, intitulado “Representatividade Política”, visa dar início a discussão do segundo objetivo específico (caracterizar a Crise da Representação Política Brasileira), uma vez que, antes de adentrar na crise da representatividade política brasileira é preciso compreender o conceito de representatividade política e

quais são os elementos que contribuem para a sua eventual crise. Este segundo capítulo também é dividido em três seções. A primeira seção intitulada “Representação Política: o que significa representar a vontade do povo?” inclui à discussão deste trabalho o conceito de política e também de representação política, essenciais em qualquer governo democrático. Na segunda seção, denominada “Crise da Representatividade Política” trato especificamente do significado de crise da representação política sob dois aspectos principais: i) a corrupção na política, passível de ocorrer em qualquer sistema político do mundo, mas muito presente no Brasil e ii) o presidencialismo de coalizão, que é uma especificidade do sistema político brasileiro e, apesar de não ser um aspecto intrínseco a crise da representatividade política, tem contribuído para o aumento da crise no Brasil.

Enfim, o capítulo 4, intitulado “A crise da representatividade política e a ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil” propõe a reflexão acerca das causas da ampliação do espaço de atuação do Judiciário brasileiro, destacando não apenas a importância deste Poder na garantia dos direitos fundamentais e no controle de constitucionalidade de leis, em decorrência da adoção da Democracia Constitucional com a Constituição de 1988, mas também o papel que tem desenvolvido em ações de caráter estritamente políticas. Este capítulo é dividido em duas seções. A primeira é intitulada como “A Crise da Representatividade Política no Brasil” e finaliza a discussão proposta pelo segundo objetivo específico (caracterizar a Crise da Representação Política Brasileira). A segunda seção é denominada “Reflexões acerca da ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil contemporâneo” e finaliza a pesquisa abrangendo o terceiro objetivo específico (identificar a ampliação da atuação do Poder Judiciário brasileiro como consequência da crise da representatividade política e da adoção do Estado Constitucional). É também no capítulo 4 que as duas hipóteses desta pesquisa são trabalhadas, mesmo que a sua discussão transite por todo o trabalho.

2 DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Com o objetivo de identificar algumas das causas da ampliação do Poder Judiciário no Estado Brasileiro é preciso inicialmente compreender a estruturação do Estado Brasileiro enquanto uma democracia constitucional. A democracia constitucional é uma forma de governo que combina o Estado Democrático e o Estado Constitucional, que, por sua vez, foram elaborados em momentos distintos com características diferenciadas e que muitas vezes sua associação é considerada paradoxal. A fim de analisar a democracia constitucional, portanto, iniciarei o estudo pelo Estado Democrático, posteriormente tratarei das características do Estado Constitucional, finalizando com o debate do paradoxo da democracia constitucional.

2.1 Democracia: do antigo ideal democrático ao governo representativo

A fim de compreender o que é a crise da representatividade política e suas características é preciso compreender inicialmente a definição de democracia e também de democracia representativa. Conforme observado por Giovanni Sartori, vivenciamos a “era da democracia confusa”¹, em que não há um conceito unívoco, tão pouco dominante, de democracia. Apesar de preocupante, a visão multifacetada do que vem a ser democracia é compreensível, devido as diversas configurações do termo ao longo da história. Inadmissível, no entanto, é a redução da democracia a qualquer coisa, em que o próprio povo não entende a instituição política em que vive.

Quanto ao aspecto etimológico, a palavra democracia é composta pela união de *demos*, cujo significado é povo, e *kratos*, cujo significado é poder². Dessa forma, o termo democracia foi cunhado, no século V a.C., para se referir a um fenômeno político - o poder ou governo do povo. Porém, Giovanni Sartori atenta quanto a possibilidade de uso do termo democracia em alusão a fenômenos apolíticos ou subpolíticos. É o caso, por exemplo, da democracia social, da democracia industrial e da democracia econômica³. Entretanto, destaca-se que a convergência de todos

¹ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 1. Página 17.

² RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. Página 25.

³ SARTORI, Giovanni. *Op cit*. Páginas 24 a 29. De acordo com Sartori, a democracia social foi abordada preliminarmente por Tocqueville, ao visitar os Estados Unidos da América em 1831. O espírito democrático, na democracia social, permeia a sociedade como um todo, em que os seus membros se reconhecem como socialmente iguais. A expressão democracia industrial foi empregada na teoria de

esses conceitos ainda é a noção inicial de democracia, a democracia no aspecto político⁴. É a democracia enquanto poder do povo que é condição indispensável para se pensar os outros tipos de democracias: a industrial, a social e a política. E é por conta desse aspecto que o conceito de democracia em seu sentido político que será adotado neste trabalho e que será tratado a seguir.

2.1.1 Democracia na Antiguidade

A origem da democracia geralmente é remetida a Grécia antiga. Contudo, Robert Dahl alerta para a possibilidade da existência de alguma forma de governo democrático em comunidades tribais anteriores aos registros históricos⁵. Para o autor, a democracia pode ser “inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas”⁶ independentemente da época ou do lugar. Logo, de acordo com a proposta de análise de Dahl, em 500 a.C., na costa do Mediterrâneo, emergem condições favoráveis para o ressurgimento e aprimoramento da democracia primitiva - identificada como um sistema de governo que oportunizava maiores condições de participação nas decisões do grupo. Neste período, o poder estatal soberano na Grécia era organizado na estrutura de Cidades-Estado. Diferentemente do Estado Moderno, a Cidade-Estado ou *pólis* era de pequena dimensão. A principal Cidade-Estado grega era Atenas, com cerca de 30.000 habitantes⁷, e é o seu modelo de democracia que é usado como padrão de estudo da democracia da Antiguidade.

A democracia ateniense era complexa. A sua principal estrutura era uma Assembleia composta por todos os cidadãos, com a possibilidade de manifestação e interferência direta de qualquer um deles. Nessa Assembleia eram eleitos alguns funcionários essenciais, como os generais, e decididos os principais problemas

Sidney e Beatrice Webb, no final do século XIX, e remete a uma condição laboral específica, o autogoverno do trabalhador, em que há a aplicação dos preceitos da democracia direta no local de trabalho pelos trabalhadores. Por fim, a democracia econômica propõe a igualdade em termos econômicos entre os indivíduos. Sua meta é a equalização da distribuição de riquezas, assim como a igualdade no controle do processo produtivo. Contudo, ressalta-se que a interpretação marxista de democracia econômica é diferenciada. Para os marxistas, a democracia econômica é identificada com a economia comunista.

⁴ *Idem*.

⁵ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Página 19.

⁶ *Idem*.

⁷ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Curitiba: Editora UFPR, 2012. Página 14.

coletivos⁸. Os demais funcionários públicos eram selecionados mediante sorteio. Dessa forma, a todos os cidadãos eram garantidas as mesmas chances de ocupar um cargo público relevante em algum momento na vida⁹. No entanto, é importante ressaltar que o conceito de cidadão na Antiguidade não apresenta a mesma valoração que na Modernidade. A atribuição de cidadania na Antiguidade se dava pela *pólis*, dessa forma, em cada cidade havia pequenas variações nos direitos e deveres atribuídos ao cidadão. Além disso, a cidadania geralmente era atribuída aos homens e donos de propriedade, em que as mulheres e escravos não eram considerados cidadãos, logo, não possuíam direitos políticos, como o direito de voto. Na Modernidade a cidadania é atribuída àqueles que nasceram em determinado território pelo Estado e está relacionada com os direitos civis. A partir da ampliação do direito de voto até o sufrágio universal, nos séculos XIX e XX, todos os cidadãos passaram a possuir direitos políticos, inclusive o direito de votar e ser votado, independente de seu sexo, raça etc.

Da mesma forma os valores de igualdade e liberdade são diferenciados na Antiguidade e na Modernidade. A igualdade na Antiguidade estava limitada ao âmbito da participação nas deliberações da *pólis* e pressupunha a distinção entre indivíduos livres e escravos¹⁰. Inclusive, o aumento da exploração do trabalho escravo ocorreu no período do florescimento democrático¹¹. O referencial da igualdade dos antigos, diferente dos modernos, não era o indivíduo, mas o povo enquanto elemento da cidade. Um povo que se auto afirma na coletividade, não reduzível a soma de individualidades¹². Daí a desconsideração de estrangeiros e escravos como cidadãos. Como salienta Aristóteles, eles eram habitantes e não cidadãos¹³.

Quanto ao tema liberdade, outro conceito importante e que deve ser compreendido quando se pretende entender melhor a democracia como forma de governo, segundo Norberto Bobbio, ao propor uma análise sobre o discurso de Benjamin Constant no Ateneu Real de Paris em 1818, na Antiguidade, o exercício da liberdade se dava mediante a participação ativa nas decisões coletivas. Bobbio

⁸ *Ibidem*. Página 13.

⁹ DAHL, Robert A. *Op cit*. Página 22.

¹⁰ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba, Juruá, 2010. Páginas 212 e 213.

¹¹ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora da UNB. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2. Página 497.

¹² COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Páginas 212 e 213.

¹³ ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martin Claret, 2006. Página 32.

ênfatisa que Benjamin Constant considerava as duas liberdades, a liberdade da Antiguidade e a liberdade da Modernidade, como antagônicas, uma vez que, na liberdade dos antigos, o sujeito teria que se submeter as decisões do todo social e, conseqüentemente, teria sua liberdade individual diminuída¹⁴. Na Modernidade, a liberdade, por sua vez, se constitui como a possibilidade, assegurada pelo Estado, de atuar sem restrições no âmbito privado. Trata-se, portanto, de uma noção de liberdade que não pressupõe uma ação ativa dos cidadãos nos assuntos do governo, distintamente da Antiguidade. A liberdade é vista aqui como a garantia de fazer o que desejar no seu espaço privado, fora do espaço do Estado.

Ainda, é necessário observar que na Antiguidade a democracia, apesar de ser o “governo do povo”, em que a sua principal característica positiva é a oportunidade que todos os cidadãos possuem de participar das decisões acerca da sua própria comunidade, não é sempre vista como um bom governo. No pensamento aristotélico, por exemplo, a democracia não é uma forma de governo desejável. O bom governo que objetiva atingir os interesses da maioria é definido como *politia* e a sua forma corrupta é denominada como democracia¹⁵. Pietro Costa destaca que a democracia, na teoria aristotélica, representa apenas uma determinada parte social: os numerosos pobres deixando de lado os interesses dos ricos¹⁶. Logo, o termo democracia também pode estar associado a uma conotação negativa, mesmo na Antiguidade. E é esse conceito negativo de democracia que é herdado pela Idade Medieval¹⁷.

2.1.2 Democracia no Medievo

É preciso compreender que o desenvolvimento da teoria democrática não ocorreu de maneira linear ao longo da história, sendo profundamente influenciada pelo contexto social e cultural de cada período histórico. A democracia no Medievo é interpretada a partir da visão negativa da democracia presente na teoria aristotélica no livro “A política” e exposto anteriormente. Além disso, é profundamente influenciada pelos valores medievais de uma sociedade hierarquizada, sustentada na

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000. Páginas 7 a 9.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Página 320.

¹⁶ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit.* Página 213.

¹⁷ *Idem.*

diferenciação de poderes e *status*, temerosa, portanto, das possíveis consequências desestabilizadoras dos avanços da igualdade social¹⁸.

É devido a essas características que Pietro Costa conclui que a Idade Medieval não apenas não proporcionou um “trânsito indolor”¹⁹ entre a democracia dos antigos e dos modernos, mas sim contribuiu para o maior distanciamento entre os dois termos, quebrando qualquer possível conexão entre o conceito de democracia da Antiguidade e da Modernidade. Segundo Costa, a teoria democrática medieval não é uma teoria acerca de uma forma de governo, mas uma preocupação com a ideia de que o povo seja a origem e o fundamento do poder²⁰.

A concepção “de um povo que se autogoverna”²¹ geralmente é relacionada à *respublica*, ou seja, à uma comunidade política em que todos são convocados a participar civicamente. Diferentemente da noção de democracia próxima ao ideal democrático aristotélico e que está correlacionada a um regime que reflete apenas os anseios de uma parcela da população e não de sua totalidade²².

É devido a essa compreensão de que as percepções sobre o termo democracia sofreu interferência do contexto histórico, social e cultural em que se refletia sobre ela, que, apesar de relevante, o estudo da democracia antiga e da democracia medieval acaba por fornecer poucos elementos para a compreensão da democracia moderna e contemporânea. De acordo com Sartori, “as democracias antigas não nos podem ensinar coisa alguma sobre a construção de um Estado Democrático e sobre a forma de conduzir um sistema democrático”²³.

2.1.3 Democracia na Modernidade

¹⁸ *Ibidem*. Páginas 211 a 213.

¹⁹ Expressão constante em COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Página 213.

²⁰ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Página 213.

²¹ Expressão constante em COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Página 213.

²² COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Página 213.

²³ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 2. Página 36.

Diferentemente da democracia grega, que era estruturada em Cidades-Estado com baixa densidade populacional, as democracias modernas estão organizadas enquanto Estados-Nacionais. Essa característica suscitou diversas discrepâncias entre o Estado Democrático Moderno e a democracia na concepção grega.

Como observado anteriormente as características relativas a democracia no período da Antiguidade oferecia condições de sustentar uma ampla participação na vida pública por meio do exercício direto do poder para somente aqueles indivíduos considerados como cidadão. Portanto, são denominadas como formas de democracia direta²⁴. Entretanto, o Estado-Nacional possui uma maior concentração de pessoas submetidas as mesmas normas em um extenso espaço territorial, tornando-se inviável a participação direta do povo nos assuntos do governo. Daí a necessidade do sistema representativo associado a democracia, em que representantes eleitos governam em um sistema de limitação e controle do poder pelos cidadãos. Nesse sentido, a democracia representativa é uma forma²⁵ de democracia indireta²⁶.

Além do quesito participação, outra diferença entre as democracias antigas e as democracias modernas é o conceito de povo. O povo, na Antiguidade, se auto afirmava enquanto entidade coletiva e era naturalmente presumido dos laços comunitários, não se confundindo com a simples soma dos indivíduos que compunham a comunidade²⁷. No Medievo, o povo era originário de uma ordem previamente dada e, da mesma forma que na Antiguidade, não era reduzido ao montante da reunião de indivíduos abstratamente considerados. A identidade do indivíduo na Idade Medieval era resultado dos seus laços comunitários e hierárquicos. Na Modernidade, com a revolução antropológica e a introdução do paradigma

²⁴ *Ibidem*. Páginas 36 e 37.

²⁵ Bernard Manin oferece outra compreensão sobre a inclusão da representação frente ao regime democrático. Manin ressalta que, para Madison, a forma de governo representativa não era necessária devido a impossibilidade de reunião de toda a população dos grandes Estados para decidir a respeito de todas as questões da sociedade. Pelo contrário, a representatividade era vista como uma técnica superior de governo, responsável por refinar e ampliar a opinião pública. Os representantes eleitos pelos cidadãos seriam detentores de uma maior sabedoria, patriotismo e amor pela justiça que os permitiria identificar o verdadeiro interesse do país e resistir a interesses efêmeros e parciais. Nessas circunstâncias, a vontade pública formulada pelos representantes do povo é mais condizente com o bem público do que se a vontade pública tivesse sido formulada diretamente pelo povo. MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Chicago: Universidad de Chicago. Versão digital.

²⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Volume 2. *Op cit*. Páginas 36 e 37.

²⁷ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Página 212.

jusnaturalista, o povo é resultado da soma das pessoas individualmente consideradas como detentoras de direitos²⁸. Dessa forma, o paradigma *jusnaturalista* permite, ao utilizar a ideia fictícia do estado de natureza, romper as relações anteriormente obrigatórias entre indivíduo e corpo e entre indivíduo e hierarquias, presente no período anterior medieval, transformando os sujeitos modernos em sujeitos livres e iguais, detentores dos mesmos direitos fundamentais. Assim, a fundação da ordem política é construída a partir da decisão desses sujeitos livres e iguais, por meio de sua anuência no contrato social²⁹.

Reforçando a tradição romano-medieval da soberania popular, as teorias contratualistas³⁰ contribuíram com a consolidação da distinção entre a titularidade do poder, que seria do povo, e o seu exercício, que seria designado aos representantes³¹, consolidando dessa forma a democracia representativa como a forma de governo da Modernidade. As quatro características fundamentais do governo representativo que, de acordo com Manin, permaneceram desde suas origens são: i) os governantes são eleitos pelos governados em intervalos regulares de tempo; ii) os governantes conservam certa independência em relação aos governados em suas ações políticas; iii) a existência de liberdade de opinião pública; iv) as decisões coletivas são formadas em um espaço de discussão³².

Quanto aos governantes serem eleitos pelos governados em intervalos regulares de tempo, deve-se destacar que não há representação política sem a escolha dos governantes pelo povo. O procedimento adotado para a formalização dessa escolha são as eleições, que por serem periódicas, além de possibilitarem a escolha dos governantes, permite também a renovação dos mesmos. Essa característica no plano ideal democrático é essencial ao governo representativo, pois também proporciona um certo controle por parte do povo quanto às ações dos

²⁸ *Ibidem*. Página 214.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Deve-se excluir o posicionamento do teórico contratualista Jean-Jacques Rousseau. Para ele, “rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá”, “tão perfeito governo não convém aos homens”, uma vez que não é natural um grande número de pessoas governar e a minoria ser governada. Mesmo que devido a impossibilidade prática de reunião do povo a todo momento a fim de gerenciar os negócios públicos, a adoção de formas representativas mudaria a forma de administração democrática. Dessa forma, Rousseau retoma os ideais da democracia direta como a verdadeira democracia, em que há ampla participação do povo, mesmo reconhecendo a dificuldade de sua aplicabilidade em um Estado-Nação. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Edição digital Ridoendo Castigat Mores. Disponível no site: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Página 94.

³¹ BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Op cit*. Página 321.

³² MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. Op cit*.

governantes. Uma vez que essas ações não sejam aprovadas pelo povo, elas serão rejeitadas durante o período eleitoral, seja pela impossibilidade de continuidade do governante em seu cargo, seja pela eleição de outro candidato para tomar o lugar do governante. Ainda, Manin ressalta que as eleições não selecionam especialistas, mas transformam os candidatos em governantes especialistas que dedicarão todo seu tempo e energia ao governo durante o período de seu mandato³³.

A segunda característica fundamental do governo representativo sobre a autonomia do governante em relação aos governados refere-se a decisão democrática de acatar a representatividade desde que ela não seja impositiva. Ou seja, como afirma Manin, os governantes possuem independência em suas ações enquanto governantes, não estando vinculados diretamente à vontade dos seus eleitores³⁴. Essa característica permite que os representantes políticos atuem de maneira mais livre durante o mandato, sem que suas ações estejam totalmente vinculadas ao disposto no processo eleitoral. Logo, os eleitores ao elegerem os seus representantes não estando elegendo uma pessoa que irá realizar ações previamente acordadas, mas alguém que avaliará as situações no momento da decisão e optará por aquela opção que será a melhor para o Estado de maneira geral e não somente o melhor aos seus eleitores, pois o representante político é o representante de toda a nação e não apenas daqueles que votaram nele.

A terceira característica é a existência da liberdade de opinião pública. Em sistemas democráticos representativos é indispensável que os governados possam manifestar sua opinião política de maneira livre, sem sofrer controle por parte dos governados. Essa característica possui dois desdobramentos. O primeiro deles é a consagração do princípio da publicidade dos atos públicos nas democracias representativas, em que as informações acerca do governo deverão estar disponíveis para o acesso do povo. O segundo desdobramento se refere a liberdade que o povo detém de expressar sua opinião política, seja pela liberdade de reunião, de petição ou apenas pela demonstração de seu contentamento ou descontentamento com determinada política através de atos orais ou escritos³⁵. A liberdade de opinião pública permite, portanto, um controle por parte do povo quanto às ações dos governantes,

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

seja pela exigência de publicidade dos atos, seja pela demonstração de sua concordância ou não com determinada atitude do governo.

A última característica dos governos representativos (as decisões coletivas são formadas em um espaço de discussão) garante que haja, previamente às decisões públicas, ampla discussão. Manin³⁶ salienta que o governo representativo foi estruturado e justificado com base nessa característica, ou seja, como um sistema político em que uma Assembleia formada por uma pluralidade diversificada de indivíduos eleitos pelo povo discutiria os diferentes pontos de vista do mesmo assunto e chegaria a um consenso quanto a melhor decisão para a coletividade.

Como já dito anteriormente, toda essa estrutura do governo representativo foi estruturada para adequar a democracia, enquanto governo do povo, com a realidade dos grandes Estados Nacionais em formação nos séculos XVIII e XIX. Assim, foi criado um regime em que o povo é o titular do poder soberano do Estado, mas devido a impossibilidade prática de seu exercício de maneira direta, ele o exerce indiretamente mediante a eleição de representantes que tratarão dos assuntos do Estado. Contudo, se o representante não deve seguir exatamente a vontade de seus eleitores, mas atuar em benefício do interesse da coletividade, qual é o papel exatamente do povo na estrutura representativa de governo?

Para Manin, o povo no governo representativo tem atuação semelhante à de um juiz³⁷. O autor destaca que, por mais que as eleições não garantam similitude entre os representados e seus representantes, uma vez que não há vinculação direta das ações do governante a vontade do eleitor e não há uma representação perfeita da diversidade da sociedade (dos diferentes posicionamentos políticos, das diversas classes sociais, das centenas de profissões etc), há a garantia de que os candidatos, por mais diferentes que sejam de seus eleitores, serão avaliados pelo povo e apenas aqueles julgados positivamente chegarão e permanecerão no governo. Dessa forma, por mais que os governantes não sigam precisamente a vontade pública, não podem ignorá-la completamente, a fim de receberem uma avaliação positiva pela população e permanecerem no governo. Além disso, o povo julga ações já efetivadas pelos governantes, seja por meio das eleições seja por meio de outra forma de manifestação de sua opinião, em que já se produziram, pelo menos em parte, consequências políticas. Ou seja, o povo tem uma atuação após o acontecimento dos fatos,

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

novamente semelhante a um juiz. Manin conclui, assim, que “la democracia representativa no es un régimen en el que la colectividad se autogobierna, sino un sistema em el que todo lo que corresponde al gobierno está sometido al tribunal colectivo”³⁸.

Desse modo, a noção de democracia representativa como a única compatível com o Estado-Nacional, de vertente liberal³⁹, foi se desenvolvendo ao longo dos séculos XVIII e XIX. Essa primeira fase da democracia representativa é identificada por Manin e ressaltada por María Antonia Martínez como a fase parlamentarista do governo representativo. Tratava-se de uma época em que o sufrágio ainda era censitário, existindo uma série de requisitos que limitavam tanto o ato de votar quanto o de ser votado. A organização dos partidos políticos também era incipiente e instável, em que sua maior atuação se concentrava nos períodos eleitorais. Os partidos ainda não transmitiam uma vontade política formada fora do Parlamento, tão pouco tinham por objetivo aplicar um programa político elaborado anteriormente. O Parlamento era o órgão que se situava no centro do sistema político enquanto um espaço de discussão, convencimento, formação de opinião e deliberação⁴⁰.

2.1.4 Democracia Procedimental e Democracia de Partido

Com a ampliação progressiva do sufrágio culminando no sufrágio universal no final do século XIX e século XX, há uma profunda modificação no sistema representativo democrático⁴¹. A ampliação do sufrágio impõe a necessidade de mobilização de uma maior quantidade de pessoas de diferentes origens e convicções ao sistema político. Em teoria, a escolha dos representantes políticos era descrita como a soma de decisões individuais. Contudo, a realidade era muito mais complexa.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Inclusive, Norberto Bobbio afirma, em seu livro *O futuro da democracia*, que o “Estado Liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do Estado Democrático”, uma vez que para o correto exercício da democracia é necessária a garantia de algumas liberdades, como a liberdade de pensamento e de reunião. Outrossim, para a garantir a existência e a permanência das liberdades fundamentais individuais, atributos do Estado Liberal, também é necessário o Estado Democrático. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Página 20. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Op cit*. Página 323.

⁴⁰ MARTÍNEZ, María Antonia. *La representación política y la calidad de la democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F. Página 663.

⁴¹ *Ibidem*. Página 664.

Conforme ressaltado por Pietro Costa acerca desse novo momento social “a sociedade era uma galáxia de instituições, grupos, coalizões (de homens, ideias, interesses) que de mil modos influía (na substância se não na forma) sobre as instituições de governo”⁴².

A fim de atender essa nova realidade, os partidos políticos passam por uma reformulação, adotando uma estrutura interna organizada e estável, e assumem o papel de orientação dos eleitores, visando a captação de votos. Esse novo papel dos partidos modifica as características da representação política, uma vez que a competição eleitoral passa a girar em torno dos programas dos partidos políticos e os eleitores começam a se identificar com a ideologia de grupos ou de entidades de classes. Esse fenômeno é denominado por Bernard Manin, em 1995, como a “democracia de partidos”⁴³, pois é caracterizado pela forte presença de partidos sólidos e bem articulados que submetem programas de governo ao juízo do eleitorado.

Essa estruturação partidária também gerou consequências no funcionamento da deliberação parlamentar. Como já descrito anteriormente, no início dos governos representativos, não havia formação prévia de programas políticos a serem defendidos no Parlamento. O Parlamento era caracterizado como um espaço de discussão e convencimento, em que o parlamentar formava sua opinião e voto, e somente depois deliberava acerca de qual medida deveria ser adotada. Com o fortalecimento dos partidos políticos, os programas de governo são elaborados anteriormente à própria eleição dos representantes, dentro dos próprios partidos. A formação de opinião e de voto do parlamentar é formada, portanto, anteriormente à discussão e deliberação do próprio Parlamento.

María Martínez destaca que a principal consequência dessa democracia de partidos é o desmembramento do mandato representativo em dois mandatos. Além do mandato representativo que relaciona os representantes aos seus eleitores, há o mandato imperativo que é construído entre os representantes eleitos e os seus partidos. Nesse mandato imperativo, é estabelecida a fidelidade de atuação no cargo

⁴² COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op cit. Página 254.

⁴³ Expressão constante em MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n. 29, out, 1995.

político⁴⁴, de acordo com o que já foi estabelecido nas discussões internas do partido e no programa de governo partidário.

Pietro Costa chama atenção para outro efeito dessa transformação da democracia representativa em uma democracia de partidos, o da elitização da política. Segundo ele, o sufrágio universal representa não apenas

A vitória de uma longa luta pelos direitos, pela igualdade, pelo reconhecimento, mas é, ao mesmo tempo, também o fruto de uma estratégia das classes dirigentes, inspirada na tentativa de conter o conflito, apoiando-se na integração das massas. É o aumento quantitativo do número dos votantes, no âmbito de um esquema representativo aparentemente intacto, mas é, na realidade, a premissa de importantes mudanças no funcionamento do sistema, que giram em torno da nova função do partido. É o partido que se deve observar para a seleção da elite, uma vez que a seleção confiada à propriedade, à preeminência social, à condição de 'notável', já não tem vez.⁴⁵

Ou seja, apesar de o sistema político, com o sufrágio universal, aparentar ser o governo que contempla todo o povo, ele apenas reproduz a realidade anterior ao próprio sufrágio universal, em que apenas uma elite detinha acesso aos cargos públicos.

Costa ainda salienta o disposto na obra "The American Commonwealth", de 1888, de James Bryce, que, analisando o sistema político norte-americano, constata que o papel dos partidos políticos é a mobilização das massas populacionais, que se deixadas abandonadas a si mesmas ficariam inertes, em prol de determinado candidato já previamente definido pela cúpula partidária⁴⁶. Com a institucionalização e fortalecimento dos partidos políticos não se abre à população de maneira geral o acesso aos cargos políticos, somente os políticos profissionais realmente tem acesso e possibilidade de alcançar uma possível candidatura. Segundo Pietro Costa

Em aparência, portanto, o partido é somente uma atualização institucional da antiga máxima: os muitos escolhem os poucos que deverão governar. O ponto é, porém, que a realidade contrasta com a aparência: o partido é um exército organizado e disciplinado pelo grupo restrito dos políticos de profissão. A aparência é uma massa que escolhe os próprios líderes; a realidade é o predomínio de uma minoria que manobra eficazmente aquela máquina de guerra (não sangrenta) que é o partido, e obtém, em seu interior, o consenso necessário para a própria investidura.⁴⁷

E é nesse sentido que se inicia uma série de críticas, já no final do século XIX, à democracia representativa, denunciando a distância entre o ideal democrático do

⁴⁴ MARTÍNEZ, María Antonia. *La representación política y la calidad de la democracia*. Op cit. Página 664.

⁴⁵ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op cit. Páginas 261 e 262.

⁴⁶ *Ibidem*. Página 268.

⁴⁷ *Ibidem*. Página 269.

governo do povo e a realidade da dominação do sistema político pelas elites. Conforme ressalta Doacir Quadros, os elitistas clássicos se utilizavam da teoria da psicologia de massas de Gustave Le Bon, em que não se poderia conferir um pensamento racional às massas populacionais, para criticar a suposta igualdade de participação do processo democrático.⁴⁸ Segundo Costa, na tese de Mosca, um dos principais teóricos do elitismo, a política nunca foi conduzida pela vontade das massas, sempre houve um monopólio do poder pela minoria, constituída como governantes, em detrimento da maioria, os governados. A maioria sequer seleciona a minoria que a governará, a candidatura é resultado de uma minoria organizada em partidos políticos que se impõe a maioria populacional⁴⁹.

O traço da democracia representativa como um governo de elites e não do povo, é fortalecido ainda mais por Joseph A. Schumpeter, em 1942, na sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Para Schumpeter, o método democrático clássico do século XVIII é caracterizado como “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”⁵⁰. Em seguida, o autor relata algumas dificuldades quanto a aplicabilidade desse conceito e propõe um novo conceito para democracia⁵¹.

Primeiramente, o referido autor observa que cada indivíduo apresenta uma diferente noção do que é bem comum. Portanto, a união das vontades do povo em torno de um bem comum unívoco não é possível⁵². Em segundo lugar, mesmo que se admitisse uma definição de bem comum suficientemente delineada, não haveria aplicação de soluções únicas para todos os casos individuais. Por exemplo, a saúde é um bem comum desejado por todos. Contudo, mesmo assim existirão diferentes posições quanto a aplicabilidade de alguns dos procedimentos de saúde, como a vasectomia ou a vacinação⁵³. Consequentemente, em terceiro lugar, há o

⁴⁸ QUADROS, Doacir Gonçalves de. *Teoria da Democracia: Da Participação Política a Método para Seleção de Governo*. In: SOUZA, André Peixoto de (org). *Estado, Poder e Jurisdição*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2015. Página 93.

⁴⁹ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. *Op cit.* Páginas 270 e 271.

⁵⁰ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1961. Versão digital. Página 300.

⁵¹ *Ibidem*. Páginas 300 a 320.

⁵² *Ibidem*. Página 301.

⁵³ *Ibidem*. Página 302.

esvaziamento da ideia de vontade do povo, uma vez que não há “um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos”⁵⁴.

Schumpeter destaca que

Ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do *indivíduo* uma independência e qualidade racional que são absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão *per se* é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de *slogans* e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão. Por último, baseada nessa vontade definida e nesses fatos comprovados, uma conclusão clara e *imediate* quanto a fatos particulares teria de ser alcançada de acordo com as regras de inferência lógica e com grau tão grande de eficiência geral, além disso, que a opinião de um homem poderia ser considerada, sem absurdo evidente, aproximadamente tão boa como a de qualquer outro homem. Tudo isso o cidadão modelo teria de ficar sozinho e independentemente de pressão de grupos e da propaganda, pois vontades e inferências impostas ao eleitorado evidentemente não podem ser aceitas como condições últimas do processo democrático⁵⁵.

Dessa forma, Schumpeter, de maneira semelhante aos teóricos elitistas, defende que não se deve atribuir racionalidade às decisões do povo no processo democrático. Para ele, não há vontade racional nas escolhas dos eleitores. Os eleitores optam pelos candidatos sem realizarem uma reflexão coerente e lógica acerca de sua decisão. Além disso, os eleitores também estão submetidos à pressão de grupos de interesse e de intensa propaganda, o que impede ainda mais uma decisão racional. Logo, para Schumpeter, o povo não é o responsável pelas decisões no sistema político democrático.

Schumpeter considera, ainda, que mesmo se as decisões dos cidadãos fossem independentes e racionais não seria possível afirmar precisamente que elas representam a vontade do povo, uma vez que as vontades individuais são muito diversificadas na sociedade⁵⁶. Portanto, para Schumpeter, o modelo democrático do século XVIII, denominado por ele de clássico, é um “sistema ideal de coisas”⁵⁷, que se ajusta corretamente apenas a sociedades pequenas e primitivas. Assim, ele propõe outro conceito: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Ibidem.* Página 305.

⁵⁷ *Ibidem.* Página 318.

competitiva pelos votos do eleitor”⁵⁸. Logo, na definição de Schumpeter, o povo não governa “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”⁵⁹, em que a escolha será decidida mediante “a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado”⁶⁰.

Com essa definição, segundo Carole Pateman, Schumpeter contradiz a teoria democrática clássica, a qual é centralizada na noção de democracia como meio e fim social. Para Schumpeter, a democracia é método político dissociado de ideais e fins⁶¹, como o objetivo final do bem comum⁶². Esse conceito de método democrático inicia uma nova visão, o da democracia enquanto procedimento, e será adotado quase universalmente pelos teóricos recentes da democracia⁶³.

No entanto, essa visão procedimentalista da democracia contribuiu para diminuir ainda mais a participação popular nos processos democráticos, fortalecendo a apatia política. Conforme observa Norberto Bobbio, a apatia política, identificada como o desinteresse pelas questões políticas que estão sendo discutidas nos órgãos representativos, chega a atingir até 50% da população votante em algumas democracias consolidadas. Ainda, a apatia política geralmente vem acompanhada de uma ampliação dos votos clientelistas, em que o apoio político é fornecido em troca de favores pessoais, em detrimento do voto consciente e informado sobre os candidatos⁶⁴.

É por essa razão que Boaventura de Sousa Santos afirma que com a redução progressiva das diferentes formas alternativas de democracias “perdemos a ‘demodiversidade’”⁶⁵. Segundo Santos, atualmente, prevalece a democracia liberal representativa do tipo procedimental, em que a aplicação do método define o Estado como democrático ou não, diversamente da adoção de uma ideologia democrática. Para Carole Pateman, a teoria da democracia contemporânea perdeu o ideal da ampla participação⁶⁶.

⁵⁸ *Ibidem*. Página 321.

⁵⁹ *Ibidem*. Página 339.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Página 12.

⁶² SCHUMPETER, Joseph A. *Op cit*. Página 322.

⁶³ PATEMAN, Carole. *Op cit*. Página 14.

⁶⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. *Op cit*. Páginas 31 a 33.

⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007. Página 87.

⁶⁶ PATEMAN, Carole. *Op cit*. Página 146.

Conclui-se, portanto, que a democracia apresentou diversas concepções ao longo da história da humanidade e ainda apresenta uma riqueza de detalhes em cada local que é aplicada. No entanto, prevalece um conceito amplo que permite abranger todas essas especificações - o de democracia procedimental. A democracia, o Estado Democrático Contemporâneo, é vista, dessa forma, como a aplicação de uma série de procedimentos que possibilita a escolha dos representantes que governarão o Estado em uma luta competitiva por votos.

Após a reflexão acerca do Estado Democrático, e mais especificamente da democracia representativa, é necessário compreender as características do Estado Constitucional e sua associação com o Estado Democrático. Apenas após o entendimento dessas duas concepções de Estado e sua dinamicidade será possível avaliar se há, de fato, uma ampliação da atuação do Poder Judiciário no Estado Contemporâneo.

2.2 Constituição: a necessidade de uma lei fundamental

Após a reflexão sobre o Estado Democrático e as acepções de democracia, é preciso analisar também o Estado Constitucional para uma melhor compreensão da organização política do Estado Brasileiro enquanto uma Democracia Constitucional. O Estado Constitucional é assim denominado devido a sua estruturação em torno da Constituição. A Constituição, por sua vez, é um conjunto de normas, escritas ou não, que estabelecem a organização política e legal de um Estado. A Constituição, e o Estado Constitucional por consequência, também apresentou diversas características ao longo da sua existência, as quais serão abordadas a seguir de acordo com a perspectiva jurídica.

2.2.1 A Constituição na Antiguidade

Da mesma forma que a noção de democracia, a ideia de Constituição remete a tempos antigos e passou por profundas transformações ao longo do desenvolvimento da história da humanidade. Contudo, antes de adentrarmos ao conceito de Constituição, é importante ressaltar que a forma de governo na Antiguidade era um sistema de organização e controle social que tinha por objetivo a unidade coletiva e o equilíbrio entre os diversos componentes da sociedade e o poder

público, sem qualquer vinculação com as ideias de soberania e Estado⁶⁷. Tais conceitos somente serão desenvolvidos na Idade Moderna.

Quanto ao conceito de Constituição na Antiguidade, Fioravanti destaca que a concepção aristotélica de *politia*⁶⁸ pode ser traduzida como a ideia de Constituição⁶⁹. Como visto na seção anterior, Aristóteles defende que o bom governo da maioria é denominado *politia* e não democracia. A democracia não era vista pelo teórico grego, no livro “A política”, como uma forma de governo desejável, por privilegiar a maioria da população, constituída por pobres, em detrimento da minoria, constituída pelos ricos. Além disso, a democracia era vista como uma forma de governo instável, anárquica e tirânica, em que a noção de igualdade é estendida ao ponto de prejudicar a parcela minoritária da população. Já a *politia*, por sua vez, seria segundo Aristóteles um governo da maioria, formada pela união dos ricos com os pobres e que daria uma forma estável de governo, na qual as decisões, apesar de serem tomadas pela maioria, eram combinadas com elementos de moderação dos conflitos sociais, alcançando, dessa forma, a união das diferentes parcelas da sociedade. Essa forma de governo da *politia*, que garante a característica de estabilidade e união social, é traduzida por Fioravanti como Constituição. Nas palavras do autor:

Sia Platone che Aristotele, e specialmente il secondo, contrappongono infatti con nettezza quel regime politico che è nato da un'instaurazione violenta, e che come tale finisce fatalmente per degenerare nella tirannide, al regime politico che al contrario è stabilmente dotato di costituzione, perché frutto fino dalle sue origini di una composizione equa e ragionevole delle tendenze e degli interessi presenti nella società. Aristotele dà perfino un nome a questo regime, che è *politia*. È su questa base che inizia a prendere forma *la costituzione degli antichi*, cui daranno un contributo rilevante, per quanto ripreso in larga misura dai greci, anche i romani.⁷⁰

Quanto a doutrina da Constituição de Políbio, Fioravanti observa a importância do equilíbrio entre os poderes. Políbio destaca o papel da magistratura e a importância da contraposição das decisões, mesmo nas decisões deliberativas. Dessa forma, Políbio retira o centro da teoria da Constituição da virtude dos cidadãos e o realoca na necessidade de limitação dos governantes e de equilíbrio dos poderes de maneira geral⁷¹.

⁶⁷ FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 2008. Páginas 12 e 13.

⁶⁸ Fioravanti também afirma que a *res publica* de Cícero também apresentava características de constituição, visando um projeto de conciliação social e política. *Ibidem*. Páginas 24 e 25.

⁶⁹ *Ibidem*. Páginas 14 e 15.

⁷⁰ *Ibidem*. Página 20. Destaques no original.

⁷¹ *Ibidem*. Páginas 21 e 22.

Contudo, essa noção incipiente de limitação do poder de Políbio não deve ser confundida com o conceito moderno de divisão de poderes. Na Antiguidade não há nenhum poder soberano a ser regulado, assim como a Constituição não é uma norma fundamental garantidora do Estado, do direito e da separação de poderes. A Constituição na Antiguidade é pensada como um grande projeto de conciliação social e de unificação política devido o declínio da *polis* grega⁷².

2.2.2 A Constituição no Medievo

Vários temas na Idade Medieval eram fortemente influenciados pela religião e pela crença em uma existência natural e superior que determinava o destino dos homens. Nesse sentido, a autoridade política do monarca era legitimada devido o seu vínculo com Deus e a sociedade era organizada hierarquicamente devido a ordem natural das coisas. Com o tema Constituição não poderia ser diferente, ela também deveria se sujeitar a este direito natural anterior, devendo apenas replicar as normas já estabelecidas naturalmente⁷³.

Fioravanti destaca as duas principais características da Constituição medieval, são elas: i) a preocupação com a limitação do poder público e ii) a tutela a uma rigorosa ordem jurídica dada. A preocupação com a limitação do poder público se deve a forte influência das teorias clássicas da Antiguidade no pensamento do Medievo, sobretudo os textos de Aristóteles que serão retomados por Tomás de Aquino. Dessa forma, assim como no período da Antiguidade, a Constituição no período medieval também é pensada contra a tirania e a concentração do poder. Contudo, diferentemente do período anterior que buscava uma ordem política ideal, a Constituição no período medieval pressupõe uma ordem jurídica natural e teocrática, daí a segunda característica da Constituição medieval, a procura pela tutela a uma ordem jurídica previamente dada pela natureza das coisas.

Destaca-se que é no período do medievo que a Constituição começa a fazer parte do campo do direito, por meio da discussão social dos limites do poder e da necessidade de regulamentos, pactos e acordos, sobretudo na seara comercial,

⁷² *Ibidem*. Páginas 24 e 25. Assim como a *res publica* de Cícero apresenta uma constituição como solução de conciliação política e social diante do declínio da república romana.

⁷³ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999. 2ª ed. rev. e ampl. Páginas 7 a 9.

diferente da Antiguidade, em que a discussão acerca da Constituição pertencia exclusivamente ao campo político e da moral⁷⁴.

Outra característica deste período é que a supremacia da comunidade política é identificada como a supremacia do monarca, não de forma autônoma, mas pelo fato do rei representar a ordem e a organização daquela comunidade. O rei representa parte orgânica essencial à inteireza daquela sociedade em que todos eram representados pelo seu hierárquico papel social. Dessa forma, o direito e a Constituição, também eram identificados com a prerrogativa do monarca. Diferente do período moderno, como veremos a seguir, em que o político está associado a ideia de uma sociedade de indivíduos, no Medieval é impensável uma comunidade política sem um monarca que detenha o poder de autoridade política⁷⁵. No entanto, isso não significava que o rei apresentava um poder totalmente sem limites, afinal, a tirania era uma das preocupações da Constituição Medieval herdada da Antiguidade. Se o monarca se tornasse tirano, a população poderia exercer seu direito de resistência⁷⁶.

2.2.3 A Constituição na Modernidade

Para os teóricos da Modernidade, a Constituição medieval trazia como norte o respeito a uma ordem previamente dada e a tutela de diferentes contratos e situações conforme a pluralidade das relações sociais e, portanto, produziria apenas desordem, anarquia e guerra. Dessa forma, contrapondo-se a Constituição na concepção do período medieval, na Modernidade a Constituição é calcada na ideia de soberania e de ordenação do poder. Só há Constituição se houver soberania e o constitucionalismo⁷⁷ foi o movimento intelectual que defendeu a necessidade da existência do poder soberano, mas com limites e garantias⁷⁸.

⁷⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.* Páginas 31 a 40.

⁷⁵ *Ibidem.* Páginas 41 a 51.

⁷⁶ *Ibidem.* Páginas 36 e 37.

⁷⁷ Em termos abrangentes, constitucionalismo se refere a uma técnica jurídica na qual os cidadãos têm os seus direitos individuais assegurados e garantidos, inclusive das ingerências do próprio Estado. A técnica utilizada varia conforme o contexto histórico e a forma de governo de cada Estado. As técnicas mais comumente empregadas são a separação de poderes e o federalismo, que tem por finalidade dividir o poder entre diferentes instituições do Estado e evitar a concentração e o abuso do poder político. Seus principais pensadores foram: Montesquieu, Kant e Benjamin Constant. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Constitucionalismo. Páginas 246 a 258.

⁷⁸ *Ibidem.* Páginas 79 a 86.

A classificação do poder do rei também se altera nesse período⁷⁹, apesar de ainda possuir características semelhantes à teoria do poder absoluto desenvolvida no final do Medievo. O rei não é mais considerado a autoridade política por ser o titular de um múltiplo e vasto poder, mas porque é o titular do poder soberano, que é i) perpétuo; ii) originário e iii) absoluto. O poder do Rei é perpétuo pois possui seu limite de duração no tempo de duração da vida do rei. O poder do Rei é originário pois o poder soberano do monarca não é derivado de outro poder nem tampouco é delegável a outra autoridade. Por fim, o poder do Rei é absoluto por ser indivisível. Além disso, o poder do soberano possuía dois limites. O primeiro se referia a diferenciação entre rei e coroa, impossibilitando a mudança das normas de sucessão ao trono e a alienação dos bens públicos. O segundo se tratava da existência de um direito que amparava as relações privadas e estava ancorado na tutela das coisas e dos bens e que não poderia ser alterado pela vontade do monarca. Logo, o poder soberano real se referia basicamente ao poder de ditar e anular as leis, de declarar a guerra e a paz, de decidir em última instância controvérsias entre os súditos, de nomear magistrados e de impor tributos⁸⁰.

Um dos objetivos a se atingir com a Constituição na Modernidade e que também esteve presente no constitucionalismo era a limitação do poder do governante, uma vez que um bom regime político era aquele dotado de uma Constituição que criava uma situação de equilíbrio do poder soberano⁸¹. No bojo desta preocupação se desenvolveu a teoria da separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, em que se tem como principal teórico Montesquieu. Para Montesquieu

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a

⁷⁹ Ressalta-se que o Estado na Modernidade poderia assumir três formas: a monárquica, em que o poder soberano é de titularidade do rei, a aristocrática, em que a titularidade do poder soberano está nas mãos de determinado e restrito grupo de pessoas e, por fim, a democrática, em que a titularidade do poder soberano está em uma assembleia que representa a maioria da população. Quando o Estado estava organizado de forma democrática o poder soberano era artificial, uma vez que a soberania era resultado da somatória geral das vontades dos indivíduos. Mas não se tratava da soma de qualquer vontade individual, mas de um tipo particular de vontade suficientemente forte a ponto de instituir o poder comum soberano e manter a sua integridade. FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.* Páginas 75 a 79.

⁸⁰ *Ibidem.* Páginas 72 a 75.

⁸¹ *Ibidem.* Página 96.

este último poder de julgar e ao outro simplesmente de poder executivo do Estado.⁸²

Montesquieu ressalta que a garantia da liberdade política do cidadão, outra preocupação do constitucionalismo, só estará de fato garantida quando a estrutura do governo permita que um cidadão não tem razão para temer outro cidadão. Segundo o autor, quando a mesma pessoa ou o mesmo conjunto de pessoas reúne o poder do legislativo e do executivo não existe tal liberdade, uma vez que essa pessoa ou conjunto de pessoas poderá editar leis tirânicas a fim de executá-las tiranicamente. Da mesma forma, não há liberdade quando o poder judiciário não está separado dos poderes legislativo e executivo, pois “se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor⁸³”.

Fioravanti salienta ainda que as Revoluções Americana e Francesa desencadeadas durante o século XVIII representaram um momento decisivo na história do constitucionalismo, pois propuseram o novo conceito de poder constituinte e permitiram a associação entre a ideia de soberania e a de Constituição. O poder constituinte era uma expressão incontestável da soberania do povo que, por meio do seu exercício, pretendia criar uma nova forma política. Segundo Fioravanti, o constitucionalismo tinha por objetivo estabilizar a forma política da maneira mais equilibrada possível e evitar a desordem, a anarquia e a guerra, típicas de períodos revolucionários. Contudo, diferentemente dos períodos históricos anteriores, esse poder constituinte nascido nas Revoluções Burguesas se caracterizava por uma vontade soberana que buscava o estabelecimento de uma nova ordem política estável. Ou seja, o poder constituinte desejava criar uma nova ordem política, mas apenas criar essa nova ordem política dessa vez e estabilizá-la ao longo do tempo e para isso era preciso uma Constituição. Dessa forma, há uma confluência entre soberania popular e Constituição⁸⁴.

Quanto ao pensamento jurídico na época, Barboza ressalta ainda que, na Revolução Francesa, diferentemente da Revolução Americana, houve uma forte preocupação em limitação ao Poder Judiciário, uma vez que os membros do Judiciário eram da aristocracia e tradicionalmente decidiam a favor do Rei e não da população

⁸² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Páginas 167 e 168.

⁸³ *Ibidem*. Página 168.

⁸⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit*. Páginas 101 e 102.

em geral. Essa preocupação inclusive refletiu na teoria da separação de poderes de Montesquieu, resultando em um Judiciário que deveria se limitar a ser “a boca da lei” e em um Legislativo fortalecido sob a égide do Princípio da Legalidade⁸⁵.

Não tratarei em detalhes das minúcias de cada uma das Revoluções Burguesas, apenas de seu produto final que é o estabelecimento do Estado Legal de Direito⁸⁶. O Estado Legal de Direito concilia a tradição do constitucionalismo e da soberania popular por meio da união dos valores do constitucionalismo e da democracia⁸⁷. O constitucionalismo sem a democracia produziria um poder absoluto nas mãos dos governantes, sejam reis ou grupos aristocráticos, e a democracia sem o constitucionalismo tenderia a concentrar o poder apenas na assembleia dos representantes do povo. Entretanto, a união entre a democracia e uma constituição que garantisse a separação e limitação dos poderes traria o equilíbrio desejado. Nesse modelo, o Estado ainda manteria sua unidade política e manteria a soberania do poder no povo por meio da representação política⁸⁸.

É importante ressaltar que a Constituição adotada pelo Estado Legal de Direito, nos séculos XVIII e XIX, ainda era uma Constituição centrada na ordenação do Estado, no estabelecimento dos governantes e na separação de poderes. Em comparação com a Constituição que será adotada posteriormente no modelo do Estado Constitucional, no século XX, as características predominantes da Constituição relativa ao Estado Legal de Direito se mostrava bastante limitada à normatização da forma de governo e do estabelecimento de procedimentos de definição dos governantes, não havendo qualquer preocupação com o bem-estar da população. Pelo contrário, mostrava-se como uma Constituição que se limita a esfera da definição da forma de governo do Estado e não abordava nenhuma questão relativa ao direito das pessoas em sua vida privada. Dessa forma, as legislações específicas de direito civil, comercial, penal, trabalhista, entre outras, assumem a centralidade na normatização das relações privadas. É devido a essa característica que este modelo estatal é denominado Estado Legal de Direito, pois as leis são as instituições centrais no mundo jurídico e não a Constituição.

⁸⁵ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Op cit.* Páginas 69 a 71.

⁸⁶ Também denominado Estado de Direito, Estado Nacional de Direito ou Estado Liberal.

⁸⁷ Democracia como forma de governo em que o titular do poder político é o povo e o exercício desse poder político se dá pelos representantes políticos escolhidos pela população em um processo eleitoral. Este tema foi trabalhado na seção 2.1 deste trabalho.

⁸⁸ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.* Páginas 108 e 111.

2.2.4 Estado Constitucional

Quanto a nomenclatura “Estado Constitucional”, ressalto que alguns autores⁸⁹ se referem ao Estado Constitucional ou a centralização da Constituição neste novo modelo estatal com o termo neoconstitucionalismo, devido, a como vimos nas seções anteriores, a ideia de Constituição existir desde a Antiguidade e o movimento do constitucionalismo estar atrelado ao movimento constitucional da Modernidade. Dessa forma, esta nova localização da Constituição enquanto norma central e fundamental do Estado se referiria a um segundo movimento constitucionalista, daí a expressão neoconstitucionalismo, em que se retoma em um novo momento as ideias do constitucionalismo. Optei neste trabalho por trazer a nomenclatura Estado Constitucional e constitucionalismo por não acreditar que houve uma ruptura com o movimento constitucionalista anterior.

Maurizio Fioravanti⁹⁰ destaca que o Estado Constitucional foi uma das propostas de solução à crise do modelo do Estado Legal de Direito, assim como a retomada por alguns governos de ideais corporativistas⁹¹, cujo resultado foi a ascensão do totalitarismo⁹².

O Estado Legal de Direito é o modelo de Estado adotado majoritariamente pelos países, como a França e a Inglaterra, após as Revoluções Burguesas, nos séculos XVIII e XIX, e está firmado em uma ideia de dupla soberania. No âmbito

⁸⁹ Como BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, abr/jun, 2005.

⁹⁰ FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. Il contributo italiano alla storia del pensiero: diritto. Disponível em: http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-e-costituzione-l-esperienza-del-novecento_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/. Último acesso em 29/01/2017.

⁹¹ Segundo Ludovico Incisa, “o Corporativismo é uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações)”. Para isso, o corporativismo remove ou neutraliza os elementos de conflito em uma organização social, como a concorrência na economia, a luta de classes e as diferenças ideológicas, por meio da adoção de princípios de solidariedade orgânica. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Corporativismo. Páginas 287 a 291.

⁹² De acordo com Mario Stoppino, totalitarismo designa um modo extremo de fazer política, que mobiliza a sociedade como um todo e ao mesmo tempo retira a sua autonomia. O autor ainda faz ressalvas quanto ao uso dessa expressão para vários regimes políticos, em diferentes contextos históricos. Por exemplo, na Itália, a expressão Estado Totalitário é usada como contraposição ao Estado Liberal, caracterizando o Estado Fascista. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Totalitarismo. Página 1247 a 1259.

privado, teríamos a soberania do indivíduo, com a garantia do direito de propriedade e da liberdade negocial. Já na esfera pública, temos o Estado, detentor do poder normativo e do poder coercitivo, como a única instituição titular de soberania no espaço coletivo. Nesse modelo, portanto, a noção de coletividade estava associada ao pertencimento do indivíduo ao ente coletivo Estado e não a uma concepção de sociedade plural por si só⁹³.

Contudo, conforme destacado por Fioravanti, sempre houve uma certa inquietação quanto a distância entre essa construção abstrata da sociedade, firmada nos ideais burgueses de liberdade, propriedade e individualidade e estruturada por meio da Codificação e do Estado Legal de Direito, e a realidade social, em que se proliferava instituições de caráter associativo, cuja origem era a pluralidade das relações comunitárias, como por exemplo os sindicatos. Ou seja, havia um descompasso entre uma sociedade que se organizava coletivamente a partir das demandas da própria comunidade e uma construção abstrata de uma sociedade formada de indivíduos cujo ponto de intersecção coletiva estava centralizado na organização estatal⁹⁴.

As transformações econômicas no processo produtivo e na organização do trabalho, iniciadas no final do século XIX na Inglaterra e que posteriormente se proliferaram por toda Europa, assim como o desenvolvimento da sociedade de massa, intensificaram ainda mais esse descompasso existente entre a sociedade real e a sociedade abstrata da Codificação. A nova realidade emergente se formava a partir de uma pluralidade de instituições de caráter cooperativo organizadas a partir de grupos de mesmo interesse econômico, como sindicatos de operários, sindicatos patronais, associações comerciais, comunidades de agricultores, entre outras. É nesse momento, com a ampliação de outros espaços coletivos, que se principia um processo de questionamento do modelo estatal moderno firmado na existência de um único sujeito de direito individualista. A fim de atender a nova realidade em que a sociedade estava organizada, tem início um movimento de alterações nas codificações civilistas, como por exemplo, o surgimento das figuras do empresário e da empresa no direito comercial e o advento do contrato coletivo de trabalho na legislação trabalhista⁹⁵.

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

Citando o exemplo italiano⁹⁶, Fioravanti destaca que na Itália houve ainda a adoção da solução totalitária a essa crise do modelo estatal moderno, por meio da instauração, em 3 de abril de 1926, do governo fascista a partir, nomeadamente, da normatização corporativa das relações de trabalho. A proposta do governo fascista era articular o Estado conforme a lógica coletiva e associativa existente na realidade social, em detrimento da normatização individualista do modelo estatal anterior. Fioravanti ressalta que a adoção do governo corporativista reflete as profundas transformações que estavam ocorrendo na Europa no século XX, em que havia um problema dinâmico entre o Estado e as organizações sociais, entre o público e o privado, entre a política e a economia. A solução corporativista visava, portanto, resolver essas tensões sociais pela via de uma completa articulação pluralista da sociedade⁹⁷.

Além das normatizações coletivistas, outra solução proposta frente a essa crise do modelo do Estado Legal de Direito foi o Estado Constitucional. O Estado Constitucional surge com o objetivo de garantir a todo ser humano uma existência digna, em contraposição ao terror⁹⁸ proporcionado pelos Estados Totalitários⁹⁹, que, sob o argumento do primado da coletividade, cometeram verdadeiras atrocidades contra a vida humana ao desconsideraram completamente a esfera da individualidade das pessoas.

A doutrina do Estado Constitucional se desenvolve principalmente nas décadas de 30 e 40 do século XX e, diferentemente das normatizações corporativistas, pretende equilibrar a unidade do Estado, herdada do modelo moderno, a uma identidade coletiva comum. A nova Constituição traz a sociedade para dentro do texto normativo, não se limitando a disciplinar o sujeito de direito abstrato e individualista, como a Codificação oitocentista, e abrangendo também sujeitos de direito coletivos como a família, o sindicato e a cooperativa. Além disso, a nova

⁹⁶ Apesar da análise da formação do Estado Constitucional de Maurizio Fioravanti ter como ponto de partida a experiência italiana, ela é válida para descrever o processo de ascensão da Democracia Constitucional em toda a Europa, assim como pode ser utilizada como base para a compreensão das Democracias Constitucionais de maneira geral.

⁹⁷ FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. *Op cit.*

⁹⁸ Desconsideração por completo da individualidade e dos direitos individuais das pessoas, com graves violações a dignidade da pessoa humana. O maior exemplo foi o holocausto de judeus na Alemanha durante o regime nazista nos anos de 1930 a 1940.

⁹⁹ Os principais Estados Totalitários foram o Estado Nazista na Alemanha e o Estado Stalinista na Rússia. Também pode-se destacar o Estado Fascista, o qual é referenciado por Fioravanti. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Totalitarismo. Página 1247 a 1259.

Constituição aborda não apenas os valores individualistas da sociedade como a propriedade e a livre iniciativa econômica, mas, da mesma forma, trata de valores coletivos como a saúde, a assistência social e as relações de trabalho, diferentemente da Constituição de vertente liberal instituída após as Revoluções Burguesas, que se limitava a definir a forma de governo.

De acordo com Ferrajoli, no Estado Legal de Direito, temos o direito fundado em uma única e organizada fonte de direito: a lei. Trata-se do movimento juspositivista e codificador, em que se aplicava a norma formalmente válida, independente da justiça de seu conteúdo. O Estado Constitucional, por sua vez, subordina a lei à Constituição, criando mais uma estrutura de validade das normas jurídicas, representando o ápice do positivismo jurídico, em que se sujeita a própria lei a condições de validade ligadas ao plano da existência do próprio Estado e limitando o poder legislativo, antes absoluto no Estado Legal de Direito¹⁰⁰.

Além dessa nova estrutura de validade das leis, a Constituição também cria uma certa limitação a própria Democracia, impedindo que os poderes da maioria sejam absolutos¹⁰¹, assunto que será melhor detalhado na próxima seção deste trabalho.

2.3 Democracia Constitucional: o encontro e a convivência da Democracia com a Constituição

Democracia Constitucional é a denominação dada a associação do Estado Constitucional com o Estado Democrático, institutos já tratados nas seções anteriores. Contudo, o Estado Constitucional, ao retomar os valores democráticos, não poderia simplesmente adotar os princípios abstratos de liberdade e individualidade estabelecidos anteriormente pelo Estado Legal de Direito. Afinal foi a crise desses mesmos princípios que iniciou os movimentos corporativistas que resultaram nos governos totalitários¹⁰². Dessa forma, além de colocar a tutela da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado, o Estado Constitucional precisou ampliar a Democracia para além da igualdade de direitos políticos, abrangendo também todos

¹⁰⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de derecho*. **Revista Internacional de Filosofía Política**, n. 17 (2001). Páginas 31 a 45.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Tema tratado na seção anterior.

os direitos que proporcionem o pleno desenvolvimento da pessoa humana, como o direito à saúde e à moradia, os chamados direitos sociais. A Democracia Constitucional, ainda, adequa o processo de escolha dos governantes na nova realidade da sociedade de massas, com a normatização da intermediação das organizações partidárias nos procedimentos¹⁰³ eleitorais¹⁰⁴.

São cinco as principais características da Democracia Constitucional¹⁰⁵.

- A garantia de todos os direitos necessários ao pleno desenvolvimento da pessoa humana.
- A busca por uma igualdade dinâmica, em que todos tenham direito a todos os direitos e que o sistema continuamente refute qualquer forma de discriminação.
- A manutenção da titularidade da soberania no povo, contudo, diferentemente do Estado Legal de Direito, não se trata mais de um povo identificado como uma entidade unitária, mas um povo que passa a ser entendido como uma pluralidade de grupos e organizações sociais que compõem a sociedade.
- A identificação do partido político como componente essencial ao sistema político, bem como, a principal forma de participação política dos cidadãos.
- A compreensão dos direitos enquanto fundamento da ordem jurídica e não apenas como exteriorização da vontade do Estado.

Fioravanti salienta que a comunidade jurídica, ao longo dos anos, foi cooperando para dar forma e força a essa nova Constituição. Inicialmente, o texto constitucional era visto como destituído de força normativa, sendo necessária a intervenção legislativa para dar concretização e eficácia normativa aos princípios constitucionais. Entretanto, essa situação se modificou ao longo dos anos. Na Itália, a modificação desse pensamento se deu com a publicação da sentença da Corte Italiana de Cassação de 7 de fevereiro de 1948 que, ao classificar as normas constitucionais¹⁰⁶ em normas de aplicação imediata, normas de aplicação diferida e

¹⁰³ Como demonstrado na seção 2.1 deste capítulo.

¹⁰⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. *Op cit.*

¹⁰⁵ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. *Op cit.* Páginas 279 a 287.

¹⁰⁶ Essa classificação das normas constitucionais foi universalizada e também adotada no Brasil. Também há algumas classificações que apresentam alguns elementos diferentes, como a de José Afonso da Silva em seu livro *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*.

normas de caráter meramente programático, prevê a possibilidade de aplicação imediata, sem qualquer interferência legislativa, de algumas normas constitucionais¹⁰⁷.

Fioravanti ressalta também o início de uma nova dimensão da normatividade, fundada nos princípios constitucionais, a partir da adoção do controle de constitucionalidade das leis pelos Tribunais Constitucionais¹⁰⁸. Essa nova dimensão é completamente distinta da normatividade dada as normas legislativas no modelo estatal anterior, do século XIX e início do século XX. Conforme destacado por Barroso¹⁰⁹, este novo modelo propõe uma supremacia da Constituição em detrimento do modelo anterior, baseado nas concepções oriundas das Revoluções Burguesas, em que a supremacia estava estritamente no âmbito político representado principalmente pelo Poder Legislativo.

A nova normatividade contempla uma centralidade sistêmica dos direitos fundamentais e uma necessária correlação entre a validade e efetividade das leis, editadas pelo Legislativo, com a Constituição. Em outros termos, as deliberações que pertenciam anteriormente exclusivamente ao âmbito político, passam, necessariamente, a ter seu ponto de validade na Constituição, norma fundamental que tem origem política, mas que após institucionalizada faz parte da esfera jurídica. Em resumo, ocorre o fenômeno da constitucionalização da política.

Essa nova dimensão da normatividade proporcionou, ainda, uma progressiva ampliação do âmbito de atuação da jurisdição, sobretudo a partir da implementação do controle de constitucionalidade das leis pelas Cortes Constitucionais. Barroso salienta que a ampliação da atuação judiciária ocorreu devido a proteção constitucional dos direitos fundamentais perante às transformações do processo político. Uma vez que os direitos fundamentais estão tutelados pela Constituição estão, em última instância, protegidos pelo Poder Judiciário¹¹⁰. No mesmo sentido Barboza salienta que a redução do Poder Legislativo se deve a impossibilidade de alteração da Constituição pelo procedimento legislativo ordinário e pela possibilidade

¹⁰⁷ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.*

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, abr/jun, 2005. Página 8.

¹¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Ibidem.*

de anulação pelo Judiciário da lei elaborada no Legislativo em controle de constitucionalidade¹¹¹.

Essa ampliação da atuação judiciária propiciou, por um lado, o fortalecimento da força normativa da Constituição, da mesma maneira que concedeu uma maior efetividade aos direitos fundamentais. Por outro lado, permitiu o surgimento de um juiz protagonista que atua com a finalidade de fazer cumprir os ditames constitucionais, diferente do juiz positivista que estava limitado estritamente ao que estava escrito na lei.

Esse protagonismo judiciário, por sua vez, gerou três consequências negativas.

- A primeira delas é a ausência de legitimação democrática do juiz para atuar no âmbito político, uma vez que sua investidura carece de participação popular, distintamente do Executivo e do Legislativo em que seus membros são eleitos periodicamente pelo povo.
- A segunda é o desequilíbrio ao princípio da separação de poderes, em que o juiz passa a atuar em assuntos de competência essencialmente legislativa, diante da omissão do legislador. Já o legislador, a seu turno, se aproveita da atuação mais ativa do Judiciário e se nega a resolver assuntos de sua competência que sejam considerados de difícil solução e impopulares junto ao seu eleitorado, delegando a decisão à Corte Constitucional¹¹².
- Por fim, a terceira consequência se refere a instauração de uma relação paradoxal, em que a Democracia Constitucional garante e limita a própria soberania popular¹¹³. Pois, no momento em que os direitos fundamentais são retirados do âmbito de decisão da maioria, por necessitarem de uma proteção especial, eles também são retirados da esfera de discussão popular, podendo ser considerados como fora do âmbito democrático¹¹⁴.

¹¹¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Op cit.* Páginas 76 e 76.

¹¹² GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais*. 2015. 266 páginas. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 09 de junho de 2015. Página 91.

¹¹³ GODOY, Miguel Gualano de; CHUEIRI, Vera Karam de. *Constitucionalismo e Democracia - Soberania e Poder Constituinte*. **Revista Direito GV**. São Paulo, 6(1), jan/jun, 2010. Páginas 159 a 174.

¹¹⁴ COSTA, Pietro. *Op cit.* Página 284.

Alguns autores¹¹⁵, por sua vez, abordam que a atuação forte do Poder Judiciário é essencial ao processo democrático. O Judiciário teria a função de atuar de maneira contra majoritária, em benefício dos direitos das minorias populacionais, uma vez que a democracia é formada primordialmente pelas pretensões das maiorias. Tal atuação se torna ainda mais essencial quando instalada uma crise do modelo representativo político-partidário, pois em momentos de crise não é possível afirmar que a vontade da maioria está sendo efetivamente representada pelos órgãos formados pelos representantes eleitos. Estes órgãos estão mais comprometidos com os seus próprios interesses políticos de manutenção do poder do que com a efetivação dos interesses dos cidadãos¹¹⁶.

Nesse viés, democracia e constitucionalismo parecem estar em constante tensão, um se sobrepondo ao outro dependendo do contexto. Stephen Holmes aborda essa tensão sob três perspectivas. A primeira delas se refere a ideia de que os direitos fundamentais são tão essenciais a vida, que podem ser considerados praticamente “direitos naturais”, e, portanto, não necessitam se sujeitar a deliberações acerca de sua relevância e aplicabilidade, se sobrepondo a qualquer consentimento político.

A segunda perspectiva aborda o caráter autodestrutivo de uma democracia que não seja constitucionalmente limitada, uma vez que os cidadãos tendem a sacrificar princípios duráveis em detrimento de benefícios imediatos e temporários. A Constituição, nessa perspectiva, ao limitar o poder do governo impede que maiorias temporárias deliberem visando seu próprio benefício em detrimento das minorias e da própria continuidade do Estado em longo prazo.

Uma terceira perspectiva aponta, diferentemente, para uma forma de repensar o controle de constitucionalidade, indicando que, diante de uma norma deliberada democraticamente, ao invés de se questionar a sua constitucionalidade tendo como base apenas o texto, a reflexão, enquanto cidadãos democráticos, deveria

¹¹⁵ Dentre alguns autores que sustentam a atuação forte do Poder Judiciário como essencial a garantia do processo democrático temos DWORKIN, Ronald. **The moral reading and the majoritarian premise.** In: DWORKIN, RONALD. *Freedom's law - The moral reading of the American Constitution.* Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 1-38; BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. Revista Jurídica da Presidência.* Brasília, vol 12, nº 96, fev/mai, 2010; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *A legitimidade da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais.* 2005. 184 páginas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 26 de agosto de 2005; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira.* São Paulo: Saraiva, 2014.

¹¹⁶ GARGARELLA, Roberto. *La dificultad de defender el control judicial de las leyes.* **Isonomía.** México, nº 6, abril, 1997. Páginas 61 e 62.

ser no sentido de verificar se aquele texto está de acordo com os valores sociais buscados pela sociedade e se assim deve ser considerado constitucional ou não¹¹⁷.

Essas três perspectivas evidenciam a tensão entre democracia e constitucionalismo, em que aparentemente nas duas primeiras o constitucionalismo estaria prevalecente e na última o sentimento democrático estaria mais acentuado. No entanto, apesar de Holmes também ressaltar o caráter antidemocrático do constitucionalismo de retirar das mãos da comunidade política determinados assuntos e colocá-los como princípios jurídicos a serem aplicados pelos tribunais, ele finaliza afirmando que a tensão entre democracia e constitucionalismo é um dos mitos centrais do pensamento político moderno.

Para Holmes, a democracia e o constitucionalismo se apoiam mutuamente, por isso apresentam uma relação paradoxal e complementar. Mesmo diante da verificação de quais limites o consentimento dos que elaboraram a constituição poderá impor às novas gerações de determinado Estado, Holmes ressalta que a palavra limite não apresenta apenas conotação negativa de impedimento ou confinamento, mas também poderá apresentar valores positivos de fortalecimento da sociedade e de abertura de diversas possibilidades de ação¹¹⁸. Nas palavras do autor

Las constituciones no sólo limitan el poder, también pueden crear y organizar el poder, así como dar al poder cierta dirección. Y lo más importante de todo, el gobierno limitado puede servir al autogobierno, ayudando a crear ese “ego” (o unidad nacional) que se encarga de gobernar. El hecho de que el constitucionalismo pueda contribuir a la formación de naciones es poderosa prueba de que tiene una función positiva, no sólo una negativa.¹¹⁹

Dessa forma, a associação entre o Estado Democrático e o Estado Constitucional, que confluiu na Democracia Constitucional e na constitucionalização da política, proporcionou uma maior atuação do Poder Judiciário como consequência da adoção do sistema de controle de constitucionalidade do Estado Constitucional. Tal fenômeno ocorreu em vários países, como os países da Europa continental¹²⁰, em que a Democracia Constitucional foi adotada junto a um processo de redemocratização, após regimes autoritários com pouco respeito aos direitos individuais. No Brasil não foi diferente, cujo marco histórico é a promulgação da

¹¹⁷ HOLMES, Stephen. *El precompromiso y la paradoja de la democracia*. Disponível em: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/derechoconstitucional/files/2016/04/Precompromisos-y-las-paradojas-de-la-democracia.pdf>. Último acesso em 10/09/2017.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ Como a Itália, exemplificada pela doutrina de Fioravanti e utilizada neste trabalho.

Constituição de 1988. Barroso salienta que a Democracia Constitucional brasileira teve início com o processo de redemocratização na década de 1980, com a convocação da Assembleia Constituinte e a discussão, elaboração e promulgação da Constituição de 1988¹²¹. Para Barroso “a Constituição foi capaz de promover, de maneira bem-sucedida, a travessia do Estado brasileiro de um regime autoritário, intolerante e, por vezes, violento para um Estado Democrático de Direito”¹²².

Entretanto, este não é o único fator que contribuiu para a ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil. A crise da representação política também contribuiu para a intensificação da interferência judiciária em matéria política. Este será o assunto tratado no próximo capítulo.

¹²¹ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. *Op cit.* Páginas 3 a 5.

¹²² *Ibidem*. Página 4.

3 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

No capítulo anterior, a partir das doutrinas de Fioravanti, Barroso e Barboza, foi possível compreender que o Estado Brasileiro, da mesma maneira que uma grande parcela dos países do mundo, é uma Democracia Constitucional e, portanto, tem como eixo central da esfera política e jurídica a Constituição. A Constituição, por sua vez, é a norma que estabelece a organização política, administrativa e jurídica do Estado, e que, para além disso, estabelece os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana como os princípios norteadores do Estado. Ainda, a Constituição normatiza princípios que tiveram sua origem na esfera política de determinada sociedade, atribuindo a estes princípios, além da valoração social e política, também a valoração jurídica ao serem incorporados à Constituição.

Uma das consequências dessa centralidade constitucional foi a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário pelo controle de constitucionalidade das leis, permitindo que as suas ações alcancem campo anteriormente considerado essencialmente político. O controle de constitucionalidade das leis realizado pelo Judiciário possibilita, assim, a anulação de um ato político (elaboração das leis, no caso, uma lei inconstitucional) promovido pelo Poder Legislativo, que, por sua vez, é caracterizado como o Poder, dentre os três poderes do Estado, primordialmente político, constituído por representantes eleitos politicamente pela população.

Dessa forma, é possível concluir que a ampliação do Poder Judiciário se deve a constitucionalização de determinados assuntos antes tratados apenas na esfera da política. Ao constitucionalizar a política, a política também se insere no campo jurídico e passa a se sujeitar ao processo jurisdicional. Ao Judiciário, por sua vez, é aberto um novo espaço de atuação, em que antes não se admitia atos jurisdicionais do âmbito jurídico, mas apenas atos e processos políticos. Contudo, ao constitucionalizar a política, a política também se insere no campo normativo e jurídico e se sujeita não apenas aos procedimentos políticos, mas também aos jurídicos e jurisdicionais, possibilitando, dessa maneira, a atuação do Poder Judiciário em espaço caracterizado como político.

Pode-se afirmar dessa maneira, que a Democracia Constitucional ampliou o espaço de atuação do Poder Judiciário. Contudo, ao analisar o contexto brasileiro, é possível averiguar outro fator que contribuiu para a ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil: a crise da representatividade política. Este capítulo abordará esta

outra causa da ampliação da atuação do Judiciário no Brasil. Na primeira seção deste capítulo trarei o conceito de campo político e de representação política, posteriormente identificarei as características da crise da representatividade política, passando pelo conceito de Presidencialismo de Coalização e sua contribuição ou não à crise da representação política brasileira.

3.1 Representação Política: o que significa representar a vontade do povo?

Antes de adentrar no conceito de representação política propriamente dito é necessário identificar qual o conceito de política que utilizo nesse trabalho. Para isso, trarei o conceito de campo político de Pierre Bourdieu.

3.1.1 Algumas considerações iniciais acerca do campo político

O conceito de campo e, conseqüentemente, de campo político foi definido por Pierre Bourdieu. Segundo ele, campo é “um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social”¹²³, que opera conforme as suas regras internas e possui critérios de avaliação próprios, diferentes dos outros microcosmos que lhe são vizinhos e do restante do mundo. Dessa forma, cada campo possui as suas ferramentas características e seus critérios de julgamento e validade de determinado ato. O campo político é um desses microcosmos autônomos que compõem o macrocosmo social e que permite a representação metodológica da realidade da política¹²⁴.

Enrique Dussel ressalta que apesar de serem caracterizados como autônomos, os diferentes campos podem se cruzar. Por exemplo, o campo político poderá cruzar com o campo jurídico e/ou com o campo econômico, dependendo da situação. Além disso, todo campo possui diversos sistemas. O campo político, por exemplo, poderá estar institucionalizado no sistema liberal, no sistema capitalista, no sistema socialista, no sistema de participação crescente¹²⁵, entre outros. E, da mesma forma que os campos, os sistemas de cada campo poderão cruzar entre si,

¹²³ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº 5, jan/jul, 2011. Página 195.

¹²⁴ *Ibidem*. Páginas 194 e 195.

¹²⁵ Aqui Dussel se refere aos sistemas oriundos das Revoluções Bolivariana da Venezuela ou da Bolívia promovida por Evo Morales. DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. Páginas 19 e 20.

ocasionando o encontro do sistema capitalista com o sistema liberal ou com um sistema pós-colonial, por exemplo¹²⁶. É por essa razão que Bordieu destaca a dificuldade de se estabelecer limites precisos para os campos, sobretudo no campo político, em que as próprias fronteiras são objeto de disputa, estabelecendo quem teria legitimidade para fazer parte ou não do espaço político¹²⁷.

O campo político, assim como outros campos (por exemplo o campo religioso), pressupõe uma separação entre os profissionais e os profanos¹²⁸. Para adentrar a política e se tornar um profissional, a pessoa se sujeitará a uma transformação, mesmo que inconsciente, semelhante a uma conversão. Essa transformação pressupõe a imposição de uma série de regras (como a de eximir-se de atos que comprometam a sua dignidade), que se não forem cumpridas acarretarão em penalidade e eventual exclusão do campo político.

Ainda, é preciso destacar que o acesso ao campo político não ocorre de maneira igualitária. Para se ter acesso ao campo político é necessário cumprir algumas “condições de acesso” como: possuir tempo livre e educação. Contudo, esses elementos não estão disponíveis a qualquer pessoa. Notoriamente, apenas aqueles que detêm um excedente de capital econômico, que os permitam se eximir de se dedicar inteiramente a uma atividade produtiva a fim de garantir a sua subsistência, poderão cumprir essas condições de acesso. Aqueles que não cumprem as condições de acesso serão excluídos do jogo particular do campo político¹²⁹. Dessa forma, Bordieu ressalta que o campo político é sustentado na ideia de exclusão.

É importante saber que o universo político repousa sobre uma exclusão, um desapossamento. Quanto mais o campo político se constitui, mais ele se autonomiza, mais se profissionaliza, mais os profissionais tendem a ver os profanos com uma espécie de comiseração.¹³⁰

Afirmar que o campo político é autônomo e baseado em uma exclusão dos não profissionais é afirmar também que existem interesses específicos do campo político e daqueles que o compõem, diversos dos interesses dos profanos. Ou seja, muitas vezes os interesses dos políticos são diferentes dos interesses daqueles que o elegeram. A autonomização do campo político contribuiu para a formação de uma lógica de funcionamento que é própria ao campo, então, em determinadas situações

¹²⁶ DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. Páginas 19 e 20.

¹²⁷ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Páginas 210 e 211.

¹²⁸ Expressão usada por Pierre Bordieu para identificar as pessoas que não compõem o campo político em *O campo político*. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº 5, jan/jul, 2011. Página 195.

¹²⁹ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 197.

¹³⁰ *Idem.*

as ações dos políticos são orientadas pelas relações entre os membros do campo, visando a perpetuação da sua posição no campo político, e não pelas relações com os seus eleitores. É por essa razão que a compreensão das atitudes dos políticos profissionais perpassa não somente as suas “promessas de campanha” e sua relação com o eleitorado, mas abrange da mesma forma outras informações e comportamentos como sua origem e atual posição social, sua base eleitoral e sua relação com os outros membros do partido¹³¹.

A autonomização do campo político também contribuiu para o estabelecimento de uma cultura específica desse campo. Essa cultura pode ser entendida como um conjunto de práticas, que são ensinadas pelos membros mais antigos do campo aos membros mais jovens, de como tratar os adversários, como usar subterfúgios e evasivas e como compreender e lidar com as relações de forças presentes na política¹³². Essa cultura própria do campo político contribuiu para o seu fechamento em si mesmo e reforça ainda mais a autonomização do campo político. Contudo, apesar de uma característica importante ao campo, a autonomia e o fechamento em si do campo político não poderão ser tão intensos a ponto de se desconectar das demandas dos eleitores. O campo político nunca poderá se autonomizar completamente, pois o jogo político não poderá considerar apenas as regras internas do campo político e se esquecer de fazer “referência àqueles em nome de quem se expressam e perante os quais devem prestar contas, mais ou menos ficticiamente, de tempos em tempos”¹³³.

Ressalta-se, ainda, que todo campo é composto por diversas forças, que estão em constante confronto com o objetivo de transformar as relações de poder do campo. Dessa forma, as condutas dos agentes do campo são definidas por suas posições nessas relações de forças. No caso do campo político, a disputa é travada por ideias-força, caracterizadas como ideias capazes de gerar uma força de mobilização. Quanto maior a força de mobilização, maior a quantidade de pessoas que defenderão o mesmo ideal. As lutas políticas têm por objetivo essa manipulação das forças de mobilização da população, visando o controle dos bens políticos e, conseqüentemente, o poder sobre o Estado¹³⁴.

¹³¹ *Ibidem*. Página 199.

¹³² *Ibidem*. Página 200.

¹³³ *Ibidem*. Página 201.

¹³⁴ *Ibidem*. Páginas 202 a 204.

Bourdieu também destaca a inclusão dos jornalistas, sobretudo daqueles que atuam em canais de televisão, e dos especialistas em pesquisas de opinião como agentes ativos do campo político. Quando as atividades políticas tiveram início eles eram apenas agentes passivos, ou seja, expectadores do jogo político, porém, nos últimos anos, passaram a ser responsáveis por transformações no campo¹³⁵. Isso se deve principalmente ao fato do poder político ser um capital de reputação¹³⁶, um capital simbólico relacionado ao fato de ser conhecido e reconhecido pelas pessoas. Assim, a televisão e outras formas de comunicação social (como a internet) proporcionaram um maior reconhecimento dos políticos por uma grande quantidade de pessoas sem a necessidade de encontros presenciais, como nos discursos de palanque e reuniões de partidos. Além dessa aproximação entre os políticos e os eleitores proporcionada pela comunicação social, atualmente há uma concentração de poder nos meios de comunicação, em que o acesso ao espaço público de discussão necessariamente será mediado pelo jornalismo. Será necessário escrever artigos para jornais, aparecer na televisão, participar de debates, entre outras ações, para poder participar do espaço público de discussão¹³⁷. Outro fator destacável é a influência dos especialistas em pesquisas de opinião nos resultados das disputas políticas, devido a manipulação da forma de divulgação das informações e também da influência das suas opiniões sobre os eleitores, podendo muitas vezes serem considerados como formadores de opinião.

Bourdieu também salienta que a ascendente profissionalização do campo político e a institucionalização dos partidos políticos modificou a valoração do capital político. O capital político de um agente político será valorado primeiramente pelo peso político do partido e depois pelo peso político da sua posição dentro do partido. O autor reforça, ainda, que o partido político é “uma espécie de banco de capital político específico”¹³⁸, cabendo a secretaria do partido definir quem terá acesso a esse capital político garantido e autenticado pela burocracia partidária. Devido a essa importância do partido na composição do capital político, os agentes políticos também possuem um compromisso com a manutenção e reprodução da estrutura partidária¹³⁹ no momento que estão ocupando cargos no Estado.

¹³⁵ *Ibidem*. Página 201.

¹³⁶ *Ibidem*. Página 204.

¹³⁷ *Ibidem*. Página 212.

¹³⁸ *Ibidem*. Página 204.

¹³⁹ *Ibidem*. Páginas 205 e 206.

Por fim, Bordieu destaca que o que está em disputa no jogo político é o poder de convencimento às outras pessoas da sua forma de ver o mundo.

O que está em disputa no jogo político é o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma maneira ou de outra. (...) As disputas do mundo político são sempre duplas; são combates por ideias, mas, como estas só são completamente políticas se se tornam ideias-força, são também combates por poderes.¹⁴⁰

Dessa forma, é possível concluir que a política se refere às atividades de designação dos governantes de determinado Estado e está diretamente relacionada à arte ou à ciência de governar. Como os chefes do poder Executivo e os membros das Câmaras Legislativas são os poderes eleitos pelo povo, a política se refere majoritariamente a estes dois poderes (Executivo e Legislativo). Apesar do termo política apresentar outras caracterizações relacionadas, por exemplo, à urbanidade, à cortesia e à habilidade de se relacionar com outras pessoas ou à condução de atividades administrativas do Estado e às políticas públicas, este trabalho utiliza a expressão política na acepção de campo político de Bordieu, como descrito nesta seção.

3.1.2 Sobre o conceito de representação política

A partir da compreensão das características e do modo de funcionamento do campo político é possível refletir acerca do exercício do poder político na democracia representativa¹⁴¹, forma de governo adotada pelo Brasil a partir da Constituição de 1988 enquanto uma Democracia Constitucional.

O poder político, segundo Dussel, é sempre de titularidade do povo¹⁴² e pode ser descrito como a convergência das diversas vontades dos membros da comunidade em torno do bem comum¹⁴³. Dessa forma, a fundamentação do poder político está no consenso racional da população e não pode ser oriundo de atos de dominação ou de violência, retratando os reais anseios de todos os membros da sociedade. Contudo, o poder político enquanto consenso racional da população não

¹⁴⁰ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 206.

¹⁴¹ Tema abordado na seção 2.1 deste trabalho.

¹⁴² DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. *Op cit.* Página 31.

¹⁴³ *Ibidem*. Páginas 26 e 27.

possui uma existência real e empírica, é preciso institucionalizá-lo pelo exercício delegado do poder político¹⁴⁴, pela representação política.

Hanna Pitkin destaca que a palavra representação tem origem latina e significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”¹⁴⁵ e inicialmente seu uso estava vinculado a objetos inanimados, não apresentando a menor relação com a representação dos interesses de determinado grupo de pessoas por outra pessoa ou com a organização do Estado romano. Na Idade Média, o termo representação passou a ser usado com uma conotação mais mística, em referência a representação de Jesus Cristo pelos membros da Igreja Católica, não apresentando característica de delegação de poderes, portanto. No mesmo período, juristas começam a utilizar o termo para tratar da coletividade personificada, em que, apesar de não ser uma pessoa real, a coletividade deve ser vista como uma pessoa por representação. Além disso, os glosadores, ao rerelem os textos de direito romano, incorporam a ideia de que o príncipe ou o imperador atuam pelo bem do povo, contudo, não associam este conceito à palavra representação. Mas, com o tempo, essa ideia passa a ser utilizada também pelos canonistas na vida religiosa comunal, até que no século XIII, um escritor familiarizado tanto com o pensamento eclesiástico quanto com o direito argumenta que o magistrado representa a imagem de todo o Estado¹⁴⁶.

Pitkin ressalta ainda que, para compreender completamente como o conceito de representação passa a ser associado a atividade política, é preciso estudar também a evolução das instituições. No caso inglês, por exemplo, a convocação de cavaleiros e burgueses para as reuniões do Parlamento no século XIV, juntamente com o Rei e com os lordes, iniciou devido a necessidade do seu consentimento para a cobrança de tributos, ou seja, devido a conveniência administrativa e política do Rei. Porém, com o tempo, a comunidade começa a se utilizar dessas reuniões para apresentar suas queixas ao Rei, inclusive com tentativas de vincular a aprovação dos tributos à solução de algumas das queixas. Dessa forma, o membro cavaleiro ou

¹⁴⁴ *Ibidem*. Páginas 32 a 34.

¹⁴⁵ PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação, palavras, instituições e ideias*. **Lua nova**. São Paulo, n. 67, 2007. Página 17.

¹⁴⁶ Nesse momento Hanna Pitkin traz um exemplo do autor Georges de Lagarde que encontra uma passagem na obra *Quaestiones Sabbathinae* de um jurista do final do século XIII associando a ideia de representação à forma que um magistrado ou advogado substitui a comunidade e atua por ela. Nesse momento a palavra representar ainda não designa as atividades usuais de um advogado no tribunal. *In*: PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit*. Páginas 18 e 19.

burguês passa a ser reconhecido pela comunidade como um membro do Parlamento que poderia promover os interesses da comunidade¹⁴⁷.

À medida que os cavaleiros e burgueses que participavam do Parlamento assumiram o papel de agentes dos interesses das comunidades, suas ações passaram a ser limitadas e acompanhadas de instruções pela comunidade. Inclusive, em determinados casos, os membros deveriam consultar a comunidade antes de demonstrar o seu consentimento à instituição de um tributo atípico. Além disso, as prestações de contas dos membros do Parlamento à comunidade, referentes as suas ações no Parlamento, também começaram a se tornar frequentes. Entre os séculos XIV e XVII também houve um aumento progressivo da organização dos próprios cavaleiros e burgueses, que identificando causas comuns às diversas comunidades e a possibilidade de agir conjuntamente, passaram a apresentar petições comuns, desenvolvendo, assim, uma consciência coletiva enquanto membros de um corpo único que unidos teriam força suficiente para se opor ao Rei¹⁴⁸.

Entretanto, os membros do parlamento ainda não eram denominados representantes e sua relação com a comunidade era como a de um mandatário, apenas expressando a vontade da comunidade de maneira estrita. Atualmente essa relação é denominada como mandato imperativo, em que o representante deve seguir estritamente o que foi definido coletivamente pelos eleitores que o elegeram. A relação de representação, denominada contemporaneamente como mandato representativo, teve início no século XVII com a disposição de Coke na obra *Institutes*, em que o membro do parlamento serve ao país como um todo e não apenas a comunidade que o elegeu. Essa ideia da representação foi fortalecida também pela crença, de origem medieval, de que todos os homens estão presentes no Parlamento, assim como o governante simboliza o país como um todo, mesmo que ainda não se usasse o termo representação para descrever essa relação¹⁴⁹.

Pitkin destaca que o primeiro registro do termo representante é datado de 1651, em que Isaac Pennington descreve os membros do Parlamento como representantes do povo. Após esse primeiro registro, o termo será usado com cada vez mais frequência, tornando, com o tempo, outros termos semelhantes obsoletos pelo desuso. O ano de 1651 também é o ano de publicação da obra *Leviatã* de

¹⁴⁷ PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit.* Páginas 21 e 22.

¹⁴⁸ *Ibidem.* Páginas 22 e 23.

¹⁴⁹ *Ibidem.* Páginas 23 a 27.

Thomas Hobbes, que analisa pela primeira vez a ideia de representação na política, identificando o representante como aquele que recebe autoridade para agir em nome de outro. Ainda, Hobbes trata de dois tipos de representação, a representação limitada, em que a autorização para agir em nome do outro é específica para determinadas situações, e a representação ilimitada, caracterizada como a relação de soberania entre o governante soberano e os seus súditos, em que o representante ao representar a todos adquire novos poderes¹⁵⁰.

Contudo, conforme relatado por Pitkin, apesar do desenvolvimento do conceito etimológico de representação se encerrar no final do século XVII, o seu desenvolvimento na teoria política estava apenas começando nesse mesmo período. A ideia de representação esteve presente nas revoluções democráticas do século XVIII (por exemplo a Revolução Francesa) e em muitos debates institucionais políticos do século XIX, dentre eles a polêmica entre o mandato e a independência¹⁵¹ ou entre o mandato imperativo e o mandato representativo.

Edmund Burke é um dos maiores defensores da independência dos representantes. Para ele, o político não deveria se resumir a ser um porta-voz dos interesses da comunidade que o elegeu, como é na relação de representação como mandato ou no mandato imperativo. O bom político deve trabalhar pelo bem comum da nação por meio da discussão racional das demandas no Parlamento, mediando os interesses da comunidade que o elegeu com os interesses das outras comunidades que compunham a nação, visando o melhor desenvolvimento de todo o país¹⁵². Em seu discurso aos eleitores de Bristol, Burke resume seu pensamento no seguinte parágrafo

O Parlamento não é um *congresso* de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia *deliberativa* de *uma* nação, com *um* interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito legal, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do *Parlamento*. Se o representante local deveria formar uma opinião apressada evidentemente oposta ao bem real do resto da comunidade, o membro daquele lugar deveria estar tão distante quanto qualquer outro de qualquer empenho para executá-lo¹⁵³.

¹⁵⁰ *Ibidem*. Páginas 27 a 29.

¹⁵¹ *Ibidem*. Página 31.

¹⁵² BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 44, nov. 2012. Página 101.

¹⁵³ *Idem*.

Pitkin também salienta o posicionamento dos “Federalistas” Alexander Hamilton, John Jay e James Madison que defendem a superioridade da representação política e, conseqüentemente, do governo representativo. Segundo eles, o governo representativo não apenas é adotado como substituto a democracia direta, devido a dificuldade de reunião de um grande número de pessoas para deliberar nos grandes Estados Modernos, mas também por assegurar o bem público. O governo representativo permite que interesses múltiplos e diversos se equilibrem em torno de uma ação única e garantam o bem público, não se tornando uma mera soma de interesses particulares conflitantes, como poderia acontecer na democracia direta¹⁵⁴.

Rousseau, como vimos no capítulo anterior, tem posicionamento diferente. Para ele, a representação política retira a liberdade que os cidadãos teriam ao se autogovernarem em democracia direta. Apenas a participação direta dos cidadãos na política garantiria o verdadeiro governo do povo. Contudo, este posicionamento foi ignorado pelos seus colegas teóricos contemporâneos e também pelos das décadas seguintes, resultando na identificação do governo representativo como a forma moderna da democracia. Os defeitos do governo representativo geralmente eram atribuídos ao sistema eleitoral, ao sistema partidário ou à exclusão de alguns grupos de pessoas em alguns sistemas de sufrágio¹⁵⁵.

Outra característica relevante do mandato representativo é a sua referência a nação. Anteriormente, a ideia de representação estava vinculada a relação entre o mandatário e seus mandantes, no mandato representativo, no entanto, a relação do representante não é diretamente com os seus representados ou eleitores que o elegeram, mas com a nação. Dessa forma, os representantes políticos devem pautar suas ações na vontade da nação e não na vontade dos seus eleitores propriamente. Assim, o Parlamento com o tempo passa de um órgão que se posicionava de maneira adversária ao Rei em prol dos interesses de seus mandantes para um órgão que deve zelar pelo bem da nação, adquirindo função estatal e, portanto, compondo a estrutura do governo como um órgão administrativo do Estado¹⁵⁶.

Para Sartori esta dupla função do órgão representativo (Parlamento) de tutela dos interesses dos representados e também ao mesmo tempo de governo dos

¹⁵⁴ PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit.* Páginas 35 a 37.

¹⁵⁵ *Ibidem.* Páginas 41 e 42.

¹⁵⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado Representativo Moderno.* **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962. Páginas 22 a 29.

representados é “a raiz de todos os problemas que agitam os sistemas parlamentares do nosso tempo”¹⁵⁷. As ações do Parlamento devem buscar o delicado equilíbrio entre ouvir as demandas dos eleitores/representados/governados sem paralisar o governo e assumir a posição de governante sem olvidar da sua função de representante da população¹⁵⁸.

Além disso, se a representação política é calcada na ideia de representação da nação, em que os representantes não estão obrigados a seguir a vontade de seus eleitores, qual é a sua relação com os eleitores? De que forma os representantes representam os representados? Sartori indica que, nos governos democráticos, a solução mais óbvia é que o procedimento eleitoral de escolha dos representantes faz a ligação entre representantes e representados. Contudo, essa resposta não é tão simples e suficiente, pois ao afirmar que os representantes representam a nação e não seus eleitores, a eleição deveria ocorrer de maneira única em todo o Estado, abrangendo todos os eleitores sem a diferenciação de candidaturas regionais. Ou seja, não há como sustentar os dois argumentos juntos, de que os representantes representam a nação e de que a relação entre eleitores e representantes se dá pelo procedimento eleitoral, pois são contraditórios¹⁵⁹.

Segundo Kelsen a representatividade política é uma ficção¹⁶⁰. Para existir representação, em termos jurídicos, não basta que os representantes sejam escolhidos pelos representados, é necessário que os representantes estejam obrigados a realizar a vontade dos representados e que o cumprimento dessa vontade seja garantido juridicamente, geralmente, pela possibilidade de destituição do mandato ao representante. Não é o que acontece nos mandatos representativos, uma vez que os representantes não estão obrigados a seguir a vontade dos seus eleitores, tampouco são, via de regra, juridicamente responsáveis perante o seu eleitorado. Além disso, a maior parte das Constituições modernas não preveem a cassação dos mandatos dos representantes, a não ser em situações excepcionais. Para Kelsen, o vínculo de responsabilidade que o representante tem perante o seu eleitorado e que poderá ocasionar uma rejeição nas urnas em uma tentativa de reeleição se caracteriza

¹⁵⁷ *Ibidem*. Página 28.

¹⁵⁸ *Ibidem*. Páginas 28 e 29.

¹⁵⁹ *Ibidem*. Páginas 29 e 30.

¹⁶⁰ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Martins Fontes: São Paulo, 1998. 3ª edição. Páginas 413 a 418.

como uma espécie de responsabilidade política completamente diferente de uma responsabilização jurídica¹⁶¹.

É por isso que Kelsen afirma que a representação política é uma ficção criada pela política¹⁶². No mesmo sentido, Sartori ressalta que para a representação da nação ser possível seria necessário verificar previamente a existência de uma nação personificada. Como não existe essa pessoa nação, não há como sustentar uma relação de representação com a nação. Logo, a representação política, nesse raciocínio, é um sistema de organização da vontade nacional. Por conseguinte, os parlamentares não são representantes da nação, mas órgãos da nação¹⁶³. Ou seja, não há representação na chamada representação política conforme essa concepção jurídica, pois não há verdadeiramente uma representação de interesses.

Entretanto, Sartori destaca que a relação de representação política, mesmo não reconhecida pela formalização jurídica, tem sua existência garantida na teoria constitucional, pois é dever da Constituição de um Estado tornar substancial os vínculos criados pelos fatos políticos e pelos procedimentos eleitorais¹⁶⁴. Dessa afirmação é possível inferir que a Constituição é a responsável pela ligação entre o poder político e o sistema jurídico de governo, fazendo a ponte entre o campo político e o campo jurídico, e, dessa forma, constitucionalizando fatos políticos e o inserindo no âmbito jurídico. Ao inserirmos esses fatos políticos no âmbito jurídico, por meio da Constituição, significa que esses fatos políticos se sujeitam a atuação da jurisdição e do poder Judiciário de maneira estrita, seguindo as regras de funcionamento do campo jurídico? Contudo, por ter origem no campo político, esses fatos também não deveriam se sujeitar as regras de funcionamento do campo político? Quais os limites entre a atuação política e as regras do campo político e a atuação judiciária e as regras do campo jurídico, sobretudo em situações que envolvam a representação política, atividade que se encontra em intersecção nos dois campos? Essas são as reflexões propostas por este trabalho. Por enquanto, o que é possível concluir é que a representação política pertence ao campo político, mas após sua constitucionalização, também se insere no campo jurídico, devendo seguir as regras de funcionamento

¹⁶¹ *Ibidem*. Páginas 414, 415 e 416.

¹⁶² *Ibidem*. Páginas 413 a 418.

¹⁶³ SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado Representativo Moderno*. *Op cit*. Páginas 30 e 31.

¹⁶⁴ *Ibidem*. Páginas 32 a 34.

desses dois campos. Contudo, isso não significa propor uma solução jurídica para um problema político, daí a importância da definição das fronteiras de cada campo.

A representação política, além de sua relação bastante próxima com a Constituição, com o constitucionalismo e conseqüentemente com o Estado Constitucional, está indissolúvelmente ligada à democracia e ao Estado Democrático. Sartori ressalta que, se a representação política tem por objetivo não apenas possibilitar a composição de órgãos do governo de maneira semelhante a composição da sociedade, mas também de conseguir que os governantes respondam aos interesses da coletividade, a representação política está intimamente relacionada aos procedimentos democráticos de eleição e de prestação de contas dos representantes. Os procedimentos eleitorais não garantem a melhor seleção qualitativa de representantes políticos, nem uma exata reprodução da composição social nos órgãos representativos do governo, contudo garantem a obrigação de prestação de contas dos governantes à população de tempos em tempos¹⁶⁵. É essa a verdadeira essência e importância das eleições nas democracias representativas.

Destaca-se, ainda, que as eleições dos representantes nas democracias representativas assumem o poder popular como ponto de partida e não como ponto de chegada. A eleição é um procedimento para criar um governo baseado no consentimento dos governados, em que o governo é descrito como uma forma de exercício de poder sobre os próprios governados/povo¹⁶⁶. Ou seja, o governo não é o exercício do poder popular, mas é o exercício do poder de titularidade do povo, sob o seu consentimento manifestado nas eleições. Essa ideia é completamente contrária às concepções de democracia da Antiguidade e também do conceito de Rousseau, tratadas no capítulo 2 deste trabalho, pois não se trata de um autogoverno do povo, mas de um governo sobre o povo. É importante, então, ter em vista que a representação política é inconcebível nesses conceitos de democracia, contudo é perfeitamente compatível com a visão da democracia procedimental e representativa.

Com a representação política e o amparo da democracia procedimental o equilíbrio entre representação do povo e representação da nação é alcançado, em que os representantes não representam a vontade do povo/eleitores, mas, partindo da titularidade do poder do povo, ao ascender no governo, representam os interesses da nação. Ao povo/representados resta atuação semelhante à de um juiz, de acordo

¹⁶⁵ *Ibidem*. Páginas 52 e 53.

¹⁶⁶ *Ibidem*. Página 69.

com o pensamento de Bernard Manin¹⁶⁷ perspectiva abordada no capítulo anterior, aprovando ou não os atos do governo mediante suas manifestações de opinião e por meio do voto nas eleições.

3.2 Crise da Representatividade Política

No entanto, esse equilíbrio entre a representação do povo e a representação da nação, alcançada pela aliança dos procedimentos democráticos à representatividade política e que permitiu o governo democrático nos grandes Estados Nacionais, desde os séculos XVIII e XIX, é tênue e instável. Havendo desequilíbrio, se instala uma crise na representatividade política, caracterizada pela perda da confiança da população nos órgãos representativos, bem como pela corrupção dos interesses dos representantes, que ao invés de se dedicarem aos interesses da nação tem seu foco de interesse deslocado para o enriquecimento ilícito ou para a preocupação excessiva em se manter no poder.

3.2.1 Sobre a corrupção na política

Para Dussel, a política é corrompida quando a sua função essencial é distorcida, destruída em sua origem, pelo fetichismo do poder. Tal situação ocorre quando o agente político se considera a fonte do poder político, em que o exercício da sua autoridade se dá de maneira autorreferente, para si próprio, e não tendo como última referência o poder da comunidade política, cortando a relação do exercício delegado do poder¹⁶⁸. Mesmo nas democracias representativas, em que o mandato representativo prevaleceu sobre o mandato imperativo, o representante político deve ter em vista os interesses dos cidadãos, uma vez que a titularidade do poder político é do povo. Se a ação do representante tiver seu foco desviado para o enriquecimento ilícito ou para o uso de sua posição de poder para fins diversos aos do interesse público é caracterizada a corrupção do poder político.

Destaca o autor que a corrupção é dupla: “do governante que se crê sede soberana do poder e da comunidade política que permite, que consente, que se torna

¹⁶⁷ MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. Op cit.*

¹⁶⁸ DUSSEL, Enrique. *20 tesis de política. Op cit.* Página 16.

servil em vez de ser *ator* da construção do político”¹⁶⁹. Da mesma forma que o representante possui deveres para com os seus representados, os representados, enquanto reais titulares do poder político, devem acompanhar e fiscalizar o exercício do poder político pelos representantes eleitos, aprovando ou não o exercício do poder político de sua titularidade, sob o mesmo risco de caracterização de corrupção, como ressaltado por Dussel.

Também é corrupção aquilo que é operado pelo político na obscuridade, sem divulgação ao público, pois “a política é sinônimo ‘do público’”¹⁷⁰. Uma vez que o público é definido como o espaço em que um sujeito se encontra e se relaciona com outros, diferente da esfera privada (que é um espaço em que o sujeito se encontra protegido dos olhares e julgamentos alheios), o ambiente político e a assembleia política formada pelos representantes são considerados espaços públicos por excelência. Por isso, atos operados por agentes políticos sem fornecer a devida visibilidade à comunidade política que o elegeu e não justificáveis à luz pública são considerados atos de corrupção¹⁷¹. Além disso, a transparência na democracia representativa é essencial por permitir a fiscalização dos atos dos representantes pelos representados.

Pitkin ressalta que o próprio instituto da representação política pode contribuir para a corrupção. Segundo a autora, se a política é identificada como governo, cujo objetivo é a conciliação de diversos interesses privados, as instituições representativas atuais cumprem bem o seu papel. No entanto, se a política for considerada como uma forma de compartilhamento da vida pública, com divisão de poderes e responsabilidades entre os membros da sociedade, dificilmente a ideia de alguém representar outro e fazer política em seu lugar é aceita. Nesse sentido, a representação política é equiparada a uma ferramenta para exclusão da maioria das pessoas da esfera política e não como uma forma de inserção da população na política¹⁷². Nessa perspectiva crítica, se a representação política, diferentemente de possibilitar o governo democrático nos Estados com grande concentração populacional, for utilizada como uma maneira de retirar o acesso de parcela da população ao poder político e assim garantir que interesses privados de determinados

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ *Ibidem.* Página 22.

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit.* Página 42.

grupos sejam atendidos pelo poder público, ela contribuirá para a corrupção do poder político.

Nessa discussão ainda é possível inserir as próprias características de profissionalização e elitização da política, em meados do século XX, abordadas aqui na seção 3.1.1, que favorecem a exclusão de parcela da população da política, contribuindo, dessa forma, para a corrupção. A política é o espaço dos profissionais políticos, sustentado na diferenciação e exclusão dos não-profissionais (ou profanos, nos termos de Bourdieu¹⁷³). No entanto, o mais grave não é a profissionalização da política em si. Pelo contrário, ela poderá contribuir para um melhor gerenciamento do político devido ao uso do conhecimento especializado. O questionamento que se faz é da impossibilidade de qualquer cidadão se tornar um político profissional. Mesmo que a Democracia Constitucional tenha como um dos seus princípios fundantes a igualdade entre todos os cidadãos e o texto constitucional¹⁷⁴ traga critérios gerais e razoáveis (em que praticamente todas as pessoas teriam condições reais de cumprir) para aqueles que desejam pleitear um cargo político, em termos práticos, não existe igualdade de acesso ao campo político, principalmente em países com grande desigualdade econômica, social e educacional, como o Brasil.

Para se tornar um político profissional, a pessoa deverá possuir estrutura econômica e financeira que a possibilite dedicar tempo à atividade política, que, muitas vezes, não trará o mesmo retorno financeiro que uma atividade produtiva. Além disso, deverá apresentar educação formal¹⁷⁵ e também “educação política”, entendida como o conhecimento de um conjunto de práticas utilizadas nas atividades políticas e geralmente ensinadas pelos políticos profissionais mais antigos aos mais jovens¹⁷⁶, como, por exemplo, a maneira de se identificar e lidar com as forças presentes no campo político, o tratamento adequado aos adversários, entre outras práticas. Logo,

¹⁷³ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 195.

¹⁷⁴ No caso da Constituição Brasileira, o parágrafo 3º do art. 14 apresenta os seguintes requisitos para que uma pessoa possa se candidatar a um cargo de representante político: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição em que se candidatará, filiação partidária e idade mínima de acordo com o cargo pretendido (35 anos de idade para Presidente e Vice-Presidente da República e para Senador, 30 anos de idade para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito-Federal, 21 anos de idade para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, para Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e 18 anos de idade para Vereador). *In*: BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

¹⁷⁵ A Constituição Brasileira no parágrafo 4º do art. 14 dispõe que os analfabetos são inelegíveis. *In*: BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. *Op cit.*

¹⁷⁶ Essas práticas são identificadas por Pierre Bourdieu como uma cultura específica do campo político. BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 200.

nem todas as pessoas terão garantido o seu acesso à arena política, por isso a profissionalização da política contribui para uma exclusão de parte da população da política, assim como ocasiona também uma elitização da política, uma vez que aqueles que conseguem adentrar a esfera política se configuram como uma elite.

A profissionalização e elitização da política contribuem também para a intensificação do distanciamento da população, constituída de profanos/não-profissionais, da política. Destaca-se que não se trata apenas da exclusão da possibilidade de candidatura a cargo eletivo, mas também da impossibilidade de inserção na esfera cívica. Além das deficiências de publicização das informações relativas ao governo, da ausência de tempo para se dedicar a política e da carência de educação que dificulta a compreensão do fenômeno político, a profissionalização e elitização da política, ao contribuir para uma maior autonomização e fechamento do campo político, tornam a política ainda mais desconectada da realidade da população em geral, que não se identifica com o político, tampouco com os seus representantes, e não se sentem como cidadãos integrantes do corpo democrático. Esse sentimento de desconexão com a política intensifica a apatia política e contribui para a dupla corrupção: dos cidadãos, devido ao desinteresse pela política, e dos representantes, que se esquecem que as atividades políticas têm como referência o povo.

Ainda, a profissionalização da política veio acompanhada de uma partidarização da política, em que os políticos profissionais estão acoplados em partidos políticos. Os partidos políticos são essenciais para o processo democrático de eleição dos representantes, devido a obrigatoriedade de filiação em alguns países (é o caso do Brasil¹⁷⁷) ou devido a importância de seu capital simbólico¹⁷⁸, em que a população reconheça os ideais partidários e vote nos representantes daquele partido devido a sua identificação com a ideologia partidária. Contudo, a partidarização também contribui para a crise da representatividade e para a corrupção da política. Muitas vezes, a força política de determinado candidato é fornecida pela reputação, ideologia e estrutura partidária, assim, o candidato, preocupado em manter a sua boa posição no círculo partidário, assume compromissos com o partido, anteriores ao exercício do cargo eletivo e que permanecem no exercício de cargo no governo. No

¹⁷⁷ Conforme disposto no inciso III do parágrafo 3º do art. 14 da Constituição. *In*: BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. *Op cit*.

¹⁷⁸ Como identificado por BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit*. Página 204.

entanto, nem sempre esses compromissos são concordantes com o esperado de um representante político, configurando-se como corrupção.

Ou seja, frequentemente, as próprias características do campo político e a fragilidade em que a concepção de representatividade política tem seus alicerces favorece a crise e a corrupção. É importante ressaltar que a democracia representativa é diferente da democracia originada na Grécia da Antiguidade. A representatividade política impõe diferentes e frágeis papéis aos representantes e representados, visando a prática de um governo democrático em grande escala, cujo equilíbrio de funcionamento é muito tênue. Porém, muitas vezes os representantes e também os representados se esquecem de seus papéis cívicos na relação de representatividade política, contribuindo para a instalação da corrupção e da crise.

Porém, conforme salientado por Dussel, a representação “é necessária, embora ambígua”¹⁷⁹: necessária em um Estado de grandes proporções populacionais, mas, ambígua, pois há a possibilidade do representante se corromper e esquecer que o poder político que exerce é originário de outro ente, o povo. Dessa forma, é necessário que a representação política seja muito bem definida e regulamentada normativamente a fim de que seja “útil, eficaz, justa e obediente à comunidade”¹⁸⁰.

3.2.2 O Presidencialismo de Coalizão e a Crise da Representação Política

As instituições de representatividade política brasileiras também estão sujeitas a crises e a corrupção, apresentando as características abordadas na seção anterior. Inclusive, contemporaneamente, estamos presenciando a crise dessas instituições e inúmeros casos de corrupção estão sendo investigados pelos órgãos de controle e noticiados pela mídia. No entanto, o sistema de governo brasileiro apresenta ainda uma característica única que intensifica ainda mais o jogo político de alianças e favores e contribui para a corrupção e para a crise da representatividade política: o presidencialismo de coalizão.

O presidencialismo de coalizão foi identificado e teorizado por Sérgio Henrique Hudson de Abranches em 1988. Como alertado pelo autor, a maior parte das democracias analisadas pelos cientistas políticos e utilizadas como referência

¹⁷⁹ DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. *Op cit.* Página 41.

¹⁸⁰ *Idem.*

para os estudos atuais da representação política não são presidencialistas¹⁸¹, esta é, portanto, a primeira especificidade do modelo brasileiro¹⁸². Além disso, o sistema brasileiro associa o presidencialismo ao multipartidarismo e às regras de representação proporcional na eleição de membros do Legislativo¹⁸³, diferentemente de qualquer outro país no mundo¹⁸⁴. Ainda, outro fator de diferenciação entre os modelos democráticos em vigência atualmente é a necessidade, frequente ou não, de recurso à coalizão interpartidária para a distribuição dos cargos de gabinete do Poder Executivo, visando a formação de alianças com outros partidos políticos e, alcançando, dessa forma, estabilidade e governabilidade¹⁸⁵. O Brasil é um país que apresenta a necessidade frequente de formação de coalizão, daí o seu modelo ser denominado por Abranches como presidencialismo de coalizão. Ou seja, o presidencialismo de coalizão brasileiro é a combinação das regras de proporcionalidade, com o multipartidarismo, com o presidencialismo e, ainda, com a organização do Executivo em grandes coalizões¹⁸⁶.

O principal eixo de governança do presidencialismo de coalizão, para Abranches, é a relação de equilíbrio e aliança estabelecida entre Legislativo e Executivo. Por se tratar de um regime presidencialista, no presidencialismo de coalizão a presidência possui papel central na sustentação do equilíbrio, na gestão e na estabilidade da coalizão. Dessa forma, o presidente precisa adotar postura proativa na coordenação da política, comandando e dando direção a maioria parlamentar, e trabalhar para manter alta e constante a sua popularidade, de forma a pressionar a coalizão. Além disso, o presidente deverá abandonar a visão restrita de seu próprio partido e adotar um plano de ação que vise a eficácia e a estabilidade da coalizão multipartidária estabelecida para o seu governo, privilegiando a manutenção da

¹⁸¹ A maior parte das democracias estabelecidas após a 2ª Guerra Mundial são parlamentaristas. Um exemplo de democracia presidencialista, além da brasileira, é a dos Estados Unidos da América, no entanto, o seu modelo considerado em sua integralidade é diferente do brasileiro não apresentando as características de representação proporcional e multipartidarismo. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 47 a 49.

¹⁸² ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Página 47.

¹⁸³ Regra utilizada na eleição de vereadores, deputados estaduais, deputados distritais e deputados federais. Os senadores, que também são membros do Poder Legislativo, são eleitos de acordo com a regra majoritária.

¹⁸⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Op cit.* Página 48.

¹⁸⁵ *Ibidem*. Páginas 49 a 51.

¹⁸⁶ *Ibidem*. Página 52.

aliança entre os partidos parceiros¹⁸⁷. É devido a isso que Abranches afirma que cabe ao Executivo a manutenção de uma boa governabilidade no presidencialismo de coalizão.

A eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças. Quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo¹⁸⁸.

Abranches também ressalta que muitas análises da realidade brasileira, assim como o que tem sido divulgado sobre esse assunto pela mídia, apontam que os problemas políticos brasileiros são decorrentes apenas do sistema de representação política e das fragilidades do sistema partidário. No entanto, segundo o autor, as dificuldades do sistema político brasileiro decorrem muito mais da incapacidade das elites em compatibilizar o formato institucional brasileiro à heterogeneidade e pluralidade da sociedade brasileira, a qual também é desigual economicamente e socialmente. Abranches afirma que as regras de representação e o sistema partidário expressam a diversidade social, econômica e cultural da sociedade brasileira, por mais que se tente simplificá-la e homogeneizá-la, daí a necessidade de formação de alianças e de coalizões afim de permitir a representatividade e estabilidade da ordem política¹⁸⁹.

No entanto, apesar da proposta do presidencialismo de coalizão ser a estabilidade no governo por meio da formação da coalizão, ele é um sistema marcado pela instabilidade e baseado na capacidade de negociação do Executivo. Abranches alerta que “tanto o alto fracionamento governamental quanto uma grande coalizão concentrada representam uma faca de dois gumes”¹⁹⁰. O fracionamento permite uma maior liberdade ao presidente para manobras internas, que poderá manipular as posições e interesses de vários parceiros da aliança. Contudo, ao mesmo tempo, o presidente também se torna refém de vários compromissos, partidários e regionais, por não deter a maioria parlamentar. Podendo, inclusive, ter sua autoridade confrontada com outras lideranças regionais e partidárias. A coalizão concentrada, por

¹⁸⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 76 e 77.

¹⁸⁸ *Ibidem*. Página 77.

¹⁸⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 51.

¹⁹⁰ *Ibidem*. Página 61.

sua vez, permite uma autonomia presidencial em relação aos parceiros menores da aliança. No entanto, obriga o presidente a manter uma relação mais estreita com o seu próprio partido. Se o seu próprio partido apresentar uma grande heterogeneidade é possível que ocorra o mesmo efeito do alto fracionamento, em que a autoridade presidencial seja confrontada com outras lideranças regionais e intrapartidárias. Ou, no pior dos casos, o partido poderá vir a romper com o presidente, restando apenas o apoio das alianças minoritárias¹⁹¹, muitas vezes insuficiente para uma boa governabilidade.

Além disso, há limitações reais à formação da coalizão no governo, como a quantidade de cargos de ministérios disponíveis para negociação, os diferentes níveis de poder de barganha política que acompanha os cargos, a diversidade de ideologias partidárias, as rivalidades locais, estaduais e/ou nacionais entre os partidos que compõem a coalizão, as políticas internas de cada partido e a dinâmica do relacionamento interpartidário¹⁹². A gestão da coalizão está em constante estresse decorrente da rivalidade inerente à atividade política partidária e da competição entre os próprios aliados, que devem cooperar no governo, mas competir nas eleições¹⁹³. Daí a dificuldade de manter a coalizão equilibrada e os níveis de estresse e de competição aceitáveis, quanto mais em situações de crise e de reforma ministerial.

Abranches identifica três momentos distintos na formação de coalizões. O primeiro momento ocorre na constituição das alianças eleitorais e é caracterizado pela orientação de quais princípios deverão ser obedecidos na formação do governo após a vitória eleitoral e também por poucas e amplas linhas programáticas quanto às ações de governo propriamente ditas. O segundo momento é o da constituição do governo, sendo marcado pela disputa de cargos entre os aliados e pelo firmamento de compromissos ainda genéricos com um programa mínimo de governo. Por fim, o terceiro momento se refere “a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante”¹⁹⁴, em que se trabalha efetivamente em uma agenda de políticas e nas condições de sua implementação. Abranches destaca que a transição do segundo

¹⁹¹ *Ibidem*. Páginas 61 e 62.

¹⁹² ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança*. *Op cit.* Página 77.

¹⁹³ NETO, Octavio Amorim. *O Presidencialismo de Coalizão Revistado: Novos Dilemas, Velhos Problemas*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Página 94.

¹⁹⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 64.

para o terceiro momento é crítica para a consolidação da coalizão, uma vez que, em uma estrutura fracionária e multipartidária como a brasileira, as negociações firmadas no sentido de intensificação das convergências de opiniões e que consigam minimizar as divergências possibilitarão o engajamento do conjunto partidário e a formação de um programa de governo coerente e efetivo¹⁹⁵.

Abranches ressalta ainda que a manutenção da coalizão depende do desempenho corrente do governo, pois, em situações de crise, as divergências de opiniões e de propostas de governabilidade (como, por exemplo, acerca do controle da inflação, de qual política salarial deverá ser adotada ou ainda quais gastos públicos serão priorizados) costumam prevalecer enfraquecendo a união e o apoio dentro do próprio partido do governo e, de maneira ainda mais intensa, entre os partidos aliados, desestabilizando a coalizão. Daí a importância de uma construção institucional de acordos setoriais que resolvam os conflitos à medida que eles forem surgindo, impedindo o bloqueio dos processos decisórios por aqueles que não apoiem o governo e permitindo que as políticas governamentais sejam implementadas. O apoio político-social também tem papel importante na estabilização de uma grande coalizão em períodos de crise, sobretudo se ultrapassar o espaço partidário e alcançar vários segmentos sociais¹⁹⁶.

A instabilidade da coalizão atinge diretamente a presidência no modelo de presidencialismo de coalizão, pois há um menor grau de liberdade na composição nos cargos do gabinete da presidência, uma vez que as indicações poderão interferir nas bases de sustento da coalizão no Poder Legislativo. Daí, como dito no parágrafo anterior, a necessidade de procedimentos institucionalizados, envolvendo as lideranças partidárias e as lideranças do Legislativo e tendo como “árbitro final”¹⁹⁷ o presidente, para solucionar crises e disputas interpartidárias dentro da própria coalizão. Contudo, se a crise do governo apresentar muitas divergências e for tão intensa ao ponto de o único elemento de convergência de posicionamentos se tornar a figura da presidência, a presidência será sobrecarregada com essa tarefa e possivelmente se tornará o centro da crise. Distintamente, a solução para a crise da aliança do governo no regime parlamentarista é a dissolução do gabinete e a formação

¹⁹⁵ *Ibidem*. Páginas 63 a 65.

¹⁹⁶ *Ibidem*. Páginas 65 a 68.

¹⁹⁷ Expressão usada em ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 70.

de uma nova coalizão de governo ou, se isto não funcionar, a realização de novas eleições. No presidencialismo de gabinete, o ministro é demitido, preservando a autoridade presidencial. No entanto, no presidencialismo de coalizão, além de demitir os ocupantes de cargos de ministros, o presidente ainda terá que buscar a recuperação de sua base de apoio em um momento de fragilidade, em que, ao mesmo tempo, a oposição estará fortalecida. A situação poderá ser ainda mais agravada se o seu próprio partido não o apoiar, pois além de enfrentar a maioria opositora, o presidente não poderá contar com o apoio de seus aliados naturais, o próprio partido¹⁹⁸.

Abranches afirma que nessa situação de crise no presidencialismo de coalizão um cenário possível seria aquele em que o presidente se torna refém da vontade do próprio partido, tendo sua autoridade de certa forma delegada ao seu partido, uma vez que as decisões efetivamente são decididas pela cúpula partidária. Outro cenário possível é aquele em que o presidente resolve firmar sua autoridade em uma atitude autoritária, confrontando o seu partido e também o Legislativo. Nesses dois cenários a democracia fica comprometida, seja pela submissão do Executivo ao Legislativo seja pela submissão do Legislativo ao Executivo, desestabilizando a ordem democrática. Abranches ainda destaca que este risco sempre estará presente no presidencialismo de coalizão, uma vez que a ruptura da aliança entre Executivo e Legislativo desestabiliza a própria autoridade presidencial¹⁹⁹.

Sob outro ponto de vista, a democracia, na concepção apresentada no capítulo anterior, é comprometida pelo próprio regime do presidencialismo de coalizão. A necessidade constante de alianças em troca de apoio político abre espaço para as negociações escusas que fazem parte da corrupção na política. Muitas vezes a “moeda de troca” pelo apoio político não é apenas um cargo na composição do governo ou a liberação de emendas parlamentares, mas envolve também o uso de recurso público para fins privados, seja para enriquecimento próprio, seja para financiamento de candidaturas à cargos políticos, mantendo, assim, a posição de poder de determinada elite ou grupo favorecido, em detrimento da concretização de políticas públicas que visem o bem coletivo. Além de toda a nocividade que a corrupção e o desvio de dinheiro público acarretam ao Estado de maneira geral, eles

¹⁹⁸ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 70.

¹⁹⁹ *Ibidem*. Páginas 70 e 71.

ainda reforçam a descrença da população nas instituições de representação política, deslegitimando a política como um todo aos olhos dos cidadãos.

O presidencialismo de coalizão também poderá ser prejudicial ao equilíbrio do princípio da separação de poderes se ocorrer um protagonismo exacerbado do Executivo perante o Legislativo. Segundo José Álvaro Moisés, o sistema brasileiro não apenas garantiu a capacidade do Executivo de ter suas propostas de políticas públicas e de projetos de lei aprovadas pelo Legislativo, mas permitiu um domínio da agenda política parlamentar pelo Chefe do Executivo²⁰⁰. Esta situação, por si só já é alarmante, no entanto, o mais agravante é determinar o quanto esse domínio do Executivo sobre as atividades do Legislativo interferem nas atividades de avaliação das atividades do governo, na fiscalização das políticas públicas executadas pelo Executivo e na aprovação das prestações de contas desse mesmo poder. Ressalta-se que as funções do Legislativo não se resumem a atividades de elaboração e de aprovação da legislação, cabe ao Legislativo também a fiscalização das atividades do Executivo, averiguando o mérito de determinada política e defendendo os interesses da população, sobretudo das minorias, e é esta função que é mais prejudicada diante do protagonismo exagerado do Executivo na condução da política.

Moisés destaca que o Congresso Nacional, no período de 1994 a 2010, apresentou comportamento mais reativo às propostas do Executivo do que pró ativo na condução da política nacional. Os congressistas têm exercido de maneira pouco efetiva a própria função representativa, qual seja a de propor normas, de fiscalizar as ações do Executivo e de discordar ou de negar apoio ao Executivo, agindo com pouca autonomia em defesa de interesses da população²⁰¹. Além disso, segundo o mesmo autor, o Executivo se tornou o real legislador no Brasil, seja por meio da edição de grande quantidade de medidas provisórias, seja pela prioridade que é dada pela coalizão e pelos líderes partidários aos projetos de lei de sua iniciativa em detrimento dos de origem parlamentar, seja pela sua possibilidade de vetar leis. Os próprios parlamentares consideram o seu desempenho fraco e deficitário, alertando para a alta influência do Executivo sobre as ações do Congresso Nacional²⁰².

²⁰⁰ MOISÉS, José Álvaro. *O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)*. In: **O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. E-book. Página 8.

²⁰¹ *Ibidem*. Páginas 8 a 10.

²⁰² *Ibidem*. Páginas 15 a 24.

Esse desequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo também contribui para a crise da representação política. No momento em que o Legislativo, por meio da coalizão e dos líderes partidários, privilegia ações de apoio às políticas de iniciativa do Executivo, visando somente a obtenção de cargos no governo, a aprovação de emendas parlamentares ou a conquista de benefícios que o auxiliem no processo eleitoral e conseqüentemente na sua manutenção como político, em detrimento da sua função de elaboração de leis, de fiscalização das ações do Executivo e de defesa dos interesses da população, não desempenha completamente a sua função constitucional. Esta é uma das explicações para o fato de que o Congresso Nacional é a instituição pública que apresenta o menor índice de confiabilidade da população brasileira segundo o ICJ Brasil de 2016 – 10%²⁰³, sendo considerada uma instituição com baixo desempenho pela população e também pelos próprios congressistas²⁰⁴. Aparentemente, o maior compromisso do Legislativo no presidencialismo de coalizão é a aprovação das políticas de iniciativa do Executivo e não as promessas firmadas com o seu eleitorado ou os interesses de toda a sociedade brasileira, tão pouco o cumprimento de suas competências constitucionais.

A fim de evitar essas distorções e desequilíbrios entre os Poderes, Abranches defende que é necessária a implantação de mecanismos institucionais de resolução de conflitos no presidencialismo de coalizão. Tais mecanismos auxiliam na preservação da autoridade presidencial, na autonomia legislativa e no bom funcionamento do presidencialismo de coalizão. Os mecanismos institucionais de resolução de conflito evitam a instalação de uma crise que desestabilize os dois polos fundamentais da democracia presidencialista - o Executivo e o Legislativo – e protege o sistema contra formas ilegítimas de composição de alianças. Dentre esses mecanismos, Abranches sustenta que é fundamental que exista uma instância²⁰⁵, com força constitucional, que intervenha quando Executivo e Legislativo estiverem em situação de impasse e de tensão. Tal instância estabelece parâmetros políticos para

²⁰³ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. CAVALIERI, Cristiana de Jesus Costa. **Relatório ICJBrasil**: 1º semestre de 2016. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

²⁰⁴ MOISÉS, José Álvaro. *O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)*. *Op cit.* Página 24.

²⁰⁵ No Brasil, durante o Império, o Poder Moderador detinha essa função, nos Estados Unidos da América cabe à Suprema Corte intervir em casos de conflitos constitucionais entre Executivo e Legislativo. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Páginas 71 e 72.

resolução dos conflitos e evitando que se instale uma crise que venha a romper com o regime institucionalmente constituído. Além disso, essa instância, no presidencialismo de coalizão, reduz a dependência das instituições à presidência, evitando que esta seja o foco de convergência de todas as tensões²⁰⁶.

Para Abranches, contemporaneamente²⁰⁷, o sistema de governo brasileiro não possui esses mecanismos institucionais de equilíbrio²⁰⁸. Contudo, diante da ampliação da atuação do Poder Judiciário em matérias tipicamente políticas, devido a constitucionalização da política empreendida pelo Estado Constitucional e também diante da crise da representação política, é possível afirmar que a atuação judiciária tem sido feita nesse sentido. Como exemplos, servem os julgamentos do Supremo Tribunal Federal frente ao processo de *impeachment* da Presidente Dilma e nos afastamentos do Deputado Eduardo Cunha e dos Senadores Renan Calheiros e Aécio Neves, assunto que será melhor detalhado na seção 4.2 do próximo capítulo.

²⁰⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Páginas 71 e 72.

²⁰⁷ É importante ressaltar que o texto de Abranches é de 1988, logo após o processo de democratização do Brasil.

²⁰⁸ *Ibidem*. Página 72.

4 A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA E A AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

No primeiro capítulo foram abordados os conceitos de Democracia e de Estado Democrático, bem como a evolução da concepção sobre a Constituição e o Estado Constitucional ao longo da história da humanidade e o resultado da comunhão desses dois termos no modelo de Estado denominado como Democracia Constitucional. Modelo, cujo o qual é adotado em diversos países, dentre eles o Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988. Como salientado anteriormente a ampliação do espaço de atuação do Poder Judiciário foi uma das consequências da adoção da Democracia Constitucional em decorrência da constitucionalização da política e do controle de constitucionalidade das leis. Dessa forma, o Judiciário passou a decidir assuntos que antes eram tratados exclusivamente na esfera da política, uma vez que a Constituição incorporou essas demandas em seu texto e o Judiciário tem por função resguardar os princípios constitucionais, garantindo a sua concretização e efetivação²⁰⁹.

No entanto, a ampliação do espaço de atuação do Poder Judiciário no Brasil não se deve apenas à adoção da Democracia Constitucional manifesta com a Constituição de 1988. A crise da representatividade política também contribuiu para esse fenômeno. Com o objetivo de abordar a crise da representação política como a outra causa da ampliação da atuação judiciária no Brasil contemporaneamente, foi tratado no segundo capítulo os conceitos de política e de representação política. Ressaltou-se lá sobre a importância dessas práticas para a manutenção da Democracia Constitucional nos Estados Modernos contemporâneos. Contudo, apesar de necessário, o instituto da representação política não está imune a crise, estando sujeito a corrupção por parte do representante político e também por parte da população ao esquecerem da sua função cívica na representação.

A crise da representatividade política, portanto, não é de exclusividade do Estado e governo brasileiros. Porém, o sistema de presidencialismo de coalizão em

²⁰⁹ Como observado por Barroso e Barboza e detalhado no capítulo 2 deste trabalho. BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *A legitimidade da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais*. 2005. 184 páginas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 26 de agosto de 2005. BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo*. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, vol 12, nº 96, fev/mai, 2010.

vigência no Brasil contribui para a crise da representatividade política ao exigir a formação de coalizões para que a governabilidade do Estado seja possível. Ao abrir a possibilidade para negociações políticas escusas e corruptas e para a formação de alianças que não tenham objetivos lícitos, com o único intuito de alcançar o apoio necessário a manutenção do poder político.

A seguir, neste capítulo, assevera-se que a crise da representatividade política brasileira foi marcada pelas manifestações populares que tiveram início em 2013. Desenvolve-se a hipótese de que as manifestações populares de 2013 contribuíram para a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário. Uma ampliação favorecida pela constitucionalização da política e pelo controle de constitucionalidade, mas que também foi corroborada pela profunda descrença de setores da população brasileira nas instituições representativas do poder político.

4.1 A Crise da Representatividade Política nas ruas

A crise da representação política brasileira é percebida intuitivamente nas conversas cotidianas entre os cidadãos nas mais diversas esferas de convívio social. Aparentemente há uma insatisfação geral com a prestação de serviços públicos e com a violência crescente nas ruas e essa insatisfação é fortalecida a cada nova e recorrente notícia de corrupção e de desvios de dinheiro público²¹⁰. As manifestações de junho de 2013 são um bom exemplo desse movimento, pois foram pautadas pela diversidade social e econômica dos participantes, assim como pela variedade de itens em discussão. O ponto de intersecção entre as diferentes demandas da população era a insatisfação geral com a política institucional e a exaltação do sentimento nacionalista²¹¹, de ser brasileiro.

No entanto, apesar de um marco, as manifestações de junho de 2013 não surgiram de repente. Segundo Godim, as manifestações foram produto de um

²¹⁰ Conforme demonstrado nas seguintes pesquisas estatísticas: *Pesquisa CNI-IBOPE: retratos da sociedade brasileira: qualidade no serviço público e tributação*. Brasília, CNI, 2011, disponível em: [http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos\[26663\].pdf](http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos[26663].pdf); e *Pesquisa CNI-IBOPE: avaliação do governo*. Brasília, CNI, 2017, disponível em: https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7b/98/7b98ce9e-11f3-4d94-b2c4-3ab0fe776d20/pesquisa_cni-ibope_dez_2017.pdf

²¹¹ GONDIM, Linda M. P. *Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013*. **Polis Revista Latinoamericana**. Santiago, Chile, Volumen 15, n° 44, 2016, p. 357-379. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682016000200016&lang=pt. Último acesso em 16/03/2017, às 20h. Páginas 368 a 373.

sentimento de indignação já presente na população e decorrente das transformações ocorridas na estrutura social e na conjuntura política. Para Godim, a Constituição de 1988 proporcionou avanços nos aspectos sociais e referentes a cidadania, inclusive com a possibilidade de participação mais ativa nas políticas públicas²¹² por meio de mecanismos de democracia participativa, como as Audiências Públicas²¹³. Porém, apesar dos avanços no reconhecimento de direitos básicos e universais, as políticas públicas que deveriam efetivar esses direitos não foram (e ainda não são) prestadas com a eficiência esperada e necessária para garantir o pleno exercício dos direitos previstos constitucionalmente. Como exemplo, há a dificuldade de atendimento rápido no serviço público de saúde, a quantidade insuficiente de creches e escolas para atender toda a população, além da superlotação e do preço exorbitante das tarifas do transporte público. É justamente em protesto a ineficiência do transporte público que surge o estopim inicial das manifestações de 2013, convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL).

No entendimento de André Singer²¹⁴, as manifestações de junho de 2013 podem ser caracterizadas em três fases, cada uma com duração aproximada de uma semana. As primeiras mobilizações se concentraram na cidade de São Paulo, nos dias 6, 10, 11 e 13 de junho, por iniciativa do MPL e convocadas pelas redes sociais, tiveram por pauta a redução do valor das tarifas do transporte público e sua principal atividade foi a caminhada por grandes vias públicas e eventuais bloqueios de algumas dessas vias. Houve confronto com as autoridades policiais, no entanto, no dia 13 de junho ocorreu um combate desproporcional entre a polícia militar do Estado de São Paulo e os manifestantes²¹⁵. A repressão desproporcional ao movimento que, ao angariar a simpatia do público de maneira geral, inaugurou a segunda fase das manifestações de junho, que perdurou nos dias 17, 18, 19 e 20 de junho. Nesta segunda fase o foco ultrapassou a questão inicial do transporte público e alcançando

²¹² *Ibidem*. Páginas 361 e 362.

²¹³ Prevista no art. 58, parágrafo 2º, II, da Constituição de 1988. BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

²¹⁴ SINGER, André. *Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas*. In: Dossiê: Mobilizações, Protestos e Revoluções. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 97, novembro de 2013. Páginas 24 a 26.

²¹⁵ O referido evento pode ser conferido na seguinte notícia jornalística: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/em-dia-de-maior-repressao-da-pm-ato-em-sp-termina-com-jornalistas-feridos-e-mais-de-60-detidos.htm>

espontaneamente outros setores da sociedade com diferentes demandas. Desde manifestos contrários a utilização de recursos públicos para a construção e reforma de estádios para a Copa do Mundo de 2014 às demonstrações de revolta motivadas pelas condutas de alguns políticos e pela corrupção presente como prática comum na política brasileira. Neste momento a centralidade das manifestações deixa de ser a cidade de São Paulo e se difunde para outras cidades brasileiras, atingindo, sobretudo, aquelas cidades em que estão ocorrendo jogos da Copa das Confederações²¹⁶. A terceira fase, que vai do dia 21 de junho até o final do mesmo mês, é caracterizada pela fragmentação das manifestações em mobilizações parciais, em diferentes localidades e com objetivos mais específicos.²¹⁷

A especificidade das manifestações de junho de 2013 foi a sua capacidade de reunir, pela primeira vez, diversos setores sociais (esquerda, direita, indefinidos etc) em um único movimento que canalizou a indignação e a insatisfação geral da população²¹⁸. Godim ressalta que alguns analistas políticos alegaram que a rejeição aos mecanismos de representação democráticos representava uma tendência conservadora e autoritária no movimento, uma vez que, ao invés de se rebelar contra o sistema político em si, que permite e favorece práticas de corrupção, os manifestantes se revoltaram contra ações individuais de políticos, conforme o propagado pela mídia. No entanto, no entendimento da autora, a crise da representatividade política não é uma invenção da mídia, tampouco da direita, ela é uma situação real, decorrente da realidade política brasileira²¹⁹.

Trata-se de uma situação real, decorrente, em grande parte, da transformação dos partidos em amálgamas de interesses, prontos para coligações sem consistência ideológica, motivadas pela busca ou manutenção do poder.²²⁰

No mesmo sentido, Leonardo Avritzer afirma que há cinco impasses à democracia brasileira que acabam por impedir o seu crescimento, a sua evolução e o seu próprio reconhecimento como positiva pelos brasileiros²²¹. Segundo o autor, o

²¹⁶ Conforme relatado nesta notícia: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090>.

²¹⁷ SINGER, André. *Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas*. In: Dossiê: Mobilizações, Protestos e Revoluções. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 97, novembro de 2013. Páginas 24 a 26.

²¹⁸ Conforme relatado nesta notícia: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>.

²¹⁹ GONDIM, Linda M. P. *Op cit.* Página 371.

²²⁰ *Idem.*

²²¹ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 3ª edição. Páginas 7 a 9.

Brasil pode ser considerado um Estado com democracia consolidada, mas os impasses estão relacionados às características da democracia brasileira atual. Avritzer cita cinco impasses²²²:

- i) a forma de composição de alianças no presidencialismo de coalizão, muitas vezes ilegítima, assunto tratado na seção 3.2.2;
- ii) os limites existentes ainda no que tange a participação popular na política, mesmo diante da ampliação da participação a partir da década de 1990;
- iii) o paradoxal combate à corrupção, que demonstra avanços com o fortalecimento das investigações, mas, ao mesmo tempo, ao trazer as informações ao público, torna a atividade política ainda mais desvalorizada pela população;
- iv) a perda de status da classe média ao se aproximar das camadas sociais mais populares, devido ao reordenamento social ocasionado por políticas que visam minimizar a desigualdade;
- v) a mudança da atuação do Poder Judiciário na política, assunto que será melhor detalhado na seção 4.2.

Ainda, é possível fazer um paralelo entre esses cinco impasses à democracia brasileira indicado por Avritzer com as “vozes” dos manifestantes de junho 2013, que deram vazão ao sentimento de indignação da população frente a política brasileira, visivelmente em crise. Para André Singer os manifestantes gritavam nas ruas das cidades brasileiras

“Copa do Mundo eu abro mão, quero dinheiro pra saúde e educação”, “Queremos hospitais padrão Fifa”, “O gigante acordou”, “la ixcrever augu legal, maix fautô edukssão”, “Não é mole, não. Tem dinheiro pra estádio e cadê a educação”, “Era um país muito engraçado, não tinha escola, só tinha estádio”, “Todos contra a corrupção”, “Fora Dilma! Fora Cabral! PT = Pilantragem e traição”, “Fora Alckmin”, “Zé Dirceu, pode esperar, tua hora vai chegar”²²³

É perceptível a repulsa dos manifestantes pela forma como a política brasileira tem sido conduzida, seja pela aversão representada por algumas pessoas específicas, por partidos políticos de diferentes ideologias ou pela própria gestão das políticas públicas que privilegia gastos públicos em determinadas áreas em detrimento de outras, além da crítica direta à corrupção. Esse desprezo pela política pode estar

²²² AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 3ª edição. Páginas 7 a 9.

²²³ SINGER, André. *Op cit.* Página 25.

relacionado ao baixo índice de participação direta da população na definição do uso de recursos públicos e de quais políticas públicas serão priorizadas. Outrossim, as manifestações demonstram, segundo Avritzer, a desaprovação dos cidadãos aos mecanismos de formação de alianças no presidencialismo de coalizão, uma vez que essas alianças aumentam a fragmentação partidária e a distribuição de cargos no governo pode ocorrer de maneira corrupta e provocar desorganização na administração pública²²⁴.

Com relação a corrupção, frequentemente ela está associada ao financiamento de campanhas políticas²²⁵, deslegitimando todo o sistema político aos olhos da população. Avritzer ressalta ainda como a percepção popular acerca da corrupção é contraditória. Concomitantemente ao reconhecimento dos bons resultados ao combate à corrupção, há a percepção de que houve ampliação de ações corruptas na política nos últimos anos²²⁶. Ademais, a população tem dificuldade em identificar com definição quais são os atores e/ou partidos políticos envolvidos nos crimes de corrupção devido a forte manipulação midiática do tema²²⁷. Afinal, “é na mídia que a corrupção se torna escândalo”²²⁸, posto que os fatos se tornam de conhecimento público somente após a transmissão da informação pelos meios de comunicação, que, por sua vez, utilizam ferramentas de agendamento e enquadramento da informação de maneira a torná-la um produto com narrativa própria, personagens próprios e até nome próprio²²⁹ como “mensalão”, “petrolão”, entre outros.

Outro fator que contribui para a dificuldade de percepção da realidade política por parte da população é a precariedade da educação no Brasil. Borba, Gimenes e Ribeiro destacam que o fator educacional está associado não apenas ao conhecimento político, como também ao engajamento político, seja por meio da participação em partidos políticos e sindicatos, seja pela participação ativa em campanhas eleitorais e na própria eleição, seja por meio de outros tipos de

²²⁴ AVRITZER, Leonardo. *Op cit.* Página 11.

²²⁵ *Ibidem.* Página 19.

²²⁶ Como noticiado em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/12/121205_transparencia_corrupcao_percepcao_rw

²²⁷ *Ibidem.* Páginas 27 a 28.

²²⁸ JÚNIOR, João Feres. SASSARA, Luna de Oliveira. *Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. Novos Estudos.* São Paulo: CEBRAP, n. 105, julho de 2016. Página 208.

²²⁹ *Idem.*

atividades²³⁰. Além disso, ao analisar o perfil dos eleitores brasileiros, os mesmos autores concluem que a alienação política é o maior problema da democracia representativa brasileira²³¹.

Em síntese, no que diz respeito a nossa democracia, o problema não reside no apartidarismo ou no desencanto com as instituições representativas tradicionais, pois essa postura pode ser acompanhada de atitudes e valores congruentes com o aprimoramento dessa forma de governo. O problema que permanece como ameaçador é a alienação política ou a falta de sofisticação política de um contingente majoritário de brasileiros, desmobilizado em termos cognitivos e/ou orientado por noções muito rudimentares sobre o mundo da política²³².

Essa alienação política é agravada também pela distância presente entre os representantes e representados na realidade política brasileira, sobretudo entre os representantes do Poder Legislativo e a população em geral. Francisco Weffort ressalta que os eleitores brasileiros se esquecem rapidamente dos nomes dos candidatos ao Poder Legislativo em que votaram na eleição anterior, sobretudo os deputados federais. Da mesma forma, os representantes eleitos esquecem de suas próprias promessas de campanha. Porém, é preciso salientar que essa situação não ocorre da mesma maneira com os candidatos do Poder Executivo, em que aparentemente a população nutre sentimentos mais duradouros²³³. No entanto, mesmo esses sentimentos duradouros, estão muito mais relacionados às qualidades pessoais do candidato do que as suas propostas de políticas de governo²³⁴. Dessa forma, há um reforço à associação dos votos dos eleitores, e também posteriormente à aprovação ou não de seu governo, à imagem pessoal do político e não às políticas de governo realmente desenvolvidas, alimentando a alienação política.

Ainda, José Cardoso enfatiza que a “personalização da eleição”²³⁵, ao fortalecer o estabelecimento de uma relação pessoal entre o candidato e o eleitor, possibilita a instalação de nexos clientelistas no processo de captura de votos²³⁶. Dessa forma, o eleitor não decide seu voto por identificação ideológica com as

²³⁰ BORBA, Julian. GIMENES, Éder Rodrigo. RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro*. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 101, março de 2015. Página 30.

²³¹ *Ibidem*. Página 45.

²³² *Idem*.

²³³ WEFFORT, Francisco C. *Qual reforma política?* **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 41.

²³⁴ *Ibidem*. Página 44.

²³⁵ Expressão usada em CARDOZO, José Eduardo. *A crise do Legislativo*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 85.

²³⁶ CARDOZO, José Eduardo. *A crise do Legislativo*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 85.

propostas do candidato, mas devido a alguma vantagem que será recebida pela opção de votar naquele candidato. Esse processo também acaba por desencorajar a consolidação de partidos políticos com identidade ideológica e programas de governo bem estabelecidos, uma vez que não são esses os critérios utilizados pelo eleitorado no momento de votar. Segundo Cardoso, essa é a razão para a grande quantidade de legendas nos processos eleitorais brasileiros²³⁷, em que uma grande quantidade de partidos e de candidatos que pleiteiam cargos no Legislativo são muitas vezes associados à imagem de um candidato que concorrerá a um cargo do Poder Executivo.

Como já tratado na Seção 3.2.2 deste trabalho, a formação de legendas entre candidatos e partidos políticos, poderá oportunizar a formação de alianças políticas que utilizem meios ilícitos para conseguir o apoio necessário e que tenham por objetivo somente alcançar o sucesso eleitoral e, posteriormente, a manutenção do poder político. Nas palavras de Cardoso

A formação das “maiorias parlamentares”, indispensável para qualquer governo, quase sempre, não passa por entendimentos ou pactuações programáticas entre partidos. Passa pelo atendimento de exigências “individuais” de parlamentares para que, ocupando “espaços de poder no aparelho burocrático do Estado” (indicações de cargos no Executivo), recebendo benefícios de ações administrativas focadas no atendimento da sua “clientela” eleitoral, ou mesmo negociando vantagens “não republicanas”, possam vir a ter boas condições nas suas disputas eleitorais futuras²³⁸.

Toda essa configuração do processo político e eleitoral brasileiro alimenta uma espécie de ciclo vicioso da crise da representação política. A população não consegue identificar os candidatos de maneira ideológica, pois esses não são os atributos valorizados na campanha eleitoral e, não conhecendo o candidato, também não consegue se identificar com o posterior representante, desaprovando muitas vezes suas condutas. Por sua vez, os candidatos não se preocupam também em divulgar o seu posicionamento ideológico, nem as suas propostas de governo, pois segundo eles não é esse o critério utilizado pelo eleitorado na formação de seu voto, e, quando firmam um compromisso com o eleitorado de determinada ação de governo, ao chegar no poder desconsideram o que haviam proposto inicialmente e assumem condutas diferentes do “prometido”, afinal o voto não foi em sua ideologia, mas em sua pessoa, enquanto representante do povo sem vínculo direto com um mandato de condutas, conforme o propagado conceito de mandato representativo.

²³⁷ *Idem.*

²³⁸ *Idem.*

Para Nogueira o enfraquecimento do relacionamento entre candidatos, partidos políticos e eleitores é “um indício de que se afrouxaram os laços entre sociedade e sistema político”²³⁹. Segundo ele, é possível que, para os cidadãos, a maneira como eles são governados não seja objeto de suas preocupações diárias. Inclusive, talvez a população até prefira se distanciar da política e de tudo que esteja relacionada a ela. No entanto, a democracia representativa necessita da atuação ativa dos cidadãos, seja no processo eleitoral, seja no acompanhamento das ações dos representantes eleitos, para se manter saudável. Assim Nogueira conclui que

Sem os cidadãos, no entanto, a representação soluça e termina sob monopólio dos partidos, que se tornam seus únicos protagonistas, “donos” de suas regras e de seus resultados. Com isso, a política representativa se converte em atividade de profissionais que não são “vistos” pela sociedade e não se importam em trazê-la para o centro do palco²⁴⁰.

Essa situação é ainda mais significativa em uma sociedade heterogênea como a brasileira, em que a crise da representação política também é reforçada pela baixa representatividade de alguns setores da sociedade nos espaços políticos²⁴¹. Tais setores, inclusive, podem ser considerados como setores majoritários ou maiorias populacionais, se considerado como critério de definição apenas o número de habitantes que fazem parte do setor. No entanto, no tocante a representatividade política, são classificados como setores minoritários ou minorias populacionais. Dados da Câmara dos Deputados apontam que há uma hegemonia de homens brancos em sua composição, 80% de seus membros se autodeclararam como homens brancos. As mulheres, por sua vez, ocupam menos de 10% das vagas do Congresso Nacional, mesmo que correspondam a mais da metade do eleitorado brasileiro. Da mesma forma, os representantes negros ocupam 4,1% das vagas e os pardos 15,8%, não havendo nenhum representante índio²⁴².

Esses dados demonstram como determinados setores da sociedade brasileira tem sua representação política prejudicada, uma vez que, mesmo que os representantes de setores majoritários tenham empatia pelos setores de menor

²³⁹ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Uma crise de longa duração*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 30.

²⁴⁰ *Ibidem*. Página 31.

²⁴¹ ERUNDINA, Luiza. Entrevista: *É indispensável ampliar a democracia representativa*. **Estudos avançados**. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 110.

²⁴² MACEDO, Ana Raquel. *Homens brancos representam 80% dos eleitos para a Câmara*. **Agência Câmara Notícias**, 2015. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475684-HOMENS-BRANCOS-REPRESENTAM-71-DOS-ELEITOS-PARA-A-CAMARA.html>.

representação, em uma situação de escassez de recursos em que houver a necessidade de privilegiar uma política pública em detrimento de outra, aquele setor que possuir uma quantidade maior de representantes conseguirá juntar mais votos favoráveis a sua política, em detrimento do setor com menor representatividade. Essa situação é ainda pior se considerarmos os outros poderes do Estado Brasileiro, o Executivo e o Judiciário²⁴³, em que há ainda um menor índice de membros de setores populacionais diferentes do “homem branco”.

A crise da representação política brasileira também é percebida pela falta de confiança que a população tem nas instituições públicas, sobretudo nas instituições em que seus membros são eleitos pelo voto popular, o Legislativo e o Executivo. Para Ivan Valente, a maneira como as instituições públicas brasileiras foram constituídas historicamente, em que o povo sempre foi tratado como uma temática a ser dissociada do mundo da política, associada à ausência ou insuficiência de mecanismos de democracia direta, colaborou para esse distanciamento entre povo e política, provocando a falta de confiança popular em instituições que sempre foram inacessíveis ou com pouca receptividade e transitabilidade popular²⁴⁴. Desde 2009, a Fundação Getúlio Vargas - FGV - tem divulgado relatórios do Índice de Confiança na Justiça Brasileira - ICJBrasil - que confirmam a descrença da população no governo brasileiro, representado por suas instituições públicas. Os dados do Relatório ICJBrasil²⁴⁵ indicam a diminuição do índice de confiança nas instituições públicas nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

A título de exemplo, o índice de confiança no Governo Federal em 2010 era de 42%, em 2011 reduziu para 38%, em 2012 teve um ligeiro aumento para 41%, em 2013 voltou a diminuir para 33%²⁴⁶, em 2014²⁴⁷ caiu novamente para 29% e em

²⁴³ ERUNDINA, Luiza. *Op cit.* Página 110.

²⁴⁴ VALENTE, Ivan. *A crise da grande política. Estudos avançados.* São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 122.

²⁴⁵ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.** Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12024>.

²⁴⁶ Dados do gráfico 22 - Confiança nas instituições (2010-2013) do Relatório ICJBrasil, 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.

²⁴⁷ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 1º Trimestre/2014 - 4º Trimestre/2014: Ano 06.** Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14089>.

2015²⁴⁸ e 2016²⁴⁹ a confiabilidade do brasileiro no governo federal alcançou o menor valor percentual desde o início da pesquisa - 11%. A confiabilidade no Congresso Nacional também tem estado em queda: em 2010 o índice era de 25%, em 2011 de 21%, em 2012 de 20%, em 2013 de 17%²⁵⁰, em 2014 de 18%²⁵¹ e em 2015²⁵² de 12%. Repetindo a tendência dos menores índices de confiabilidade em 2016²⁵³, a confiabilidade no Congresso Nacional foi de apenas 10%. O Poder Judiciário e o Ministério Público, por sua vez, apesar de também possuírem índices em queda, apresentam índices de confiabilidade bem maiores do que os índices das instituições públicas formadas por representantes eleitos democraticamente. Em 2011, o Judiciário e o Ministério Público apresentaram 45% e 52%, em 2012, 41% e 53%, em 2013, 32% e 42%²⁵⁴, em 2014²⁵⁵, 30% e 49%, em 2015²⁵⁶, 32% e 39%, em 2016²⁵⁷, 29% e 36%, respectivamente.

Esses dados demonstram o quanto as instituições públicas brasileiras compostas por representantes políticos eleitos pelo povo carecem de confiança por parte de seus próprios eleitores. Maiores índices de credibilidade estão relacionados com instituições não representativas, como o Ministério Público e o Judiciário, muitas vezes associados como os “protetores do povo” diante da corrupção da política. Desse modo, cada vez mais a população se distancia da política e a crise da representação política se amplia. Nas palavras de Nogueira, “a sociedade está se convencendo de que a vida pode ser vivida sem um sistema político ativo”²⁵⁸ e esse convencimento não traz perigos apenas para os políticos de profissão, mas para a democracia e para toda a organização social. É possível manter uma sociedade justa, livre e solidária,

²⁴⁸ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. **Relatório ICJBrasil**: 2º semestre de 2015. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

²⁴⁹ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. CAVALIERI, Cristiana de Jesus Costa. **Relatório ICJBrasil**: 1º semestre de 2016. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

²⁵⁰ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º semestre de 2015.

²⁵³ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 1º semestre de 2016.

²⁵⁴ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.

²⁵⁵ Dados do gráfico 08 - Confiança nas Instituições - Ano 06 - do Relatório ICJBrasil, 1º Trimestre/2014 - 4º Trimestre/2014: Ano 06.

²⁵⁶ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º semestre de 2015.

²⁵⁷ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 1º semestre de 2016.

²⁵⁸ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Op cit.* Página 34.

com a garantia plena de direitos mínimos e da dignidade da pessoa humana, sem a política? Indícios mostram que não.

4.2 Reflexões acerca da ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil contemporâneo

No capítulo 2 deste trabalho foi demonstrado como o Poder Judiciário teve seu espaço de atuação ampliado por meio da Democracia Constitucional. Um fenômeno mundial com início após a 2ª Guerra Mundial e que no Brasil se instalou com a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição de 1988, ao ampliar a quantidade de direitos amparados pelo texto constitucional, sobretudo os direitos fundamentais e todos aqueles amparados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, e ao prever o controle de constitucionalidade das leis realizado pelo Poder Judiciário, amplia as possibilidades da população demandar o Judiciário a fim de ter os seus direitos efetivados. Em vista disso, a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário pode ser caracterizada como um fenômeno natural e saudável em democracias²⁵⁹.

De acordo com Sadek, o juiz, nesse novo modelo de Estado, realiza na prática a ligação entre o direito e a política²⁶⁰ estabelecida pela Constituição. Segundo a autora, a Constituição de 1988 atribuiu ao Judiciário o status de Poder da República e com isso o Judiciário foi concebido como um agente político. Tal agente além de controlar a constitucionalidade das leis, também deverá arbitrar no caso de conflitos entre Executivo e Legislativo. Para Sadek “não há decisão, quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial”²⁶¹.

No entanto, essa ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil não foi acompanhada pela capacidade de trabalho e pela estrutura administrativa deste poder. O que ocasionou um acúmulo de demandas, em que a quantidade de casos novos somada a quantidade de casos existentes ainda não

²⁵⁹ VIANNA, Luiz Werneck. Entrevista: *A crise e a realidade política*. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 54.

²⁶⁰ SADEK, Maria Tereza. *Poder Judiciário: uma nova instituição*. **Cadernos Adenauer** (XI) 2010, nº 1. *Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março, 2010. Página 14.

²⁶¹ *Idem*.

resolvidos é sempre superior a quantidade de casos solucionados²⁶², tornando a justiça lenta e ineficiente. Outrossim, a organização administrativa judiciária brasileira que combina hierarquia (um processo somente será conhecido por instância superior após apreciação e decisão na instância inferior) com a garantia da independência funcional e ideológica do juiz (garantia do livre convencimento do juiz) estimula a diversidade de decisões. Isto ocorre tanto entre juízes de mesma instância e tribunal, quanto de instâncias e tribunais diferentes²⁶³.

Essa diversidade de decisões, muitas vezes para situações idênticas ou semelhantes ou em casos diferentes mas sujeitos a mesma legislação, aumenta a insegurança jurídica e a sensação de uma “justiça lotérica”, em que dependendo em qual juízo a ação seja vinculada, o resultado poderá vir a ser favorável ou desfavorável, de acordo com o entendimento do juiz daquela comarca em específico. A fim de melhorar essa situação de insegurança os tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal - STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Tribunal Superior do Trabalho - TST, Tribunal Superior Eleitoral -TSE e Superior Tribunal Militar - STM) publicam súmulas e entendimentos jurisprudenciais, algumas vezes (no caso do STF) de natureza vinculante às decisões das instâncias inferiores, visando a uniformização das decisões judiciais. No entanto, observa-se que há apenas uma amenização do problema, sem saná-lo por completo.

Além disso, inclui-se no bojo do debate a crise de representatividade política a qual o Brasil atravessa, como descrito na seção 4.1. Tal crise intensifica ainda mais a busca populacional pela solução de problemas pela via judiciária²⁶⁴. Ran Hirschl afirma que essa judicialização de iniciativa popular ocorre devido a maior respeitabilidade, imparcialidade e efetividade que as instituições judiciárias apresentam aos olhos dos movimentos sociais, grupos de interesse e ativistas políticos. Esta maior confiança cresce em detrimento das outras instituições de governo que são vistas pelos diferentes setores da sociedade brasileira como

²⁶² Conforme observado pelos indicadores de desempenho constantes no *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Páginas 78 a 83, 100 a 103, 121 a 124. Também presente em *Justiça em números 2017 Destaques*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Páginas 5 e 6. Ambos disponíveis em: [http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros](http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/pj-justica-em-numeros).

²⁶³ SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas. Estudos avançados*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 18 (51), 2004. Página 82.

²⁶⁴ Como tratado na seguinte notícia jornalística: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/processos-judiciais-crescem-mais-do-que-a-populacao-brasileira-blq5wwxvk97lw6smnz9m1gqj2>.

burocráticas e ineficientes. Comunidades que apresentam um sistema político mais unificado e afirmativo apresentam menores índices de judicialização. Comunidades com maior desestruturação política, em que os poderes políticos são disfuncionais e paralisados, maior a probabilidade de o Poder Judiciário se expandir e se afirmar²⁶⁵. Essa premissa é válida para a realidade brasileira, em que o índice de confiabilidade no Judiciário é bastante superior ao índice de confiabilidade nas instituições políticas representativas como o Poder Executivo e o Congresso Nacional, de acordo com o Índice de Confiabilidade na Justiça Brasileira divulgado pela FGV²⁶⁶.

Também é preciso destacar outro aspecto da crise da representatividade política que aumenta a demanda judiciária para além da criada pela população: a originada pelos próprios representantes políticos. O Judiciário também é acionado pelos próprios representantes políticos para interferir nos processos políticos, seja pela oposição política com o objetivo de dificultar ou impedir a realização de determinada política do governo, seja para decidir em casos que envolvam dilemas morais e políticos sobretudo em se tratando de demandas impopulares junto ao eleitorado²⁶⁷.

Hirschl classifica essa interferência judiciária em processos políticos como a judicialização da mega política ou “política pura”²⁶⁸. Segundo o autor, a judicialização da política, que teve origem com o de controle de constitucionalidade realizado pelos Tribunais, pode ser classificada em três linhas de ação:

- i) propagação de discursos e procedimentos jurídicos na esfera política e nos processos de elaboração de políticas públicas;
- ii) judicialização da elaboração das políticas públicas por meio do controle de constitucionalidade de leis e de atos da administração pública;
- iii) judicialização da “política pura”²⁶⁹, caracterizada pela delegação ao Judiciário de assuntos claramente políticos, “incluindo importantes

²⁶⁵ HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Páginas 164 e 165.

²⁶⁶ Os dados relativos a essa pesquisa foram mais detalhados na seção 4.1 deste trabalho. CUNHA, Luciana Gross... *Op cit. ICJBrasil*: 1º semestre de 2016.

²⁶⁷ HIRSCHL, Ran. *Op cit.* Páginas 165 e 166.

²⁶⁸ *Ibidem*. Página 141.

²⁶⁹ Expressão usada em HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Página 141.

debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras”²⁷⁰.

Vale destacar que na judicialização da “política pura” o processo de judicialização exige o apoio da esfera política (instituições políticas e representantes políticos) para acontecer e demonstra como o direito constitucional se tornou uma ferramenta de uso político²⁷¹.

Ainda, Hirschl argumenta na possibilidade de subdividir a judicialização da “política pura” em subcategorias, são elas:

Judicialização de processos eleitorais; supervisão judicial de prerrogativas do Poder Executivo em áreas de planejamento macroeconômico ou segurança nacional (...); dilemas fundamentais de justiça restaurativa; corroboração judicial de transformações de regime político; e, acima de tudo, a judicialização da formação de identidades coletivas, processos de construção judicial de nações e disputas a respeito da própria definição – ou *raison d'être* - da comunidade²⁷².

Tal processo de judicialização é caracterizado, portanto, pela expansão da ação judiciária para além do campo do direito constitucional, “levando a judicialização da política a um ponto que excede de longe qualquer limite previamente estabelecido”²⁷³. Mesmo que os processos democráticos eleitorais estejam sob a supervisão de órgãos jurisdicionais, como no caso brasileiro pela Justiça Eleitoral²⁷⁴, Hirschl destaca que assuntos como a legitimidade do regime político, a construção da identidade coletiva da nação, decisões quanto a fatos que denigrem a imagem do país e dos quais a população não se orgulha (justiça transicional), são assuntos essencialmente políticos e morais e não jurídicos. Logo, deveriam ser tratados no âmbito político, em que a população, por meio de seus representantes responsáveis politicamente, decidiria a melhor solução para o impasse. Para Hirschl o julgamento de situações como as descritas implica em um exercício substancialmente político por parte do julgador “muito além da aplicação de dispositivos sobre direitos fundamentais e devido processo legal a questões de políticas públicas”²⁷⁵. Por fim a judicialização da “política pura” geralmente está sob o apoio, explícito ou tácito, dos agentes

²⁷⁰ HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Página 141.

²⁷¹ *Idem*.

²⁷² *Ibidem*. Página 146.

²⁷³ *Idem*.

²⁷⁴ BRASIL. *Código Eleitoral*. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Principalmente os arts. 22, 23, 29, 30, 35 e 40 que elencam as competências dos órgãos da Justiça Eleitoral.

²⁷⁵ HIRSCHL, Ran. *Op cit*. Página 147.

políticos. Desse modo, os Tribunais, especialmente a Corte Suprema, acabam por tornarem-se também parte central na elaboração das políticas do Estado²⁷⁶.

No Brasil temos exemplos recentes de interferência judiciária em assuntos classificados por Hirschl nessa terceira categoria da judicialização (mega política ou política pura). Destaca-se aqui inicialmente que o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado nas ações (nenhuma delas teve iniciativa no próprio órgão julgador) mesmo que a sua ação tenha sido provocada em virtude da perda da legitimidade das instituições políticas brasileiras. Servem de exemplo, as ações relativas ao rito do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (durante os anos de 2015 e 2016), em que coube ao STF negar a legalidade do rito sumário proposto pelo Deputado Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados, assim como o julgamento relativo a capacidade do próprio Deputado Eduardo Cunha de decidir o processo de *impeachment*, uma vez que estava sendo processado pelo Conselho de Ética²⁷⁷. Ressalta-se também o caso do afastamento do Senador Renan Calheiros (em 2016), presidente do Senado Federal (que se negou a cumprir a decisão da Corte²⁷⁸) e o afastamento do Senador Aécio Neves (em 2017).

Felipe Recondo, ao analisar as decisões editadas pelo STF no ano de 2016 e que tenham alguma relação com a crise política brasileira, constatou que o maior “preço” que a Corte tem arcado pela sua ação na esfera política é precisamente o que lhe é mais valioso: a força do cumprimento de suas decisões²⁷⁹. O então Senador Renan Calheiros que se negou a cumprir as decisões da Corte, iniciando um movimento de “rebelião” do Senado diante das “ingerências” do STF. Fato agravado pela cobertura da mídia ao divulgar que o Senador Calheiros foi orientado a negar a notificação da decisão por um dos ministros integrantes do STF²⁸⁰, fragilizando a imagem da Corte enquanto um órgão único de decisão e demonstrando a sua fragmentação ideológica.

Outro caso se refere a decisão pelo fatiamento do julgamento do *impeachment* da Presidente Dilma no Senado Federal que gerou novamente a sensação de que o STF não era um órgão único, mas a soma de onze partes com

²⁷⁶ *Ibidem*. Páginas 146 e 147.

²⁷⁷ AVRITZER, Leonardo. *Op cit.* Página 111.

²⁷⁸ RECONDO, Felipe. *STF: árbitro ou protagonista na crise política em 2016? In: Onze supremos: o supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017. Páginas 31 e 32.

²⁷⁹ *Ibidem*. Página 29.

²⁸⁰ *Ibidem*. Páginas 31 e 32.

diferentes entendimentos. Um STF formado por diferentes manifestações dos ministros, não apenas nos votos do processo, mas também em redes sociais e em entrevistas à mídia. Por fim, o julgamento do afastamento do Senador Aécio Neves em 2017, em que houve uma modificação de entendimento quanto aos afastamentos de membros do Legislativo. Tal deliberação acarretou a sensação de que os julgamentos do STF talvez não sejam tão estáveis, imparciais e coerentes quanto o esperado de um órgão do Judiciário. A imparcialidade e a coerência podem se alterar em um curto espaço de tempo e conforme os atores políticos em jogo. Salienta-se que a Constituição Federal de 1988 não trata de maneira expressa da possibilidade de afastamento de um chefe de um dos Poderes da República por membros dos outros Poderes²⁸¹.

É exatamente a última categoria de interferência judiciária, a da “mega política” ou “política pura” nos termos de Hirschl, que tem sido intensificada pela crise da representatividade política brasileira e é objeto central de análise neste capítulo. Não é o objetivo deste trabalho criticar a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário em virtude da ampliação e inserção dos direitos fundamentais na Constituição de 1988 e em decorrência da adoção do controle de constitucionalidade. Como já afirmado em outros momentos neste trabalho, esse aumento do espaço de atuação judiciária é natural e em consequência do fortalecimento da Constituição no sistema jurídico brasileiro. Além disso, é um fenômeno saudável na consolidação das Democracias Constitucionais. Contudo, observa-se o debate necessário sobre o limite de atuação do Poder Judiciário em assuntos políticos, seja sob a aprovação, desaprovação, incentivo ou não dos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo. Até que ponto o Judiciário será capaz de resolver as mazelas do mundo político?

Para Hirschl não está evidente a razão pela qual o Poder Judiciário seria o local mais adequado para solucionar as questões puramente políticas²⁸², uma vez que elas possuem um alto custo político e pouca ou nenhuma orientação constitucional para sua resolução²⁸³. É difícil, portanto, argumentar que os juízes sustentariam suas decisões sob princípios ou motivações diferenciadas das usadas pelos representantes políticos, notoriamente nos processos legislativos²⁸⁴, ou pela própria população em

²⁸¹ AVRITZER, Leonardo. *Op cit.* Página 139.

²⁸² HIRSCHL, Ran. *Op cit.* Página 147.

²⁸³ *Ibidem.* Página 173.

²⁸⁴ *Idem.*

instrumentos que possibilitam uma participação mais democrática como os referendos e plebiscitos. Ademais, é preciso ressaltar que as decisões dos Tribunais não estão imunes a interferências institucionais e ideológicas, visto que também refletem os conflitos políticos, sociais e econômicos daquela comunidade²⁸⁵.

Sob o ponto de vista do princípio da separação dos poderes, teorizado por Montesquieu²⁸⁶ e adotado pela Constituição Brasileira de 1988²⁸⁷, a atuação do Judiciário em assuntos tipicamente políticos é controversa, uma vez que a finalidade deste princípio é rigorosamente impedir a concentração de poder em apenas uma instituição e/ou pessoa, diminuindo, por consequência, a possibilidade de abuso de poder pelo governante. Ao atuar em casos considerados puramente políticos, o Poder Judiciário acaba exercendo atividade política, considerada de competência dos Poderes Executivo e Legislativo, justamente por serem instituições compostas por representantes do povo, o qual é o real titular do poder político.

No capítulo 3 foi discutido que, de acordo com Pierre Bourdieu, cada campo possui as suas ferramentas características e seus critérios de julgamento e validade de determinado ato. O campo político e o campo jurídico são microcosmos autônomos que compõem o macrocosmo social e que permite a representação metodológica da realidade social. Enrique Dussel ressalta que apesar de serem caracterizados como autônomos, os diferentes campos podem se cruzar. Por exemplo, o campo político poderá cruzar com o campo jurídico dependendo da situação. O Poder Judiciário, dessa maneira, não estaria apenas “usurpando” competência dos outros Poderes da República, mas da própria população, mesmo que suas ações tenham sido provocadas por políticos, representantes da sociedade civil ou outras instituições, e sejam bem-intencionadas, visando o “bem da nação”, e benquistas pela própria população.

No tocante à democracia representativa, a ampla judicialização de temas estratégicos da vida social e notoriamente políticos também é percebida como um contratempo. Segundo Hirschl, essa atribuição de assuntos de grande importância social e política aos tribunais representa uma recusa de assumir a responsabilidade

²⁸⁵ *Ibidem*. Página 164.

²⁸⁶ Tema detalhado na subseção 2.2.3 do capítulo 2 deste trabalho.

²⁸⁷ O princípio da separação de poderes está previsto inicialmente no art. 2º da Constituição Federal de 1988, contudo apresenta outras disposições ao longo do texto constitucional, como nos arts. 48, 49, 51, 52, 84 e 96, que tratam das competências das diferentes instituições de cada Poder. BRASIL. *Constituição Federal de 1988. Op cit.*

política e uma renúncia ao poder pelos representantes políticos, eleitos justamente para assumir a responsabilidade pelas decisões políticas do Estado²⁸⁸. Ressalta-se que se trata de uma delegação ao Poder Judiciário de questões essencialmente políticas e que muitas vezes sequer foram constitucionalizadas, distintas, portanto, de demandas que tenham por objetivo garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

É importante acrescentar também que, de acordo com Grimm, a própria Constituição “não pode realizar uma total juridicização da política”²⁸⁹. Para o autor, se a política tem por função adaptar a ordem social a uma diversidade de exigências e situações, a política não poderá ser suprimida totalmente pela Constituição. A Constituição poderá delimitar parte da atuação da política, proporcionando certa estabilidade social, mas não poderá eliminar a função da política. “A Constituição não elimina a política, apenas lhe coloca uma moldura”²⁹⁰. Além do mais, a Constituição tem seu referencial inicial na política, logo, não tem condições de fixar previamente o “material” necessário para o processo decisório, limitando-se a fixar exigências para o processo de decisões políticas. Ainda, a política totalmente judicializada seria desprovida do seu próprio caráter político, descaracterizando-a como política e restringindo-a a uma forma de administração²⁹¹.

Dessa forma, como o Poder Judiciário tem seu âmbito de atuação limitado ao disposto na Constituição, não caberia a ele decidir em questões puramente políticas, que ultrapassam a disposição constitucional. Ademais, o Judiciário nada pode fazer em relação a uma política que se nega a lhe cumprir obediência²⁹². Não há como submeter a política ao direito, pois, em essência, é a política que dá validade ao direito. Logo, não é possível resolver problemas políticos via soluções jurídicas. Soluções jurídicas são propostas para problemas do âmbito jurídico e problemas da esfera política devem ser resolvidas por soluções políticas. No momento em que se propõem soluções jurídicas para problemas políticos, corre-se o risco de apenas mascarar a resolução do problema sem resolvê-lo de fato.

5 CONCLUSÃO

²⁸⁸ *Ibidem*. Página 173.

²⁸⁹ GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Página 10.

²⁹⁰ *Idem*.

²⁹¹ *Ibidem*. Páginas 10 e 11.

²⁹² *Ibidem*. Página 11.

O presente trabalho teve por objetivo analisar em que medida a crise da representatividade política e o estabelecimento do Estado Constitucional após a Constituição de 1988 contribuíram para uma maior atuação do Poder Judiciário brasileiro em detrimento da atuação dos demais poderes Executivo e Legislativo em matéria política. Para isso, iniciei a pesquisa descrevendo o conceito de democracia e sua evolução histórica até a ideia de democracia representativa, como a compreendemos hoje. No entanto, não era suficiente abordar o conceito de democracia sem associá-lo às concepções de constituição e Estado Constitucional, uma vez que o Estado Brasileiro é uma Democracia Constitucional desde a promulgação da Constituição de 1988. Por isso, tratei dessas noções ao longo do capítulo 2, concluindo que a ampliação da atuação do Poder Judiciário que temos presenciado contemporaneamente, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, é consequência das características da Democracia Constitucional, em que o Judiciário se tornou peça central na garantia dos direitos fundamentais da população e no controle de constitucionalidade das leis, impedindo que a Constituição seja desrespeitada pelos poderes públicos.

No capítulo 3, iniciei a pesquisa sobre a representação política e a sua provável relação com a ampliação da atuação judiciária. Nesse sentido, a primeira etapa era definir qual a noção de política seria utilizada. Após o estabelecimento da política a uma ideia mais estrita, relacionada às atividades de governo do Estado, tratei de apresentar a caracterização de representação política. A representação política foi o instrumento idealizado e utilizado pela democracia representativa para permitir que Estados com um amplo espaço territorial e com uma grande quantidade de pessoas, fossem governados democraticamente. Dessa forma, o poder político, de titularidade do povo, seria exercido por representantes políticos escolhidos pelo próprio povo mediante um processo eleitoral. No entanto, a representação política não é uma criação livre de falhas e está sujeita a crises.

A crise da representação política pode ter diferentes formas e características, mas geralmente está associada a corrupção, tanto do representante político, que se esquece de seus deveres com a população e se preocupa mais em se manter no poder ou enriquecer às custas da população, tanto do representado, que abandona o ser dever cívico de acompanhamento e fiscalização das atividades políticas. No Brasil estamos presenciando uma profunda crise da representatividade política, inclusive com a presença de manifestações populares contrárias ao governo (como nas

manifestações de junho de 2013), caracterizada pela corrupção e agravada pelo sistema do presidencialismo de coalizão, que, ao sustentar a capacidade de governo do Executivo na necessidade de apoio e aprovação de suas iniciativas pelo Legislativo, abre margem a negociações fraudulentas e corruptas.

Neste cenário de crise, em que os representantes políticos apresentam baixíssimos índices de confiabilidade, conforme o disposto no capítulo 4, a população recorre ao Judiciário visando a garantia de seus direitos e a punibilidade das condutas corruptas dos políticos. Assim, abre-se mais um campo para a atuação judiciária, em virtude da crise da representatividade política. Contudo, a ação do Poder Judiciário deve ser ampliada com cautela, evitando o desrespeito ao princípio da separação de poderes e o enfraquecimento ainda maior da crença nas estruturas políticas representativas, tanto da perspectiva da população que sobrecarregará o Judiciário com demandas por acreditar que elas somente serão atendidas pela via judicial, quanto da perspectiva do Executivo e do Legislativo que poderão se favorecer da atuação do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado.

As duas hipóteses deste trabalho também foram confirmadas. A primeira hipótese que preconizava que a crise da representação política no Brasil proporciona ampliação da atuação do Poder Judiciário em temas políticos historicamente tratados na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo, foi confirmada. Da mesma forma, a segunda hipótese, que indicava que a ampliação da atuação do Poder Judiciário contribuiu também para enfraquecer ainda mais a crença nas estruturas políticas representativas, não apenas do ponto de vista do cidadão, que acredita que sua demanda somente será atendida se a solução for buscada por meio da via judicial, mas também na perspectiva das próprias instituições representativas, que se favorecem da ampliação da esfera do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado, foi confirmada.

Por fim gostaria de salientar que é preciso sempre ter em vista que a política é mais ampla que o direito, em que o direito não conseguirá suplementar completamente o espaço da política, pois ele também depende da política para legitimar a sua própria conduta. Dessa forma, ressalto que a atuação judiciária em matéria de política estrita deverá ser vista como intervenções excepcionais, uma vez que soluções jurídicas são propostas para problemas do âmbito jurídico e que

problemas da esfera política devem ser resolvidas por soluções políticas. No momento em que se propõem soluções jurídicas para problemas políticos, corre-se o risco de apenas mascarar a resolução do problema sem resolvê-lo de fato.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 21 a 73.

_____. *Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 75 a 82.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 3ª edição.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *A legitimidade da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais*. 2005. 184 páginas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 26 de agosto de 2005.

_____. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo*. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, vol 12, nº 96, fev/mai, 2010.

_____. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, abr/jun, 2005.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, Julian. GIMENES, Éder Rodrigo. RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro*. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 101, março de 2015. Páginas 27 a 55.

BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº 5, jan/jul, 2011. Páginas 193 a 216.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Última consulta em 05/11/2017.

_____. *Código Eleitoral*. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Última consulta em 27/12/2017.

_____. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Última consulta em 26/12/2017.

_____. *Justiça em números 2017 Destaques*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Última consulta em 26/12/2017.

BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 44, nov. 2012. Páginas 97 a 101.

CARDOZO, José Eduardo. *A crise do Legislativo*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 79 a 87.

COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

_____. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba, Juruá, 2010.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014**: Ano 05. Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12024>.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 1º Trimestre/2014 - 4º Trimestre/2014**: Ano 06. Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14089>.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. **Relatório ICJBrasil: 2º semestre de 2015**. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. CAVALIERI, Cristiana de Jesus Costa. **Relatório ICJBrasil: 1º semestre de 2016**. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de derecho*. **Revista Internacional de Filosofía Política**, n. 17 (2001). Páginas 31 a 45.

DWORKIN, Ronald. *Freedom's law - The moral reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 1-38.

ERUNDINA, Luiza. Entrevista: *É indispensável ampliar a democracia representativa*. **Estudos avançados**. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999. 2ª ed. rev. e ampl.

FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 2008.

_____. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. Il contributo italiano alla storia del pensiero: diritto. Disponível em: http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-e-costituzione-l-esperienza-del-novecento_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/. Último acesso em 29/01/2017.

GARGARELLA, Roberto. *La dificultad de defender el control judicial de las leyes*. **Isonomía**. México, n° 6, abril, 1997.

GODOY, Miguel Gualano de; CHUEIRI, Vera Karam de. *Constitucionalismo e Democracia - Soberania e Poder Constituinte*. **Revista Direito GV**. São Paulo, 6(1), jan/jun, 2010. Páginas 159 a 174.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais*. 2015. 266 páginas. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 09 de junho de 2015.

GONDIM, Linda M. P. *Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013*. **Polis Revista Latinoamericana**. Santiago, Chile, Volumen 15, n° 44, 2016, p. 357-379. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682016000200016&lang=pt. Último acesso em 16/03/2017, às 20h. Páginas 368 a 373.

GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Páginas 139 a 178.

HOLMES, Stephen. *El precompromiso y la paradoja de la democracia*. Disponível em: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/derechoconstitucional/files/2016/04/Precompromisos-y-las-paradojas-de-la-democracia.pdf>. Último acesso em 10/09/2017.

JÚNIOR, João Feres. SASSARA, Luna de Oliveira. *Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política*. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 105, julho de 2016. Páginas 205 a 225.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Martins Fontes: São Paulo, 1998. 3ª edição. Páginas 413 a 418.

MACEDO, Ana Raquel. *Homens brancos representam 80% dos eleitos para a Câmara*. **Agência Câmara Notícias**, 2015. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475684-HOMENS-BRANCOS-REPRESENTAM-71-DOS-ELEITOS-PARA-A-CAMARA.html>.

MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Chicago: Universidad de Chicago, 1995. Versão digital. Disponível no site:

http://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/Manin%20Principios%20del%20gobierno%20representativo.pdf
. Última consulta em 23/01/2016.

_____. *As metamorfoses do governo representativo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n. 29, out, 1995.

MARTÍNEZ, María Antonia. *La representación política y la calidad de la democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F. Páginas 661 a 710.

MOISÉS, José Álvaro. *O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)*. In: **O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. E-book. Páginas 7 a 29.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NETO, Octavio Amorim. *O Presidencialismo de Coalizão Revistado: Novos Dilemas, Velhos Problemas*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 83 a 98.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Uma crise de longa duração*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 23 a 36.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Pesquisa CNI-IBOPE: retratos da sociedade brasileira: qualidade no serviço público e tributação. Brasília, CNI, 2011, disponível em: [http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto//uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos\[26663\].pdf](http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto//uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos[26663].pdf). Último acesso em 02/01/2018.

Pesquisa CNI-IBOPE: avaliação do governo. Brasília, CNI, 2017, disponível em: https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7b/98/7b98ce9e-11f3-4d94-b2c4-3ab0fe776d20/pesquisa_cni-ibope_dez_2017.pdf. Último acesso em 02/01/2018.

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação, palavras, instituições e ideias*. **Lua nova**. São Paulo, n. 67, 2007. Páginas 12 a 47.

QUADROS, Doacir Gonçalves de. *Teoria da Democracia: Da Participação Política a Método para Seleção de Governo*. In: SOUZA, André Peixoto de (org). *Estado, Poder e Jurisdição*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2015. Páginas 89 a 100.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

RECONDO, Felipe. *STF: árbitro ou protagonista na crise política em 2016?* In: **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017. Páginas 29 a 34.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Edição digital Ridendo Castigat Mores.

SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 18 (51), 2004. Páginas 79 a 101.

_____. *Poder Judiciário: uma nova instituição*. **Cadernos Adenauer** (XI) 2010, nº 1. *Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março, 2010. Páginas 13 a 21.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 1.

_____. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 2.

_____. *A teoria da representação no Estado Representativo Moderno*. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1961. Versão digital.

SINGER, André. *Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas*. In: Dossiê: Mobilizações, Protestos e Revoluções. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 97, novembro de 2013. Páginas 23 a 40.

VALENTE, Ivan. *A crise da grande política*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 119 a 126.

VIANNA, Luiz Werneck. Entrevista: *A crise e a realidade política*. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 47 a 56.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora da UNB. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2.

WEFFORT, Francisco C. *Qual reforma política?* **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 37 a 45.

L557c Lemos, Eduarda de Sousa
Crise da representatividade ou constitucionalização da política? Uma análise teórica das causas da ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil / Eduarda de Sousa Lemos. – Curitiba, 2018.
100 f.

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro
Universitário Internacional UNINTER.

1. Direito constitucional. 2. Democracia. 3. Poder judiciário – Brasil. 4. Governo representativo e representação – Brasil. I. Título.

CDD 340

Catálogo na fonte: Célia Regina Pinheiro Vasques - CRB-9/1180

CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL UNINTER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

CRISE DA REPRESENTATIVIDADE OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA
POLÍTICA? Uma análise teórica das causas da ampliação da atuação do Poder
Judiciário no Brasil

CURITIBA

2018

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

CRISE DA REPRESENTATIVIDADE OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA
POLÍTICA? Uma análise teórica das causas da ampliação da atuação do Poder
Judiciário no Brasil

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER. Área de concentração Poder, Estado e Jurisdição.

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros.

CURITIBA

2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

CRISE DA REPRESENTATIVIDADE OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA? Uma análise teórica das causas da ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER, área de concentração Poder, Estado e Jurisdição, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Programa de Pós-Graduação em Direito
Centro Universitário Internacional UNINTER

Membros:

Prof. Dr. Celso Luiz Ludwig
Programa de Pós-Graduação em Direito
Centro Universitário Internacional UNINTER

Prof. Dr. André Peixoto de Souza
Programa de Pós-Graduação em Direito
Centro Universitário Internacional UNINTER

Prof. Dr. Fábio da Silva Bozza
Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL)

Curitiba, 08 de fevereiro de 2018.

Ao porvir.

AGRADECIMENTOS

Sou muito grata a toda jornada de conhecimento que o mestrado me oportunizou. Sinto que não se trata apenas do conhecimento científico e do intenso estudo da literatura especializada, mas de um processo muito mais amplo. Um ciclo de vida que iniciou em um tropeço e termina em um soluço.

Agradeço ao Centro Universitário Internacional UNINTER pela oferta de um curso de mestrado gratuito na área de história do direito de alta qualidade e com um corpo docente invejável. Agradeço à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNINTER, principalmente a sua secretária Bruna, pela paciência e apoio constante. Agradeço ao prof. Doacir, meu orientador, por ser o melhor orientador que eu poderia ter. Agradeço a todos os docentes, sobretudo àqueles com quem tive contato mais próximo devido às aulas: prof. Celso, prof. Hespanha, prof. Rui, prof. André e prof.^a Estefânia, pela sua disponibilidade e empatia. Agradeço a toda equipe das bibliotecas da UNINTER, pois sempre aproveitei bastante o acervo bibliográfico disponibilizado e também o espaço físico das bibliotecas. Agradeço aos meus colegas de jornada por se aventurarem junto comigo, especialmente ao Cleiton, Andressa, Marta, Kellyana, Iverson, Bruno e Bernardo, com quem tive contato mais próximo.

Agradeço à Universidade Federal do Paraná – UFPR, meu local de trabalho e onde também tive a oportunidade de completar a minha graduação e ensino médio. Agradeço a oportunidade de me afastar de minhas atividades laborais por um ano e poder me dedicar inteiramente aos meus estudos, assim como agradeço toda a paciência quando retornei à labuta, mas ainda não estava com meu pensamento integralmente dedicado ao meu trabalho. Agradeço todo o apoio e carinho das minhas queridas chefes prof.^a Dione e prof.^a Maria Virgínia e dos meus colegas de trabalho. Também agradeço a equipe da biblioteca do setor de ciências jurídicas e do setor de ciências humanas, sem a utilização do seu acervo bibliográfico este trabalho não teria sido concluído.

Agradeço aos meus já antigos companheiros da jornada da vida, por simplesmente existirem e me amarem. Obrigada Rosimar, Cleber, Débora, Érica, Dartagnan, Andrea, Alexandre, Ed, Cris, Aline, Fabi, Luiz e Ana. Sou uma pessoa realmente muito afortunada.

Agradeço a Deus, pois sem ele nada disso seria possível. Muito obrigada!

*A física é uma ciência mais simples
do que a política.* - Albert Einstein,
quando perguntado por que o
homem dominou o átomo mas não
conseguiu controlá-lo.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar em que medida a crise da representatividade política e o estabelecimento do Estado Constitucional após a Constituição de 1988 contribuíram para uma maior atuação do Poder Judiciário brasileiro em detrimento da atuação dos demais poderes Executivo e Legislativo, em matéria política. Utilizando como metodologia a compilação sistemática da bibliografia especializada na área, pretende averiguar duas hipóteses. A primeira hipótese é a de que a crise da representação política no Brasil proporciona ampliação da atuação do Poder Judiciário em temas políticos historicamente tratados na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo. A segunda indica que a ampliação da atuação do Poder Judiciário também contribuiu para enfraquecer ainda mais a crença nas estruturas políticas representativas, do ponto de vista do cidadão, que acredita que sua demanda somente será atendida se a solução for buscada por meio da via judicial e também na perspectiva das instituições representativas, que se favorecem da ampliação da esfera do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado. Para tanto, inicialmente foram analisadas as características da Democracia Constitucional, em que se constatou que a ampliação da atuação do Judiciário é decorrente da constitucionalização da política. A constitucionalização da política pode ser caracterizada pelo movimento de ampliação das matérias tratadas na Constituição e que anteriormente faziam parte somente da política. Ao serem incluídos na Constituição, esses direitos passaram a ser passíveis de proteção judiciária. No entanto, a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário não se deve apenas à constitucionalização da política realizada pela Democracia Constitucional, mas se refere também à crise da representatividade política. O Brasil está vivendo um período de profunda crise e descrença em suas instituições representativas, demonstrada inclusive por manifestações populares, como foi o caso das manifestações de junho de 2013. Um dos fatores de agravamento da crise da representação política brasileira é o presidencialismo de coalizão, uma vez que, ao sustentar a capacidade de governo do Executivo na necessidade de apoio e aprovação de suas iniciativas pelo Legislativo, abre margem a negociações fraudulentas e corruptas. Dessa forma, há um incremento nas demandas do Poder Judiciário, devido a descrença nas instâncias políticas, comumente associadas à corrupção. Além disso os próprios políticos provocam a atuação judiciária com o intuito de se eximir de sua responsabilidade política de tomar decisões impopulares junto ao eleitorado e que poderiam

comprometer a sua manutenção no poder, bem como a oposição política se utiliza de mecanismos judiciais para dificultar as ações do governo. Por fim, ressalta-se que a atuação judiciária em matéria de política estrita deve ser vista com cautela, pois soluções jurídicas são propostas para problemas do âmbito jurídico e problemas da esfera política devem ser resolvidas por soluções políticas. No momento em que se propõem soluções jurídicas para problemas políticos, corre-se o risco de apenas mascarar a resolução do problema sem resolvê-lo de fato.

Palavras-chave: Democracia Constitucional; Crise da Representatividade Política Brasileira; Poder Judiciário; Constitucionalização da Política; Judicialização da Política; Separação de Poderes.

ABSTRACT

The present research has as general objective to analyze to what extent the crisis of the political representativity and the establishment of the Constitutional State after the Constitution of 1988 contributed for a greater performance of the Brazilian Judicial Power to the detriment of the performance of the other Executive and Legislative powers in political matter. Using as methodology the systematic compilation of the specialized bibliography in the area, it intends investigate two hypotheses. The first hypothesis is that the crisis of political representation in Brazil provides an extension of the Judiciary's performance in political issues historically treated in the sphere of Legislative and Executive Powers. The second indicates that the expansion of the judiciary also contributed to further weaken the belief in representative political structures, from the point of view of the citizen, who believes that their demand will only be met if the solution is sought through the judicial process and also from the perspective of representative institutions, which favor the expansion of the sphere of the judiciary to escape from decisions that are not popular with its electorate. For that, initially the characteristics of the Constitutional Democracy were analyzed, in which it was verified that the amplification of the Judiciary action is due to the constitutionalization of the policy. The constitutionalization of politics can be characterized by the movement of expansion of the matters dealt with in the Constitution and that previously were only part of politics. When they were included in the Constitution, these rights became subject to judicial protection. However, the scope of the judiciary is not only due to the constitutionalization of the policy carried out by Constitutional Democracy, but also refers to the crisis of political representation. Brazil is experiencing a period of deep crisis and disbelief in its representative institutions, demonstrated even by popular demonstrations, as was the case of the demonstrations of June 2013. One of the worsening factors of the crisis of Brazilian political representation is the coalition presidentialism, since by sustaining the Executive's capacity for government to support and approve its initiatives by the Legislative, it opens the door to fraudulent and corrupt negotiations. In this way, there is an increase in the demands of the Judiciary, due to the disbelief in the political instances, commonly associated with corruption. In addition, the politicians themselves provoke legal action to extricate themselves from their political responsibility to make unpopular decisions with the electorate that could jeopardize their maintenance in power, and the political

opposition uses judicial mechanisms to hamper actions from the government. Finally, it should be pointed out that judicial action in matters of strict policy must be viewed with caution, since legal solutions are proposed for problems of the legal scope and problems of the political sphere must be solved by political solutions. At the moment when legal solutions are proposed to political problems, there is the risk of only masking the resolution of the problem without actually solving it.

Keywords: Constitutional Democracy; Crisis of Brazilian Political Representativity; Judiciary; Constitutionalisation of the Policy; Judicialization of the Policy; Separation of Powers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL	14
2.1 Democracia: do antigo ideal democrático ao governo representativo	14
2.1.1 Democracia na Antiguidade	15
2.1.2 Democracia no Medievo	17
2.1.3 Democracia na Modernidade	19
2.1.4 Democracia Procedimental e Democracia de Partido	23
2.2 Constituição: a necessidade de uma lei fundamental	29
2.2.1 A Constituição na Antiguidade	29
2.2.2 A Constituição no Medievo	31
2.2.3 A Constituição na Modernidade	32
2.2.4 Estado Constitucional	36
2.3 Democracia Constitucional: o encontro e a convivência da Democracia com a Constituição	40
3 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA	46
3.1 Representação Política: o que significa representar a vontade do povo?	47
3.1.1 Algumas considerações iniciais acerca do campo político	47
3.1.2 Sobre o conceito de representação política	51
3.2 Crise da Representatividade Política	59
3.2.1 Sobre a corrupção na política	59
3.2.2 O Presidencialismo de Coalizão e a Crise da Representação Política	64
4 A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA E A AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL	73
4.1 A Crise da Representatividade Política nas ruas	74
4.2 Reflexões acerca da ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil contemporâneo	84
5 CONCLUSÃO	92
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

1 INTRODUÇÃO

A linha de pesquisa Teoria e História da Jurisdição, integrante da área de concentração Poder, Estado e Jurisdição, concentra diversos temas de estudo que são analisados pela filosofia política, pela teoria política, pela teoria do Estado e também pelo prisma histórico-jurídico. Utilizando-se desse ferramental instrumental teórico ao observar a complexidade do cenário social atual e a necessidade de organização estatal para atendimento das demandas sociais, é possível constatar que o exercício do poder político não tem se restringido somente às decisões políticas proferidas nas esferas representativas do Estado (notoriamente Poder Executivo e Poder Legislativo), mas alcançou também o espaço da jurisdição, de responsabilidade do Poder Judiciário.

Trata-se de um fenômeno mundial, resultado do desenvolvimento e da conjugação do Estado Constitucional com o Estado Democrático, provocando um processo de constitucionalização da política. Contudo, no tocante à realidade brasileira, constata-se que esse avanço jurisdicional não tem aí a sua única causa. A crise da representatividade política brasileira muito tem contribuído para a intensificação da atuação jurisdicional em matéria política. É nesse sentido que há a proposição deste trabalho, em que se pretende analisar em que medida a crise da representatividade política e o estabelecimento do Estado Constitucional após a Constituição de 1988 contribuíram para uma maior atuação do Poder Judiciário brasileiro em detrimento da atuação dos demais poderes Executivo e Legislativo em matéria política.

A fim de atender este objetivo geral, o estudo é norteado por três objetivos específicos, quais sejam: i) analisar as características da Democracia Constitucional, ii) caracterizar a Crise da Representação Política Brasileira, iii) identificar a ampliação da atuação do Poder Judiciário brasileiro como consequência da crise da representatividade política e da adoção do Estado Constitucional. Ainda, a presente pesquisa abrange duas hipóteses. A primeira hipótese é a de que a crise da representação política no Brasil proporciona ampliação da atuação do Poder Judiciário em temas políticos historicamente tratados na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo. Como consequência da primeira hipótese, a segunda hipótese testada indica que a ampliação da atuação do Poder Judiciário, por sua vez, contribuiu para enfraquecer ainda mais a crença nas estruturas políticas representativas, não apenas

do ponto de vista do cidadão, que acredita que sua demanda somente será atendida se a solução for buscada por meio da via judicial, mas também na perspectiva das próprias instituições representativas, que se favorecem da ampliação da esfera do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado.

Este trabalho foi desenvolvido utilizando como metodologia a compilação sistemática da bibliografia especializada na área, privilegiando a conceituação política, histórica, filosófica e jurídica dos institutos políticos e jurídicos, a fim de compreender de maneira integral a sua caracterização e como eles se constituíram e se transformaram ao longo da existência. Também foram utilizados alguns dados estatísticos produzidos por instituições de pesquisa brasileiras e de conhecimento público.

Tendo em vista os objetivos e hipóteses enumerados, o desenvolvimento da dissertação está organizado em três capítulos, numerados de 2 a 4. O capítulo 2, denominado “Democracia Constitucional”, tem por escopo atender o primeiro objetivo específico (analisar as características da Democracia Constitucional) por meio da investigação da constituição política e histórica da Democracia Constitucional, forma de governo adotada pelo Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, a partir dos seus dois elementos constitutivos: a Democracia e a Constituição, retratando conceitos fundamentais para a compreensão da organização do Estado e também da realidade social. O capítulo é dividido em três seções: “Democracia: do antigo ideal democrático ao governo representativo”, que aborda as diferentes nuances da democracia ao longo da história, confluindo para o conceito de democracia representativa da atualidade; “Constituição: a necessidade de uma lei fundamental”, que expõe a evolução da noção de Constituição enquanto uma lei fundamental que dá origem ao Estado e que também orienta todo o sistema jurídico; e, por fim, “Democracia Constitucional: o encontro e a convivência da Democracia com a Constituição”, que apresenta a convergência entre Estado Constitucional e Estado Democrático e suas características para a sociedade, para o sistema político e também para o sistema jurídico, sendo, a principal delas, a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário.

O capítulo 3, intitulado “Representatividade Política”, visa dar início a discussão do segundo objetivo específico (caracterizar a Crise da Representação Política Brasileira), uma vez que, antes de adentrar na crise da representatividade política brasileira é preciso compreender o conceito de representatividade política e

quais são os elementos que contribuem para a sua eventual crise. Este segundo capítulo também é dividido em três seções. A primeira seção intitulada “Representação Política: o que significa representar a vontade do povo?” inclui à discussão deste trabalho o conceito de política e também de representação política, essenciais em qualquer governo democrático. Na segunda seção, denominada “Crise da Representatividade Política” trato especificamente do significado de crise da representação política sob dois aspectos principais: i) a corrupção na política, passível de ocorrer em qualquer sistema político do mundo, mas muito presente no Brasil e ii) o presidencialismo de coalizão, que é uma especificidade do sistema político brasileiro e, apesar de não ser um aspecto intrínseco a crise da representatividade política, tem contribuído para o aumento da crise no Brasil.

Enfim, o capítulo 4, intitulado “A crise da representatividade política e a ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil” propõe a reflexão acerca das causas da ampliação do espaço de atuação do Judiciário brasileiro, destacando não apenas a importância deste Poder na garantia dos direitos fundamentais e no controle de constitucionalidade de leis, em decorrência da adoção da Democracia Constitucional com a Constituição de 1988, mas também o papel que tem desenvolvido em ações de caráter estritamente políticas. Este capítulo é dividido em duas seções. A primeira é intitulada como “A Crise da Representatividade Política no Brasil” e finaliza a discussão proposta pelo segundo objetivo específico (caracterizar a Crise da Representação Política Brasileira). A segunda seção é denominada “Reflexões acerca da ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil contemporâneo” e finaliza a pesquisa abrangendo o terceiro objetivo específico (identificar a ampliação da atuação do Poder Judiciário brasileiro como consequência da crise da representatividade política e da adoção do Estado Constitucional). É também no capítulo 4 que as duas hipóteses desta pesquisa são trabalhadas, mesmo que a sua discussão transite por todo o trabalho.

2 DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Com o objetivo de identificar algumas das causas da ampliação do Poder Judiciário no Estado Brasileiro é preciso inicialmente compreender a estruturação do Estado Brasileiro enquanto uma democracia constitucional. A democracia constitucional é uma forma de governo que combina o Estado Democrático e o Estado Constitucional, que, por sua vez, foram elaborados em momentos distintos com características diferenciadas e que muitas vezes sua associação é considerada paradoxal. A fim de analisar a democracia constitucional, portanto, iniciarei o estudo pelo Estado Democrático, posteriormente tratarei das características do Estado Constitucional, finalizando com o debate do paradoxo da democracia constitucional.

2.1 Democracia: do antigo ideal democrático ao governo representativo

A fim de compreender o que é a crise da representatividade política e suas características é preciso compreender inicialmente a definição de democracia e também de democracia representativa. Conforme observado por Giovanni Sartori, vivenciamos a “era da democracia confusa”¹, em que não há um conceito unívoco, tão pouco dominante, de democracia. Apesar de preocupante, a visão multifacetada do que vem a ser democracia é compreensível, devido as diversas configurações do termo ao longo da história. Inadmissível, no entanto, é a redução da democracia a qualquer coisa, em que o próprio povo não entende a instituição política em que vive.

Quanto ao aspecto etimológico, a palavra democracia é composta pela união de *demos*, cujo significado é povo, e *kratos*, cujo significado é poder². Dessa forma, o termo democracia foi cunhado, no século V a.C., para se referir a um fenômeno político - o poder ou governo do povo. Porém, Giovanni Sartori atenta quanto a possibilidade de uso do termo democracia em alusão a fenômenos apolíticos ou subpolíticos. É o caso, por exemplo, da democracia social, da democracia industrial e da democracia econômica³. Entretanto, destaca-se que a convergência de todos

¹ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 1. Página 17.

² RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. Página 25.

³ SARTORI, Giovanni. *Op cit*. Páginas 24 a 29. De acordo com Sartori, a democracia social foi abordada preliminarmente por Tocqueville, ao visitar os Estados Unidos da América em 1831. O espírito democrático, na democracia social, permeia a sociedade como um todo, em que os seus membros se reconhecem como socialmente iguais. A expressão democracia industrial foi empregada na teoria de

esses conceitos ainda é a noção inicial de democracia, a democracia no aspecto político⁴. É a democracia enquanto poder do povo que é condição indispensável para se pensar os outros tipos de democracias: a industrial, a social e a política. E é por conta desse aspecto que o conceito de democracia em seu sentido político que será adotado neste trabalho e que será tratado a seguir.

2.1.1 Democracia na Antiguidade

A origem da democracia geralmente é remetida a Grécia antiga. Contudo, Robert Dahl alerta para a possibilidade da existência de alguma forma de governo democrático em comunidades tribais anteriores aos registros históricos⁵. Para o autor, a democracia pode ser “inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas”⁶ independentemente da época ou do lugar. Logo, de acordo com a proposta de análise de Dahl, em 500 a.C., na costa do Mediterrâneo, emergem condições favoráveis para o ressurgimento e aprimoramento da democracia primitiva - identificada como um sistema de governo que oportunizava maiores condições de participação nas decisões do grupo. Neste período, o poder estatal soberano na Grécia era organizado na estrutura de Cidades-Estado. Diferentemente do Estado Moderno, a Cidade-Estado ou *pólis* era de pequena dimensão. A principal Cidade-Estado grega era Atenas, com cerca de 30.000 habitantes⁷, e é o seu modelo de democracia que é usado como padrão de estudo da democracia da Antiguidade.

A democracia ateniense era complexa. A sua principal estrutura era uma Assembleia composta por todos os cidadãos, com a possibilidade de manifestação e interferência direta de qualquer um deles. Nessa Assembleia eram eleitos alguns funcionários essenciais, como os generais, e decididos os principais problemas

Sidney e Beatrice Webb, no final do século XIX, e remete a uma condição laboral específica, o autogoverno do trabalhador, em que há a aplicação dos preceitos da democracia direta no local de trabalho pelos trabalhadores. Por fim, a democracia econômica propõe a igualdade em termos econômicos entre os indivíduos. Sua meta é a equalização da distribuição de riquezas, assim como a igualdade no controle do processo produtivo. Contudo, ressalta-se que a interpretação marxista de democracia econômica é diferenciada. Para os marxistas, a democracia econômica é identificada com a economia comunista.

⁴ *Idem*.

⁵ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Página 19.

⁶ *Idem*.

⁷ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Curitiba: Editora UFPR, 2012. Página 14.

coletivos⁸. Os demais funcionários públicos eram selecionados mediante sorteio. Dessa forma, a todos os cidadãos eram garantidas as mesmas chances de ocupar um cargo público relevante em algum momento na vida⁹. No entanto, é importante ressaltar que o conceito de cidadão na Antiguidade não apresenta a mesma valoração que na Modernidade. A atribuição de cidadania na Antiguidade se dava pela *pólis*, dessa forma, em cada cidade havia pequenas variações nos direitos e deveres atribuídos ao cidadão. Além disso, a cidadania geralmente era atribuída aos homens e donos de propriedade, em que as mulheres e escravos não eram considerados cidadãos, logo, não possuíam direitos políticos, como o direito de voto. Na Modernidade a cidadania é atribuída àqueles que nasceram em determinado território pelo Estado e está relacionada com os direitos civis. A partir da ampliação do direito de voto até o sufrágio universal, nos séculos XIX e XX, todos os cidadãos passaram a possuir direitos políticos, inclusive o direito de votar e ser votado, independente de seu sexo, raça etc.

Da mesma forma os valores de igualdade e liberdade são diferenciados na Antiguidade e na Modernidade. A igualdade na Antiguidade estava limitada ao âmbito da participação nas deliberações da *pólis* e pressupunha a distinção entre indivíduos livres e escravos¹⁰. Inclusive, o aumento da exploração do trabalho escravo ocorreu no período do florescimento democrático¹¹. O referencial da igualdade dos antigos, diferente dos modernos, não era o indivíduo, mas o povo enquanto elemento da cidade. Um povo que se auto afirma na coletividade, não reduzível a soma de individualidades¹². Daí a desconsideração de estrangeiros e escravos como cidadãos. Como salienta Aristóteles, eles eram habitantes e não cidadãos¹³.

Quanto ao tema liberdade, outro conceito importante e que deve ser compreendido quando se pretende entender melhor a democracia como forma de governo, segundo Norberto Bobbio, ao propor uma análise sobre o discurso de Benjamin Constant no Ateneu Real de Paris em 1818, na Antiguidade, o exercício da liberdade se dava mediante a participação ativa nas decisões coletivas. Bobbio

⁸ *Ibidem*. Página 13.

⁹ DAHL, Robert A. *Op cit*. Página 22.

¹⁰ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba, Juruá, 2010. Páginas 212 e 213.

¹¹ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora da UNB. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2. Página 497.

¹² COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Páginas 212 e 213.

¹³ ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martin Claret, 2006. Página 32.

ênfatisa que Benjamin Constant considerava as duas liberdades, a liberdade da Antiguidade e a liberdade da Modernidade, como antagônicas, uma vez que, na liberdade dos antigos, o sujeito teria que se submeter as decisões do todo social e, conseqüentemente, teria sua liberdade individual diminuída¹⁴. Na Modernidade, a liberdade, por sua vez, se constitui como a possibilidade, assegurada pelo Estado, de atuar sem restrições no âmbito privado. Trata-se, portanto, de uma noção de liberdade que não pressupõe uma ação ativa dos cidadãos nos assuntos do governo, distintamente da Antiguidade. A liberdade é vista aqui como a garantia de fazer o que desejar no seu espaço privado, fora do espaço do Estado.

Ainda, é necessário observar que na Antiguidade a democracia, apesar de ser o “governo do povo”, em que a sua principal característica positiva é a oportunidade que todos os cidadãos possuem de participar das decisões acerca da sua própria comunidade, não é sempre vista como um bom governo. No pensamento aristotélico, por exemplo, a democracia não é uma forma de governo desejável. O bom governo que objetiva atingir os interesses da maioria é definido como *politia* e a sua forma corrupta é denominada como democracia¹⁵. Pietro Costa destaca que a democracia, na teoria aristotélica, representa apenas uma determinada parte social: os numerosos pobres deixando de lado os interesses dos ricos¹⁶. Logo, o termo democracia também pode estar associado a uma conotação negativa, mesmo na Antiguidade. E é esse conceito negativo de democracia que é herdado pela Idade Medieval¹⁷.

2.1.2 Democracia no Medievo

É preciso compreender que o desenvolvimento da teoria democrática não ocorreu de maneira linear ao longo da história, sendo profundamente influenciada pelo contexto social e cultural de cada período histórico. A democracia no Medievo é interpretada a partir da visão negativa da democracia presente na teoria aristotélica no livro “A política” e exposto anteriormente. Além disso, é profundamente influenciada pelos valores medievais de uma sociedade hierarquizada, sustentada na

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000. Páginas 7 a 9.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Página 320.

¹⁶ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit.* Página 213.

¹⁷ *Idem.*

diferenciação de poderes e *status*, temerosa, portanto, das possíveis consequências desestabilizadoras dos avanços da igualdade social¹⁸.

É devido a essas características que Pietro Costa conclui que a Idade Medieval não apenas não proporcionou um “trânsito indolor”¹⁹ entre a democracia dos antigos e dos modernos, mas sim contribuiu para o maior distanciamento entre os dois termos, quebrando qualquer possível conexão entre o conceito de democracia da Antiguidade e da Modernidade. Segundo Costa, a teoria democrática medieval não é uma teoria acerca de uma forma de governo, mas uma preocupação com a ideia de que o povo seja a origem e o fundamento do poder²⁰.

A concepção “de um povo que se autogoverna”²¹ geralmente é relacionada à *respublica*, ou seja, à uma comunidade política em que todos são convocados a participar civicamente. Diferentemente da noção de democracia próxima ao ideal democrático aristotélico e que está correlacionada a um regime que reflete apenas os anseios de uma parcela da população e não de sua totalidade²².

É devido a essa compreensão de que as percepções sobre o termo democracia sofreu interferência do contexto histórico, social e cultural em que se refletia sobre ela, que, apesar de relevante, o estudo da democracia antiga e da democracia medieval acaba por fornecer poucos elementos para a compreensão da democracia moderna e contemporânea. De acordo com Sartori, “as democracias antigas não nos podem ensinar coisa alguma sobre a construção de um Estado Democrático e sobre a forma de conduzir um sistema democrático”²³.

2.1.3 Democracia na Modernidade

¹⁸ *Ibidem*. Páginas 211 a 213.

¹⁹ Expressão constante em COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit.* Página 213.

²⁰ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit.* Página 213.

²¹ Expressão constante em COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit.* Página 213.

²² COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit.* Página 213.

²³ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 2. Página 36.

Diferentemente da democracia grega, que era estruturada em Cidades-Estado com baixa densidade populacional, as democracias modernas estão organizadas enquanto Estados-Nacionais. Essa característica suscitou diversas discrepâncias entre o Estado Democrático Moderno e a democracia na concepção grega.

Como observado anteriormente as características relativas a democracia no período da Antiguidade oferecia condições de sustentar uma ampla participação na vida pública por meio do exercício direto do poder para somente aqueles indivíduos considerados como cidadão. Portanto, são denominadas como formas de democracia direta²⁴. Entretanto, o Estado-Nacional possui uma maior concentração de pessoas submetidas as mesmas normas em um extenso espaço territorial, tornando-se inviável a participação direta do povo nos assuntos do governo. Daí a necessidade do sistema representativo associado a democracia, em que representantes eleitos governam em um sistema de limitação e controle do poder pelos cidadãos. Nesse sentido, a democracia representativa é uma forma²⁵ de democracia indireta²⁶.

Além do quesito participação, outra diferença entre as democracias antigas e as democracias modernas é o conceito de povo. O povo, na Antiguidade, se auto afirmava enquanto entidade coletiva e era naturalmente presumido dos laços comunitários, não se confundindo com a simples soma dos indivíduos que compunham a comunidade²⁷. No Medievo, o povo era originário de uma ordem previamente dada e, da mesma forma que na Antiguidade, não era reduzido ao montante da reunião de indivíduos abstratamente considerados. A identidade do indivíduo na Idade Medieval era resultado dos seus laços comunitários e hierárquicos. Na Modernidade, com a revolução antropológica e a introdução do paradigma

²⁴ *Ibidem*. Páginas 36 e 37.

²⁵ Bernard Manin oferece outra compreensão sobre a inclusão da representação frente ao regime democrático. Manin ressalta que, para Madison, a forma de governo representativa não era necessária devido a impossibilidade de reunião de toda a população dos grandes Estados para decidir a respeito de todas as questões da sociedade. Pelo contrário, a representatividade era vista como uma técnica superior de governo, responsável por refinar e ampliar a opinião pública. Os representantes eleitos pelos cidadãos seriam detentores de uma maior sabedoria, patriotismo e amor pela justiça que os permitiria identificar o verdadeiro interesse do país e resistir a interesses efêmeros e parciais. Nessas circunstâncias, a vontade pública formulada pelos representantes do povo é mais condizente com o bem público do que se a vontade pública tivesse sido formulada diretamente pelo povo. MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Chicago: Universidad de Chicago. Versão digital.

²⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Volume 2. *Op cit*. Páginas 36 e 37.

²⁷ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. *Op cit*. Página 212.

jusnaturalista, o povo é resultado da soma das pessoas individualmente consideradas como detentoras de direitos²⁸. Dessa forma, o paradigma *jusnaturalista* permite, ao utilizar a ideia fictícia do estado de natureza, romper as relações anteriormente obrigatórias entre indivíduo e corpo e entre indivíduo e hierarquias, presente no período anterior medieval, transformando os sujeitos modernos em sujeitos livres e iguais, detentores dos mesmos direitos fundamentais. Assim, a fundação da ordem política é construída a partir da decisão desses sujeitos livres e iguais, por meio de sua anuência no contrato social²⁹.

Reforçando a tradição romano-medieval da soberania popular, as teorias contratuálistas³⁰ contribuíram com a consolidação da distinção entre a titularidade do poder, que seria do povo, e o seu exercício, que seria designado aos representantes³¹, consolidando dessa forma a democracia representativa como a forma de governo da Modernidade. As quatro características fundamentais do governo representativo que, de acordo com Manin, permaneceram desde suas origens são: i) os governantes são eleitos pelos governados em intervalos regulares de tempo; ii) os governantes conservam certa independência em relação aos governados em suas ações políticas; iii) a existência de liberdade de opinião pública; iv) as decisões coletivas são formadas em um espaço de discussão³².

Quanto aos governantes serem eleitos pelos governados em intervalos regulares de tempo, deve-se destacar que não há representação política sem a escolha dos governantes pelo povo. O procedimento adotado para a formalização dessa escolha são as eleições, que por serem periódicas, além de possibilitarem a escolha dos governantes, permite também a renovação dos mesmos. Essa característica no plano ideal democrático é essencial ao governo representativo, pois também proporciona um certo controle por parte do povo quanto às ações dos

²⁸ *Ibidem*. Página 214.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Deve-se excluir o posicionamento do teórico contratuálista Jean-Jacques Rousseau. Para ele, “rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá”, “tão perfeito governo não convém aos homens”, uma vez que não é natural um grande número de pessoas governar e a minoria ser governada. Mesmo que devido a impossibilidade prática de reunião do povo a todo momento a fim de gerenciar os negócios públicos, a adoção de formas representativas mudaria a forma de administração democrática. Dessa forma, Rousseau retoma os ideais da democracia direta como a verdadeira democracia, em que há ampla participação do povo, mesmo reconhecendo a dificuldade de sua aplicabilidade em um Estado-Nação. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Edição digital Ridoendo Castigat Mores. Disponível no site: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Página 94.

³¹ BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Op cit*. Página 321.

³² MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. Op cit*.

governantes. Uma vez que essas ações não sejam aprovadas pelo povo, elas serão rejeitadas durante o período eleitoral, seja pela impossibilidade de continuidade do governante em seu cargo, seja pela eleição de outro candidato para tomar o lugar do governante. Ainda, Manin ressalta que as eleições não selecionam especialistas, mas transformam os candidatos em governantes especialistas que dedicarão todo seu tempo e energia ao governo durante o período de seu mandato³³.

A segunda característica fundamental do governo representativo sobre a autonomia do governante em relação aos governados refere-se a decisão democrática de acatar a representatividade desde que ela não seja impositiva. Ou seja, como afirma Manin, os governantes possuem independência em suas ações enquanto governantes, não estando vinculados diretamente à vontade dos seus eleitores³⁴. Essa característica permite que os representantes políticos atuem de maneira mais livre durante o mandato, sem que suas ações estejam totalmente vinculadas ao disposto no processo eleitoral. Logo, os eleitores ao elegerem os seus representantes não estando elegendo uma pessoa que irá realizar ações previamente acordadas, mas alguém que avaliará as situações no momento da decisão e optará por aquela opção que será a melhor para o Estado de maneira geral e não somente o melhor aos seus eleitores, pois o representante político é o representante de toda a nação e não apenas daqueles que votaram nele.

A terceira característica é a existência da liberdade de opinião pública. Em sistemas democráticos representativos é indispensável que os governados possam manifestar sua opinião política de maneira livre, sem sofrer controle por parte dos governados. Essa característica possui dois desdobramentos. O primeiro deles é a consagração do princípio da publicidade dos atos públicos nas democracias representativas, em que as informações acerca do governo deverão estar disponíveis para o acesso do povo. O segundo desdobramento se refere a liberdade que o povo detém de expressar sua opinião política, seja pela liberdade de reunião, de petição ou apenas pela demonstração de seu contentamento ou descontentamento com determinada política através de atos orais ou escritos³⁵. A liberdade de opinião pública permite, portanto, um controle por parte do povo quanto às ações dos governantes,

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

seja pela exigência de publicidade dos atos, seja pela demonstração de sua concordância ou não com determinada atitude do governo.

A última característica dos governos representativos (as decisões coletivas são formadas em um espaço de discussão) garante que haja, previamente às decisões públicas, ampla discussão. Manin³⁶ salienta que o governo representativo foi estruturado e justificado com base nessa característica, ou seja, como um sistema político em que uma Assembleia formada por uma pluralidade diversificada de indivíduos eleitos pelo povo discutiria os diferentes pontos de vista do mesmo assunto e chegaria a um consenso quanto a melhor decisão para a coletividade.

Como já dito anteriormente, toda essa estrutura do governo representativo foi estruturada para adequar a democracia, enquanto governo do povo, com a realidade dos grandes Estados Nacionais em formação nos séculos XVIII e XIX. Assim, foi criado um regime em que o povo é o titular do poder soberano do Estado, mas devido a impossibilidade prática de seu exercício de maneira direta, ele o exerce indiretamente mediante a eleição de representantes que tratarão dos assuntos do Estado. Contudo, se o representante não deve seguir exatamente a vontade de seus eleitores, mas atuar em benefício do interesse da coletividade, qual é o papel exatamente do povo na estrutura representativa de governo?

Para Manin, o povo no governo representativo tem atuação semelhante à de um juiz³⁷. O autor destaca que, por mais que as eleições não garantam similitude entre os representados e seus representantes, uma vez que não há vinculação direta das ações do governante a vontade do eleitor e não há uma representação perfeita da diversidade da sociedade (dos diferentes posicionamentos políticos, das diversas classes sociais, das centenas de profissões etc), há a garantia de que os candidatos, por mais diferentes que sejam de seus eleitores, serão avaliados pelo povo e apenas aqueles julgados positivamente chegarão e permanecerão no governo. Dessa forma, por mais que os governantes não sigam precisamente a vontade pública, não podem ignorá-la completamente, a fim de receberem uma avaliação positiva pela população e permanecerem no governo. Além disso, o povo julga ações já efetivadas pelos governantes, seja por meio das eleições seja por meio de outra forma de manifestação de sua opinião, em que já se produziram, pelo menos em parte, consequências políticas. Ou seja, o povo tem uma atuação após o acontecimento dos fatos,

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

novamente semelhante a um juiz. Manin conclui, assim, que “la democracia representativa no es un régimen en el que la colectividad se autogobierna, sino un sistema em el que todo lo que corresponde al gobierno está sometido al tribunal colectivo”³⁸.

Desse modo, a noção de democracia representativa como a única compatível com o Estado-Nacional, de vertente liberal³⁹, foi se desenvolvendo ao longo dos séculos XVIII e XIX. Essa primeira fase da democracia representativa é identificada por Manin e ressaltada por María Antonia Martínez como a fase parlamentarista do governo representativo. Tratava-se de uma época em que o sufrágio ainda era censitário, existindo uma série de requisitos que limitavam tanto o ato de votar quanto o de ser votado. A organização dos partidos políticos também era incipiente e instável, em que sua maior atuação se concentrava nos períodos eleitorais. Os partidos ainda não transmitiam uma vontade política formada fora do Parlamento, tão pouco tinham por objetivo aplicar um programa político elaborado anteriormente. O Parlamento era o órgão que se situava no centro do sistema político enquanto um espaço de discussão, convencimento, formação de opinião e deliberação⁴⁰.

2.1.4 Democracia Procedimental e Democracia de Partido

Com a ampliação progressiva do sufrágio culminando no sufrágio universal no final do século XIX e século XX, há uma profunda modificação no sistema representativo democrático⁴¹. A ampliação do sufrágio impõe a necessidade de mobilização de uma maior quantidade de pessoas de diferentes origens e convicções ao sistema político. Em teoria, a escolha dos representantes políticos era descrita como a soma de decisões individuais. Contudo, a realidade era muito mais complexa.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Inclusive, Norberto Bobbio afirma, em seu livro *O futuro da democracia*, que o “Estado Liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do Estado Democrático”, uma vez que para o correto exercício da democracia é necessária a garantia de algumas liberdades, como a liberdade de pensamento e de reunião. Outrossim, para a garantir a existência e a permanência das liberdades fundamentais individuais, atributos do Estado Liberal, também é necessário o Estado Democrático. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Página 20. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Op cit*. Página 323.

⁴⁰ MARTÍNEZ, María Antonia. *La representación política y la calidad de la democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F. Página 663.

⁴¹ *Ibidem*. Página 664.

Conforme ressaltado por Pietro Costa acerca desse novo momento social “a sociedade era uma galáxia de instituições, grupos, coalizões (de homens, ideias, interesses) que de mil modos influía (na substância se não na forma) sobre as instituições de governo”⁴².

A fim de atender essa nova realidade, os partidos políticos passam por uma reformulação, adotando uma estrutura interna organizada e estável, e assumem o papel de orientação dos eleitores, visando a captação de votos. Esse novo papel dos partidos modifica as características da representação política, uma vez que a competição eleitoral passa a girar em torno dos programas dos partidos políticos e os eleitores começam a se identificar com a ideologia de grupos ou de entidades de classes. Esse fenômeno é denominado por Bernard Manin, em 1995, como a “democracia de partidos”⁴³, pois é caracterizado pela forte presença de partidos sólidos e bem articulados que submetem programas de governo ao juízo do eleitorado.

Essa estruturação partidária também gerou consequências no funcionamento da deliberação parlamentar. Como já descrito anteriormente, no início dos governos representativos, não havia formação prévia de programas políticos a serem defendidos no Parlamento. O Parlamento era caracterizado como um espaço de discussão e convencimento, em que o parlamentar formava sua opinião e voto, e somente depois deliberava acerca de qual medida deveria ser adotada. Com o fortalecimento dos partidos políticos, os programas de governo são elaborados anteriormente à própria eleição dos representantes, dentro dos próprios partidos. A formação de opinião e de voto do parlamentar é formada, portanto, anteriormente à discussão e deliberação do próprio Parlamento.

María Martínez destaca que a principal consequência dessa democracia de partidos é o desmembramento do mandato representativo em dois mandatos. Além do mandato representativo que relaciona os representantes aos seus eleitores, há o mandato imperativo que é construído entre os representantes eleitos e os seus partidos. Nesse mandato imperativo, é estabelecida a fidelidade de atuação no cargo

⁴² COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op cit. Página 254.

⁴³ Expressão constante em MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n. 29, out, 1995.

político⁴⁴, de acordo com o que já foi estabelecido nas discussões internas do partido e no programa de governo partidário.

Pietro Costa chama atenção para outro efeito dessa transformação da democracia representativa em uma democracia de partidos, o da elitização da política. Segundo ele, o sufrágio universal representa não apenas

A vitória de uma longa luta pelos direitos, pela igualdade, pelo reconhecimento, mas é, ao mesmo tempo, também o fruto de uma estratégia das classes dirigentes, inspirada na tentativa de conter o conflito, apoiando-se na integração das massas. É o aumento quantitativo do número dos votantes, no âmbito de um esquema representativo aparentemente intacto, mas é, na realidade, a premissa de importantes mudanças no funcionamento do sistema, que giram em torno da nova função do partido. É o partido que se deve observar para a seleção da elite, uma vez que a seleção confiada à propriedade, à preeminência social, à condição de 'notável', já não tem vez.⁴⁵

Ou seja, apesar de o sistema político, com o sufrágio universal, aparentar ser o governo que contempla todo o povo, ele apenas reproduz a realidade anterior ao próprio sufrágio universal, em que apenas uma elite detinha acesso aos cargos públicos.

Costa ainda salienta o disposto na obra "The American Commonwealth", de 1888, de James Bryce, que, analisando o sistema político norte-americano, constata que o papel dos partidos políticos é a mobilização das massas populacionais, que se deixadas abandonadas a si mesmas ficariam inertes, em prol de determinado candidato já previamente definido pela cúpula partidária⁴⁶. Com a institucionalização e fortalecimento dos partidos políticos não se abre à população de maneira geral o acesso aos cargos políticos, somente os políticos profissionais realmente tem acesso e possibilidade de alcançar uma possível candidatura. Segundo Pietro Costa

Em aparência, portanto, o partido é somente uma atualização institucional da antiga máxima: os muitos escolhem os poucos que deverão governar. O ponto é, porém, que a realidade contrasta com a aparência: o partido é um exército organizado e disciplinado pelo grupo restrito dos políticos de profissão. A aparência é uma massa que escolhe os próprios líderes; a realidade é o predomínio de uma minoria que manobra eficazmente aquela máquina de guerra (não sangrenta) que é o partido, e obtém, em seu interior, o consenso necessário para a própria investidura.⁴⁷

E é nesse sentido que se inicia uma série de críticas, já no final do século XIX, à democracia representativa, denunciando a distância entre o ideal democrático do

⁴⁴ MARTÍNEZ, María Antonia. *La representación política y la calidad de la democracia*. Op cit. Página 664.

⁴⁵ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op cit. Páginas 261 e 262.

⁴⁶ *Ibidem*. Página 268.

⁴⁷ *Ibidem*. Página 269.

governo do povo e a realidade da dominação do sistema político pelas elites. Conforme ressalta Doacir Quadros, os elitistas clássicos se utilizavam da teoria da psicologia de massas de Gustave Le Bon, em que não se poderia conferir um pensamento racional às massas populacionais, para criticar a suposta igualdade de participação do processo democrático.⁴⁸ Segundo Costa, na tese de Mosca, um dos principais teóricos do elitismo, a política nunca foi conduzida pela vontade das massas, sempre houve um monopólio do poder pela minoria, constituída como governantes, em detrimento da maioria, os governados. A maioria sequer seleciona a minoria que a governará, a candidatura é resultado de uma minoria organizada em partidos políticos que se impõe a maioria populacional⁴⁹.

O traço da democracia representativa como um governo de elites e não do povo, é fortalecido ainda mais por Joseph A. Schumpeter, em 1942, na sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Para Schumpeter, o método democrático clássico do século XVIII é caracterizado como “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”⁵⁰. Em seguida, o autor relata algumas dificuldades quanto a aplicabilidade desse conceito e propõe um novo conceito para democracia⁵¹.

Primeiramente, o referido autor observa que cada indivíduo apresenta uma diferente noção do que é bem comum. Portanto, a união das vontades do povo em torno de um bem comum unívoco não é possível⁵². Em segundo lugar, mesmo que se admitisse uma definição de bem comum suficientemente delineada, não haveria aplicação de soluções únicas para todos os casos individuais. Por exemplo, a saúde é um bem comum desejado por todos. Contudo, mesmo assim existirão diferentes posições quanto a aplicabilidade de alguns dos procedimentos de saúde, como a vasectomia ou a vacinação⁵³. Consequentemente, em terceiro lugar, há o

⁴⁸ QUADROS, Doacir Gonçalves de. *Teoria da Democracia: Da Participação Política a Método para Seleção de Governo*. In: SOUZA, André Peixoto de (org). *Estado, Poder e Jurisdição*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2015. Página 93.

⁴⁹ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. *Op cit*. Páginas 270 e 271.

⁵⁰ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1961. Versão digital. Página 300.

⁵¹ *Ibidem*. Páginas 300 a 320.

⁵² *Ibidem*. Página 301.

⁵³ *Ibidem*. Página 302.

esvaziamento da ideia de vontade do povo, uma vez que não há “um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos”⁵⁴.

Schumpeter destaca que

Ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do *indivíduo* uma independência e qualidade racional que são absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão *per se* é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de *slogans* e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão. Por último, baseada nessa vontade definida e nesses fatos comprovados, uma conclusão clara e *imediate* quanto a fatos particulares teria de ser alcançada de acordo com as regras de inferência lógica e com grau tão grande de eficiência geral, além disso, que a opinião de um homem poderia ser considerada, sem absurdo evidente, aproximadamente tão boa como a de qualquer outro homem. Tudo isso o cidadão modelo teria de ficar sozinho e independentemente de pressão de grupos e da propaganda, pois vontades e inferências impostas ao eleitorado evidentemente não podem ser aceitas como condições últimas do processo democrático⁵⁵.

Dessa forma, Schumpeter, de maneira semelhante aos teóricos elitistas, defende que não se deve atribuir racionalidade às decisões do povo no processo democrático. Para ele, não há vontade racional nas escolhas dos eleitores. Os eleitores optam pelos candidatos sem realizarem uma reflexão coerente e lógica acerca de sua decisão. Além disso, os eleitores também estão submetidos à pressão de grupos de interesse e de intensa propaganda, o que impede ainda mais uma decisão racional. Logo, para Schumpeter, o povo não é o responsável pelas decisões no sistema político democrático.

Schumpeter considera, ainda, que mesmo se as decisões dos cidadãos fossem independentes e racionais não seria possível afirmar precisamente que elas representam a vontade do povo, uma vez que as vontades individuais são muito diversificadas na sociedade⁵⁶. Portanto, para Schumpeter, o modelo democrático do século XVIII, denominado por ele de clássico, é um “sistema ideal de coisas”⁵⁷, que se ajusta corretamente apenas a sociedades pequenas e primitivas. Assim, ele propõe outro conceito: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Ibidem.* Página 305.

⁵⁷ *Ibidem.* Página 318.

competitiva pelos votos do eleitor”⁵⁸. Logo, na definição de Schumpeter, o povo não governa “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”⁵⁹, em que a escolha será decidida mediante “a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado”⁶⁰.

Com essa definição, segundo Carole Pateman, Schumpeter contradiz a teoria democrática clássica, a qual é centralizada na noção de democracia como meio e fim social. Para Schumpeter, a democracia é método político dissociado de ideais e fins⁶¹, como o objetivo final do bem comum⁶². Esse conceito de método democrático inicia uma nova visão, o da democracia enquanto procedimento, e será adotado quase universalmente pelos teóricos recentes da democracia⁶³.

No entanto, essa visão procedimentalista da democracia contribuiu para diminuir ainda mais a participação popular nos processos democráticos, fortalecendo a apatia política. Conforme observa Norberto Bobbio, a apatia política, identificada como o desinteresse pelas questões políticas que estão sendo discutidas nos órgãos representativos, chega a atingir até 50% da população votante em algumas democracias consolidadas. Ainda, a apatia política geralmente vem acompanhada de uma ampliação dos votos clientelistas, em que o apoio político é fornecido em troca de favores pessoais, em detrimento do voto consciente e informado sobre os candidatos⁶⁴.

É por essa razão que Boaventura de Sousa Santos afirma que com a redução progressiva das diferentes formas alternativas de democracias “perdemos a ‘demodiversidade’”⁶⁵. Segundo Santos, atualmente, prevalece a democracia liberal representativa do tipo procedimental, em que a aplicação do método define o Estado como democrático ou não, diversamente da adoção de uma ideologia democrática. Para Carole Pateman, a teoria da democracia contemporânea perdeu o ideal da ampla participação⁶⁶.

⁵⁸ *Ibidem*. Página 321.

⁵⁹ *Ibidem*. Página 339.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Página 12.

⁶² SCHUMPETER, Joseph A. *Op cit*. Página 322.

⁶³ PATEMAN, Carole. *Op cit*. Página 14.

⁶⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. *Op cit*. Páginas 31 a 33.

⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007. Página 87.

⁶⁶ PATEMAN, Carole. *Op cit*. Página 146.

Conclui-se, portanto, que a democracia apresentou diversas concepções ao longo da história da humanidade e ainda apresenta uma riqueza de detalhes em cada local que é aplicada. No entanto, prevalece um conceito amplo que permite abranger todas essas especificações - o de democracia procedimental. A democracia, o Estado Democrático Contemporâneo, é vista, dessa forma, como a aplicação de uma série de procedimentos que possibilita a escolha dos representantes que governarão o Estado em uma luta competitiva por votos.

Após a reflexão acerca do Estado Democrático, e mais especificamente da democracia representativa, é necessário compreender as características do Estado Constitucional e sua associação com o Estado Democrático. Apenas após o entendimento dessas duas concepções de Estado e sua dinamicidade será possível avaliar se há, de fato, uma ampliação da atuação do Poder Judiciário no Estado Contemporâneo.

2.2 Constituição: a necessidade de uma lei fundamental

Após a reflexão sobre o Estado Democrático e as acepções de democracia, é preciso analisar também o Estado Constitucional para uma melhor compreensão da organização política do Estado Brasileiro enquanto uma Democracia Constitucional. O Estado Constitucional é assim denominado devido a sua estruturação em torno da Constituição. A Constituição, por sua vez, é um conjunto de normas, escritas ou não, que estabelecem a organização política e legal de um Estado. A Constituição, e o Estado Constitucional por consequência, também apresentou diversas características ao longo da sua existência, as quais serão abordadas a seguir de acordo com a perspectiva jurídica.

2.2.1 A Constituição na Antiguidade

Da mesma forma que a noção de democracia, a ideia de Constituição remete a tempos antigos e passou por profundas transformações ao longo do desenvolvimento da história da humanidade. Contudo, antes de adentrarmos ao conceito de Constituição, é importante ressaltar que a forma de governo na Antiguidade era um sistema de organização e controle social que tinha por objetivo a unidade coletiva e o equilíbrio entre os diversos componentes da sociedade e o poder

público, sem qualquer vinculação com as ideias de soberania e Estado⁶⁷. Tais conceitos somente serão desenvolvidos na Idade Moderna.

Quanto ao conceito de Constituição na Antiguidade, Fioravanti destaca que a concepção aristotélica de *politia*⁶⁸ pode ser traduzida como a ideia de Constituição⁶⁹. Como visto na seção anterior, Aristóteles defende que o bom governo da maioria é denominado *politia* e não democracia. A democracia não era vista pelo teórico grego, no livro “A política”, como uma forma de governo desejável, por privilegiar a maioria da população, constituída por pobres, em detrimento da minoria, constituída pelos ricos. Além disso, a democracia era vista como uma forma de governo instável, anárquica e tirânica, em que a noção de igualdade é estendida ao ponto de prejudicar a parcela minoritária da população. Já a *politia*, por sua vez, seria segundo Aristóteles um governo da maioria, formada pela união dos ricos com os pobres e que daria uma forma estável de governo, na qual as decisões, apesar de serem tomadas pela maioria, eram combinadas com elementos de moderação dos conflitos sociais, alcançando, dessa forma, a união das diferentes parcelas da sociedade. Essa forma de governo da *politia*, que garante a característica de estabilidade e união social, é traduzida por Fioravanti como Constituição. Nas palavras do autor:

Sia Platone che Aristotele, e specialmente il secondo, contrappongono infatti con nettezza quel regime politico che è nato da un'instaurazione violenta, e che come tale finisce fatalmente per degenerare nella tirannide, al regime politico che al contrario è stabilmente dotato di costituzione, perché frutto fino dalle sue origini di una composizione equa e ragionevole delle tendenze e degli interessi presenti nella società. Aristotele dà perfino un nome a questo regime, che è *politía*. È su questa base che inizia a prendere forma *la costituzione degli antichi*, cui daranno un contributo rilevante, per quanto ripreso in larga misura dai greci, anche i romani.⁷⁰

Quanto a doutrina da Constituição de Políbio, Fioravanti observa a importância do equilíbrio entre os poderes. Políbio destaca o papel da magistratura e a importância da contraposição das decisões, mesmo nas decisões deliberativas. Dessa forma, Políbio retira o centro da teoria da Constituição da virtude dos cidadãos e o realoca na necessidade de limitação dos governantes e de equilíbrio dos poderes de maneira geral⁷¹.

⁶⁷ FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 2008. Páginas 12 e 13.

⁶⁸ Fioravanti também afirma que a *res publica* de Cícero também apresentava características de constituição, visando um projeto de conciliação social e política. *Ibidem*. Páginas 24 e 25.

⁶⁹ *Ibidem*. Páginas 14 e 15.

⁷⁰ *Ibidem*. Página 20. Destaques no original.

⁷¹ *Ibidem*. Páginas 21 e 22.

Contudo, essa noção incipiente de limitação do poder de Políbio não deve ser confundida com o conceito moderno de divisão de poderes. Na Antiguidade não há nenhum poder soberano a ser regulado, assim como a Constituição não é uma norma fundamental garantidora do Estado, do direito e da separação de poderes. A Constituição na Antiguidade é pensada como um grande projeto de conciliação social e de unificação política devido o declínio da *polis* grega⁷².

2.2.2 A Constituição no Medievo

Vários temas na Idade Medieval eram fortemente influenciados pela religião e pela crença em uma existência natural e superior que determinava o destino dos homens. Nesse sentido, a autoridade política do monarca era legitimada devido o seu vínculo com Deus e a sociedade era organizada hierarquicamente devido a ordem natural das coisas. Com o tema Constituição não poderia ser diferente, ela também deveria se sujeitar a este direito natural anterior, devendo apenas replicar as normas já estabelecidas naturalmente⁷³.

Fioravanti destaca as duas principais características da Constituição medieval, são elas: i) a preocupação com a limitação do poder público e ii) a tutela a uma rigorosa ordem jurídica dada. A preocupação com a limitação do poder público se deve a forte influência das teorias clássicas da Antiguidade no pensamento do Medievo, sobretudo os textos de Aristóteles que serão retomados por Tomás de Aquino. Dessa forma, assim como no período da Antiguidade, a Constituição no período medieval também é pensada contra a tirania e a concentração do poder. Contudo, diferentemente do período anterior que buscava uma ordem política ideal, a Constituição no período medieval pressupõe uma ordem jurídica natural e teocrática, daí a segunda característica da Constituição medieval, a procura pela tutela a uma ordem jurídica previamente dada pela natureza das coisas.

Destaca-se que é no período do medievo que a Constituição começa a fazer parte do campo do direito, por meio da discussão social dos limites do poder e da necessidade de regulamentos, pactos e acordos, sobretudo na seara comercial,

⁷² *Ibidem*. Páginas 24 e 25. Assim como a *res publica* de Cícero apresenta uma constituição como solução de conciliação política e social diante do declínio da república romana.

⁷³ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999. 2ª ed. rev. e ampl. Páginas 7 a 9.

diferente da Antiguidade, em que a discussão acerca da Constituição pertencia exclusivamente ao campo político e da moral⁷⁴.

Outra característica deste período é que a supremacia da comunidade política é identificada como a supremacia do monarca, não de forma autônoma, mas pelo fato do rei representar a ordem e a organização daquela comunidade. O rei representa parte orgânica essencial à inteireza daquela sociedade em que todos eram representados pelo seu hierárquico papel social. Dessa forma, o direito e a Constituição, também eram identificados com a prerrogativa do monarca. Diferente do período moderno, como veremos a seguir, em que o político está associado a ideia de uma sociedade de indivíduos, no Medieval é impensável uma comunidade política sem um monarca que detenha o poder de autoridade política⁷⁵. No entanto, isso não significava que o rei apresentava um poder totalmente sem limites, afinal, a tirania era uma das preocupações da Constituição Medieval herdada da Antiguidade. Se o monarca se tornasse tirano, a população poderia exercer seu direito de resistência⁷⁶.

2.2.3 A Constituição na Modernidade

Para os teóricos da Modernidade, a Constituição medieval trazia como norte o respeito a uma ordem previamente dada e a tutela de diferentes contratos e situações conforme a pluralidade das relações sociais e, portanto, produziria apenas desordem, anarquia e guerra. Dessa forma, contrapondo-se a Constituição na concepção do período medieval, na Modernidade a Constituição é calcada na ideia de soberania e de ordenação do poder. Só há Constituição se houver soberania e o constitucionalismo⁷⁷ foi o movimento intelectual que defendeu a necessidade da existência do poder soberano, mas com limites e garantias⁷⁸.

⁷⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.* Páginas 31 a 40.

⁷⁵ *Ibidem.* Páginas 41 a 51.

⁷⁶ *Ibidem.* Páginas 36 e 37.

⁷⁷ Em termos abrangentes, constitucionalismo se refere a uma técnica jurídica na qual os cidadãos têm os seus direitos individuais assegurados e garantidos, inclusive das ingerências do próprio Estado. A técnica utilizada varia conforme o contexto histórico e a forma de governo de cada Estado. As técnicas mais comumente empregadas são a separação de poderes e o federalismo, que tem por finalidade dividir o poder entre diferentes instituições do Estado e evitar a concentração e o abuso do poder político. Seus principais pensadores foram: Montesquieu, Kant e Benjamin Constant. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Constitucionalismo. Páginas 246 a 258.

⁷⁸ *Ibidem.* Páginas 79 a 86.

A classificação do poder do rei também se altera nesse período⁷⁹, apesar de ainda possuir características semelhantes à teoria do poder absoluto desenvolvida no final do Medievo. O rei não é mais considerado a autoridade política por ser o titular de um múltiplo e vasto poder, mas porque é o titular do poder soberano, que é i) perpétuo; ii) originário e iii) absoluto. O poder do Rei é perpétuo pois possui seu limite de duração no tempo de duração da vida do rei. O poder do Rei é originário pois o poder soberano do monarca não é derivado de outro poder nem tampouco é delegável a outra autoridade. Por fim, o poder do Rei é absoluto por ser indivisível. Além disso, o poder do soberano possuía dois limites. O primeiro se referia a diferenciação entre rei e coroa, impossibilitando a mudança das normas de sucessão ao trono e a alienação dos bens públicos. O segundo se tratava da existência de um direito que amparava as relações privadas e estava ancorado na tutela das coisas e dos bens e que não poderia ser alterado pela vontade do monarca. Logo, o poder soberano real se referia basicamente ao poder de ditar e anular as leis, de declarar a guerra e a paz, de decidir em última instância controvérsias entre os súditos, de nomear magistrados e de impor tributos⁸⁰.

Um dos objetivos a se atingir com a Constituição na Modernidade e que também esteve presente no constitucionalismo era a limitação do poder do governante, uma vez que um bom regime político era aquele dotado de uma Constituição que criava uma situação de equilíbrio do poder soberano⁸¹. No bojo desta preocupação se desenvolveu a teoria da separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, em que se tem como principal teórico Montesquieu. Para Montesquieu

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a

⁷⁹ Ressalta-se que o Estado na Modernidade poderia assumir três formas: a monárquica, em que o poder soberano é de titularidade do rei, a aristocrática, em que a titularidade do poder soberano está nas mãos de determinado e restrito grupo de pessoas e, por fim, a democrática, em que a titularidade do poder soberano está em uma assembleia que representa a maioria da população. Quando o Estado estava organizado de forma democrática o poder soberano era artificial, uma vez que a soberania era resultado da somatória geral das vontades dos indivíduos. Mas não se tratava da soma de qualquer vontade individual, mas de um tipo particular de vontade suficientemente forte a ponto de instituir o poder comum soberano e manter a sua integridade. FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.* Páginas 75 a 79.

⁸⁰ *Ibidem.* Páginas 72 a 75.

⁸¹ *Ibidem.* Página 96.

este último poder de julgar e ao outro simplesmente de poder executivo do Estado.⁸²

Montesquieu ressalta que a garantia da liberdade política do cidadão, outra preocupação do constitucionalismo, só estará de fato garantida quando a estrutura do governo permita que um cidadão não tem razão para temer outro cidadão. Segundo o autor, quando a mesma pessoa ou o mesmo conjunto de pessoas reúne o poder do legislativo e do executivo não existe tal liberdade, uma vez que essa pessoa ou conjunto de pessoas poderá editar leis tirânicas a fim de executá-las tiranicamente. Da mesma forma, não há liberdade quando o poder judiciário não está separado dos poderes legislativo e executivo, pois “se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor⁸³”.

Fioravanti salienta ainda que as Revoluções Americana e Francesa desencadeadas durante o século XVIII representaram um momento decisivo na história do constitucionalismo, pois propuseram o novo conceito de poder constituinte e permitiram a associação entre a ideia de soberania e a de Constituição. O poder constituinte era uma expressão incontestável da soberania do povo que, por meio do seu exercício, pretendia criar uma nova forma política. Segundo Fioravanti, o constitucionalismo tinha por objetivo estabilizar a forma política da maneira mais equilibrada possível e evitar a desordem, a anarquia e a guerra, típicas de períodos revolucionários. Contudo, diferentemente dos períodos históricos anteriores, esse poder constituinte nascido nas Revoluções Burguesas se caracterizava por uma vontade soberana que buscava o estabelecimento de uma nova ordem política estável. Ou seja, o poder constituinte desejava criar uma nova ordem política, mas apenas criar essa nova ordem política dessa vez e estabilizá-la ao longo do tempo e para isso era preciso uma Constituição. Dessa forma, há uma confluência entre soberania popular e Constituição⁸⁴.

Quanto ao pensamento jurídico na época, Barboza ressalta ainda que, na Revolução Francesa, diferentemente da Revolução Americana, houve uma forte preocupação em limitação ao Poder Judiciário, uma vez que os membros do Judiciário eram da aristocracia e tradicionalmente decidiam a favor do Rei e não da população

⁸² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Páginas 167 e 168.

⁸³ *Ibidem*. Página 168.

⁸⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.* Páginas 101 e 102.

em geral. Essa preocupação inclusive refletiu na teoria da separação de poderes de Montesquieu, resultando em um Judiciário que deveria se limitar a ser “a boca da lei” e em um Legislativo fortalecido sob a égide do Princípio da Legalidade⁸⁵.

Não tratarei em detalhes das minúcias de cada uma das Revoluções Burguesas, apenas de seu produto final que é o estabelecimento do Estado Legal de Direito⁸⁶. O Estado Legal de Direito concilia a tradição do constitucionalismo e da soberania popular por meio da união dos valores do constitucionalismo e da democracia⁸⁷. O constitucionalismo sem a democracia produziria um poder absoluto nas mãos dos governantes, sejam reis ou grupos aristocráticos, e a democracia sem o constitucionalismo tenderia a concentrar o poder apenas na assembleia dos representantes do povo. Entretanto, a união entre a democracia e uma constituição que garantisse a separação e limitação dos poderes traria o equilíbrio desejado. Nesse modelo, o Estado ainda manteria sua unidade política e manteria a soberania do poder no povo por meio da representação política⁸⁸.

É importante ressaltar que a Constituição adotada pelo Estado Legal de Direito, nos séculos XVIII e XIX, ainda era uma Constituição centrada na ordenação do Estado, no estabelecimento dos governantes e na separação de poderes. Em comparação com a Constituição que será adotada posteriormente no modelo do Estado Constitucional, no século XX, as características predominantes da Constituição relativa ao Estado Legal de Direito se mostrava bastante limitada à normatização da forma de governo e do estabelecimento de procedimentos de definição dos governantes, não havendo qualquer preocupação com o bem-estar da população. Pelo contrário, mostrava-se como uma Constituição que se limita a esfera da definição da forma de governo do Estado e não abordava nenhuma questão relativa ao direito das pessoas em sua vida privada. Dessa forma, as legislações específicas de direito civil, comercial, penal, trabalhista, entre outras, assumem a centralidade na normatização das relações privadas. É devido a essa característica que este modelo estatal é denominado Estado Legal de Direito, pois as leis são as instituições centrais no mundo jurídico e não a Constituição.

⁸⁵ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Op cit.* Páginas 69 a 71.

⁸⁶ Também denominado Estado de Direito, Estado Nacional de Direito ou Estado Liberal.

⁸⁷ Democracia como forma de governo em que o titular do poder político é o povo e o exercício desse poder político se dá pelos representantes políticos escolhidos pela população em um processo eleitoral. Este tema foi trabalhado na seção 2.1 deste trabalho.

⁸⁸ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.* Páginas 108 e 111.

2.2.4 Estado Constitucional

Quanto a nomenclatura “Estado Constitucional”, ressalto que alguns autores⁸⁹ se referem ao Estado Constitucional ou a centralização da Constituição neste novo modelo estatal com o termo neoconstitucionalismo, devido, a como vimos nas seções anteriores, a ideia de Constituição existir desde a Antiguidade e o movimento do constitucionalismo estar atrelado ao movimento constitucional da Modernidade. Dessa forma, esta nova localização da Constituição enquanto norma central e fundamental do Estado se referiria a um segundo movimento constitucionalista, daí a expressão neoconstitucionalismo, em que se retoma em um novo momento as ideias do constitucionalismo. Optei neste trabalho por trazer a nomenclatura Estado Constitucional e constitucionalismo por não acreditar que houve uma ruptura com o movimento constitucionalista anterior.

Maurizio Fioravanti⁹⁰ destaca que o Estado Constitucional foi uma das propostas de solução à crise do modelo do Estado Legal de Direito, assim como a retomada por alguns governos de ideais corporativistas⁹¹, cujo resultado foi a ascensão do totalitarismo⁹².

O Estado Legal de Direito é o modelo de Estado adotado majoritariamente pelos países, como a França e a Inglaterra, após as Revoluções Burguesas, nos séculos XVIII e XIX, e está firmado em uma ideia de dupla soberania. No âmbito

⁸⁹ Como BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, abr/jun, 2005.

⁹⁰ FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. Il contributo italiano alla storia del pensiero: diritto. Disponível em: http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-e-costituzione-l-esperienza-del-novecento_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/. Último acesso em 29/01/2017.

⁹¹ Segundo Ludovico Incisa, “o Corporativismo é uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações)”. Para isso, o corporativismo remove ou neutraliza os elementos de conflito em uma organização social, como a concorrência na economia, a luta de classes e as diferenças ideológicas, por meio da adoção de princípios de solidariedade orgânica. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Corporativismo. Páginas 287 a 291.

⁹² De acordo com Mario Stoppino, totalitarismo designa um modo extremo de fazer política, que mobiliza a sociedade como um todo e ao mesmo tempo retira a sua autonomia. O autor ainda faz ressalvas quanto ao uso dessa expressão para vários regimes políticos, em diferentes contextos históricos. Por exemplo, na Itália, a expressão Estado Totalitário é usada como contraposição ao Estado Liberal, caracterizando o Estado Fascista. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Totalitarismo. Página 1247 a 1259.

privado, teríamos a soberania do indivíduo, com a garantia do direito de propriedade e da liberdade negocial. Já na esfera pública, temos o Estado, detentor do poder normativo e do poder coercitivo, como a única instituição titular de soberania no espaço coletivo. Nesse modelo, portanto, a noção de coletividade estava associada ao pertencimento do indivíduo ao ente coletivo Estado e não a uma concepção de sociedade plural por si só⁹³.

Contudo, conforme destacado por Fioravanti, sempre houve uma certa inquietação quanto a distância entre essa construção abstrata da sociedade, firmada nos ideais burgueses de liberdade, propriedade e individualidade e estruturada por meio da Codificação e do Estado Legal de Direito, e a realidade social, em que se proliferava instituições de caráter associativo, cuja origem era a pluralidade das relações comunitárias, como por exemplo os sindicatos. Ou seja, havia um descompasso entre uma sociedade que se organizava coletivamente a partir das demandas da própria comunidade e uma construção abstrata de uma sociedade formada de indivíduos cujo ponto de intersecção coletiva estava centralizado na organização estatal⁹⁴.

As transformações econômicas no processo produtivo e na organização do trabalho, iniciadas no final do século XIX na Inglaterra e que posteriormente se proliferaram por toda Europa, assim como o desenvolvimento da sociedade de massa, intensificaram ainda mais esse descompasso existente entre a sociedade real e a sociedade abstrata da Codificação. A nova realidade emergente se formava a partir de uma pluralidade de instituições de caráter cooperativo organizadas a partir de grupos de mesmo interesse econômico, como sindicatos de operários, sindicatos patronais, associações comerciais, comunidades de agricultores, entre outras. É nesse momento, com a ampliação de outros espaços coletivos, que se principia um processo de questionamento do modelo estatal moderno firmado na existência de um único sujeito de direito individualista. A fim de atender a nova realidade em que a sociedade estava organizada, tem início um movimento de alterações nas codificações civilistas, como por exemplo, o surgimento das figuras do empresário e da empresa no direito comercial e o advento do contrato coletivo de trabalho na legislação trabalhista⁹⁵.

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

Citando o exemplo italiano⁹⁶, Fioravanti destaca que na Itália houve ainda a adoção da solução totalitária a essa crise do modelo estatal moderno, por meio da instauração, em 3 de abril de 1926, do governo fascista a partir, nomeadamente, da normatização corporativa das relações de trabalho. A proposta do governo fascista era articular o Estado conforme a lógica coletiva e associativa existente na realidade social, em detrimento da normatização individualista do modelo estatal anterior. Fioravanti ressalta que a adoção do governo corporativista reflete as profundas transformações que estavam ocorrendo na Europa no século XX, em que havia um problema dinâmico entre o Estado e as organizações sociais, entre o público e o privado, entre a política e a economia. A solução corporativista visava, portanto, resolver essas tensões sociais pela via de uma completa articulação pluralista da sociedade⁹⁷.

Além das normatizações coletivistas, outra solução proposta frente a essa crise do modelo do Estado Legal de Direito foi o Estado Constitucional. O Estado Constitucional surge com o objetivo de garantir a todo ser humano uma existência digna, em contraposição ao terror⁹⁸ proporcionado pelos Estados Totalitários⁹⁹, que, sob o argumento do primado da coletividade, cometeram verdadeiras atrocidades contra a vida humana ao desconsideraram completamente a esfera da individualidade das pessoas.

A doutrina do Estado Constitucional se desenvolve principalmente nas décadas de 30 e 40 do século XX e, diferentemente das normatizações corporativistas, pretende equilibrar a unidade do Estado, herdada do modelo moderno, a uma identidade coletiva comum. A nova Constituição traz a sociedade para dentro do texto normativo, não se limitando a disciplinar o sujeito de direito abstrato e individualista, como a Codificação oitocentista, e abrangendo também sujeitos de direito coletivos como a família, o sindicato e a cooperativa. Além disso, a nova

⁹⁶ Apesar da análise da formação do Estado Constitucional de Maurizio Fioravanti ter como ponto de partida a experiência italiana, ela é válida para descrever o processo de ascensão da Democracia Constitucional em toda a Europa, assim como pode ser utilizada como base para a compreensão das Democracias Constitucionais de maneira geral.

⁹⁷ FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. *Op cit.*

⁹⁸ Desconsideração por completo da individualidade e dos direitos individuais das pessoas, com graves violações a dignidade da pessoa humana. O maior exemplo foi o holocausto de judeus na Alemanha durante o regime nazista nos anos de 1930 a 1940.

⁹⁹ Os principais Estados Totalitários foram o Estado Nazista na Alemanha e o Estado Stalinista na Rússia. Também pode-se destacar o Estado Fascista, o qual é referenciado por Fioravanti. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1. Verbetes Totalitarismo. Página 1247 a 1259.

Constituição aborda não apenas os valores individualistas da sociedade como a propriedade e a livre iniciativa econômica, mas, da mesma forma, trata de valores coletivos como a saúde, a assistência social e as relações de trabalho, diferentemente da Constituição de vertente liberal instituída após as Revoluções Burguesas, que se limitava a definir a forma de governo.

De acordo com Ferrajoli, no Estado Legal de Direito, temos o direito fundado em uma única e organizada fonte de direito: a lei. Trata-se do movimento juspositivista e codificador, em que se aplicava a norma formalmente válida, independente da justiça de seu conteúdo. O Estado Constitucional, por sua vez, subordina a lei à Constituição, criando mais uma estrutura de validade das normas jurídicas, representando o ápice do positivismo jurídico, em que se sujeita a própria lei a condições de validade ligadas ao plano da existência do próprio Estado e limitando o poder legislativo, antes absoluto no Estado Legal de Direito¹⁰⁰.

Além dessa nova estrutura de validade das leis, a Constituição também cria uma certa limitação a própria Democracia, impedindo que os poderes da maioria sejam absolutos¹⁰¹, assunto que será melhor detalhado na próxima seção deste trabalho.

2.3 Democracia Constitucional: o encontro e a convivência da Democracia com a Constituição

Democracia Constitucional é a denominação dada a associação do Estado Constitucional com o Estado Democrático, institutos já tratados nas seções anteriores. Contudo, o Estado Constitucional, ao retomar os valores democráticos, não poderia simplesmente adotar os princípios abstratos de liberdade e individualidade estabelecidos anteriormente pelo Estado Legal de Direito. Afinal foi a crise desses mesmos princípios que iniciou os movimentos corporativistas que resultaram nos governos totalitários¹⁰². Dessa forma, além de colocar a tutela da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado, o Estado Constitucional precisou ampliar a Democracia para além da igualdade de direitos políticos, abrangendo também todos

¹⁰⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de derecho*. **Revista Internacional de Filosofía Política**, n. 17 (2001). Páginas 31 a 45.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Tema tratado na seção anterior.

os direitos que proporcionem o pleno desenvolvimento da pessoa humana, como o direito à saúde e à moradia, os chamados direitos sociais. A Democracia Constitucional, ainda, adequa o processo de escolha dos governantes na nova realidade da sociedade de massas, com a normatização da intermediação das organizações partidárias nos procedimentos¹⁰³ eleitorais¹⁰⁴.

São cinco as principais características da Democracia Constitucional¹⁰⁵.

- A garantia de todos os direitos necessários ao pleno desenvolvimento da pessoa humana.
- A busca por uma igualdade dinâmica, em que todos tenham direito a todos os direitos e que o sistema continuamente refute qualquer forma de discriminação.
- A manutenção da titularidade da soberania no povo, contudo, diferentemente do Estado Legal de Direito, não se trata mais de um povo identificado como uma entidade unitária, mas um povo que passa a ser entendido como uma pluralidade de grupos e organizações sociais que compõem a sociedade.
- A identificação do partido político como componente essencial ao sistema político, bem como, a principal forma de participação política dos cidadãos.
- A compreensão dos direitos enquanto fundamento da ordem jurídica e não apenas como exteriorização da vontade do Estado.

Fioravanti salienta que a comunidade jurídica, ao longo dos anos, foi cooperando para dar forma e força a essa nova Constituição. Inicialmente, o texto constitucional era visto como destituído de força normativa, sendo necessária a intervenção legislativa para dar concretização e eficácia normativa aos princípios constitucionais. Entretanto, essa situação se modificou ao longo dos anos. Na Itália, a modificação desse pensamento se deu com a publicação da sentença da Corte Italiana de Cassação de 7 de fevereiro de 1948 que, ao classificar as normas constitucionais¹⁰⁶ em normas de aplicação imediata, normas de aplicação diferida e

¹⁰³ Como demonstrado na seção 2.1 deste capítulo.

¹⁰⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. *Op cit.*

¹⁰⁵ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. *Op cit.* Páginas 279 a 287.

¹⁰⁶ Essa classificação das normas constitucionais foi universalizada e também adotada no Brasil. Também há algumas classificações que apresentam alguns elementos diferentes, como a de José Afonso da Silva em seu livro *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*.

normas de caráter meramente programático, prevê a possibilidade de aplicação imediata, sem qualquer interferência legislativa, de algumas normas constitucionais¹⁰⁷.

Fioravanti ressalta também o início de uma nova dimensão da normatividade, fundada nos princípios constitucionais, a partir da adoção do controle de constitucionalidade das leis pelos Tribunais Constitucionais¹⁰⁸. Essa nova dimensão é completamente distinta da normatividade dada as normas legislativas no modelo estatal anterior, do século XIX e início do século XX. Conforme destacado por Barroso¹⁰⁹, este novo modelo propõe uma supremacia da Constituição em detrimento do modelo anterior, baseado nas concepções oriundas das Revoluções Burguesas, em que a supremacia estava estritamente no âmbito político representado principalmente pelo Poder Legislativo.

A nova normatividade contempla uma centralidade sistêmica dos direitos fundamentais e uma necessária correlação entre a validade e efetividade das leis, editadas pelo Legislativo, com a Constituição. Em outros termos, as deliberações que pertenciam anteriormente exclusivamente ao âmbito político, passam, necessariamente, a ter seu ponto de validade na Constituição, norma fundamental que tem origem política, mas que após institucionalizada faz parte da esfera jurídica. Em resumo, ocorre o fenômeno da constitucionalização da política.

Essa nova dimensão da normatividade proporcionou, ainda, uma progressiva ampliação do âmbito de atuação da jurisdição, sobretudo a partir da implementação do controle de constitucionalidade das leis pelas Cortes Constitucionais. Barroso salienta que a ampliação da atuação judiciária ocorreu devido a proteção constitucional dos direitos fundamentais perante às transformações do processo político. Uma vez que os direitos fundamentais estão tutelados pela Constituição estão, em última instância, protegidos pelo Poder Judiciário¹¹⁰. No mesmo sentido Barboza salienta que a redução do Poder Legislativo se deve a impossibilidade de alteração da Constituição pelo procedimento legislativo ordinário e pela possibilidade

¹⁰⁷ FIORAVANTI, Maurizio. *Op cit.*

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, abr/jun, 2005. Página 8.

¹¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Ibidem.*

de anulação pelo Judiciário da lei elaborada no Legislativo em controle de constitucionalidade¹¹¹.

Essa ampliação da atuação judiciária propiciou, por um lado, o fortalecimento da força normativa da Constituição, da mesma maneira que concedeu uma maior efetividade aos direitos fundamentais. Por outro lado, permitiu o surgimento de um juiz protagonista que atua com a finalidade de fazer cumprir os ditames constitucionais, diferente do juiz positivista que estava limitado estritamente ao que estava escrito na lei.

Esse protagonismo judiciário, por sua vez, gerou três consequências negativas.

- A primeira delas é a ausência de legitimação democrática do juiz para atuar no âmbito político, uma vez que sua investidura carece de participação popular, distintamente do Executivo e do Legislativo em que seus membros são eleitos periodicamente pelo povo.
- A segunda é o desequilíbrio ao princípio da separação de poderes, em que o juiz passa a atuar em assuntos de competência essencialmente legislativa, diante da omissão do legislador. Já o legislador, a seu turno, se aproveita da atuação mais ativa do Judiciário e se nega a resolver assuntos de sua competência que sejam considerados de difícil solução e impopulares junto ao seu eleitorado, delegando a decisão à Corte Constitucional¹¹².
- Por fim, a terceira consequência se refere a instauração de uma relação paradoxal, em que a Democracia Constitucional garante e limita a própria soberania popular¹¹³. Pois, no momento em que os direitos fundamentais são retirados do âmbito de decisão da maioria, por necessitarem de uma proteção especial, eles também são retirados da esfera de discussão popular, podendo ser considerados como fora do âmbito democrático¹¹⁴.

¹¹¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Op cit.* Páginas 76 e 76.

¹¹² GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais*. 2015. 266 páginas. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 09 de junho de 2015. Página 91.

¹¹³ GODOY, Miguel Gualano de; CHUEIRI, Vera Karam de. *Constitucionalismo e Democracia - Soberania e Poder Constituinte*. **Revista Direito GV**. São Paulo, 6(1), jan/jun, 2010. Páginas 159 a 174.

¹¹⁴ COSTA, Pietro. *Op cit.* Página 284.

Alguns autores¹¹⁵, por sua vez, abordam que a atuação forte do Poder Judiciário é essencial ao processo democrático. O Judiciário teria a função de atuar de maneira contra majoritária, em benefício dos direitos das minorias populacionais, uma vez que a democracia é formada primordialmente pelas pretensões das maiorias. Tal atuação se torna ainda mais essencial quando instalada uma crise do modelo representativo político-partidário, pois em momentos de crise não é possível afirmar que a vontade da maioria está sendo efetivamente representada pelos órgãos formados pelos representantes eleitos. Estes órgãos estão mais comprometidos com os seus próprios interesses políticos de manutenção do poder do que com a efetivação dos interesses dos cidadãos¹¹⁶.

Nesse viés, democracia e constitucionalismo parecem estar em constante tensão, um se sobrepondo ao outro dependendo do contexto. Stephen Holmes aborda essa tensão sob três perspectivas. A primeira delas se refere a ideia de que os direitos fundamentais são tão essenciais a vida, que podem ser considerados praticamente “direitos naturais”, e, portanto, não necessitam se sujeitar a deliberações acerca de sua relevância e aplicabilidade, se sobrepondo a qualquer consentimento político.

A segunda perspectiva aborda o caráter autodestrutivo de uma democracia que não seja constitucionalmente limitada, uma vez que os cidadãos tendem a sacrificar princípios duráveis em detrimento de benefícios imediatos e temporários. A Constituição, nessa perspectiva, ao limitar o poder do governo impede que maiorias temporárias deliberem visando seu próprio benefício em detrimento das minorias e da própria continuidade do Estado em longo prazo.

Uma terceira perspectiva aponta, diferentemente, para uma forma de repensar o controle de constitucionalidade, indicando que, diante de uma norma deliberada democraticamente, ao invés de se questionar a sua constitucionalidade tendo como base apenas o texto, a reflexão, enquanto cidadãos democráticos, deveria

¹¹⁵ Dentre alguns autores que sustentam a atuação forte do Poder Judiciário como essencial a garantia do processo democrático temos DWORKIN, Ronald. **The moral reading and the majoritarian premise.** In: DWORKIN, RONALD. *Freedom's law - The moral reading of the American Constitution.* Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 1-38; BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. Revista Jurídica da Presidência.* Brasília, vol 12, nº 96, fev/mai, 2010; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *A legitimidade da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais.* 2005. 184 páginas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 26 de agosto de 2005; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira.* São Paulo: Saraiva, 2014.

¹¹⁶ GARGARELLA, Roberto. *La dificultad de defender el control judicial de las leyes.* **Isonomía.** México, nº 6, abril, 1997. Páginas 61 e 62.

ser no sentido de verificar se aquele texto está de acordo com os valores sociais buscados pela sociedade e se assim deve ser considerado constitucional ou não¹¹⁷.

Essas três perspectivas evidenciam a tensão entre democracia e constitucionalismo, em que aparentemente nas duas primeiras o constitucionalismo estaria prevalecente e na última o sentimento democrático estaria mais acentuado. No entanto, apesar de Holmes também ressaltar o caráter antidemocrático do constitucionalismo de retirar das mãos da comunidade política determinados assuntos e colocá-los como princípios jurídicos a serem aplicados pelos tribunais, ele finaliza afirmando que a tensão entre democracia e constitucionalismo é um dos mitos centrais do pensamento político moderno.

Para Holmes, a democracia e o constitucionalismo se apoiam mutuamente, por isso apresentam uma relação paradoxal e complementar. Mesmo diante da verificação de quais limites o consentimento dos que elaboraram a constituição poderá impor às novas gerações de determinado Estado, Holmes ressalta que a palavra limite não apresenta apenas conotação negativa de impedimento ou confinamento, mas também poderá apresentar valores positivos de fortalecimento da sociedade e de abertura de diversas possibilidades de ação¹¹⁸. Nas palavras do autor

Las constituciones no sólo limitan el poder, también pueden crear y organizar el poder, así como dar al poder cierta dirección. Y lo más importante de todo, el gobierno limitado puede servir al autogobierno, ayudando a crear ese “ego” (o unidad nacional) que se encarga de gobernar. El hecho de que el constitucionalismo pueda contribuir a la formación de naciones es poderosa prueba de que tiene una función positiva, no sólo una negativa.¹¹⁹

Dessa forma, a associação entre o Estado Democrático e o Estado Constitucional, que confluiu na Democracia Constitucional e na constitucionalização da política, proporcionou uma maior atuação do Poder Judiciário como consequência da adoção do sistema de controle de constitucionalidade do Estado Constitucional. Tal fenômeno ocorreu em vários países, como os países da Europa continental¹²⁰, em que a Democracia Constitucional foi adotada junto a um processo de redemocratização, após regimes autoritários com pouco respeito aos direitos individuais. No Brasil não foi diferente, cujo marco histórico é a promulgação da

¹¹⁷ HOLMES, Stephen. *El precompromiso y la paradoja de la democracia*. Disponível em: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/derechoconstitucional/files/2016/04/Precompromisos-y-las-paradojas-de-la-democracia.pdf>. Último acesso em 10/09/2017.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ Como a Itália, exemplificada pela doutrina de Fioravanti e utilizada neste trabalho.

Constituição de 1988. Barroso salienta que a Democracia Constitucional brasileira teve início com o processo de redemocratização na década de 1980, com a convocação da Assembleia Constituinte e a discussão, elaboração e promulgação da Constituição de 1988¹²¹. Para Barroso “a Constituição foi capaz de promover, de maneira bem-sucedida, a travessia do Estado brasileiro de um regime autoritário, intolerante e, por vezes, violento para um Estado Democrático de Direito”¹²².

Entretanto, este não é o único fator que contribuiu para a ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil. A crise da representação política também contribuiu para a intensificação da interferência judiciária em matéria política. Este será o assunto tratado no próximo capítulo.

¹²¹ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. *Op cit.* Páginas 3 a 5.

¹²² *Ibidem*. Página 4.

3 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

No capítulo anterior, a partir das doutrinas de Fioravanti, Barroso e Barboza, foi possível compreender que o Estado Brasileiro, da mesma maneira que uma grande parcela dos países do mundo, é uma Democracia Constitucional e, portanto, tem como eixo central da esfera política e jurídica a Constituição. A Constituição, por sua vez, é a norma que estabelece a organização política, administrativa e jurídica do Estado, e que, para além disso, estabelece os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana como os princípios norteadores do Estado. Ainda, a Constituição normatiza princípios que tiveram sua origem na esfera política de determinada sociedade, atribuindo a estes princípios, além da valoração social e política, também a valoração jurídica ao serem incorporados à Constituição.

Uma das consequências dessa centralidade constitucional foi a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário pelo controle de constitucionalidade das leis, permitindo que as suas ações alcancem campo anteriormente considerado essencialmente político. O controle de constitucionalidade das leis realizado pelo Judiciário possibilita, assim, a anulação de um ato político (elaboração das leis, no caso, uma lei inconstitucional) promovido pelo Poder Legislativo, que, por sua vez, é caracterizado como o Poder, dentre os três poderes do Estado, primordialmente político, constituído por representantes eleitos politicamente pela população.

Dessa forma, é possível concluir que a ampliação do Poder Judiciário se deve a constitucionalização de determinados assuntos antes tratados apenas na esfera da política. Ao constitucionalizar a política, a política também se insere no campo jurídico e passa a se sujeitar ao processo jurisdicional. Ao Judiciário, por sua vez, é aberto um novo espaço de atuação, em que antes não se admitia atos jurisdicionais do âmbito jurídico, mas apenas atos e processos políticos. Contudo, ao constitucionalizar a política, a política também se insere no campo normativo e jurídico e se sujeita não apenas aos procedimentos políticos, mas também aos jurídicos e jurisdicionais, possibilitando, dessa maneira, a atuação do Poder Judiciário em espaço caracterizado como político.

Pode-se afirmar dessa maneira, que a Democracia Constitucional ampliou o espaço de atuação do Poder Judiciário. Contudo, ao analisar o contexto brasileiro, é possível averiguar outro fator que contribuiu para a ampliação da atuação do Poder Judiciário no Brasil: a crise da representatividade política. Este capítulo abordará esta

outra causa da ampliação da atuação do Judiciário no Brasil. Na primeira seção deste capítulo trarei o conceito de campo político e de representação política, posteriormente identificarei as características da crise da representatividade política, passando pelo conceito de Presidencialismo de Coalização e sua contribuição ou não à crise da representação política brasileira.

3.1 Representação Política: o que significa representar a vontade do povo?

Antes de adentrar no conceito de representação política propriamente dito é necessário identificar qual o conceito de política que utilizo nesse trabalho. Para isso, trarei o conceito de campo político de Pierre Bourdieu.

3.1.1 Algumas considerações iniciais acerca do campo político

O conceito de campo e, conseqüentemente, de campo político foi definido por Pierre Bourdieu. Segundo ele, campo é “um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social”¹²³, que opera conforme as suas regras internas e possui critérios de avaliação próprios, diferentes dos outros microcosmos que lhe são vizinhos e do restante do mundo. Dessa forma, cada campo possui as suas ferramentas características e seus critérios de julgamento e validade de determinado ato. O campo político é um desses microcosmos autônomos que compõem o macrocosmo social e que permite a representação metodológica da realidade da política¹²⁴.

Enrique Dussel ressalta que apesar de serem caracterizados como autônomos, os diferentes campos podem se cruzar. Por exemplo, o campo político poderá cruzar com o campo jurídico e/ou com o campo econômico, dependendo da situação. Além disso, todo campo possui diversos sistemas. O campo político, por exemplo, poderá estar institucionalizado no sistema liberal, no sistema capitalista, no sistema socialista, no sistema de participação crescente¹²⁵, entre outros. E, da mesma forma que os campos, os sistemas de cada campo poderão cruzar entre si,

¹²³ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº 5, jan/jul, 2011. Página 195.

¹²⁴ *Ibidem*. Páginas 194 e 195.

¹²⁵ Aqui Dussel se refere aos sistemas oriundos das Revoluções Bolivariana da Venezuela ou da Bolívia promovida por Evo Morales. DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. Páginas 19 e 20.

ocasionando o encontro do sistema capitalista com o sistema liberal ou com um sistema pós-colonial, por exemplo¹²⁶. É por essa razão que Bordieu destaca a dificuldade de se estabelecer limites precisos para os campos, sobretudo no campo político, em que as próprias fronteiras são objeto de disputa, estabelecendo quem teria legitimidade para fazer parte ou não do espaço político¹²⁷.

O campo político, assim como outros campos (por exemplo o campo religioso), pressupõe uma separação entre os profissionais e os profanos¹²⁸. Para adentrar a política e se tornar um profissional, a pessoa se sujeitará a uma transformação, mesmo que inconsciente, semelhante a uma conversão. Essa transformação pressupõe a imposição de uma série de regras (como a de eximir-se de atos que comprometam a sua dignidade), que se não forem cumpridas acarretarão em penalidade e eventual exclusão do campo político.

Ainda, é preciso destacar que o acesso ao campo político não ocorre de maneira igualitária. Para se ter acesso ao campo político é necessário cumprir algumas “condições de acesso” como: possuir tempo livre e educação. Contudo, esses elementos não estão disponíveis a qualquer pessoa. Notoriamente, apenas aqueles que detêm um excedente de capital econômico, que os permitam se eximir de se dedicar inteiramente a uma atividade produtiva a fim de garantir a sua subsistência, poderão cumprir essas condições de acesso. Aqueles que não cumprem as condições de acesso serão excluídos do jogo particular do campo político¹²⁹. Dessa forma, Bordieu ressalta que o campo político é sustentado na ideia de exclusão.

É importante saber que o universo político repousa sobre uma exclusão, um desapossamento. Quanto mais o campo político se constitui, mais ele se autonomiza, mais se profissionaliza, mais os profissionais tendem a ver os profanos com uma espécie de comiseração.¹³⁰

Afirmar que o campo político é autônomo e baseado em uma exclusão dos não profissionais é afirmar também que existem interesses específicos do campo político e daqueles que o compõem, diversos dos interesses dos profanos. Ou seja, muitas vezes os interesses dos políticos são diferentes dos interesses daqueles que o elegeram. A autonomização do campo político contribuiu para a formação de uma lógica de funcionamento que é própria ao campo, então, em determinadas situações

¹²⁶ DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. Páginas 19 e 20.

¹²⁷ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Páginas 210 e 211.

¹²⁸ Expressão usada por Pierre Bordieu para identificar as pessoas que não compõem o campo político em *O campo político*. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº 5, jan/jul, 2011. Página 195.

¹²⁹ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 197.

¹³⁰ *Idem.*

as ações dos políticos são orientadas pelas relações entre os membros do campo, visando a perpetuação da sua posição no campo político, e não pelas relações com os seus eleitores. É por essa razão que a compreensão das atitudes dos políticos profissionais perpassa não somente as suas “promessas de campanha” e sua relação com o eleitorado, mas abrange da mesma forma outras informações e comportamentos como sua origem e atual posição social, sua base eleitoral e sua relação com os outros membros do partido¹³¹.

A autonomização do campo político também contribuiu para o estabelecimento de uma cultura específica desse campo. Essa cultura pode ser entendida como um conjunto de práticas, que são ensinadas pelos membros mais antigos do campo aos membros mais jovens, de como tratar os adversários, como usar subterfúgios e evasivas e como compreender e lidar com as relações de forças presentes na política¹³². Essa cultura própria do campo político contribuiu para o seu fechamento em si mesmo e reforça ainda mais a autonomização do campo político. Contudo, apesar de uma característica importante ao campo, a autonomia e o fechamento em si do campo político não poderão ser tão intensos a ponto de se desconectar das demandas dos eleitores. O campo político nunca poderá se autonomizar completamente, pois o jogo político não poderá considerar apenas as regras internas do campo político e se esquecer de fazer “referência àqueles em nome de quem se expressam e perante os quais devem prestar contas, mais ou menos ficticiamente, de tempos em tempos”¹³³.

Ressalta-se, ainda, que todo campo é composto por diversas forças, que estão em constante confronto com o objetivo de transformar as relações de poder do campo. Dessa forma, as condutas dos agentes do campo são definidas por suas posições nessas relações de forças. No caso do campo político, a disputa é travada por ideias-força, caracterizadas como ideias capazes de gerar uma força de mobilização. Quanto maior a força de mobilização, maior a quantidade de pessoas que defenderão o mesmo ideal. As lutas políticas têm por objetivo essa manipulação das forças de mobilização da população, visando o controle dos bens políticos e, conseqüentemente, o poder sobre o Estado¹³⁴.

¹³¹ *Ibidem*. Página 199.

¹³² *Ibidem*. Página 200.

¹³³ *Ibidem*. Página 201.

¹³⁴ *Ibidem*. Páginas 202 a 204.

Bordieu também destaca a inclusão dos jornalistas, sobretudo daqueles que atuam em canais de televisão, e dos especialistas em pesquisas de opinião como agentes ativos do campo político. Quando as atividades políticas tiveram início eles eram apenas agentes passivos, ou seja, expectadores do jogo político, porém, nos últimos anos, passaram a ser responsáveis por transformações no campo¹³⁵. Isso se deve principalmente ao fato do poder político ser um capital de reputação¹³⁶, um capital simbólico relacionado ao fato de ser conhecido e reconhecido pelas pessoas. Assim, a televisão e outras formas de comunicação social (como a internet) proporcionaram um maior reconhecimento dos políticos por uma grande quantidade de pessoas sem a necessidade de encontros presenciais, como nos discursos de palanque e reuniões de partidos. Além dessa aproximação entre os políticos e os eleitores proporcionada pela comunicação social, atualmente há uma concentração de poder nos meios de comunicação, em que o acesso ao espaço público de discussão necessariamente será mediado pelo jornalismo. Será necessário escrever artigos para jornais, aparecer na televisão, participar de debates, entre outras ações, para poder participar do espaço público de discussão¹³⁷. Outro fator destacável é a influência dos especialistas em pesquisas de opinião nos resultados das disputas políticas, devido a manipulação da forma de divulgação das informações e também da influência das suas opiniões sobre os eleitores, podendo muitas vezes serem considerados como formadores de opinião.

Bordieu também salienta que a ascendente profissionalização do campo político e a institucionalização dos partidos políticos modificou a valoração do capital político. O capital político de um agente político será valorado primeiramente pelo peso político do partido e depois pelo peso político da sua posição dentro do partido. O autor reforça, ainda, que o partido político é “uma espécie de banco de capital político específico”¹³⁸, cabendo a secretaria do partido definir quem terá acesso a esse capital político garantido e autenticado pela burocracia partidária. Devido a essa importância do partido na composição do capital político, os agentes políticos também possuem um compromisso com a manutenção e reprodução da estrutura partidária¹³⁹ no momento que estão ocupando cargos no Estado.

¹³⁵ *Ibidem*. Página 201.

¹³⁶ *Ibidem*. Página 204.

¹³⁷ *Ibidem*. Página 212.

¹³⁸ *Ibidem*. Página 204.

¹³⁹ *Ibidem*. Páginas 205 e 206.

Por fim, Bordieu destaca que o que está em disputa no jogo político é o poder de convencimento às outras pessoas da sua forma de ver o mundo.

O que está em disputa no jogo político é o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma maneira ou de outra. (...) As disputas do mundo político são sempre duplas; são combates por ideias, mas, como estas só são completamente políticas se se tornam ideias-força, são também combates por poderes.¹⁴⁰

Dessa forma, é possível concluir que a política se refere às atividades de designação dos governantes de determinado Estado e está diretamente relacionada à arte ou à ciência de governar. Como os chefes do poder Executivo e os membros das Câmaras Legislativas são os poderes eleitos pelo povo, a política se refere majoritariamente a estes dois poderes (Executivo e Legislativo). Apesar do termo política apresentar outras caracterizações relacionadas, por exemplo, à urbanidade, à cortesia e à habilidade de se relacionar com outras pessoas ou à condução de atividades administrativas do Estado e às políticas públicas, este trabalho utiliza a expressão política na acepção de campo político de Bordieu, como descrito nesta seção.

3.1.2 Sobre o conceito de representação política

A partir da compreensão das características e do modo de funcionamento do campo político é possível refletir acerca do exercício do poder político na democracia representativa¹⁴¹, forma de governo adotada pelo Brasil a partir da Constituição de 1988 enquanto uma Democracia Constitucional.

O poder político, segundo Dussel, é sempre de titularidade do povo¹⁴² e pode ser descrito como a convergência das diversas vontades dos membros da comunidade em torno do bem comum¹⁴³. Dessa forma, a fundamentação do poder político está no consenso racional da população e não pode ser oriundo de atos de dominação ou de violência, retratando os reais anseios de todos os membros da sociedade. Contudo, o poder político enquanto consenso racional da população não

¹⁴⁰ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 206.

¹⁴¹ Tema abordado na seção 2.1 deste trabalho.

¹⁴² DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. *Op cit.* Página 31.

¹⁴³ *Ibidem*. Páginas 26 e 27.

possui uma existência real e empírica, é preciso institucionalizá-lo pelo exercício delegado do poder político¹⁴⁴, pela representação política.

Hanna Pitkin destaca que a palavra representação tem origem latina e significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”¹⁴⁵ e inicialmente seu uso estava vinculado a objetos inanimados, não apresentando a menor relação com a representação dos interesses de determinado grupo de pessoas por outra pessoa ou com a organização do Estado romano. Na Idade Média, o termo representação passou a ser usado com uma conotação mais mística, em referência a representação de Jesus Cristo pelos membros da Igreja Católica, não apresentando característica de delegação de poderes, portanto. No mesmo período, juristas começam a utilizar o termo para tratar da coletividade personificada, em que, apesar de não ser uma pessoa real, a coletividade deve ser vista como uma pessoa por representação. Além disso, os glosadores, ao rerelem os textos de direito romano, incorporam a ideia de que o príncipe ou o imperador atuam pelo bem do povo, contudo, não associam este conceito à palavra representação. Mas, com o tempo, essa ideia passa a ser utilizada também pelos canonistas na vida religiosa comunal, até que no século XIII, um escritor familiarizado tanto com o pensamento eclesiástico quanto com o direito argumenta que o magistrado representa a imagem de todo o Estado¹⁴⁶.

Pitkin ressalta ainda que, para compreender completamente como o conceito de representação passa a ser associado a atividade política, é preciso estudar também a evolução das instituições. No caso inglês, por exemplo, a convocação de cavaleiros e burgueses para as reuniões do Parlamento no século XIV, juntamente com o Rei e com os lordes, iniciou devido a necessidade do seu consentimento para a cobrança de tributos, ou seja, devido a conveniência administrativa e política do Rei. Porém, com o tempo, a comunidade começa a se utilizar dessas reuniões para apresentar suas queixas ao Rei, inclusive com tentativas de vincular a aprovação dos tributos à solução de algumas das queixas. Dessa forma, o membro cavaleiro ou

¹⁴⁴ *Ibidem*. Páginas 32 a 34.

¹⁴⁵ PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação, palavras, instituições e ideias*. **Lua nova**. São Paulo, n. 67, 2007. Página 17.

¹⁴⁶ Nesse momento Hanna Pitkin traz um exemplo do autor Georges de Lagarde que encontra uma passagem na obra *Quaestiones Sabbathinae* de um jurista do final do século XIII associando a ideia de representação à forma que um magistrado ou advogado substitui a comunidade e atua por ela. Nesse momento a palavra representar ainda não designa as atividades usuais de um advogado no tribunal. *In*: PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit*. Páginas 18 e 19.

burguês passa a ser reconhecido pela comunidade como um membro do Parlamento que poderia promover os interesses da comunidade¹⁴⁷.

À medida que os cavaleiros e burgueses que participavam do Parlamento assumiram o papel de agentes dos interesses das comunidades, suas ações passaram a ser limitadas e acompanhadas de instruções pela comunidade. Inclusive, em determinados casos, os membros deveriam consultar a comunidade antes de demonstrar o seu consentimento à instituição de um tributo atípico. Além disso, as prestações de contas dos membros do Parlamento à comunidade, referentes as suas ações no Parlamento, também começaram a se tornar frequentes. Entre os séculos XIV e XVII também houve um aumento progressivo da organização dos próprios cavaleiros e burgueses, que identificando causas comuns às diversas comunidades e a possibilidade de agir conjuntamente, passaram a apresentar petições comuns, desenvolvendo, assim, uma consciência coletiva enquanto membros de um corpo único que unidos teriam força suficiente para se opor ao Rei¹⁴⁸.

Entretanto, os membros do parlamento ainda não eram denominados representantes e sua relação com a comunidade era como a de um mandatário, apenas expressando a vontade da comunidade de maneira estrita. Atualmente essa relação é denominada como mandato imperativo, em que o representante deve seguir estritamente o que foi definido coletivamente pelos eleitores que o elegeram. A relação de representação, denominada contemporaneamente como mandato representativo, teve início no século XVII com a disposição de Coke na obra *Institutes*, em que o membro do parlamento serve ao país como um todo e não apenas a comunidade que o elegeu. Essa ideia da representação foi fortalecida também pela crença, de origem medieval, de que todos os homens estão presentes no Parlamento, assim como o governante simboliza o país como um todo, mesmo que ainda não se usasse o termo representação para descrever essa relação¹⁴⁹.

Pitkin destaca que o primeiro registro do termo representante é datado de 1651, em que Isaac Pennington descreve os membros do Parlamento como representantes do povo. Após esse primeiro registro, o termo será usado com cada vez mais frequência, tornando, com o tempo, outros termos semelhantes obsoletos pelo desuso. O ano de 1651 também é o ano de publicação da obra *Leviatã* de

¹⁴⁷ PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit.* Páginas 21 e 22.

¹⁴⁸ *Ibidem.* Páginas 22 e 23.

¹⁴⁹ *Ibidem.* Páginas 23 a 27.

Thomas Hobbes, que analisa pela primeira vez a ideia de representação na política, identificando o representante como aquele que recebe autoridade para agir em nome de outro. Ainda, Hobbes trata de dois tipos de representação, a representação limitada, em que a autorização para agir em nome do outro é específica para determinadas situações, e a representação ilimitada, caracterizada como a relação de soberania entre o governante soberano e os seus súditos, em que o representante ao representar a todos adquire novos poderes¹⁵⁰.

Contudo, conforme relatado por Pitkin, apesar do desenvolvimento do conceito etimológico de representação se encerrar no final do século XVII, o seu desenvolvimento na teoria política estava apenas começando nesse mesmo período. A ideia de representação esteve presente nas revoluções democráticas do século XVIII (por exemplo a Revolução Francesa) e em muitos debates institucionais políticos do século XIX, dentre eles a polêmica entre o mandato e a independência¹⁵¹ ou entre o mandato imperativo e o mandato representativo.

Edmund Burke é um dos maiores defensores da independência dos representantes. Para ele, o político não deveria se resumir a ser um porta-voz dos interesses da comunidade que o elegeu, como é na relação de representação como mandato ou no mandato imperativo. O bom político deve trabalhar pelo bem comum da nação por meio da discussão racional das demandas no Parlamento, mediando os interesses da comunidade que o elegeu com os interesses das outras comunidades que compunham a nação, visando o melhor desenvolvimento de todo o país¹⁵². Em seu discurso aos eleitores de Bristol, Burke resume seu pensamento no seguinte parágrafo

O Parlamento não é um *congresso* de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia *deliberativa* de *uma* nação, com *um* interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito legal, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do *Parlamento*. Se o representante local deveria formar uma opinião apressada evidentemente oposta ao bem real do resto da comunidade, o membro daquele lugar deveria estar tão distante quanto qualquer outro de qualquer empenho para executá-lo¹⁵³.

¹⁵⁰ *Ibidem*. Páginas 27 a 29.

¹⁵¹ *Ibidem*. Página 31.

¹⁵² BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 44, nov. 2012. Página 101.

¹⁵³ *Idem*.

Pitkin também salienta o posicionamento dos “Federalistas” Alexander Hamilton, John Jay e James Madison que defendem a superioridade da representação política e, conseqüentemente, do governo representativo. Segundo eles, o governo representativo não apenas é adotado como substituto a democracia direta, devido a dificuldade de reunião de um grande número de pessoas para deliberar nos grandes Estados Modernos, mas também por assegurar o bem público. O governo representativo permite que interesses múltiplos e diversos se equilibrem em torno de uma ação única e garantam o bem público, não se tornando uma mera soma de interesses particulares conflitantes, como poderia acontecer na democracia direta¹⁵⁴.

Rousseau, como vimos no capítulo anterior, tem posicionamento diferente. Para ele, a representação política retira a liberdade que os cidadãos teriam ao se autogovernarem em democracia direta. Apenas a participação direta dos cidadãos na política garantiria o verdadeiro governo do povo. Contudo, este posicionamento foi ignorado pelos seus colegas teóricos contemporâneos e também pelos das décadas seguintes, resultando na identificação do governo representativo como a forma moderna da democracia. Os defeitos do governo representativo geralmente eram atribuídos ao sistema eleitoral, ao sistema partidário ou à exclusão de alguns grupos de pessoas em alguns sistemas de sufrágio¹⁵⁵.

Outra característica relevante do mandato representativo é a sua referência a nação. Anteriormente, a ideia de representação estava vinculada a relação entre o mandatário e seus mandantes, no mandato representativo, no entanto, a relação do representante não é diretamente com os seus representados ou eleitores que o elegeram, mas com a nação. Dessa forma, os representantes políticos devem pautar suas ações na vontade da nação e não na vontade dos seus eleitores propriamente. Assim, o Parlamento com o tempo passa de um órgão que se posicionava de maneira adversária ao Rei em prol dos interesses de seus mandantes para um órgão que deve zelar pelo bem da nação, adquirindo função estatal e, portanto, compondo a estrutura do governo como um órgão administrativo do Estado¹⁵⁶.

Para Sartori esta dupla função do órgão representativo (Parlamento) de tutela dos interesses dos representados e também ao mesmo tempo de governo dos

¹⁵⁴ PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit.* Páginas 35 a 37.

¹⁵⁵ *Ibidem.* Páginas 41 e 42.

¹⁵⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado Representativo Moderno.* **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962. Páginas 22 a 29.

representados é “a raiz de todos os problemas que agitam os sistemas parlamentares do nosso tempo”¹⁵⁷. As ações do Parlamento devem buscar o delicado equilíbrio entre ouvir as demandas dos eleitores/representados/governados sem paralisar o governo e assumir a posição de governante sem olvidar da sua função de representante da população¹⁵⁸.

Além disso, se a representação política é calcada na ideia de representação da nação, em que os representantes não estão obrigados a seguir a vontade de seus eleitores, qual é a sua relação com os eleitores? De que forma os representantes representam os representados? Sartori indica que, nos governos democráticos, a solução mais óbvia é que o procedimento eleitoral de escolha dos representantes faz a ligação entre representantes e representados. Contudo, essa resposta não é tão simples e suficiente, pois ao afirmar que os representantes representam a nação e não seus eleitores, a eleição deveria ocorrer de maneira única em todo o Estado, abrangendo todos os eleitores sem a diferenciação de candidaturas regionais. Ou seja, não há como sustentar os dois argumentos juntos, de que os representantes representam a nação e de que a relação entre eleitores e representantes se dá pelo procedimento eleitoral, pois são contraditórios¹⁵⁹.

Segundo Kelsen a representatividade política é uma ficção¹⁶⁰. Para existir representação, em termos jurídicos, não basta que os representantes sejam escolhidos pelos representados, é necessário que os representantes estejam obrigados a realizar a vontade dos representados e que o cumprimento dessa vontade seja garantido juridicamente, geralmente, pela possibilidade de destituição do mandato ao representante. Não é o que acontece nos mandatos representativos, uma vez que os representantes não estão obrigados a seguir a vontade dos seus eleitores, tampouco são, via de regra, juridicamente responsáveis perante o seu eleitorado. Além disso, a maior parte das Constituições modernas não preveem a cassação dos mandatos dos representantes, a não ser em situações excepcionais. Para Kelsen, o vínculo de responsabilidade que o representante tem perante o seu eleitorado e que poderá ocasionar uma rejeição nas urnas em uma tentativa de reeleição se caracteriza

¹⁵⁷ *Ibidem*. Página 28.

¹⁵⁸ *Ibidem*. Páginas 28 e 29.

¹⁵⁹ *Ibidem*. Páginas 29 e 30.

¹⁶⁰ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Martins Fontes: São Paulo, 1998. 3ª edição. Páginas 413 a 418.

como uma espécie de responsabilidade política completamente diferente de uma responsabilização jurídica¹⁶¹.

É por isso que Kelsen afirma que a representação política é uma ficção criada pela política¹⁶². No mesmo sentido, Sartori ressalta que para a representação da nação ser possível seria necessário verificar previamente a existência de uma nação personificada. Como não existe essa pessoa nação, não há como sustentar uma relação de representação com a nação. Logo, a representação política, nesse raciocínio, é um sistema de organização da vontade nacional. Por conseguinte, os parlamentares não são representantes da nação, mas órgãos da nação¹⁶³. Ou seja, não há representação na chamada representação política conforme essa concepção jurídica, pois não há verdadeiramente uma representação de interesses.

Entretanto, Sartori destaca que a relação de representação política, mesmo não reconhecida pela formalização jurídica, tem sua existência garantida na teoria constitucional, pois é dever da Constituição de um Estado tornar substancial os vínculos criados pelos fatos políticos e pelos procedimentos eleitorais¹⁶⁴. Dessa afirmação é possível inferir que a Constituição é a responsável pela ligação entre o poder político e o sistema jurídico de governo, fazendo a ponte entre o campo político e o campo jurídico, e, dessa forma, constitucionalizando fatos políticos e o inserindo no âmbito jurídico. Ao inserirmos esses fatos políticos no âmbito jurídico, por meio da Constituição, significa que esses fatos políticos se sujeitam a atuação da jurisdição e do poder Judiciário de maneira estrita, seguindo as regras de funcionamento do campo jurídico? Contudo, por ter origem no campo político, esses fatos também não deveriam se sujeitar as regras de funcionamento do campo político? Quais os limites entre a atuação política e as regras do campo político e a atuação judiciária e as regras do campo jurídico, sobretudo em situações que envolvam a representação política, atividade que se encontra em intersecção nos dois campos? Essas são as reflexões propostas por este trabalho. Por enquanto, o que é possível concluir é que a representação política pertence ao campo político, mas após sua constitucionalização, também se insere no campo jurídico, devendo seguir as regras de funcionamento

¹⁶¹ *Ibidem*. Páginas 414, 415 e 416.

¹⁶² *Ibidem*. Páginas 413 a 418.

¹⁶³ SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado Representativo Moderno*. *Op cit*. Páginas 30 e 31.

¹⁶⁴ *Ibidem*. Páginas 32 a 34.

desses dois campos. Contudo, isso não significa propor uma solução jurídica para um problema político, daí a importância da definição das fronteiras de cada campo.

A representação política, além de sua relação bastante próxima com a Constituição, com o constitucionalismo e conseqüentemente com o Estado Constitucional, está indissolúvelmente ligada à democracia e ao Estado Democrático. Sartori ressalta que, se a representação política tem por objetivo não apenas possibilitar a composição de órgãos do governo de maneira semelhante a composição da sociedade, mas também de conseguir que os governantes respondam aos interesses da coletividade, a representação política está intimamente relacionada aos procedimentos democráticos de eleição e de prestação de contas dos representantes. Os procedimentos eleitorais não garantem a melhor seleção qualitativa de representantes políticos, nem uma exata reprodução da composição social nos órgãos representativos do governo, contudo garantem a obrigação de prestação de contas dos governantes à população de tempos em tempos¹⁶⁵. É essa a verdadeira essência e importância das eleições nas democracias representativas.

Destaca-se, ainda, que as eleições dos representantes nas democracias representativas assumem o poder popular como ponto de partida e não como ponto de chegada. A eleição é um procedimento para criar um governo baseado no consentimento dos governados, em que o governo é descrito como uma forma de exercício de poder sobre os próprios governados/povo¹⁶⁶. Ou seja, o governo não é o exercício do poder popular, mas é o exercício do poder de titularidade do povo, sob o seu consentimento manifestado nas eleições. Essa ideia é completamente contrária às concepções de democracia da Antiguidade e também do conceito de Rousseau, tratadas no capítulo 2 deste trabalho, pois não se trata de um autogoverno do povo, mas de um governo sobre o povo. É importante, então, ter em vista que a representação política é inconcebível nesses conceitos de democracia, contudo é perfeitamente compatível com a visão da democracia procedimental e representativa.

Com a representação política e o amparo da democracia procedimental o equilíbrio entre representação do povo e representação da nação é alcançado, em que os representantes não representam a vontade do povo/eleitores, mas, partindo da titularidade do poder do povo, ao ascender no governo, representam os interesses da nação. Ao povo/representados resta atuação semelhante à de um juiz, de acordo

¹⁶⁵ *Ibidem*. Páginas 52 e 53.

¹⁶⁶ *Ibidem*. Página 69.

com o pensamento de Bernard Manin¹⁶⁷ perspectiva abordada no capítulo anterior, aprovando ou não os atos do governo mediante suas manifestações de opinião e por meio do voto nas eleições.

3.2 Crise da Representatividade Política

No entanto, esse equilíbrio entre a representação do povo e a representação da nação, alcançada pela aliança dos procedimentos democráticos à representatividade política e que permitiu o governo democrático nos grandes Estados Nacionais, desde os séculos XVIII e XIX, é tênue e instável. Havendo desequilíbrio, se instala uma crise na representatividade política, caracterizada pela perda da confiança da população nos órgãos representativos, bem como pela corrupção dos interesses dos representantes, que ao invés de se dedicarem aos interesses da nação tem seu foco de interesse deslocado para o enriquecimento ilícito ou para a preocupação excessiva em se manter no poder.

3.2.1 Sobre a corrupção na política

Para Dussel, a política é corrompida quando a sua função essencial é distorcida, destruída em sua origem, pelo fetichismo do poder. Tal situação ocorre quando o agente político se considera a fonte do poder político, em que o exercício da sua autoridade se dá de maneira autorreferente, para si próprio, e não tendo como última referência o poder da comunidade política, cortando a relação do exercício delegado do poder¹⁶⁸. Mesmo nas democracias representativas, em que o mandato representativo prevaleceu sobre o mandato imperativo, o representante político deve ter em vista os interesses dos cidadãos, uma vez que a titularidade do poder político é do povo. Se a ação do representante tiver seu foco desviado para o enriquecimento ilícito ou para o uso de sua posição de poder para fins diversos aos do interesse público é caracterizada a corrupção do poder político.

Destaca o autor que a corrupção é dupla: “do governante que se crê sede soberana do poder e da comunidade política que permite, que consente, que se torna

¹⁶⁷ MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. Op cit.*

¹⁶⁸ DUSSEL, Enrique. *20 tesis de política. Op cit.* Página 16.

servil em vez de ser *ator* da construção do político”¹⁶⁹. Da mesma forma que o representante possui deveres para com os seus representados, os representados, enquanto reais titulares do poder político, devem acompanhar e fiscalizar o exercício do poder político pelos representantes eleitos, aprovando ou não o exercício do poder político de sua titularidade, sob o mesmo risco de caracterização de corrupção, como ressaltado por Dussel.

Também é corrupção aquilo que é operado pelo político na obscuridade, sem divulgação ao público, pois “a política é sinônimo ‘do público’”¹⁷⁰. Uma vez que o público é definido como o espaço em que um sujeito se encontra e se relaciona com outros, diferente da esfera privada (que é um espaço em que o sujeito se encontra protegido dos olhares e julgamentos alheios), o ambiente político e a assembleia política formada pelos representantes são considerados espaços públicos por excelência. Por isso, atos operados por agentes políticos sem fornecer a devida visibilidade à comunidade política que o elegeu e não justificáveis à luz pública são considerados atos de corrupção¹⁷¹. Além disso, a transparência na democracia representativa é essencial por permitir a fiscalização dos atos dos representantes pelos representados.

Pitkin ressalta que o próprio instituto da representação política pode contribuir para a corrupção. Segundo a autora, se a política é identificada como governo, cujo objetivo é a conciliação de diversos interesses privados, as instituições representativas atuais cumprem bem o seu papel. No entanto, se a política for considerada como uma forma de compartilhamento da vida pública, com divisão de poderes e responsabilidades entre os membros da sociedade, dificilmente a ideia de alguém representar outro e fazer política em seu lugar é aceita. Nesse sentido, a representação política é equiparada a uma ferramenta para exclusão da maioria das pessoas da esfera política e não como uma forma de inserção da população na política¹⁷². Nessa perspectiva crítica, se a representação política, diferentemente de possibilitar o governo democrático nos Estados com grande concentração populacional, for utilizada como uma maneira de retirar o acesso de parcela da população ao poder político e assim garantir que interesses privados de determinados

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ *Ibidem.* Página 22.

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² PITKIN, Hanna Fenichel. *Op cit.* Página 42.

grupos sejam atendidos pelo poder público, ela contribuirá para a corrupção do poder político.

Nessa discussão ainda é possível inserir as próprias características de profissionalização e elitização da política, em meados do século XX, abordadas aqui na seção 3.1.1, que favorecem a exclusão de parcela da população da política, contribuindo, dessa forma, para a corrupção. A política é o espaço dos profissionais políticos, sustentado na diferenciação e exclusão dos não-profissionais (ou profanos, nos termos de Bordieu¹⁷³). No entanto, o mais grave não é a profissionalização da política em si. Pelo contrário, ela poderá contribuir para um melhor gerenciamento do político devido ao uso do conhecimento especializado. O questionamento que se faz é da impossibilidade de qualquer cidadão se tornar um político profissional. Mesmo que a Democracia Constitucional tenha como um dos seus princípios fundantes a igualdade entre todos os cidadãos e o texto constitucional¹⁷⁴ traga critérios gerais e razoáveis (em que praticamente todas as pessoas teriam condições reais de cumprir) para aqueles que desejam pleitear um cargo político, em termos práticos, não existe igualdade de acesso ao campo político, principalmente em países com grande desigualdade econômica, social e educacional, como o Brasil.

Para se tornar um político profissional, a pessoa deverá possuir estrutura econômica e financeira que a possibilite dedicar tempo à atividade política, que, muitas vezes, não trará o mesmo retorno financeiro que uma atividade produtiva. Além disso, deverá apresentar educação formal¹⁷⁵ e também “educação política”, entendida como o conhecimento de um conjunto de práticas utilizadas nas atividades políticas e geralmente ensinadas pelos políticos profissionais mais antigos aos mais jovens¹⁷⁶, como, por exemplo, a maneira de se identificar e lidar com as forças presentes no campo político, o tratamento adequado aos adversários, entre outras práticas. Logo,

¹⁷³ BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 195.

¹⁷⁴ No caso da Constituição Brasileira, o parágrafo 3º do art. 14 apresenta os seguintes requisitos para que uma pessoa possa se candidatar a um cargo de representante político: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição em que se candidatará, filiação partidária e idade mínima de acordo com o cargo pretendido (35 anos de idade para Presidente e Vice-Presidente da República e para Senador, 30 anos de idade para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito-Federal, 21 anos de idade para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, para Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e 18 anos de idade para Vereador). *In*: BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

¹⁷⁵ A Constituição Brasileira no parágrafo 4º do art. 14 dispõe que os analfabetos são inelegíveis. *In*: BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. *Op cit.*

¹⁷⁶ Essas práticas são identificadas por Pierre Bordieu como uma cultura específica do campo político. BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit.* Página 200.

nem todas as pessoas terão garantido o seu acesso à arena política, por isso a profissionalização da política contribui para uma exclusão de parte da população da política, assim como ocasiona também uma elitização da política, uma vez que aqueles que conseguem adentrar a esfera política se configuram como uma elite.

A profissionalização e elitização da política contribuem também para a intensificação do distanciamento da população, constituída de profanos/não-profissionais, da política. Destaca-se que não se trata apenas da exclusão da possibilidade de candidatura a cargo eletivo, mas também da impossibilidade de inserção na esfera cívica. Além das deficiências de publicização das informações relativas ao governo, da ausência de tempo para se dedicar a política e da carência de educação que dificulta a compreensão do fenômeno político, a profissionalização e elitização da política, ao contribuir para uma maior autonomização e fechamento do campo político, tornam a política ainda mais desconectada da realidade da população em geral, que não se identifica com o político, tampouco com os seus representantes, e não se sentem como cidadãos integrantes do corpo democrático. Esse sentimento de desconexão com a política intensifica a apatia política e contribui para a dupla corrupção: dos cidadãos, devido ao desinteresse pela política, e dos representantes, que se esquecem que as atividades políticas têm como referência o povo.

Ainda, a profissionalização da política veio acompanhada de uma partidarização da política, em que os políticos profissionais estão acoplados em partidos políticos. Os partidos políticos são essenciais para o processo democrático de eleição dos representantes, devido a obrigatoriedade de filiação em alguns países (é o caso do Brasil¹⁷⁷) ou devido a importância de seu capital simbólico¹⁷⁸, em que a população reconheça os ideais partidários e vote nos representantes daquele partido devido a sua identificação com a ideologia partidária. Contudo, a partidarização também contribui para a crise da representatividade e para a corrupção da política. Muitas vezes, a força política de determinado candidato é fornecida pela reputação, ideologia e estrutura partidária, assim, o candidato, preocupado em manter a sua boa posição no círculo partidário, assume compromissos com o partido, anteriores ao exercício do cargo eletivo e que permanecem no exercício de cargo no governo. No

¹⁷⁷ Conforme disposto no inciso III do parágrafo 3º do art. 14 da Constituição. *In*: BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. *Op cit*.

¹⁷⁸ Como identificado por BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. *Op cit*. Página 204.

entanto, nem sempre esses compromissos são concordantes com o esperado de um representante político, configurando-se como corrupção.

Ou seja, frequentemente, as próprias características do campo político e a fragilidade em que a concepção de representatividade política tem seus alicerces favorece a crise e a corrupção. É importante ressaltar que a democracia representativa é diferente da democracia originada na Grécia da Antiguidade. A representatividade política impõe diferentes e frágeis papéis aos representantes e representados, visando a prática de um governo democrático em grande escala, cujo equilíbrio de funcionamento é muito tênue. Porém, muitas vezes os representantes e também os representados se esquecem de seus papéis cívicos na relação de representatividade política, contribuindo para a instalação da corrupção e da crise.

Porém, conforme salientado por Dussel, a representação “é necessária, embora ambígua”¹⁷⁹: necessária em um Estado de grandes proporções populacionais, mas, ambígua, pois há a possibilidade do representante se corromper e esquecer que o poder político que exerce é originário de outro ente, o povo. Dessa forma, é necessário que a representação política seja muito bem definida e regulamentada normativamente a fim de que seja “útil, eficaz, justa e obediente à comunidade”¹⁸⁰.

3.2.2 O Presidencialismo de Coalizão e a Crise da Representação Política

As instituições de representatividade política brasileiras também estão sujeitas a crises e a corrupção, apresentando as características abordadas na seção anterior. Inclusive, contemporaneamente, estamos presenciando a crise dessas instituições e inúmeros casos de corrupção estão sendo investigados pelos órgãos de controle e noticiados pela mídia. No entanto, o sistema de governo brasileiro apresenta ainda uma característica única que intensifica ainda mais o jogo político de alianças e favores e contribui para a corrupção e para a crise da representatividade política: o presidencialismo de coalizão.

O presidencialismo de coalizão foi identificado e teorizado por Sérgio Henrique Hudson de Abranches em 1988. Como alertado pelo autor, a maior parte das democracias analisadas pelos cientistas políticos e utilizadas como referência

¹⁷⁹ DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. *Op cit.* Página 41.

¹⁸⁰ *Idem.*

para os estudos atuais da representação política não são presidencialistas¹⁸¹, esta é, portanto, a primeira especificidade do modelo brasileiro¹⁸². Além disso, o sistema brasileiro associa o presidencialismo ao multipartidarismo e às regras de representação proporcional na eleição de membros do Legislativo¹⁸³, diferentemente de qualquer outro país no mundo¹⁸⁴. Ainda, outro fator de diferenciação entre os modelos democráticos em vigência atualmente é a necessidade, frequente ou não, de recurso à coalizão interpartidária para a distribuição dos cargos de gabinete do Poder Executivo, visando a formação de alianças com outros partidos políticos e, alcançando, dessa forma, estabilidade e governabilidade¹⁸⁵. O Brasil é um país que apresenta a necessidade frequente de formação de coalizão, daí o seu modelo ser denominado por Abranches como presidencialismo de coalizão. Ou seja, o presidencialismo de coalizão brasileiro é a combinação das regras de proporcionalidade, com o multipartidarismo, com o presidencialismo e, ainda, com a organização do Executivo em grandes coalizões¹⁸⁶.

O principal eixo de governança do presidencialismo de coalizão, para Abranches, é a relação de equilíbrio e aliança estabelecida entre Legislativo e Executivo. Por se tratar de um regime presidencialista, no presidencialismo de coalizão a presidência possui papel central na sustentação do equilíbrio, na gestão e na estabilidade da coalizão. Dessa forma, o presidente precisa adotar postura proativa na coordenação da política, comandando e dando direção a maioria parlamentar, e trabalhar para manter alta e constante a sua popularidade, de forma a pressionar a coalizão. Além disso, o presidente deverá abandonar a visão restrita de seu próprio partido e adotar um plano de ação que vise a eficácia e a estabilidade da coalizão multipartidária estabelecida para o seu governo, privilegiando a manutenção da

¹⁸¹ A maior parte das democracias estabelecidas após a 2ª Guerra Mundial são parlamentaristas. Um exemplo de democracia presidencialista, além da brasileira, é a dos Estados Unidos da América, no entanto, o seu modelo considerado em sua integralidade é diferente do brasileiro não apresentando as características de representação proporcional e multipartidarismo. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 47 a 49.

¹⁸² ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Página 47.

¹⁸³ Regra utilizada na eleição de vereadores, deputados estaduais, deputados distritais e deputados federais. Os senadores, que também são membros do Poder Legislativo, são eleitos de acordo com a regra majoritária.

¹⁸⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Op cit.* Página 48.

¹⁸⁵ *Ibidem*. Páginas 49 a 51.

¹⁸⁶ *Ibidem*. Página 52.

aliança entre os partidos parceiros¹⁸⁷. É devido a isso que Abranches afirma que cabe ao Executivo a manutenção de uma boa governabilidade no presidencialismo de coalizão.

A eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças. Quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo¹⁸⁸.

Abranches também ressalta que muitas análises da realidade brasileira, assim como o que tem sido divulgado sobre esse assunto pela mídia, apontam que os problemas políticos brasileiros são decorrentes apenas do sistema de representação política e das fragilidades do sistema partidário. No entanto, segundo o autor, as dificuldades do sistema político brasileiro decorrem muito mais da incapacidade das elites em compatibilizar o formato institucional brasileiro à heterogeneidade e pluralidade da sociedade brasileira, a qual também é desigual economicamente e socialmente. Abranches afirma que as regras de representação e o sistema partidário expressam a diversidade social, econômica e cultural da sociedade brasileira, por mais que se tente simplificá-la e homogeneizá-la, daí a necessidade de formação de alianças e de coalizões afim de permitir a representatividade e estabilidade da ordem política¹⁸⁹.

No entanto, apesar da proposta do presidencialismo de coalizão ser a estabilidade no governo por meio da formação da coalizão, ele é um sistema marcado pela instabilidade e baseado na capacidade de negociação do Executivo. Abranches alerta que “tanto o alto fracionamento governamental quanto uma grande coalizão concentrada representam uma faca de dois gumes”¹⁹⁰. O fracionamento permite uma maior liberdade ao presidente para manobras internas, que poderá manipular as posições e interesses de vários parceiros da aliança. Contudo, ao mesmo tempo, o presidente também se torna refém de vários compromissos, partidários e regionais, por não deter a maioria parlamentar. Podendo, inclusive, ter sua autoridade confrontada com outras lideranças regionais e partidárias. A coalizão concentrada, por

¹⁸⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 76 e 77.

¹⁸⁸ *Ibidem*. Página 77.

¹⁸⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 51.

¹⁹⁰ *Ibidem*. Página 61.

sua vez, permite uma autonomia presidencial em relação aos parceiros menores da aliança. No entanto, obriga o presidente a manter uma relação mais estreita com o seu próprio partido. Se o seu próprio partido apresentar uma grande heterogeneidade é possível que ocorra o mesmo efeito do alto fracionamento, em que a autoridade presidencial seja confrontada com outras lideranças regionais e intrapartidárias. Ou, no pior dos casos, o partido poderá vir a romper com o presidente, restando apenas o apoio das alianças minoritárias¹⁹¹, muitas vezes insuficiente para uma boa governabilidade.

Além disso, há limitações reais à formação da coalizão no governo, como a quantidade de cargos de ministérios disponíveis para negociação, os diferentes níveis de poder de barganha política que acompanha os cargos, a diversidade de ideologias partidárias, as rivalidades locais, estaduais e/ou nacionais entre os partidos que compõem a coalizão, as políticas internas de cada partido e a dinâmica do relacionamento interpartidário¹⁹². A gestão da coalizão está em constante estresse decorrente da rivalidade inerente à atividade política partidária e da competição entre os próprios aliados, que devem cooperar no governo, mas competir nas eleições¹⁹³. Daí a dificuldade de manter a coalizão equilibrada e os níveis de estresse e de competição aceitáveis, quanto mais em situações de crise e de reforma ministerial.

Abranches identifica três momentos distintos na formação de coalizões. O primeiro momento ocorre na constituição das alianças eleitorais e é caracterizado pela orientação de quais princípios deverão ser obedecidos na formação do governo após a vitória eleitoral e também por poucas e amplas linhas programáticas quanto às ações de governo propriamente ditas. O segundo momento é o da constituição do governo, sendo marcado pela disputa de cargos entre os aliados e pelo firmamento de compromissos ainda genéricos com um programa mínimo de governo. Por fim, o terceiro momento se refere “a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante”¹⁹⁴, em que se trabalha efetivamente em uma agenda de políticas e nas condições de sua implementação. Abranches destaca que a transição do segundo

¹⁹¹ *Ibidem*. Páginas 61 e 62.

¹⁹² ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança*. *Op cit.* Página 77.

¹⁹³ NETO, Octavio Amorim. *O Presidencialismo de Coalizão Revistado: Novos Dilemas, Velhos Problemas*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Página 94.

¹⁹⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 64.

para o terceiro momento é crítica para a consolidação da coalizão, uma vez que, em uma estrutura fracionária e multipartidária como a brasileira, as negociações firmadas no sentido de intensificação das convergências de opiniões e que consigam minimizar as divergências possibilitarão o engajamento do conjunto partidário e a formação de um programa de governo coerente e efetivo¹⁹⁵.

Abranches ressalta ainda que a manutenção da coalizão depende do desempenho corrente do governo, pois, em situações de crise, as divergências de opiniões e de propostas de governabilidade (como, por exemplo, acerca do controle da inflação, de qual política salarial deverá ser adotada ou ainda quais gastos públicos serão priorizados) costumam prevalecer enfraquecendo a união e o apoio dentro do próprio partido do governo e, de maneira ainda mais intensa, entre os partidos aliados, desestabilizando a coalizão. Daí a importância de uma construção institucional de acordos setoriais que resolvam os conflitos à medida que eles forem surgindo, impedindo o bloqueio dos processos decisórios por aqueles que não apoiem o governo e permitindo que as políticas governamentais sejam implementadas. O apoio político-social também tem papel importante na estabilização de uma grande coalizão em períodos de crise, sobretudo se ultrapassar o espaço partidário e alcançar vários segmentos sociais¹⁹⁶.

A instabilidade da coalizão atinge diretamente a presidência no modelo de presidencialismo de coalizão, pois há um menor grau de liberdade na composição nos cargos do gabinete da presidência, uma vez que as indicações poderão interferir nas bases de sustento da coalizão no Poder Legislativo. Daí, como dito no parágrafo anterior, a necessidade de procedimentos institucionalizados, envolvendo as lideranças partidárias e as lideranças do Legislativo e tendo como “árbitro final”¹⁹⁷ o presidente, para solucionar crises e disputas interpartidárias dentro da própria coalizão. Contudo, se a crise do governo apresentar muitas divergências e for tão intensa ao ponto de o único elemento de convergência de posicionamentos se tornar a figura da presidência, a presidência será sobrecarregada com essa tarefa e possivelmente se tornará o centro da crise. Distintamente, a solução para a crise da aliança do governo no regime parlamentarista é a dissolução do gabinete e a formação

¹⁹⁵ *Ibidem*. Páginas 63 a 65.

¹⁹⁶ *Ibidem*. Páginas 65 a 68.

¹⁹⁷ Expressão usada em ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 70.

de uma nova coalizão de governo ou, se isto não funcionar, a realização de novas eleições. No presidencialismo de gabinete, o ministro é demitido, preservando a autoridade presidencial. No entanto, no presidencialismo de coalizão, além de demitir os ocupantes de cargos de ministros, o presidente ainda terá que buscar a recuperação de sua base de apoio em um momento de fragilidade, em que, ao mesmo tempo, a oposição estará fortalecida. A situação poderá ser ainda mais agravada se o seu próprio partido não o apoiar, pois além de enfrentar a maioria opositora, o presidente não poderá contar com o apoio de seus aliados naturais, o próprio partido¹⁹⁸.

Abranches afirma que nessa situação de crise no presidencialismo de coalizão um cenário possível seria aquele em que o presidente se torna refém da vontade do próprio partido, tendo sua autoridade de certa forma delegada ao seu partido, uma vez que as decisões efetivamente são decididas pela cúpula partidária. Outro cenário possível é aquele em que o presidente resolve firmar sua autoridade em uma atitude autoritária, confrontando o seu partido e também o Legislativo. Nesses dois cenários a democracia fica comprometida, seja pela submissão do Executivo ao Legislativo seja pela submissão do Legislativo ao Executivo, desestabilizando a ordem democrática. Abranches ainda destaca que este risco sempre estará presente no presidencialismo de coalizão, uma vez que a ruptura da aliança entre Executivo e Legislativo desestabiliza a própria autoridade presidencial¹⁹⁹.

Sob outro ponto de vista, a democracia, na concepção apresentada no capítulo anterior, é comprometida pelo próprio regime do presidencialismo de coalizão. A necessidade constante de alianças em troca de apoio político abre espaço para as negociações escusas que fazem parte da corrupção na política. Muitas vezes a “moeda de troca” pelo apoio político não é apenas um cargo na composição do governo ou a liberação de emendas parlamentares, mas envolve também o uso de recurso público para fins privados, seja para enriquecimento próprio, seja para financiamento de candidaturas à cargos políticos, mantendo, assim, a posição de poder de determinada elite ou grupo favorecido, em detrimento da concretização de políticas públicas que visem o bem coletivo. Além de toda a nocividade que a corrupção e o desvio de dinheiro público acarretam ao Estado de maneira geral, eles

¹⁹⁸ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Página 70.

¹⁹⁹ *Ibidem*. Páginas 70 e 71.

ainda reforçam a descrença da população nas instituições de representação política, deslegitimando a política como um todo aos olhos dos cidadãos.

O presidencialismo de coalizão também poderá ser prejudicial ao equilíbrio do princípio da separação de poderes se ocorrer um protagonismo exacerbado do Executivo perante o Legislativo. Segundo José Álvaro Moisés, o sistema brasileiro não apenas garantiu a capacidade do Executivo de ter suas propostas de políticas públicas e de projetos de lei aprovadas pelo Legislativo, mas permitiu um domínio da agenda política parlamentar pelo Chefe do Executivo²⁰⁰. Esta situação, por si só já é alarmante, no entanto, o mais agravante é determinar o quanto esse domínio do Executivo sobre as atividades do Legislativo interferem nas atividades de avaliação das atividades do governo, na fiscalização das políticas públicas executadas pelo Executivo e na aprovação das prestações de contas desse mesmo poder. Ressalta-se que as funções do Legislativo não se resumem a atividades de elaboração e de aprovação da legislação, cabe ao Legislativo também a fiscalização das atividades do Executivo, averiguando o mérito de determinada política e defendendo os interesses da população, sobretudo das minorias, e é esta função que é mais prejudicada diante do protagonismo exagerado do Executivo na condução da política.

Moisés destaca que o Congresso Nacional, no período de 1994 a 2010, apresentou comportamento mais reativo às propostas do Executivo do que pró ativo na condução da política nacional. Os congressistas têm exercido de maneira pouco efetiva a própria função representativa, qual seja a de propor normas, de fiscalizar as ações do Executivo e de discordar ou de negar apoio ao Executivo, agindo com pouca autonomia em defesa de interesses da população²⁰¹. Além disso, segundo o mesmo autor, o Executivo se tornou o real legislador no Brasil, seja por meio da edição de grande quantidade de medidas provisórias, seja pela prioridade que é dada pela coalizão e pelos líderes partidários aos projetos de lei de sua iniciativa em detrimento dos de origem parlamentar, seja pela sua possibilidade de vetar leis. Os próprios parlamentares consideram o seu desempenho fraco e deficitário, alertando para a alta influência do Executivo sobre as ações do Congresso Nacional²⁰².

²⁰⁰ MOISÉS, José Álvaro. *O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)*. In: **O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. E-book. Página 8.

²⁰¹ *Ibidem*. Páginas 8 a 10.

²⁰² *Ibidem*. Páginas 15 a 24.

Esse desequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo também contribui para a crise da representação política. No momento em que o Legislativo, por meio da coalizão e dos líderes partidários, privilegia ações de apoio às políticas de iniciativa do Executivo, visando somente a obtenção de cargos no governo, a aprovação de emendas parlamentares ou a conquista de benefícios que o auxiliem no processo eleitoral e conseqüentemente na sua manutenção como político, em detrimento da sua função de elaboração de leis, de fiscalização das ações do Executivo e de defesa dos interesses da população, não desempenha completamente a sua função constitucional. Esta é uma das explicações para o fato de que o Congresso Nacional é a instituição pública que apresenta o menor índice de confiabilidade da população brasileira segundo o ICJ Brasil de 2016 – 10%²⁰³, sendo considerada uma instituição com baixo desempenho pela população e também pelos próprios congressistas²⁰⁴. Aparentemente, o maior compromisso do Legislativo no presidencialismo de coalizão é a aprovação das políticas de iniciativa do Executivo e não as promessas firmadas com o seu eleitorado ou os interesses de toda a sociedade brasileira, tão pouco o cumprimento de suas competências constitucionais.

A fim de evitar essas distorções e desequilíbrios entre os Poderes, Abranches defende que é necessária a implantação de mecanismos institucionais de resolução de conflitos no presidencialismo de coalizão. Tais mecanismos auxiliam na preservação da autoridade presidencial, na autonomia legislativa e no bom funcionamento do presidencialismo de coalizão. Os mecanismos institucionais de resolução de conflito evitam a instalação de uma crise que desestabilize os dois polos fundamentais da democracia presidencialista - o Executivo e o Legislativo – e protege o sistema contra formas ilegítimas de composição de alianças. Dentre esses mecanismos, Abranches sustenta que é fundamental que exista uma instância²⁰⁵, com força constitucional, que intervenha quando Executivo e Legislativo estiverem em situação de impasse e de tensão. Tal instância estabelece parâmetros políticos para

²⁰³ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. CAVALIERI, Cristiana de Jesus Costa. **Relatório ICJBrasil**: 1º semestre de 2016. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

²⁰⁴ MOISÉS, José Álvaro. *O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)*. *Op cit.* Página 24.

²⁰⁵ No Brasil, durante o Império, o Poder Moderador detinha essa função, nos Estados Unidos da América cabe à Suprema Corte intervir em casos de conflitos constitucionais entre Executivo e Legislativo. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Páginas 71 e 72.

resolução dos conflitos e evitando que se instale uma crise que venha a romper com o regime institucionalmente constituído. Além disso, essa instância, no presidencialismo de coalizão, reduz a dependência das instituições à presidência, evitando que esta seja o foco de convergência de todas as tensões²⁰⁶.

Para Abranches, contemporaneamente²⁰⁷, o sistema de governo brasileiro não possui esses mecanismos institucionais de equilíbrio²⁰⁸. Contudo, diante da ampliação da atuação do Poder Judiciário em matérias tipicamente políticas, devido a constitucionalização da política empreendida pelo Estado Constitucional e também diante da crise da representação política, é possível afirmar que a atuação judiciária tem sido feita nesse sentido. Como exemplos, servem os julgamentos do Supremo Tribunal Federal frente ao processo de *impeachment* da Presidente Dilma e nos afastamentos do Deputado Eduardo Cunha e dos Senadores Renan Calheiros e Aécio Neves, assunto que será melhor detalhado na seção 4.2 do próximo capítulo.

²⁰⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro*. *Op cit.* Páginas 71 e 72.

²⁰⁷ É importante ressaltar que o texto de Abranches é de 1988, logo após o processo de democratização do Brasil.

²⁰⁸ *Ibidem*. Página 72.

4 A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA E A AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

No primeiro capítulo foram abordados os conceitos de Democracia e de Estado Democrático, bem como a evolução da concepção sobre a Constituição e o Estado Constitucional ao longo da história da humanidade e o resultado da comunhão desses dois termos no modelo de Estado denominado como Democracia Constitucional. Modelo, cujo o qual é adotado em diversos países, dentre eles o Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988. Como salientado anteriormente a ampliação do espaço de atuação do Poder Judiciário foi uma das consequências da adoção da Democracia Constitucional em decorrência da constitucionalização da política e do controle de constitucionalidade das leis. Dessa forma, o Judiciário passou a decidir assuntos que antes eram tratados exclusivamente na esfera da política, uma vez que a Constituição incorporou essas demandas em seu texto e o Judiciário tem por função resguardar os princípios constitucionais, garantindo a sua concretização e efetivação²⁰⁹.

No entanto, a ampliação do espaço de atuação do Poder Judiciário no Brasil não se deve apenas à adoção da Democracia Constitucional manifesta com a Constituição de 1988. A crise da representatividade política também contribuiu para esse fenômeno. Com o objetivo de abordar a crise da representação política como a outra causa da ampliação da atuação judiciária no Brasil contemporaneamente, foi tratado no segundo capítulo os conceitos de política e de representação política. Ressaltou-se lá sobre a importância dessas práticas para a manutenção da Democracia Constitucional nos Estados Modernos contemporâneos. Contudo, apesar de necessário, o instituto da representação política não está imune a crise, estando sujeito a corrupção por parte do representante político e também por parte da população ao esquecerem da sua função cívica na representação.

A crise da representatividade política, portanto, não é de exclusividade do Estado e governo brasileiros. Porém, o sistema de presidencialismo de coalizão em

²⁰⁹ Como observado por Barroso e Barboza e detalhado no capítulo 2 deste trabalho. BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *A legitimidade da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais*. 2005. 184 páginas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 26 de agosto de 2005. BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo*. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, vol 12, nº 96, fev/mai, 2010.

vigência no Brasil contribui para a crise da representatividade política ao exigir a formação de coalizões para que a governabilidade do Estado seja possível. Ao abrir a possibilidade para negociações políticas escusas e corruptas e para a formação de alianças que não tenham objetivos lícitos, com o único intuito de alcançar o apoio necessário a manutenção do poder político.

A seguir, neste capítulo, assevera-se que a crise da representatividade política brasileira foi marcada pelas manifestações populares que tiveram início em 2013. Desenvolve-se a hipótese de que as manifestações populares de 2013 contribuíram para a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário. Uma ampliação favorecida pela constitucionalização da política e pelo controle de constitucionalidade, mas que também foi corroborada pela profunda descrença de setores da população brasileira nas instituições representativas do poder político.

4.1 A Crise da Representatividade Política nas ruas

A crise da representação política brasileira é percebida intuitivamente nas conversas cotidianas entre os cidadãos nas mais diversas esferas de convívio social. Aparentemente há uma insatisfação geral com a prestação de serviços públicos e com a violência crescente nas ruas e essa insatisfação é fortalecida a cada nova e recorrente notícia de corrupção e de desvios de dinheiro público²¹⁰. As manifestações de junho de 2013 são um bom exemplo desse movimento, pois foram pautadas pela diversidade social e econômica dos participantes, assim como pela variedade de itens em discussão. O ponto de intersecção entre as diferentes demandas da população era a insatisfação geral com a política institucional e a exaltação do sentimento nacionalista²¹¹, de ser brasileiro.

No entanto, apesar de um marco, as manifestações de junho de 2013 não surgiram de repente. Segundo Godim, as manifestações foram produto de um

²¹⁰ Conforme demonstrado nas seguintes pesquisas estatísticas: *Pesquisa CNI-IBOPE: retratos da sociedade brasileira: qualidade no serviço público e tributação*. Brasília, CNI, 2011, disponível em: [http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos\[26663\].pdf](http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos[26663].pdf); e *Pesquisa CNI-IBOPE: avaliação do governo*. Brasília, CNI, 2017, disponível em: https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7b/98/7b98ce9e-11f3-4d94-b2c4-3ab0fe776d20/pesquisa_cni-ibope_dez_2017.pdf

²¹¹ GONDIM, Linda M. P. *Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013*. **Polis Revista Latinoamericana**. Santiago, Chile, Volumen 15, n° 44, 2016, p. 357-379. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682016000200016&lang=pt. Último acesso em 16/03/2017, às 20h. Páginas 368 a 373.

sentimento de indignação já presente na população e decorrente das transformações ocorridas na estrutura social e na conjuntura política. Para Godim, a Constituição de 1988 proporcionou avanços nos aspectos sociais e referentes a cidadania, inclusive com a possibilidade de participação mais ativa nas políticas públicas²¹² por meio de mecanismos de democracia participativa, como as Audiências Públicas²¹³. Porém, apesar dos avanços no reconhecimento de direitos básicos e universais, as políticas públicas que deveriam efetivar esses direitos não foram (e ainda não são) prestadas com a eficiência esperada e necessária para garantir o pleno exercício dos direitos previstos constitucionalmente. Como exemplo, há a dificuldade de atendimento rápido no serviço público de saúde, a quantidade insuficiente de creches e escolas para atender toda a população, além da superlotação e do preço exorbitante das tarifas do transporte público. É justamente em protesto a ineficiência do transporte público que surge o estopim inicial das manifestações de 2013, convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL).

No entendimento de André Singer²¹⁴, as manifestações de junho de 2013 podem ser caracterizadas em três fases, cada uma com duração aproximada de uma semana. As primeiras mobilizações se concentraram na cidade de São Paulo, nos dias 6, 10, 11 e 13 de junho, por iniciativa do MPL e convocadas pelas redes sociais, tiveram por pauta a redução do valor das tarifas do transporte público e sua principal atividade foi a caminhada por grandes vias públicas e eventuais bloqueios de algumas dessas vias. Houve confronto com as autoridades policiais, no entanto, no dia 13 de junho ocorreu um combate desproporcional entre a polícia militar do Estado de São Paulo e os manifestantes²¹⁵. A repressão desproporcional ao movimento que, ao angariar a simpatia do público de maneira geral, inaugurou a segunda fase das manifestações de junho, que perdurou nos dias 17, 18, 19 e 20 de junho. Nesta segunda fase o foco ultrapassou a questão inicial do transporte público e alcançando

²¹² *Ibidem*. Páginas 361 e 362.

²¹³ Prevista no art. 58, parágrafo 2º, II, da Constituição de 1988. BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

²¹⁴ SINGER, André. *Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas*. In: Dossiê: Mobilizações, Protestos e Revoluções. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 97, novembro de 2013. Páginas 24 a 26.

²¹⁵ O referido evento pode ser conferido na seguinte notícia jornalística: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/em-dia-de-maior-repressao-da-pm-ato-em-sp-termina-com-jornalistas-feridos-e-mais-de-60-detidos.htm>

espontaneamente outros setores da sociedade com diferentes demandas. Desde manifestos contrários a utilização de recursos públicos para a construção e reforma de estádios para a Copa do Mundo de 2014 às demonstrações de revolta motivadas pelas condutas de alguns políticos e pela corrupção presente como prática comum na política brasileira. Neste momento a centralidade das manifestações deixa de ser a cidade de São Paulo e se difunde para outras cidades brasileiras, atingindo, sobretudo, aquelas cidades em que estão ocorrendo jogos da Copa das Confederações²¹⁶. A terceira fase, que vai do dia 21 de junho até o final do mesmo mês, é caracterizada pela fragmentação das manifestações em mobilizações parciais, em diferentes localidades e com objetivos mais específicos.²¹⁷

A especificidade das manifestações de junho de 2013 foi a sua capacidade de reunir, pela primeira vez, diversos setores sociais (esquerda, direita, indefinidos etc) em um único movimento que canalizou a indignação e a insatisfação geral da população²¹⁸. Godim ressalta que alguns analistas políticos alegaram que a rejeição aos mecanismos de representação democráticos representava uma tendência conservadora e autoritária no movimento, uma vez que, ao invés de se rebelar contra o sistema político em si, que permite e favorece práticas de corrupção, os manifestantes se revoltaram contra ações individuais de políticos, conforme o propagado pela mídia. No entanto, no entendimento da autora, a crise da representatividade política não é uma invenção da mídia, tampouco da direita, ela é uma situação real, decorrente da realidade política brasileira²¹⁹.

Trata-se de uma situação real, decorrente, em grande parte, da transformação dos partidos em amálgamas de interesses, prontos para coligações sem consistência ideológica, motivadas pela busca ou manutenção do poder.²²⁰

No mesmo sentido, Leonardo Avritzer afirma que há cinco impasses à democracia brasileira que acabam por impedir o seu crescimento, a sua evolução e o seu próprio reconhecimento como positiva pelos brasileiros²²¹. Segundo o autor, o

²¹⁶ Conforme relatado nesta notícia: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090>.

²¹⁷ SINGER, André. *Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas*. In: Dossiê: Mobilizações, Protestos e Revoluções. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 97, novembro de 2013. Páginas 24 a 26.

²¹⁸ Conforme relatado nesta notícia: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>.

²¹⁹ GONDIM, Linda M. P. *Op cit.* Página 371.

²²⁰ *Idem.*

²²¹ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 3ª edição. Páginas 7 a 9.

Brasil pode ser considerado um Estado com democracia consolidada, mas os impasses estão relacionados às características da democracia brasileira atual. Avritzer cita cinco impasses²²²:

- i) a forma de composição de alianças no presidencialismo de coalizão, muitas vezes ilegítima, assunto tratado na seção 3.2.2;
- ii) os limites existentes ainda no que tange a participação popular na política, mesmo diante da ampliação da participação a partir da década de 1990;
- iii) o paradoxal combate à corrupção, que demonstra avanços com o fortalecimento das investigações, mas, ao mesmo tempo, ao trazer as informações ao público, torna a atividade política ainda mais desvalorizada pela população;
- iv) a perda de status da classe média ao se aproximar das camadas sociais mais populares, devido ao reordenamento social ocasionado por políticas que visam minimizar a desigualdade;
- v) a mudança da atuação do Poder Judiciário na política, assunto que será melhor detalhado na seção 4.2.

Ainda, é possível fazer um paralelo entre esses cinco impasses à democracia brasileira indicado por Avritzer com as “vozes” dos manifestantes de junho 2013, que deram vazão ao sentimento de indignação da população frente a política brasileira, visivelmente em crise. Para André Singer os manifestantes gritavam nas ruas das cidades brasileiras

“Copa do Mundo eu abro mão, quero dinheiro pra saúde e educação”, “Queremos hospitais padrão Fifa”, “O gigante acordou”, “La ixcrever augu legal, maix fautô edukssão”, “Não é mole, não. Tem dinheiro pra estádio e cadê a educação”, “Era um país muito engraçado, não tinha escola, só tinha estádio”, “Todos contra a corrupção”, “Fora Dilma! Fora Cabral! PT = Pilantragem e traição”, “Fora Alckmin”, “Zé Dirceu, pode esperar, tua hora vai chegar”²²³

É perceptível a repulsa dos manifestantes pela forma como a política brasileira tem sido conduzida, seja pela aversão representada por algumas pessoas específicas, por partidos políticos de diferentes ideologias ou pela própria gestão das políticas públicas que privilegia gastos públicos em determinadas áreas em detrimento de outras, além da crítica direta à corrupção. Esse desprezo pela política pode estar

²²² AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 3ª edição. Páginas 7 a 9.

²²³ SINGER, André. *Op cit.* Página 25.

relacionado ao baixo índice de participação direta da população na definição do uso de recursos públicos e de quais políticas públicas serão priorizadas. Outrossim, as manifestações demonstram, segundo Avritzer, a desaprovação dos cidadãos aos mecanismos de formação de alianças no presidencialismo de coalizão, uma vez que essas alianças aumentam a fragmentação partidária e a distribuição de cargos no governo pode ocorrer de maneira corrupta e provocar desorganização na administração pública²²⁴.

Com relação a corrupção, frequentemente ela está associada ao financiamento de campanhas políticas²²⁵, deslegitimando todo o sistema político aos olhos da população. Avritzer ressalta ainda como a percepção popular acerca da corrupção é contraditória. Concomitantemente ao reconhecimento dos bons resultados ao combate à corrupção, há a percepção de que houve ampliação de ações corruptas na política nos últimos anos²²⁶. Ademais, a população tem dificuldade em identificar com definição quais são os atores e/ou partidos políticos envolvidos nos crimes de corrupção devido a forte manipulação midiática do tema²²⁷. Afinal, “é na mídia que a corrupção se torna escândalo”²²⁸, posto que os fatos se tornam de conhecimento público somente após a transmissão da informação pelos meios de comunicação, que, por sua vez, utilizam ferramentas de agendamento e enquadramento da informação de maneira a torná-la um produto com narrativa própria, personagens próprios e até nome próprio²²⁹ como “mensalão”, “petrolão”, entre outros.

Outro fator que contribui para a dificuldade de percepção da realidade política por parte da população é a precariedade da educação no Brasil. Borba, Gimenes e Ribeiro destacam que o fator educacional está associado não apenas ao conhecimento político, como também ao engajamento político, seja por meio da participação em partidos políticos e sindicatos, seja pela participação ativa em campanhas eleitorais e na própria eleição, seja por meio de outros tipos de

²²⁴ AVRITZER, Leonardo. *Op cit.* Página 11.

²²⁵ *Ibidem.* Página 19.

²²⁶ Como noticiado em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/12/121205_transparencia_corrupcao_percepcao_rw

²²⁷ *Ibidem.* Páginas 27 a 28.

²²⁸ JÚNIOR, João Feres. SASSARA, Luna de Oliveira. *Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. Novos Estudos.* São Paulo: CEBRAP, n. 105, julho de 2016. Página 208.

²²⁹ *Idem.*

atividades²³⁰. Além disso, ao analisar o perfil dos eleitores brasileiros, os mesmos autores concluem que a alienação política é o maior problema da democracia representativa brasileira²³¹.

Em síntese, no que diz respeito a nossa democracia, o problema não reside no apartidarismo ou no desencanto com as instituições representativas tradicionais, pois essa postura pode ser acompanhada de atitudes e valores congruentes com o aprimoramento dessa forma de governo. O problema que permanece como ameaçador é a alienação política ou a falta de sofisticação política de um contingente majoritário de brasileiros, desmobilizado em termos cognitivos e/ou orientado por noções muito rudimentares sobre o mundo da política²³².

Essa alienação política é agravada também pela distância presente entre os representantes e representados na realidade política brasileira, sobretudo entre os representantes do Poder Legislativo e a população em geral. Francisco Weffort ressalta que os eleitores brasileiros se esquecem rapidamente dos nomes dos candidatos ao Poder Legislativo em que votaram na eleição anterior, sobretudo os deputados federais. Da mesma forma, os representantes eleitos esquecem de suas próprias promessas de campanha. Porém, é preciso salientar que essa situação não ocorre da mesma maneira com os candidatos do Poder Executivo, em que aparentemente a população nutre sentimentos mais duradouros²³³. No entanto, mesmo esses sentimentos duradouros, estão muito mais relacionados às qualidades pessoais do candidato do que as suas propostas de políticas de governo²³⁴. Dessa forma, há um reforço à associação dos votos dos eleitores, e também posteriormente à aprovação ou não de seu governo, à imagem pessoal do político e não às políticas de governo realmente desenvolvidas, alimentando a alienação política.

Ainda, José Cardoso enfatiza que a “personalização da eleição”²³⁵, ao fortalecer o estabelecimento de uma relação pessoal entre o candidato e o eleitor, possibilita a instalação de nexos clientelistas no processo de captura de votos²³⁶. Dessa forma, o eleitor não decide seu voto por identificação ideológica com as

²³⁰ BORBA, Julian. GIMENES, Éder Rodrigo. RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro*. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 101, março de 2015. Página 30.

²³¹ *Ibidem*. Página 45.

²³² *Idem*.

²³³ WEFFORT, Francisco C. *Qual reforma política?* **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 41.

²³⁴ *Ibidem*. Página 44.

²³⁵ Expressão usada em CARDOZO, José Eduardo. *A crise do Legislativo*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 85.

²³⁶ CARDOZO, José Eduardo. *A crise do Legislativo*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 85.

propostas do candidato, mas devido a alguma vantagem que será recebida pela opção de votar naquele candidato. Esse processo também acaba por desencorajar a consolidação de partidos políticos com identidade ideológica e programas de governo bem estabelecidos, uma vez que não são esses os critérios utilizados pelo eleitorado no momento de votar. Segundo Cardoso, essa é a razão para a grande quantidade de legendas nos processos eleitorais brasileiros²³⁷, em que uma grande quantidade de partidos e de candidatos que pleiteiam cargos no Legislativo são muitas vezes associados à imagem de um candidato que concorrerá a um cargo do Poder Executivo.

Como já tratado na Seção 3.2.2 deste trabalho, a formação de legendas entre candidatos e partidos políticos, poderá oportunizar a formação de alianças políticas que utilizem meios ilícitos para conseguir o apoio necessário e que tenham por objetivo somente alcançar o sucesso eleitoral e, posteriormente, a manutenção do poder político. Nas palavras de Cardoso

A formação das “maiorias parlamentares”, indispensável para qualquer governo, quase sempre, não passa por entendimentos ou pactuações programáticas entre partidos. Passa pelo atendimento de exigências “individuais” de parlamentares para que, ocupando “espaços de poder no aparelho burocrático do Estado” (indicações de cargos no Executivo), recebendo benefícios de ações administrativas focadas no atendimento da sua “clientela” eleitoral, ou mesmo negociando vantagens “não republicanas”, possam vir a ter boas condições nas suas disputas eleitorais futuras²³⁸.

Toda essa configuração do processo político e eleitoral brasileiro alimenta uma espécie de ciclo vicioso da crise da representação política. A população não consegue identificar os candidatos de maneira ideológica, pois esses não são os atributos valorizados na campanha eleitoral e, não conhecendo o candidato, também não consegue se identificar com o posterior representante, desaprovando muitas vezes suas condutas. Por sua vez, os candidatos não se preocupam também em divulgar o seu posicionamento ideológico, nem as suas propostas de governo, pois segundo eles não é esse o critério utilizado pelo eleitorado na formação de seu voto, e, quando firmam um compromisso com o eleitorado de determinada ação de governo, ao chegar no poder desconsideram o que haviam proposto inicialmente e assumem condutas diferentes do “prometido”, afinal o voto não foi em sua ideologia, mas em sua pessoa, enquanto representante do povo sem vínculo direto com um mandato de condutas, conforme o propagado conceito de mandato representativo.

²³⁷ *Idem.*

²³⁸ *Idem.*

Para Nogueira o enfraquecimento do relacionamento entre candidatos, partidos políticos e eleitores é “um indício de que se afrouxaram os laços entre sociedade e sistema político”²³⁹. Segundo ele, é possível que, para os cidadãos, a maneira como eles são governados não seja objeto de suas preocupações diárias. Inclusive, talvez a população até prefira se distanciar da política e de tudo que esteja relacionada a ela. No entanto, a democracia representativa necessita da atuação ativa dos cidadãos, seja no processo eleitoral, seja no acompanhamento das ações dos representantes eleitos, para se manter saudável. Assim Nogueira conclui que

Sem os cidadãos, no entanto, a representação soluça e termina sob monopólio dos partidos, que se tornam seus únicos protagonistas, “donos” de suas regras e de seus resultados. Com isso, a política representativa se converte em atividade de profissionais que não são “vistos” pela sociedade e não se importam em trazê-la para o centro do palco²⁴⁰.

Essa situação é ainda mais significativa em uma sociedade heterogênea como a brasileira, em que a crise da representação política também é reforçada pela baixa representatividade de alguns setores da sociedade nos espaços políticos²⁴¹. Tais setores, inclusive, podem ser considerados como setores majoritários ou maiorias populacionais, se considerado como critério de definição apenas o número de habitantes que fazem parte do setor. No entanto, no tocante a representatividade política, são classificados como setores minoritários ou minorias populacionais. Dados da Câmara dos Deputados apontam que há uma hegemonia de homens brancos em sua composição, 80% de seus membros se autodeclararam como homens brancos. As mulheres, por sua vez, ocupam menos de 10% das vagas do Congresso Nacional, mesmo que correspondam a mais da metade do eleitorado brasileiro. Da mesma forma, os representantes negros ocupam 4,1% das vagas e os pardos 15,8%, não havendo nenhum representante índio²⁴².

Esses dados demonstram como determinados setores da sociedade brasileira tem sua representação política prejudicada, uma vez que, mesmo que os representantes de setores majoritários tenham empatia pelos setores de menor

²³⁹ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Uma crise de longa duração*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 30.

²⁴⁰ *Ibidem*. Página 31.

²⁴¹ ERUNDINA, Luiza. Entrevista: *É indispensável ampliar a democracia representativa*. **Estudos avançados**. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 110.

²⁴² MACEDO, Ana Raquel. *Homens brancos representam 80% dos eleitos para a Câmara*. **Agência Câmara Notícias**, 2015. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475684-HOMENS-BRANCOS-REPRESENTAM-71-DOS-ELEITOS-PARA-A-CAMARA.html>.

representação, em uma situação de escassez de recursos em que houver a necessidade de privilegiar uma política pública em detrimento de outra, aquele setor que possuir uma quantidade maior de representantes conseguirá juntar mais votos favoráveis a sua política, em detrimento do setor com menor representatividade. Essa situação é ainda pior se considerarmos os outros poderes do Estado Brasileiro, o Executivo e o Judiciário²⁴³, em que há ainda um menor índice de membros de setores populacionais diferentes do “homem branco”.

A crise da representação política brasileira também é percebida pela falta de confiança que a população tem nas instituições públicas, sobretudo nas instituições em que seus membros são eleitos pelo voto popular, o Legislativo e o Executivo. Para Ivan Valente, a maneira como as instituições públicas brasileiras foram constituídas historicamente, em que o povo sempre foi tratado como uma temática a ser dissociada do mundo da política, associada à ausência ou insuficiência de mecanismos de democracia direta, colaborou para esse distanciamento entre povo e política, provocando a falta de confiança popular em instituições que sempre foram inacessíveis ou com pouca receptividade e transitabilidade popular²⁴⁴. Desde 2009, a Fundação Getúlio Vargas - FGV - tem divulgado relatórios do Índice de Confiança na Justiça Brasileira - ICJBrasil - que confirmam a descrença da população no governo brasileiro, representado por suas instituições públicas. Os dados do Relatório ICJBrasil²⁴⁵ indicam a diminuição do índice de confiança nas instituições públicas nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

A título de exemplo, o índice de confiança no Governo Federal em 2010 era de 42%, em 2011 reduziu para 38%, em 2012 teve um ligeiro aumento para 41%, em 2013 voltou a diminuir para 33%²⁴⁶, em 2014²⁴⁷ caiu novamente para 29% e em

²⁴³ ERUNDINA, Luiza. *Op cit.* Página 110.

²⁴⁴ VALENTE, Ivan. *A crise da grande política. Estudos avançados.* São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 122.

²⁴⁵ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.** Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12024>.

²⁴⁶ Dados do gráfico 22 - Confiança nas instituições (2010-2013) do Relatório ICJBrasil, 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.

²⁴⁷ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 1º Trimestre/2014 - 4º Trimestre/2014: Ano 06.** Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14089>.

2015²⁴⁸ e 2016²⁴⁹ a confiabilidade do brasileiro no governo federal alcançou o menor valor percentual desde o início da pesquisa - 11%. A confiabilidade no Congresso Nacional também tem estado em queda: em 2010 o índice era de 25%, em 2011 de 21%, em 2012 de 20%, em 2013 de 17%²⁵⁰, em 2014 de 18%²⁵¹ e em 2015²⁵² de 12%. Repetindo a tendência dos menores índices de confiabilidade em 2016²⁵³, a confiabilidade no Congresso Nacional foi de apenas 10%. O Poder Judiciário e o Ministério Público, por sua vez, apesar de também possuírem índices em queda, apresentam índices de confiabilidade bem maiores do que os índices das instituições públicas formadas por representantes eleitos democraticamente. Em 2011, o Judiciário e o Ministério Público apresentaram 45% e 52%, em 2012, 41% e 53%, em 2013, 32% e 42%²⁵⁴, em 2014²⁵⁵, 30% e 49%, em 2015²⁵⁶, 32% e 39%, em 2016²⁵⁷, 29% e 36%, respectivamente.

Esses dados demonstram o quanto as instituições públicas brasileiras compostas por representantes políticos eleitos pelo povo carecem de confiança por parte de seus próprios eleitores. Maiores índices de credibilidade estão relacionados com instituições não representativas, como o Ministério Público e o Judiciário, muitas vezes associados como os “protetores do povo” diante da corrupção da política. Desse modo, cada vez mais a população se distancia da política e a crise da representação política se amplia. Nas palavras de Nogueira, “a sociedade está se convencendo de que a vida pode ser vivida sem um sistema político ativo”²⁵⁸ e esse convencimento não traz perigos apenas para os políticos de profissão, mas para a democracia e para toda a organização social. É possível manter uma sociedade justa, livre e solidária,

²⁴⁸ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. **Relatório ICJBrasil**: 2º semestre de 2015. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

²⁴⁹ CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. CAVALIERI, Cristiana de Jesus Costa. **Relatório ICJBrasil**: 1º semestre de 2016. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

²⁵⁰ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º semestre de 2015.

²⁵³ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 1º semestre de 2016.

²⁵⁴ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014: Ano 05.

²⁵⁵ Dados do gráfico 08 - Confiança nas Instituições - Ano 06 - do Relatório ICJBrasil, 1º Trimestre/2014 - 4º Trimestre/2014: Ano 06.

²⁵⁶ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 2º semestre de 2015.

²⁵⁷ CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 1º semestre de 2016.

²⁵⁸ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Op cit.* Página 34.

com a garantia plena de direitos mínimos e da dignidade da pessoa humana, sem a política? Indícios mostram que não.

4.2 Reflexões acerca da ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil contemporâneo

No capítulo 2 deste trabalho foi demonstrado como o Poder Judiciário teve seu espaço de atuação ampliado por meio da Democracia Constitucional. Um fenômeno mundial com início após a 2ª Guerra Mundial e que no Brasil se instalou com a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição de 1988, ao ampliar a quantidade de direitos amparados pelo texto constitucional, sobretudo os direitos fundamentais e todos aqueles amparados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, e ao prever o controle de constitucionalidade das leis realizado pelo Poder Judiciário, amplia as possibilidades da população demandar o Judiciário a fim de ter os seus direitos efetivados. Em vista disso, a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário pode ser caracterizada como um fenômeno natural e saudável em democracias²⁵⁹.

De acordo com Sadek, o juiz, nesse novo modelo de Estado, realiza na prática a ligação entre o direito e a política²⁶⁰ estabelecida pela Constituição. Segundo a autora, a Constituição de 1988 atribuiu ao Judiciário o status de Poder da República e com isso o Judiciário foi concebido como um agente político. Tal agente além de controlar a constitucionalidade das leis, também deverá arbitrar no caso de conflitos entre Executivo e Legislativo. Para Sadek “não há decisão, quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial”²⁶¹.

No entanto, essa ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário no Brasil não foi acompanhada pela capacidade de trabalho e pela estrutura administrativa deste poder. O que ocasionou um acúmulo de demandas, em que a quantidade de casos novos somada a quantidade de casos existentes ainda não

²⁵⁹ VIANNA, Luiz Werneck. Entrevista: *A crise e a realidade política*. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Página 54.

²⁶⁰ SADEK, Maria Tereza. *Poder Judiciário: uma nova instituição*. **Cadernos Adenauer** (XI) 2010, nº 1. *Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março, 2010. Página 14.

²⁶¹ *Idem*.

resolvidos é sempre superior a quantidade de casos solucionados²⁶², tornando a justiça lenta e ineficiente. Outrossim, a organização administrativa judiciária brasileira que combina hierarquia (um processo somente será conhecido por instância superior após apreciação e decisão na instância inferior) com a garantia da independência funcional e ideológica do juiz (garantia do livre convencimento do juiz) estimula a diversidade de decisões. Isto ocorre tanto entre juízes de mesma instância e tribunal, quanto de instâncias e tribunais diferentes²⁶³.

Essa diversidade de decisões, muitas vezes para situações idênticas ou semelhantes ou em casos diferentes mas sujeitos a mesma legislação, aumenta a insegurança jurídica e a sensação de uma “justiça lotérica”, em que dependendo em qual juízo a ação seja vinculada, o resultado poderá vir a ser favorável ou desfavorável, de acordo com o entendimento do juiz daquela comarca em específico. A fim de melhorar essa situação de insegurança os tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal - STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Tribunal Superior do Trabalho - TST, Tribunal Superior Eleitoral -TSE e Superior Tribunal Militar - STM) publicam súmulas e entendimentos jurisprudenciais, algumas vezes (no caso do STF) de natureza vinculante às decisões das instâncias inferiores, visando a uniformização das decisões judiciais. No entanto, observa-se que há apenas uma amenização do problema, sem saná-lo por completo.

Além disso, inclui-se no bojo do debate a crise de representatividade política a qual o Brasil atravessa, como descrito na seção 4.1. Tal crise intensifica ainda mais a busca populacional pela solução de problemas pela via judiciária²⁶⁴. Ran Hirschl afirma que essa judicialização de iniciativa popular ocorre devido a maior respeitabilidade, imparcialidade e efetividade que as instituições judiciárias apresentam aos olhos dos movimentos sociais, grupos de interesse e ativistas políticos. Esta maior confiança cresce em detrimento das outras instituições de governo que são vistas pelos diferentes setores da sociedade brasileira como

²⁶² Conforme observado pelos indicadores de desempenho constantes no *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Páginas 78 a 83, 100 a 103, 121 a 124. Também presente em *Justiça em números 2017 Destaques*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Páginas 5 e 6. Ambos disponíveis em: [http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros](http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/pj-justica-em-numeros).

²⁶³ SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas. Estudos avançados*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 18 (51), 2004. Página 82.

²⁶⁴ Como tratado na seguinte notícia jornalística: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/processos-judiciais-crescem-mais-do-que-a-populacao-brasileira-blq5wwxvk97lw6smnz9m1gqj2>.

burocráticas e ineficientes. Comunidades que apresentam um sistema político mais unificado e afirmativo apresentam menores índices de judicialização. Comunidades com maior desestruturação política, em que os poderes políticos são disfuncionais e paralisados, maior a probabilidade de o Poder Judiciário se expandir e se afirmar²⁶⁵. Essa premissa é válida para a realidade brasileira, em que o índice de confiabilidade no Judiciário é bastante superior ao índice de confiabilidade nas instituições políticas representativas como o Poder Executivo e o Congresso Nacional, de acordo com o Índice de Confiabilidade na Justiça Brasileira divulgado pela FGV²⁶⁶.

Também é preciso destacar outro aspecto da crise da representatividade política que aumenta a demanda judiciária para além da criada pela população: a originada pelos próprios representantes políticos. O Judiciário também é acionado pelos próprios representantes políticos para interferir nos processos políticos, seja pela oposição política com o objetivo de dificultar ou impedir a realização de determinada política do governo, seja para decidir em casos que envolvam dilemas morais e políticos sobretudo em se tratando de demandas impopulares junto ao eleitorado²⁶⁷.

Hirschl classifica essa interferência judiciária em processos políticos como a judicialização da mega política ou “política pura”²⁶⁸. Segundo o autor, a judicialização da política, que teve origem com o de controle de constitucionalidade realizado pelos Tribunais, pode ser classificada em três linhas de ação:

- i) propagação de discursos e procedimentos jurídicos na esfera política e nos processos de elaboração de políticas públicas;
- ii) judicialização da elaboração das políticas públicas por meio do controle de constitucionalidade de leis e de atos da administração pública;
- iii) judicialização da “política pura”²⁶⁹, caracterizada pela delegação ao Judiciário de assuntos claramente políticos, “incluindo importantes

²⁶⁵ HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Páginas 164 e 165.

²⁶⁶ Os dados relativos a essa pesquisa foram mais detalhados na seção 4.1 deste trabalho. CUNHA, Luciana Gross... *Op cit.* **ICJBrasil**: 1º semestre de 2016.

²⁶⁷ HIRSCHL, Ran. *Op cit.* Páginas 165 e 166.

²⁶⁸ *Ibidem*. Página 141.

²⁶⁹ Expressão usada em HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Página 141.

debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras”²⁷⁰.

Vale destacar que na judicialização da “política pura” o processo de judicialização exige o apoio da esfera política (instituições políticas e representantes políticos) para acontecer e demonstra como o direito constitucional se tornou uma ferramenta de uso político²⁷¹.

Ainda, Hirschl argumenta na possibilidade de subdividir a judicialização da “política pura” em subcategorias, são elas:

Judicialização de processos eleitorais; supervisão judicial de prerrogativas do Poder Executivo em áreas de planejamento macroeconômico ou segurança nacional (...); dilemas fundamentais de justiça restaurativa; corroboração judicial de transformações de regime político; e, acima de tudo, a judicialização da formação de identidades coletivas, processos de construção judicial de nações e disputas a respeito da própria definição – ou *raison d'être* - da comunidade²⁷².

Tal processo de judicialização é caracterizado, portanto, pela expansão da ação judiciária para além do campo do direito constitucional, “levando a judicialização da política a um ponto que excede de longe qualquer limite previamente estabelecido”²⁷³. Mesmo que os processos democráticos eleitorais estejam sob a supervisão de órgãos jurisdicionais, como no caso brasileiro pela Justiça Eleitoral²⁷⁴, Hirschl destaca que assuntos como a legitimidade do regime político, a construção da identidade coletiva da nação, decisões quanto a fatos que denigrem a imagem do país e dos quais a população não se orgulha (justiça transicional), são assuntos essencialmente políticos e morais e não jurídicos. Logo, deveriam ser tratados no âmbito político, em que a população, por meio de seus representantes responsáveis politicamente, decidiria a melhor solução para o impasse. Para Hirschl o julgamento de situações como as descritas implica em um exercício substancialmente político por parte do julgador “muito além da aplicação de dispositivos sobre direitos fundamentais e devido processo legal a questões de políticas públicas”²⁷⁵. Por fim a judicialização da “política pura” geralmente está sob o apoio, explícito ou tácito, dos agentes

²⁷⁰ HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Página 141.

²⁷¹ *Idem*.

²⁷² *Ibidem*. Página 146.

²⁷³ *Idem*.

²⁷⁴ BRASIL. *Código Eleitoral*. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Principalmente os arts. 22, 23, 29, 30, 35 e 40 que elencam as competências dos órgãos da Justiça Eleitoral.

²⁷⁵ HIRSCHL, Ran. *Op cit*. Página 147.

políticos. Desse modo, os Tribunais, especialmente a Corte Suprema, acabam por tornarem-se também parte central na elaboração das políticas do Estado²⁷⁶.

No Brasil temos exemplos recentes de interferência judiciária em assuntos classificados por Hirschl nessa terceira categoria da judicialização (mega política ou política pura). Destaca-se aqui inicialmente que o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado nas ações (nenhuma delas teve iniciativa no próprio órgão julgador) mesmo que a sua ação tenha sido provocada em virtude da perda da legitimidade das instituições políticas brasileiras. Servem de exemplo, as ações relativas ao rito do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (durante os anos de 2015 e 2016), em que coube ao STF negar a legalidade do rito sumário proposto pelo Deputado Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados, assim como o julgamento relativo a capacidade do próprio Deputado Eduardo Cunha de decidir o processo de *impeachment*, uma vez que estava sendo processado pelo Conselho de Ética²⁷⁷. Ressalta-se também o caso do afastamento do Senador Renan Calheiros (em 2016), presidente do Senado Federal (que se negou a cumprir a decisão da Corte²⁷⁸) e o afastamento do Senador Aécio Neves (em 2017).

Felipe Recondo, ao analisar as decisões editadas pelo STF no ano de 2016 e que tenham alguma relação com a crise política brasileira, constatou que o maior “preço” que a Corte tem arcado pela sua ação na esfera política é precisamente o que lhe é mais valioso: a força do cumprimento de suas decisões²⁷⁹. O então Senador Renan Calheiros que se negou a cumprir as decisões da Corte, iniciando um movimento de “rebelião” do Senado diante das “ingerências” do STF. Fato agravado pela cobertura da mídia ao divulgar que o Senador Calheiros foi orientado a negar a notificação da decisão por um dos ministros integrantes do STF²⁸⁰, fragilizando a imagem da Corte enquanto um órgão único de decisão e demonstrando a sua fragmentação ideológica.

Outro caso se refere a decisão pelo fatiamento do julgamento do *impeachment* da Presidente Dilma no Senado Federal que gerou novamente a sensação de que o STF não era um órgão único, mas a soma de onze partes com

²⁷⁶ *Ibidem*. Páginas 146 e 147.

²⁷⁷ AVRITZER, Leonardo. *Op cit.* Página 111.

²⁷⁸ RECONDO, Felipe. *STF: árbitro ou protagonista na crise política em 2016? In: Onze supremos: o supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017. Páginas 31 e 32.

²⁷⁹ *Ibidem*. Página 29.

²⁸⁰ *Ibidem*. Páginas 31 e 32.

diferentes entendimentos. Um STF formado por diferentes manifestações dos ministros, não apenas nos votos do processo, mas também em redes sociais e em entrevistas à mídia. Por fim, o julgamento do afastamento do Senador Aécio Neves em 2017, em que houve uma modificação de entendimento quanto aos afastamentos de membros do Legislativo. Tal deliberação acarretou a sensação de que os julgamentos do STF talvez não sejam tão estáveis, imparciais e coerentes quanto o esperado de um órgão do Judiciário. A imparcialidade e a coerência podem se alterar em um curto espaço de tempo e conforme os atores políticos em jogo. Salienta-se que a Constituição Federal de 1988 não trata de maneira expressa da possibilidade de afastamento de um chefe de um dos Poderes da República por membros dos outros Poderes²⁸¹.

É exatamente a última categoria de interferência judiciária, a da “mega política” ou “política pura” nos termos de Hirschl, que tem sido intensificada pela crise da representatividade política brasileira e é objeto central de análise neste capítulo. Não é o objetivo deste trabalho criticar a ampliação do âmbito de atuação do Poder Judiciário em virtude da ampliação e inserção dos direitos fundamentais na Constituição de 1988 e em decorrência da adoção do controle de constitucionalidade. Como já afirmado em outros momentos neste trabalho, esse aumento do espaço de atuação judiciária é natural e em consequência do fortalecimento da Constituição no sistema jurídico brasileiro. Além disso, é um fenômeno saudável na consolidação das Democracias Constitucionais. Contudo, observa-se o debate necessário sobre o limite de atuação do Poder Judiciário em assuntos políticos, seja sob a aprovação, desaprovação, incentivo ou não dos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo. Até que ponto o Judiciário será capaz de resolver as mazelas do mundo político?

Para Hirschl não está evidente a razão pela qual o Poder Judiciário seria o local mais adequado para solucionar as questões puramente políticas²⁸², uma vez que elas possuem um alto custo político e pouca ou nenhuma orientação constitucional para sua resolução²⁸³. É difícil, portanto, argumentar que os juízes sustentariam suas decisões sob princípios ou motivações diferenciadas das usadas pelos representantes políticos, notoriamente nos processos legislativos²⁸⁴, ou pela própria população em

²⁸¹ AVRITZER, Leonardo. *Op cit.* Página 139.

²⁸² HIRSCHL, Ran. *Op cit.* Página 147.

²⁸³ *Ibidem.* Página 173.

²⁸⁴ *Idem.*

instrumentos que possibilitam uma participação mais democrática como os referendos e plebiscitos. Ademais, é preciso ressaltar que as decisões dos Tribunais não estão imunes a interferências institucionais e ideológicas, visto que também refletem os conflitos políticos, sociais e econômicos daquela comunidade²⁸⁵.

Sob o ponto de vista do princípio da separação dos poderes, teorizado por Montesquieu²⁸⁶ e adotado pela Constituição Brasileira de 1988²⁸⁷, a atuação do Judiciário em assuntos tipicamente políticos é controversa, uma vez que a finalidade deste princípio é rigorosamente impedir a concentração de poder em apenas uma instituição e/ou pessoa, diminuindo, por consequência, a possibilidade de abuso de poder pelo governante. Ao atuar em casos considerados puramente políticos, o Poder Judiciário acaba exercendo atividade política, considerada de competência dos Poderes Executivo e Legislativo, justamente por serem instituições compostas por representantes do povo, o qual é o real titular do poder político.

No capítulo 3 foi discutido que, de acordo com Pierre Bourdieu, cada campo possui as suas ferramentas características e seus critérios de julgamento e validade de determinado ato. O campo político e o campo jurídico são microcosmos autônomos que compõem o macrocosmo social e que permite a representação metodológica da realidade social. Enrique Dussel ressalta que apesar de serem caracterizados como autônomos, os diferentes campos podem se cruzar. Por exemplo, o campo político poderá cruzar com o campo jurídico dependendo da situação. O Poder Judiciário, dessa maneira, não estaria apenas “usurpando” competência dos outros Poderes da República, mas da própria população, mesmo que suas ações tenham sido provocadas por políticos, representantes da sociedade civil ou outras instituições, e sejam bem-intencionadas, visando o “bem da nação”, e benquistas pela própria população.

No tocante à democracia representativa, a ampla judicialização de temas estratégicos da vida social e notoriamente políticos também é percebida como um contratempo. Segundo Hirschl, essa atribuição de assuntos de grande importância social e política aos tribunais representa uma recusa de assumir a responsabilidade

²⁸⁵ *Ibidem*. Página 164.

²⁸⁶ Tema detalhado na subseção 2.2.3 do capítulo 2 deste trabalho.

²⁸⁷ O princípio da separação de poderes está previsto inicialmente no art. 2º da Constituição Federal de 1988, contudo apresenta outras disposições ao longo do texto constitucional, como nos arts. 48, 49, 51, 52, 84 e 96, que tratam das competências das diferentes instituições de cada Poder. BRASIL. *Constituição Federal de 1988. Op cit.*

política e uma renúncia ao poder pelos representantes políticos, eleitos justamente para assumir a responsabilidade pelas decisões políticas do Estado²⁸⁸. Ressalta-se que se trata de uma delegação ao Poder Judiciário de questões essencialmente políticas e que muitas vezes sequer foram constitucionalizadas, distintas, portanto, de demandas que tenham por objetivo garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

É importante acrescentar também que, de acordo com Grimm, a própria Constituição “não pode realizar uma total juridicização da política”²⁸⁹. Para o autor, se a política tem por função adaptar a ordem social a uma diversidade de exigências e situações, a política não poderá ser suprimida totalmente pela Constituição. A Constituição poderá delimitar parte da atuação da política, proporcionando certa estabilidade social, mas não poderá eliminar a função da política. “A Constituição não elimina a política, apenas lhe coloca uma moldura”²⁹⁰. Além do mais, a Constituição tem seu referencial inicial na política, logo, não tem condições de fixar previamente o “material” necessário para o processo decisório, limitando-se a fixar exigências para o processo de decisões políticas. Ainda, a política totalmente judicializada seria desprovida do seu próprio caráter político, descaracterizando-a como política e restringindo-a a uma forma de administração²⁹¹.

Dessa forma, como o Poder Judiciário tem seu âmbito de atuação limitado ao disposto na Constituição, não caberia a ele decidir em questões puramente políticas, que ultrapassam a disposição constitucional. Ademais, o Judiciário nada pode fazer em relação a uma política que se nega a lhe cumprir obediência²⁹². Não há como submeter a política ao direito, pois, em essência, é a política que dá validade ao direito. Logo, não é possível resolver problemas políticos via soluções jurídicas. Soluções jurídicas são propostas para problemas do âmbito jurídico e problemas da esfera política devem ser resolvidas por soluções políticas. No momento em que se propõem soluções jurídicas para problemas políticos, corre-se o risco de apenas mascarar a resolução do problema sem resolvê-lo de fato.

5 CONCLUSÃO

²⁸⁸ *Ibidem*. Página 173.

²⁸⁹ GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Página 10.

²⁹⁰ *Idem*.

²⁹¹ *Ibidem*. Páginas 10 e 11.

²⁹² *Ibidem*. Página 11.

O presente trabalho teve por objetivo analisar em que medida a crise da representatividade política e o estabelecimento do Estado Constitucional após a Constituição de 1988 contribuíram para uma maior atuação do Poder Judiciário brasileiro em detrimento da atuação dos demais poderes Executivo e Legislativo em matéria política. Para isso, iniciei a pesquisa descrevendo o conceito de democracia e sua evolução histórica até a ideia de democracia representativa, como a compreendemos hoje. No entanto, não era suficiente abordar o conceito de democracia sem associá-lo às concepções de constituição e Estado Constitucional, uma vez que o Estado Brasileiro é uma Democracia Constitucional desde a promulgação da Constituição de 1988. Por isso, tratei dessas noções ao longo do capítulo 2, concluindo que a ampliação da atuação do Poder Judiciário que temos presenciado contemporaneamente, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, é consequência das características da Democracia Constitucional, em que o Judiciário se tornou peça central na garantia dos direitos fundamentais da população e no controle de constitucionalidade das leis, impedindo que a Constituição seja desrespeitada pelos poderes públicos.

No capítulo 3, iniciei a pesquisa sobre a representação política e a sua provável relação com a ampliação da atuação judiciária. Nesse sentido, a primeira etapa era definir qual a noção de política seria utilizada. Após o estabelecimento da política a uma ideia mais estrita, relacionada às atividades de governo do Estado, tratei de apresentar a caracterização de representação política. A representação política foi o instrumento idealizado e utilizado pela democracia representativa para permitir que Estados com um amplo espaço territorial e com uma grande quantidade de pessoas, fossem governados democraticamente. Dessa forma, o poder político, de titularidade do povo, seria exercido por representantes políticos escolhidos pelo próprio povo mediante um processo eleitoral. No entanto, a representação política não é uma criação livre de falhas e está sujeita a crises.

A crise da representação política pode ter diferentes formas e características, mas geralmente está associada a corrupção, tanto do representante político, que se esquece de seus deveres com a população e se preocupa mais em se manter no poder ou enriquecer às custas da população, tanto do representado, que abandona o ser dever cívico de acompanhamento e fiscalização das atividades políticas. No Brasil estamos presenciando uma profunda crise da representatividade política, inclusive com a presença de manifestações populares contrárias ao governo (como nas

manifestações de junho de 2013), caracterizada pela corrupção e agravada pelo sistema do presidencialismo de coalizão, que, ao sustentar a capacidade de governo do Executivo na necessidade de apoio e aprovação de suas iniciativas pelo Legislativo, abre margem a negociações fraudulentas e corruptas.

Neste cenário de crise, em que os representantes políticos apresentam baixíssimos índices de confiabilidade, conforme o disposto no capítulo 4, a população recorre ao Judiciário visando a garantia de seus direitos e a punibilidade das condutas corruptas dos políticos. Assim, abre-se mais um campo para a atuação judiciária, em virtude da crise da representatividade política. Contudo, a ação do Poder Judiciário deve ser ampliada com cautela, evitando o desrespeito ao princípio da separação de poderes e o enfraquecimento ainda maior da crença nas estruturas políticas representativas, tanto da perspectiva da população que sobrecarregará o Judiciário com demandas por acreditar que elas somente serão atendidas pela via judicial, quanto da perspectiva do Executivo e do Legislativo que poderão se favorecer da atuação do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado.

As duas hipóteses deste trabalho também foram confirmadas. A primeira hipótese que preconizava que a crise da representação política no Brasil proporciona ampliação da atuação do Poder Judiciário em temas políticos historicamente tratados na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo, foi confirmada. Da mesma forma, a segunda hipótese, que indicava que a ampliação da atuação do Poder Judiciário contribuiu também para enfraquecer ainda mais a crença nas estruturas políticas representativas, não apenas do ponto de vista do cidadão, que acredita que sua demanda somente será atendida se a solução for buscada por meio da via judicial, mas também na perspectiva das próprias instituições representativas, que se favorecem da ampliação da esfera do Judiciário para se eximir de decisões que não sejam populares junto ao seu eleitorado, foi confirmada.

Por fim gostaria de salientar que é preciso sempre ter em vista que a política é mais ampla que o direito, em que o direito não conseguirá suplementar completamente o espaço da política, pois ele também depende da política para legitimar a sua própria conduta. Dessa forma, ressalto que a atuação judiciária em matéria de política estrita deverá ser vista como intervenções excepcionais, uma vez que soluções jurídicas são propostas para problemas do âmbito jurídico e que

problemas da esfera política devem ser resolvidas por soluções políticas. No momento em que se propõem soluções jurídicas para problemas políticos, corre-se o risco de apenas mascarar a resolução do problema sem resolvê-lo de fato.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 21 a 73.

_____. *Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 75 a 82.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 3ª edição.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *A legitimidade da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais*. 2005. 184 páginas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 26 de agosto de 2005.

_____. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo*. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, vol 12, nº 96, fev/mai, 2010.

_____. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, abr/jun, 2005.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição, volume 1.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, Julian. GIMENES, Éder Rodrigo. RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro*. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 101, março de 2015. Páginas 27 a 55.

BOURDIEU, Pierre. *O campo político*. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº 5, jan/jul, 2011. Páginas 193 a 216.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Última consulta em 05/11/2017.

_____. *Código Eleitoral*. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Última consulta em 27/12/2017.

_____. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/pj-justica-em-numeros>. Última consulta em 26/12/2017.

_____. *Justiça em números 2017 Destaques*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/pj-justica-em-numeros>. Última consulta em 26/12/2017.

BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 44, nov. 2012. Páginas 97 a 101.

CARDOZO, José Eduardo. *A crise do Legislativo*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 79 a 87.

COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

_____. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba, Juruá, 2010.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 2º Trimestre/2013 - 1º Trimestre/2014**: Ano 05. Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12024>.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil: 1º Trimestre/2014 - 4º Trimestre/2014**: Ano 06. Disponível para consulta em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14089>.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. **Relatório ICJBrasil: 2º semestre de 2015**. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

CUNHA, Luciana Gross. BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. RAMOS, Luciana de Oliveira. PIERI, Renan Gomes de. CAVALIERI, Cristiana de Jesus Costa. **Relatório ICJBrasil: 1º semestre de 2016**. Disponível para consulta em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DUSSEL, Enrique. *20 teses de política*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de derecho*. **Revista Internacional de Filosofía Política**, n. 17 (2001). Páginas 31 a 45.

DWORKIN, Ronald. *Freedom's law - The moral reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 1-38.

ERUNDINA, Luiza. Entrevista: *É indispensável ampliar a democracia representativa*. **Estudos avançados**. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999. 2ª ed. rev. e ampl.

FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 2008.

_____. *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. Il contributo italiano alla storia del pensiero: diritto. Disponível em: http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-e-costituzione-l-esperienza-del-novecento_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/. Último acesso em 29/01/2017.

GARGARELLA, Roberto. *La dificultad de defender el control judicial de las leyes*. **Isonomía**. México, n° 6, abril, 1997.

GODOY, Miguel Gualano de; CHUEIRI, Vera Karam de. *Constitucionalismo e Democracia - Soberania e Poder Constituinte*. **Revista Direito GV**. São Paulo, 6(1), jan/jun, 2010. Páginas 159 a 174.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais*. 2015. 266 páginas. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 09 de junho de 2015.

GONDIM, Linda M. P. *Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013*. **Polis Revista Latinoamericana**. Santiago, Chile, Volumen 15, n° 44, 2016, p. 357-379. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682016000200016&lang=pt. Último acesso em 16/03/2017, às 20h. Páginas 368 a 373.

GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Páginas 139 a 178.

HOLMES, Stephen. *El precompromiso y la paradoja de la democracia*. Disponível em: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/derechoconstitucional/files/2016/04/Precompromisos-y-las-paradojas-de-la-democracia.pdf>. Último acesso em 10/09/2017.

JÚNIOR, João Feres. SASSARA, Luna de Oliveira. *Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política*. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 105, julho de 2016. Páginas 205 a 225.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Martins Fontes: São Paulo, 1998. 3ª edição. Páginas 413 a 418.

MACEDO, Ana Raquel. *Homens brancos representam 80% dos eleitos para a Câmara*. **Agência Câmara Notícias**, 2015. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475684-HOMENS-BRANCOS-REPRESENTAM-71-DOS-ELEITOS-PARA-A-CAMARA.html>.

MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Chicago: Universidad de Chicago, 1995. Versão digital. Disponível no site:

http://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/Manin%20Principios%20del%20gobierno%20representativo.pdf
. Última consulta em 23/01/2016.

_____. *As metamorfoses do governo representativo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n. 29, out, 1995.

MARTÍNEZ, María Antonia. *La representación política y la calidad de la democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F. Páginas 661 a 710.

MOISÉS, José Álvaro. *O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)*. In: **O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. E-book. Páginas 7 a 29.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NETO, Octavio Amorim. *O Presidencialismo de Coalizão Revistado: Novos Dilemas, Velhos Problemas*. In: **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. Páginas 83 a 98.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Uma crise de longa duração*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 23 a 36.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Pesquisa CNI-IBOPE: retratos da sociedade brasileira: qualidade no serviço público e tributação. Brasília, CNI, 2011, disponível em: [http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto//uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos\[26663\].pdf](http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto//uploadAddress/Pesquisa%20CNI-IBOPE_tributos[26663].pdf). Último acesso em 02/01/2018.

Pesquisa CNI-IBOPE: avaliação do governo. Brasília, CNI, 2017, disponível em: https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7b/98/7b98ce9e-11f3-4d94-b2c4-3ab0fe776d20/pesquisa_cni-ibope_dez_2017.pdf. Último acesso em 02/01/2018.

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação, palavras, instituições e ideias*. **Lua nova**. São Paulo, n. 67, 2007. Páginas 12 a 47.

QUADROS, Doacir Gonçalves de. *Teoria da Democracia: Da Participação Política a Método para Seleção de Governo*. In: SOUZA, André Peixoto de (org). *Estado, Poder e Jurisdição*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2015. Páginas 89 a 100.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

RECONDO, Felipe. *STF: árbitro ou protagonista na crise política em 2016?* In: **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017. Páginas 29 a 34.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Edição digital Ridendo Castigat Mores.

SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 18 (51), 2004. Páginas 79 a 101.

_____. *Poder Judiciário: uma nova instituição*. **Cadernos Adenauer** (XI) 2010, nº 1. *Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março, 2010. Páginas 13 a 21.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 1.

_____. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Volume 2.

_____. *A teoria da representação no Estado Representativo Moderno*. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1961. Versão digital.

SINGER, André. *Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas*. In: Dossiê: Mobilizações, Protestos e Revoluções. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 97, novembro de 2013. Páginas 23 a 40.

VALENTE, Ivan. *A crise da grande política*. **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 119 a 126.

VIANNA, Luiz Werneck. Entrevista: *A crise e a realidade política*. Entrevistador Marco Antônio Coelho, editor executivo de Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 47 a 56.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora da UNB. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2.

WEFFORT, Francisco C. *Qual reforma política?* **Estudos avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 23 (67), 2009. Páginas 37 a 45.