

**KARLA ULMAN DA FONSECA**

**Bloqueio institucional do sistema político:  
impactos à qualidade da democracia**

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Dra. MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2023**

**KARLA ULMAN DA FONSECA**

**Bloqueio institucional do sistema político:  
impactos à qualidade da democracia**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Professora Dra. Monica Herman Salem Caggiano.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2023**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Fonseca, Karla Ulman da  
Bloqueio Institucional do Sistema Político:  
impactos à qualidade da democracia ; Karla Ulman da  
Fonseca ; orientadora Monica Herman Salem Caggiano  
Caggiano -- São Paulo, 2023.  
196 p  
Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2023.

1. Constitucionalismo. 2. Bloqueio institucional.  
3. Qualidade democrática. 4. Omissão legislativa. 5.  
Desbloqueio constitucional. I. Caggiano, Monica  
Herman Salem Caggiano, orient. II. Título.

---

**Banca Examinadora**

---

---

---

---

---

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta pesquisa a todas as consciências que jamais desistirão da democracia neste planeta e que, mesmo nos momentos mais difíceis, buscam qualificá-la.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda equipe da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), pelo suporte ofertado ao longo dessa trajetória.

Aos colegas Wagner Gundim, Marco Vargas, Alessandra Sales, Larissa Cione, Alessandro Soares, Vivian Gregori e Talita Abdala, por todos os momentos de convívio, especialmente aqueles compartilhados com nossa prestimosa Orientadora. Especial agradecimento aos queridos amigos Elon e Marina por suporte efetivo, companheirismo e alegrias compartilhadas. Não poderia me esquecer da colaboração do “estagiário anônimo”.

Ao casal de amigos de longa data Flávio Oliveira e Cláudia Beolchi que colaboraram com a amizade presente e apoio desde o início dessa trajetória.

Aos amigos Adriana Rocha e Rodrigo Marchioli não apenas pelo suporte e amizade, mas também por partilharem o convívio a partir do binômio *Paradireito-Direito*.

Ao Professor Juarez Freitas pela “partilha do saber” e oportunidades evolutivas inestimáveis a partir do convívio acadêmico.

Aos Professores do programa Direito do Estado-USP com os quais tive a oportunidade de ter aulas e aprendizados minha profunda gratidão: Professores Enrique Lewandowski, Carlos Bastide Horbach, José Levi Mello do Amaral Júnior. Em especial, agradeço ao Professor Roger Stiefelman Leal por me atender prontamente e colaborar diretamente com meu aprendizado, e ao Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho não apenas por suas aulas dotadas de brilhantismo e livros ofertados, mas por seus estudos, de uma vida toda sobre democracia.

À querida orientadora Dra. **Monica Hermann Salem Caggiano**, por toda a confiança em mim depositada neste convívio que já demarca 8 (oito) anos nessa existência, por todos os ensinamentos e exemplarismo de conduta de vida. Faço questão de deixar grafada minha dívida, colocando-a na condição de uma “**Consciência Devedora**” cuja gratidão de minha parte será transformada, em tempos vindouros, em ações efetivas e evolutivas. Obrigada por tudo até aqui.

Ao querido Eduardo Azevedo, inteligente, culto, educado e amoroso companheiro de longa data, pelo apoio e suporte incondicional em todos os aspectos da vida. Por tudo minha gratidão para sempre.

E por fim aos amparadores anônimos sempre presentes nas manifestações de minha intraconsciencialidade, não importando em qual dimensão.

“O apego à Democracia, porém, não é uma superstição, uma quimera a que os homens se voltam, fugindo à visão da realidade. Não é ele um simples mito, que fascina o homem, seduzindo-lhe a imaginação. Esse apego resulta de uma intuição profunda, a intuição de que a Democracia corresponde à força insopitável que move a Evolução.”

Manoel Ferreira Gonçalves Filho

FONSECA, Karla Ulman da. *Bloqueio institucional do sistema político: impactos à qualidade democrática e propostas constitucionais*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

## RESUMO

A presente tese apresenta linha de pesquisa na área de concentração do **Direito do Estado**, subárea **Direito Constitucional** e tem, por escopo, analisar as bases conceituais teóricas do **Bloqueio Institucional do Sistema Político**, fenômeno que ocorre em diversos países, com diferentes sistemas de governo, dando-se ênfase aos efeitos propagados aos regimes democráticos dos Estados Constitucionais. Adiciona-se as contribuições da **Ciência Política**, com a apresentação da teoria da **Qualidade Democrática** a partir de seu conceito e dimensões para ao fim correlacionar a temática principal referente ao bloqueio institucional com as premissas dessa escola. Desenvolve-se uma definição conceitual em sentido genérico para o bloqueio institucional e apresentam-se suas várias facetas frente aos sistemas de governos Presidencialista, Parlamentarista e Semipresidencialista. Na sequência, a pesquisa é delimitada ao estudo de um tipo específico de bloqueio denominado **Bloqueio Institucional Via Omissão Regulatória do Legislativo** e suas consequências, a ser desenvolvido a partir de incursões da literatura norte-americana e brasileira, mas com o objetivo vertido à atual situação dessa ocorrência em território nacional. A consequência da judicialização é apresentada especialmente quando a omissão legislativa prejudica os Direitos Fundamentais. Posteriormente, apresenta-se o conceito da qualidade democrática e suas dimensões (participação, competição, liberdade, igualdade, *accountability* horizontal e vertical e *responsiveness*) com o objetivo de correlacioná-los ao bloqueio via omissão legislativa, a partir da análise de situações empíricas apresentadas com suporte em agências que estudam a qualidade democrática e jurisprudências do Supremo Tribunal Federal. Os bloqueios institucionais, em geral, dificultam o atendimento de objetivos do Estado do Bem-Estar e impactam não apenas a efetivação dos Direitos Fundamentais, mas também a própria Democracia. A partir desse fato, o bloqueio via omissão do Legislativo, é estudado com o objetivo vertido aos impactos da qualidade democrática.

**Palavras-chave:** Constitucionalismo. Democracia. Bloqueio institucional. Qualidade democrática. Omissão legislativa. Judicialização. Desbloqueio constitucional.

FONSECA, Karla Ulman da. *Institutional blockage of the political system: impacts on democratic quality and constitutional proposals*. Thesis (Doctorate). Faculty of Law of the University of São Paulo, São Paulo, 2023.

## ABSTRACT

This thesis presents a research line in the area of **State Law**, sub-area **Constitutional Law** and has, as its scope, to analyze the conceptual theoretical bases of the **Institutional Blockage of the Political System**, a phenomenon that occurs in various countries, with different systems of government, with emphasis on the effects propagated to the democratic regimes of Constitutional States. It adds contributions from **Political Science**, with the presentation of the theory of **Democratic Quality** based on its concept and dimensions in order to finally correlate the main theme regarding institutional blockage with the premises of this school. A conceptual definition in a generic sense for institutional blockage is developed and its various facets are presented in relation to Presidential, Parliamentary, and Semi-Presidential government systems. Subsequently, the research is delimited to the study of a specific type of blockage called **Institutional Blockage Via Regulatory Omission of the Legislative** and its consequences, to be developed from incursions into American and Brazilian literature, but with the objective directed to the current situation of this occurrence in the national territory. The consequence of judicialization is especially presented when legislative omission prejudices Fundamental Rights. Later, the concept of democratic quality and its dimensions (participation, competition, freedom, equality, horizontal and vertical *accountability* and *responsiveness*) are presented with the objective of correlating them to blockage via legislative omission, from the analysis of empirical situations presented with support from agencies that study democratic quality and jurisprudence of the Supreme Court. Institutional blockages, in general, make it difficult to achieve the objectives of the Welfare State and impact not only the effective realization of Fundamental Rights, but also Democracy itself. From this fact, blockage via legislative omission is studied with the objective directed to the impacts of democratic quality.

**Keywords:** Constitutionalism. Democracy. Institutional blockage. Democratic quality. Legislative omission. Judicialization. Constitutional unblocking.

FONSECA, Karla Ulman da. *Blocco istituzionale del sistema politico: impatti sulla qualità democratica e proposte costituzionali*. Tesi (Dottorato). Facoltà di Diritto dell'Università di São Paulo, São Paulo, 2023.

## ABSTRACT

La presente tesi presenta una linea di ricerca nell'area di concentrazione del **Diritto dello Stato**, sottoregione **Diritto Costituzionale** e ha come scopo quello di analizzare le basi concettuali teoriche del **Blocco Istituzionale del Sistema Politico**, fenomeno che si verifica in diversi paesi, con diversi sistemi di governo, enfatizzando gli effetti propagati ai regimi democratici degli Stati costituzionali. Si aggiungono le contributi della **Scienza Politica**, presentando la teoria della **Qualità Democratica** a partire dal suo concetto e dimensioni per alla fine correlare il tema principale riguardante il blocco istituzionale con le premesse di questa scuola. Si sviluppa una definizione concettuale in senso generale per il blocco istituzionale e si presentano le sue varie facce di fronte ai sistemi di governo presidenzialista, parlamentare e semipresidenzialista. In seguito, la ricerca è delimitata allo studio di un tipo specifico di blocco denominato **Blocco Istituzionale Tramite Omissione Regolatoria del Legislativo** e le sue conseguenze, da sviluppare a partire da incursioni della letteratura americana e brasiliana, ma con l'obiettivo di rivolgersi alla situazione attuale di questa occorrenza in territorio nazionale. La conseguenza della giudicializzazione è presentata soprattutto quando l'omissione legislativa danneggia i Diritti Fondamentali. Successivamente, si presenta il concetto di qualità democratica e le sue dimensioni (partecipazione, competizione, libertà, uguaglianza, accountability orizzontale e verticale e risposta) con l'obiettivo di correlarli al blocco tramite omissione legislativa, a partire dall'analisi di situazioni empiriche presentate con supporto in agenzie che studiano la qualità democratica e giurisprudenza della Corte Suprema. I blocchi istituzionali, in generale, rendono difficile il raggiungimento degli obiettivi dello Stato del benessere e influiscono non solo sull'effettività dei Diritti Fondamentali, ma anche sulla stessa democrazia. A partire da questo fatto, il blocco tramite omissione del Legislativo, viene studiato con l'obiettivo di rivolgersi agli impatti della qualità democratica.

**Parole chiave:** Costituzionalismo. Democrazia. Blocco istituzionale. Qualità democratica. Omissione legislativa. Giudicializzazione. Sblocco costituzionale.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>ADIN</b>	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
<b>ADO</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
<b>ADPF</b>	Ação Declaratória de Preceito Fundamental
<b>DES</b>	Direito do Estado
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>LGBT</b>	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>MI</b>	Mandado de Injunção
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLP</b>	Projeto de Lei Complementar
<b>RI/CD</b>	Regulamento Interno da Câmara dos Deputados
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>SUPAR/PR</b>	Subchefia de Assuntos Parlamentares do Presidente da República

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1. CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E CRISE .....	19
1.1 O Constitucionalismo e a Democracia .....	19
1.2 A Separação e Organização de Poderes .....	34
1.3 O Problema da “Crise Democrática” no Século XXI .....	38
2. BLOQUEIO INSTITUCIONAL DO SISTEMA POLÍTICO .....	50
2.1 Conceito de Bloqueio Institucional do Sistema Político .....	52
2.2 Bloqueio Institucional e Sistemas de Governo .....	63
2.3 Bloqueio Institucional Via Omissão Regulatória .....	72
3. ESCOLA DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA .....	98
3.1. Conceito de Qualidade Democrática .....	99
3.2. Dimensões da Qualidade Democrática .....	109
3.3 A Qualidade Democrática no Brasil .....	132
4. BLOQUEIO INSTITUCIONAL SOB A PERSPECTIVA DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA .....	138
4.1 Bloqueio Institucional na Arena Legislativa: uma situação promovida a partir do executivo .....	138
4.2 Desbloqueio Institucional Promovido a Partir do Judiciário: uma situação de omissão legislativa para direitos fundamentais .....	146
4.3 Bloqueio Institucional Promovido a Partir do Judiciário: uma situação paradoxal .	154
CONCLUSÃO .....	160
REFERÊNCIAS .....	166
ANEXO I .....	172
ANEXO II .....	175

## INTRODUÇÃO

A pesquisa a ser desenvolvida apresenta premissa inicial em estudos e análises das bases conceituais teóricas do tema central “**Bloqueio Institucional do Sistema Político**”<sup>1</sup>, fenômeno que ocorre em diversos países, com diferentes sistemas de governo, dando-se ênfase aos efeitos propagados aos regimes democráticos dos Estados Constitucionais.

Neste estudo o País a ser analisado é o Brasil, com respaldo internacional, a adotar o sistema presidencialista de governo, conforme Constituição Federal de 1988, com separação rígida de poderes políticos.

**A linha de pesquisa escolhida encontra-se na área de concentração do Direito do Estado (DES), subárea Direito Constitucional**, conectando-se com a pesquisa porque a temática sobre bloqueios ameaça o Estado Constitucional e conseqüentemente a democracia, ensejando estudos e análises com a utilização das premissas da “**Qualidade Democrática**”<sup>2</sup>.

O presente estudo **justifica-se, social e cientificamente**, por temática atual e relevante à sociedade e aos estudos jurídicos. Os bloqueios institucionais dificultam o atendimento de objetivos do Estado do Bem-Estar, sejam eles produzidos por quaisquer dos poderes do Estado. A emergência quanto a melhores entrosamentos políticos entre as instituições, são necessários para o desbloqueio e efetividade não apenas dos direitos fundamentais, mas também da própria democracia.

Ferreira Filho expõe que os “bloqueios se têm multiplicado no contexto de graves crises, mormente provocadas por problemas sociais – por exemplo, a questão dos refugiados - e/ou

---

<sup>1</sup>A ideia do presente projeto e temática central foi inspirada na leitura de lições do mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a partir de palestra proferida em evento na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que ocorreu nos dias 29, 30 e 31 de março de 2016, sob a organização do Ministro Gilmar Mendes e do Professor Carlos Blanco de Moraes. As palestras proferidas pelos participantes foram transcritas, com a eliminação das informalidades da língua falada, porém adicionados textos enviados preliminarmente pelos participantes, conforme descrito em: MORAIS, Carlos Blanco de; MENDES, Gilmar Ferreira. IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. Constituição e Crise: *A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. Brasília: IDP, 2017, p.7. Após pequenos ajustes, o teor da palestra foi inserido no capítulo 11 da obra do Mestre em questão: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.184-199. Optou-se por manter, neste projeto, título semelhante ao apresentado na obra referenciada, uma vez que este tema será desenvolvido considerando-se o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho na condição de referencial teórico central em Bloqueio Institucional e para essa tese.

<sup>2</sup>O principal referencial teórico pioneiro do século XX a ser utilizado para a temática sobre “Qualidade Democrática” será o cientista político Robert Alan Dahl, especialmente a partir de sua obra *Poliarquia*, seguido especialmente pelos cientistas políticos do século XXI, Larry Diamond e Leonardo Morlino, pesquisadores do referencial introdutório de “Qualidade Democrática”, conforme melhor se verificará nas próximas páginas desta tese. Ver: DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 2015; e DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.20-31.

econômico-financeiros – a estagnação econômica ou a inflação”<sup>3</sup>.

Esta ocorrência se faz presente, especialmente no Estado do Bem-Estar, pois exige que os governantes mantenham posicionamento ativo em inúmeros segmentos sociais, econômicos e correlatos aos direitos fundamentais.

Com relação aos direitos fundamentais, por exemplo, observou-se que a simples proclamação constitucional dos direitos não se faz suficiente para que haja a sua implementação na prática. Ao contrário, para que seja efetivado, notou-se necessário a dimensão institucional sob a ótica da implementação de políticas públicas a materializarem seus conteúdos sociais e econômicos<sup>4</sup>.

Nas palavras de Bucci, “as políticas públicas<sup>5</sup> são programas de ação governamental visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>6</sup>. O objetivo, portanto, das políticas públicas seria o de concretizar os direitos sociais, econômicos e fundamentais rompendo-se eventual postura “abstencionista do Estado”<sup>7</sup> para o “enfoque prestacional do Estado”, enquanto *crescendum* produtivo quanto as atribuições daquele.

E ainda mais. No escaninho das políticas públicas evidencia-se a participação de instituições em diversos segmentos, proporcionando o aparecimento de bloqueios a permear a efetividade do direito constitucional inserido na vida dos cidadãos<sup>8</sup>.

Esta situação, na esfera do Executivo que necessita implementar as políticas públicas ou mesmo propor determinadas resoluções permeadas pela legislação vigente, ou na esfera do Legislativo, a criar as leis e dar maior efetividade aos princípios constitucionais, quando não concretizada, enseja o protagonismo maior do Poder Judiciário que, naturalmente, passa a ter a responsabilidade de atuar na sua quota de poderes atribuídos pela Constituição Federal.

Para Ferreira Filho, o bloqueio advindo do Poder Judiciário pode ser alçado na categoria

---

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.184-185.

<sup>4</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Estado de Coisas Inconstitucionais e Bloqueios Institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*, Curitiba: Juruá, 2016. p.2.

<sup>5</sup> Sobre a natureza jurídica das Políticas Públicas ver: SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLINI, Patrícia Tuma (Orgs.) *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p.3 a 13.

<sup>6</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. In: *Idem* (org.) *O conceito de política pública em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.36.

<sup>7</sup> Os pontos históricos que perpetram o enfoque prestacional do Estado seriam a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919, a consciência institucional garantística das Constituições (a partir do século XVIII), e a criação de Tribunais Constitucionais, sendo pioneiro o da Áustria.

<sup>8</sup> VALLE, Vanice Lírio do. *Op.cit.*, p.3.

de um bloqueio “bom” para a preservação da Constituição e da legislação vigente<sup>9</sup>, salvo juízo contrário, quando as decisões não se tornam “aberrações” anticonstitucionais. Estes contrapontos serão melhor desenvolvidos quando do desenvolvimento da tese.

Sob a ótica dessa prática surgiu o ativismo judicial, fonte de controvérsias e debates na sociedade e na academia jurídica originando a neo-expressão cunhada por Tomelin de “Estado Jurislador<sup>10</sup>”, significando o Estado com um Poder Judiciário que detenha a competência de elaborar leis, atendendo aos chamamentos sociais, principalmente em razão da inércia do Poder Legislativo, portanto um governo de poucos (aristocracia), os Juízes, implicando o tema democrático.

Estas situações reais comprometem o Estado Constitucional, que consubstancia em seu núcleo central, a separação de poderes nos artigos 2º e 60, parágrafo 4º, inciso III da Carta Magna colocando em questão importante princípio pétreo constitucional.

A essencialidade destes estudos, levando-se em consideração a **qualidade da democracia** é tema atual e relevante a instigar o pesquisador do Direito Constitucional, com o objetivo de colaborar com o fortalecimento da democracia.

Para esse fim adiciona-se as contribuições da **Ciência Política**, com a apresentação da teoria da **qualidade democrática** a partir de seu conceito e dimensões para ao fim aproximar a temática principal referente ao bloqueio institucional com as premissas dessa escola.

O **problema** que se pretende enfrentar nesta tese consigna-se na análise do tema “bloqueio institucional” para se chegar a uma definição própria em caráter genérico e posteriormente delimitando-se os estudos para o recorte de um tipo de bloqueio específico:—o bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo, aproximando-o à teoria da “Escola de Qualidade Democrática”, estudada sob as premissas das Ciências Políticas

As **hipóteses iniciais** de pesquisa demonstram que o tema não é pacífico e que há controvérsias, a depender do tipo e situação de bloqueio a ser estudado. O levantamento bibliográfico revela preliminarmente que os bloqueios institucionais podem colocar em risco a qualidade democrática e este é o ponto fulcral do presente trabalho considerando-se a delimitação do tema.

Em uma listagem de exemplos, não taxativa<sup>11</sup>, as pesquisas apontam que os bloqueios, podem ocorrer a partir do exercício do poder Legislativo quando exercente do poder

---

<sup>9</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.189.

<sup>10</sup> TOMELIN, Giorgio. *O Estado Jurislador*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.189.

constituente derivado reformador. Ou ainda, considerando o Legislativo, os bloqueios podem ocorrer a partir da negligência ou mera estratégia política do Poder Legislativo em não votar determinadas pautas da agenda<sup>12</sup>.

Referente ao Poder Executivo o bloqueio pode ocorrer via omissão regulatória ou por ausência de implantação de políticas públicas<sup>13</sup> ou mais, a partir de determinadas políticas econômicas implantadas<sup>14</sup>.

No que tange ao Poder Judiciário, os bloqueios podem ocorrer a partir do ativismo do Poder Judiciário (mas neste caso há duas vias de sentidos contrários pois é possível que venha a superar os bloqueios).

Embora os bloqueios institucionais tenham sido pensados no século XVIII por Montesquieu e Constant<sup>15</sup>, no atual século XXI parece-nos oportuno, além da revisão de pesquisa bibliográfica do assunto, acoplar ao desenvolvimento destes estudos, análise advinda da ideia sobre Qualidade Democrática.

O **objetivo geral** do presente trabalho, partindo-se da problematização, será a realização de levantamento bibliográfico sobre a temática dos “Bloqueios Institucionais do Sistema Político” e da “Escola de Qualidade Democrática”, e posteriormente a relação e aproximação dos dois assuntos, considerando-se o crescimento de bloqueios institucionais nas três décadas de vigência da Carta Magna Brasileira e que, de alguma forma tenham gerado impactos e implicado o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

**Pretende-se atender ao objetivo geral** com o desenvolvimento de **quatro objetivos específicos** que serão transpostos para os capítulos do presente trabalho, considerando-se os seguintes questionamentos:

- a-) o que são bloqueios institucionais?
- b-) de que forma se manifestam os bloqueios institucionais considerando-se os sistemas de governos Presidencialista, Parlamentarista e Semipresidencialista?
- c-) no que consiste, como ocorrem e quais as consequências do bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo?
- d-) de que forma é possível vislumbrar o bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo, considerando-se a perspectiva da teoria da qualidade democrática?

---

<sup>12</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Estado de Coisas Inconstitucionais e Bloqueios Institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*, Curitiba: Juruá, 2016. p.3.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.4.

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.190.

<sup>15</sup> Vide Capítulo 1.

Apresenta-se no **Capítulo 1** o Constitucionalismo, a democracia e a crise pela qual vem passando neste século XXI. O Constitucionalismo é apresentado na condição de “concepção liberal de Direito Público segundo o qual os poderes públicos devem ser essencialmente limitados, para que sejam garantidas as principais liberdades do indivíduo”<sup>16</sup>, culminando na institucionalização da democracia sob o princípio da separação de poderes. Por fim apresenta-se a problemática referente as disfuncionalidades da democracia no atual século XXI relacionada a questão da qualidade democrática.

Com relação ao **Capítulo 2** parte-se para a análise das definições de alguns tipos de bloqueios institucionais, que possam levar ao desenvolvimento de um conceito próprio com alguns apontamentos gerais e históricos relacionando-os com algumas causas. Posteriormente estudam-se os sistemas de governo com o objetivo de verificação quanto ao comportamento de bloqueios políticos nas referidas condições. Por último será analisado o bloqueio institucional específico via omissão regulatória do Legislativo, delimitação do tema principal da presente tese. Neste item serão apresentadas as incursões da literatura norte americana sobre o tema, características da omissão do Legislativo, consequências relativas aos direitos fundamentais e a questão da judicialização decorrente.

Em relação ao **Capítulo 3** se trará a contribuição da Ciência Política moderna considerada por Ferreira Filho “um posicionamento mais sofisticado<sup>17</sup>” se comparado a ideia de Poliarquia de Dahl, mas utilizando-se este Autor como ponto de partida. Será introduzida a ideia da “Escola da Qualidade Democrática” descrevendo-se as oito dimensões para este fim consideradas: participação, competição, liberdade, igualdade, Estado de Direito, *accountability* vertical e horizontal e *responsiveness*. Adicionalmente serão apresentadas algumas variáveis de análise da qualidade democrática no Brasil

O **Capítulo 4** tem por objetivo aproximar o tema do bloqueio institucional do sistema político via omissão regulatória do Legislativo com as premissas da “Escola de Qualidade Democrática”, procurando-se examinar em qual medida e de que forma os bloqueios impactam a qualidade da democracia. A primeira casuística relaciona-se a um estudo sobre bloqueio institucional no âmbito da arena legislativa envolvendo Executivo e Legislativo; a segundo trata-se de uma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que promoveu o desbloqueio de situação relacionada a direitos fundamentais decorrente de omissão legislativa

---

<sup>16</sup> ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane. Verbete: Constitucionalismo. In: *Dicionário de Cultura Jurídica*. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2012. p.294.

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.50.

envolvendo Judiciário e Legislativo; e por fim, a terceira, também uma jurisprudência que teria bloqueado o Legislativo na medida em que criou um determinado tipo penal.

Em síntese, decorre dos objetivos apresentados, consistir o **núcleo central da tese** em pesquisas e análises, do tema central “Bloqueio Institucional do Sistema Político”, utilizando-se o referencial metodológico da “Escola da Qualidade Democrática” com a ideia de apresentar-se alguma contribuição ao tema, especialmente no que se refere a democracia, verificando-se em que medida estes bloqueios agravam ou atenuam a denominada “erosão democrática<sup>18</sup>” ou “crise da democracia” (normalmente já agravados por elementos poluidores externos ao sistema institucional político democrático<sup>19</sup>).

Com relação ao **referencial teórico**, o trabalho será desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica de autores nacionais e internacionais, periódicos e revistas da área jurídica e política, com referenciais teóricos jurídicos nucleares elaborados a partir das ideias e estudos sobre **Direito Constitucional e Democracia, predominantemente do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, pertencente a linha de estudos do Constitucionalismo Clássico, Democracia e Direito Eleitoral.

Considerando a área da **Ciência Política** será adotado o referencial teórico do cientista político **Robert Dahl** e predominantemente dos pesquisadores e Autores (também da mesma linha) **Larry Diamond, Leonardo Morlino, Dietrich Ruechemeyer, Guillermo O’Donnell, David Beethan, Marc Plattner, Bingham Powell Jr.**<sup>20</sup>.

A metodologia científica adotada é o método hipotético-dedutivo utilizando-se as técnicas da pesquisa bibliográfica, documental, normativa, jurisprudencial e empírica a partir, por exemplo, da seleção de princípios, leis, regulamentos, jurisprudências do STF que contemplam casos concreto, recortes de fatos das agências internacionais que medem a democracia (latinobarometro, IDEA, *Freedom House*).

---

<sup>18</sup> MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p.7-13.

<sup>19</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia, eleições e *fake news*. In: FABRI, Andréá; CHIARELLO, Felipe; NASCIMENTO, Eduardo (Orgs.) *Compliance and Technology Law*. Patrocínio, MG: Composer, 2020. p.275-277.

<sup>20</sup> Os Cientistas Políticos nominados foram participantes na Conferência sobre **Qualidade da Democracia** realizada nos dias 10 e 11 de outubro do ano de 2003 no âmbito do Centro de Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito da Universidade de Stanford. A totalidade de seus trabalhos estão publicadas no *Journal of Democracy*, nº 15, Vol. 04, Out 2004 e serão devidamente referenciadas quando do tratamento das temáticas correlatas.

## 1. CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E CRISE

O presente capítulo tem, por objetivo, apresentar os aspectos históricos do constitucionalismo nas épocas antiga, medieval e moderna, culminando na institucionalização da democracia, enfatizando a abordagem relativa à separação de poderes e a problemática referente às disfuncionalidades da democracia no atual século XXI, impactantes quanto à questão da qualidade democrática.

Será realizada breve síntese histórica do constitucionalismo na ordem de uma “concepção liberal de direito público, segundo o qual os poderes públicos devem ser essencialmente limitados, para que sejam garantidas as principais liberdades do indivíduo”<sup>21</sup>, culminando na institucionalização da democracia permeada pelo princípio da separação de poderes.

Realizados os devidos esclarecimentos iniciais sobre a temática principal desse capítulo, segue-se para a temática sobre constitucionalismo, a institucionalização da democracia, a fórmula política de atribuição de poder e, por fim, a análise sobre o desprestígio da democracia neste século XXI, apresentados com o objetivo de situar, doutrinariamente, os bloqueios institucionais do sistema político e os possíveis impactos da qualificação democrática.

### 1.1 O Constitucionalismo e a Democracia

O Estado de Direito é elemento essencial para o constitucionalismo, consagrado a partir do Direito Positivo, sendo considerado, conforme se verificará adiante, o eixo estrutural dentre as oito dimensões que qualificam a democracia.

O poder político (poder da *polis*) pertencente ao Estado é institucionalizado, e, sobre este tema, tratar-se-á, em breves linhas, a respeito do fenômeno “poder” para, em seguida, adentrar-se no histórico que leva a tal condição, ou seja, ao histórico do constitucionalismo que remete à fórmula clássica de separação dos poderes.

O poder, na condição de fenômeno<sup>22</sup>, é estudado por diversas áreas das Humanidades, em especial o Direito Político (insertando a temática no âmbito dos elementos do Estado e na condição de ponto essencial de governança para o bem comum); a Sociologia Política

---

<sup>21</sup> ALLAND, Denis & RIALS, Stéphane. Verbete: Constitucionalismo. In: *Dicionário de Cultura Jurídica*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p.294.

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *O Poder e seu Controle*. R. Inf. Legisl., Brasília, v. 21, n. 84, 1984. p.70.

(realizando a decomposição dos poderes nas relações interindividuais e concluindo que a vida em sociedade torna os homens sujeitos ativos e passivos do poder); e a Ciência Política, que possui, como sinônimo, a expressão “Ciência do Poder<sup>23</sup>” (estudando as diversas formas de manifestação do poder na Sociedade).

O fenômeno “poder”, que nos interessa para a questão colocada em evidência, está mais diretamente relacionado ao poder de Estado.

Não se pode deixar de considerar a fundamental compreensão de que as instituições são compostas por indivíduos e que são estes, a partir do elemento “vontade”, os que terão a capacidade de alteração do mundo exterior ou “a capacidade de produzir efeitos externos, seja sobre coisas, seja sobre homens”<sup>24</sup>.

O poder em ação produz efeitos, mas o poder em potencial fica sobrestado até o momento em que, a partir de sua vontade própria, os indivíduos se arvoreem no impulso de agir. Neste ponto, uma diferença há de ser apresentada entre o poder físico e o poder moral – que admite o poder suposto, ou seja, muitas vezes a conduta de pessoas pode advir de um indivíduo que detenha uma suposta autoridade.

Os poderes entre os homens apresentam-se nessa esfera e podem ser considerados quanto às relações interindividuais, entregrupos e na sociedade global, na qual já tem início sua institucionalização, desdobrando-se para o poder estatal atual na sociedade contemporânea e surgindo a necessidade de seu controle<sup>25</sup>.

Realizado, em apertadas linhas, o esclarecimento sobre o poder em sentido geral, e com o objetivo de ampliar o entendimento sobre os bloqueios do sistema político, a relação do tema com o constitucionalismo e o princípio da separação de poderes auxiliará no desenvolvimento das ideias propostas.

Pretende-se introduzir a explanação da teoria de separação de poderes à luz de Montesquieu e de sua clássica obra – O Espírito das Leis–, demonstrando sua conexão com o constitucionalismo e as previsões realizadas sobre os bloqueios.

Montesquieu, ao apregoar a tripartição de poderes, justifica-a sob o argumento de que o poder necessita controlar o poder sob pena de violação da liberdade política do cidadão que seria, segundo suas próprias palavras, a “tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança e para que se tenha essa liberdade é preciso que o governo

---

<sup>23</sup> DUVERGER, Maurice. *Méthodes de la Science Politique*. Paris: P.U.F., 1959. p.13.

<sup>24</sup> FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *O Poder e seu Controle*. R. Inf. Legis., Brasília, v. 21, n. 84, 1984. p.70.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p.69.

seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão<sup>26</sup>”.

E, prosseguindo com o raciocínio, aponta que referida liberdade estaria perdida se uma única estrutura ou conjunto de específicas pessoas realizassem as três funções, conjuntamente, pois poderia “arrasar o Estado com suas vontades gerais e [...] destruir cada cidadão com suas vontades particulares”<sup>27</sup>.

Ferreira Filho<sup>28</sup> esclarece que a separação de poderes é a essência do Constitucionalismo, considerando ter sido a ideia de Montesquieu acoplada à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (art.16), ao expressar a ideia de que a Constituição, para assim ser considerada, necessita ter garantias de direitos e separação de poderes.

Conforme McIlwain<sup>29</sup>, o Constitucionalismo, muito além de vincar, no período moderno, as Constituições escritas, buscou a tarefa de limitação do poder.

A partir do século XVIII, o movimento se expande trazendo, em essência, a ideia e a importância das Constituições limitadoras e delimitadoras do poder, tratando de tutelar primeiramente a liberdade e posteriormente, em acréscimo, os direitos fundamentais<sup>30</sup>.

Neste período observa-se que, em adição ao princípio da separação de poderes, ocorre o movimento do estabelecimento e formação dos Estados, ainda que absolutistas, em sua fase inicial. Esta importante fase, que se tornou referência para os estudiosos da área, buscou, em certas injunções, inspiração nos antigos.

O Estado de Direito, por exemplo, encontra ideias preliminares em Aristóteles, para quem a lei representaria um aporte racional essencial no futuro Constitucionalismo moderno.

O *rule of law* inglês ou a contraposição entre um direito comum para todos frente ao arbítrio de alguns, antecedendo a institucionalização do Estado de Direito, já contemplava os importantes princípios da legalidade, igualdade e justicialidade.

Os remédios institucionais aparecem nos antigos *writs*<sup>31</sup> e, por fim, os aclamados direitos e garantias fundamentais encontram na fonte antiga o direito natural que experimentou diferentes visões<sup>32</sup>, a depender do período histórico.

Três visões concernentes ao direito natural são descritas por este autor<sup>33</sup>: no  **mundo**

---

<sup>26</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondant. *O Espírito das Leis*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.168.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.169.

<sup>28</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder e seu Controle*. R. Inf. Legisl., Brasília, v. 21, n. 84, 1984. p.72.

<sup>29</sup> McILWAIN, Charles Howard. *Constitutionalism: ancient and modern*. Indianapolis: Liberty Fund, 2008. p.19.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.20.

<sup>31</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.9.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.11.

**antigo**, a partir de Aristóteles, para quem o direito natural estaria ligado a uma lei universal decorrente da própria natureza humana; no **mundo medieval** a partir da Suma Teológica de Tomás de Aquino, Questão XCI, que, em síntese, dispõe ser o homem “[...] regido de um modo longínquo mas supremo, pela lei eterna; de uma maneira próxima e imediata, em razão de sua natureza, pela lei natural; como membro da sociedade política, pela lei humana; e como membro da sociedade sobrenatural pela lei (positiva) divina”; no **mundo moderno**, a partir de Grócio, o direito natural encontra fundamento na própria razão do Homem, consubstanciando-se em princípios e direitos subjetivos.

E, ainda, considerando a influência dos antigos em relação aos direitos suprapositivos, ideário do Constitucionalismo moderno, tem-se Hobbes, Locke e Rousseau, que consideram ser a liberdade do homem, parte intrínseca de sua própria natureza, havendo a necessidade de assegurá-la em pactos sociais.

Retornando aos antigos, a ideia de uma organização política ou da descrição sobre a constituição das Cidades-Estados da antiga Grécia demonstra a forma como o poder político atrelava-se ao governo, especialmente após o período de implantação inicial da democracia direta por Sólon e Clístenes<sup>34</sup>.

A democracia direta de Atenas, ao tempo de Péricles, promovia a liberdade dos cidadãos atenienses, uma vez que estes próprios estavam incumbidos de fazer as leis que iriam por si mesmos cumprir.

Estas leis eram votadas no “Conselho dos 500” ou Boulè (assembleias onde participavam em torno de 50 integrantes para cada comunidade<sup>35</sup>), com temáticas que eram votadas a partir do ato de se levantar as mãos, e onde os cargos públicos da época eram eleitos por sorteio com o objetivo de manutenção da igualdade de oportunidade para os cidadãos.

Aristóteles, ao sistematizar e analisar as formas dos regimes de governo pertinentes às constituições gregas, apresenta a clássica divisão entre os regimes puros e os regimes correspondentes corrompidos.

Assim, para a Monarquia (governo de um), encontra-se a correspondente tirania; para a Aristocracia (governo de alguns), o contraponto seria a Oligarquia; e, ao fim, a Politeia (correspondente a democracia) encontra a demagogia como seu oposto (mas que também era

---

<sup>34</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Constitucionalismo e Conceito de Constituição. *In: RDP, Brasília*, v. 18, n. 98, 2021. p.679.

<sup>35</sup> MOSSÉ, Claude. Verbete: Democracia. *In: Dicionário de Civilização Grega*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998. p.87-90.

chamada de democracia pelo Filósofo em questão)<sup>36</sup>.

O ponto interessante desta questão é esclarecido por Amaral Júnior<sup>37</sup>, visto que, na Politeia, ocorria a identificação das similitudes em torno das quais se fazia a união dos cidadãos e, a partir dessa premissa, governava-se para o bem comum.

Em oposição a essa condição, na demagogia os governantes competiam para realizar os interesses de cunho particular, especialmente a partir da atuação dos sofistas, situação que esclarece as ideias de diferenciação que realiza Rousseau, séculos a frente, sobre vontade geral e vontade de todos.

Esclarece ainda, tecendo considerações sobre visão de Bovero<sup>38</sup>, de que Aristóteles optava pelo ponto de vista de uma Politeia por nessa encontrar um sistema misto de aspectos positivos e negativos, uma vez que as formas “puras” poderiam degenerar com maior facilidade.

Ainda nessa linha, associa com as lições do capítulo XI de Montesquieu, para o qual os governos mistos da antiga Grécia e de Roma representavam o ponto principal dos governos moderados.

Na Roma antiga, a denominada República era também uma espécie de governo misto, composto pelo Consulado, Senado e Comícios da Plebe, correspondendo respectivamente à monarquia, aristocracia e democracia e esta ideia aparecerá em Políbio<sup>39</sup>.

A partir das considerações apresentadas, verifica-se, no mundo antigo, uma certa divisão de poder com o objetivo de evitar o seu abuso, considerando-se a variedade de “magistraturas especializadas e autônomas da Atenas democrática e da Roma republicana<sup>40</sup>”, e, em especial, com o objetivo de bloquear ações abusivas contrárias ao interesse coletivo porque era prevista a possibilidade de que um magistrado poderia bloquear a ação de outrem.

Dois institutos, encontrados em Roma, demonstram a referida ocorrência. Trata-se o primeiro do *intercessio*<sup>41</sup>, uma medida possível a ser utilizada entre os dois cônsules da República, podendo cada um deles bloquear o outro em casos de abusos de poder. Este tipo de bloqueio, efetivamente, paralisava a medida adotada por aquele que cometia o abuso<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p.26.

<sup>37</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Constitucionalismo e Conceito de Constituição. In: *RDP, Brasília*, v. 18, n. 98, 2021. p.680.

<sup>38</sup> BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

<sup>39</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. cit.* p.681.

<sup>40</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.12.

<sup>41</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Romano*. 28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.30.

<sup>42</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.13.

A segunda medida relacionava-se à defesa da plebe a partir da instituição dos tribunos do povo, que não eram técnicos e não possuíam poderes coercitivos, entretanto, mantinham, em seu escopo de funções, a possibilidade de bloquear<sup>43</sup> outros magistrados e tribunos (*prohibitio*)<sup>44</sup>, blindados com a inviolabilidade de suas competências.

As raízes do Constitucionalismo antigo estariam, portanto, na democracia grega e na república romana, e a limitação de poderes era prevista com bloqueios determinados previamente, em especial na República Romana.

Com relação ao período medieval feudal<sup>45</sup>, dois importantes atos serão destacados para o histórico do constitucionalismo: a outorga da Magna Carta em 1215 pelo Rei João sem Terra aos seus barões, firmando importantes princípios para o direito inglês, em especial a limitação de poderes para a tributação de seus cidadãos; e em 1265 a convocação, por parte de Simon de Montfort, à revelia do rei, de dois cavaleiros e dois representantes de condados e cidades, respectivamente, dando origem à Câmara dos Comuns, anos depois, consolidando-se a situação de reuniões de vários representantes e originando-se o Parlamento Inglês da forma como atualmente é conhecido, composto com as Câmaras dos Lordes e dos Comuns.

Ao final da Idade Média, aparece com maior proeminência a ideia de Estado soberano e o absolutismo, apesar das raízes antigas do Constitucionalismo, que, ao seu tempo e modo, buscaram afastar a ideia e a prática de Estados (reis) absolutistas. Em razão dessa situação, irão eclodir as revoluções liberais.

E o constitucionalismo moderno relaciona-se, historicamente, com a tríade destas revoluções que ocorreram no final do século XVII e ao longo do século XVIII<sup>46</sup>: a revolução gloriosa em âmbito interno inglês, demarcando a soberania do Parlamento; a revolução americana, marcada pela independência das 13 colônias inglesas; e a revolução francesa, trazendo, em especial, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Quanto ao tema de interesse na presente pesquisa, verte-se o foco principal para o artigo 16 da Declaração, ao prenunciar o fato de que uma sociedade não garantidora dos direitos de seu povo e não limitadora do poder do Estado não teria uma Constituição. Desta ideia, decorrem limites no âmbito externo e interno ao Estado quando se considera existir direitos fundamentais anteriores e superiores aos direitos internos de um Estado, caso dos direitos dos seres humanos

---

<sup>43</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.4.

<sup>44</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Romano*. 28º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.31.

<sup>45</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Constitucionalismo e Conceito de Constituição. *In: RDP, Brasília*, v. 18, n. 98, 2021. p.681.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.681.

e também de limitação de poder intrínseco ao arranjo institucional do próprio Estado.

O ponto alto neste momento histórico está relacionado com a descoberta social da elaboração das leis, independentemente de seus soberanos, mas antes, marcado pelo desenvolvimento e fortalecimento de um Parlamento. Ocorre o despertar e a “tomada de um novo poder, o de fazer leis”<sup>47</sup>.

O constitucionalismo adota a democracia na qualidade de princípio de atribuição de poder, sendo vasta a interação sinérgica do binômio Constitucionalismo-Democracia<sup>48</sup>. Entretanto, nem sempre estas duas ideias estiveram conectadas.

Preliminarmente, a democracia não era o objetivo do Constitucionalismo, pois, quando do nascimento deste movimento, vigorava na sociedade setecentista o regime representativo e um vasto número de monarquias absolutistas.

A democracia aparece, neste contexto, na condição de um arranjo com o objetivo de que as decisões coletivas pudessem ser tomadas a partir de participação popular, sendo, nesta situação, o povo como o detentor do poder no governo.

Esta ideia retrata o legado ideológico da democracia dos antigos, em especial dos gregos, o qual Rousseau irá defender em seu Contrato Social<sup>49</sup>.

Sièyes mantinha posicionamento contrário a essa ideia, pois proclamava o entendimento de que o poder, sendo atribuído ao povo, levaria a uma oclocracia ou ao governo da plebe, ideia diversa da concepção de democracia<sup>50</sup>.

Ademais, no século das luzes, havia uma preferência pela República filiada à ideia de um governo exercido a partir de representantes do povo, que deveriam governar na condição de estadistas e não, meramente, desempenhar o papel mediato a que lhes era incumbido por suas comunidades.

Ainda não havia ocorrido a identificação de um governo representativo com a democracia e as desigualdades marcavam a participação política mais ampla, no que dizia respeito às pessoas que possuíam direito de voto e aos indivíduos que poderiam ser votados. Esta situação aparecia em contraposição à Declaração de Direitos do Homem<sup>51</sup>, que preconizava a liberdade e a igualdade em direitos para todos.

---

<sup>47</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Constitucionalismo e Conceito de Constituição. In: *RDP, Brasília*, v. 18, n. 98, 2021. p.682.

<sup>48</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.41.

<sup>49</sup> Apesar da defesa enfática da democracia direta, Rousseau concluiu em seu *Contrato Social* que este tipo democrático somente poderia aparecer em “comunidade de deuses”.

<sup>50</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.43.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.44.

A identificação do governo representativo contempla a democracia moderna (indireta) em oposição à democracia dos antigos (direta).

Nesse contexto, o povo se governa indiretamente, portanto, encontra forte crítica especialmente a partir de Rousseau, paladino da democracia direta e contrário à delegação da soberania e da vontade.

A ideia da aproximação entre governo representativo e democracia reforçava a ideia sobre a dificuldade do aprimoramento desta última, uma vez que a consistência democrática era considerada fraca e comparada a uma oligarquia eletiva<sup>52</sup>.

A partir do século XX, com o objetivo vertido para a solução das críticas sobre a representatividade e os problemas apresentados, Kelsen<sup>53</sup> irá analisar o conceito de democracia, ao seu tempo, ainda sob os impactos recentes do pós-Primeira Guerra Mundial, expondo que a democracia nos séculos XIX e XX era o tema em pauta que acendia “universalmente os espíritos”, mas que o seu significado, efetivamente, era obnubilado devido ao emprego corriqueiro do tema<sup>54</sup>”.

Lagerspetz, por exemplo, reconhece que Kelsen, ao propor a democracia procedimental, organizou uma considerável fórmula jurídica para a democracia. Considerando a seminal análise que realiza, propõe uma engrenagem democrática institucional que continua em uso até a presente data: a fórmula política da democracia a partir da existência de partidos políticos e com relação à qual iremos nos deter com um pouco mais de linhas, a fim de esclarecer melhor as ideias que se conectam nesse sistema<sup>55</sup>.

Ainda sobre o conceito de democracia, alerta, para o fato da cisão que havia ocorrido com pessoas participantes desse movimento, gerando a formação de dois grupos distintos: um com a linha de pensamento socialista, conjuntamente com os princípios da democracia instados até aquele momento, e o outro, defendendo o que chama de autocracia ou ditadura do proletariado, composta pelos neocomunistas liderados pelo movimento bolchevique russo e que viria gerar, conseqüentemente, as reações burguesas que culminaram no fascismo italiano<sup>56</sup>.

O resultado seria terrível, tendo em vista o problema da democracia frente à ditadura partidária – de esquerda e de direita –, assim como, numa certa época, apresentava-se frente à

---

<sup>52</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.48.

<sup>53</sup> Kelsen escreve a importante obra *Essência e Valor da Democracia*, publicada em sua primeira versão no ano de 1920 e posteriormente textos adicionais, especialmente, *O Problema do Parlamentarismo*, publicado em 1925, todos compilados na seguinte obra: KELSEN, Hans. *A democracia*. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

<sup>54</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.25.

<sup>55</sup> Ferreira Filho irá catalogar esse tipo democrático com o título de “democracia pelos partidos”.

<sup>56</sup> KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p.26.

autocracia monárquica<sup>57</sup>.

Esta divisão, após a Primeira Grande Guerra, também é marcante na Alemanha, causando a separação, naquela sociedade, entre nacionalistas e comunistas, desaguando na foz das violências e temeridades que, mais adiante, não dormentes ou esquecidas, dará origem à Segunda Grande Guerra.

E esta situação ocorre em paralelo com a Constituição de Weimar, conhecida e reconhecida na condição de instrumento garantidor de direitos básicos do cidadão, contendo o sufrágio universal e alçada à condição de um instrumento forte sob a ótica democrática e liberal<sup>58</sup>.

A partir desse sintético cenário histórico, descrito para melhor entendimento da engrenagem proposta, Kelsen analisa a democracia na condição de um procedimento ou uma fórmula decorrente do sistema jurídico estatuído a partir do Estado, apontando o antagonismo existente entre a aparente ordem social e a liberdade individual.

Em primeiro plano, analisa a questão íntima do cidadão que procura reagir, instintivamente, contra qualquer forma de coerção que possa lhe ser imposta, ou, em suas próprias palavras, “o protesto contra o tormento da heteronomia”, e, em um segundo aspecto, analisa a ideia da igualdade, pois, uma vez sendo todos iguais, “pode-se deduzir que ninguém deve mandar em ninguém<sup>59</sup>”.

Entretanto, apesar da aparência antagônica entre os elementos liberdade e igualdade, Kelsen os reúne para justamente caracterizar a democracia, pois, para que haja a igualdade entre os cidadãos “deve haver um regulamento obrigatório das relações dos homens entre si, deve haver um poder<sup>60</sup>”, partindo o indivíduo do “instinto originário de liberdade, no caminho que leva a consciência humana do estado de natureza ao estado de ordem social<sup>61</sup>”.

Em síntese, o autor conceitua a democracia de forma pragmática, na condição de um procedimento que tem, por pressuposto, a liberdade condicionada ao poder estatal da sociedade, porém, garantindo formalmente a igualdade aos cidadãos.

A partir das premissas apresentadas na introdução, Kelsen escreve uma teoria da democracia fundada em uma filosofia relativista, abordando questões políticas essenciais ao desenvolvimento do tema, a exemplo dos postulados da liberdade e da igualdade relacionados

---

<sup>57</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.26.

<sup>58</sup> OSBORNE, Roger. *Do povo para o povo: uma nova história da democracia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p.278.

<sup>59</sup> KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p.27.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.28.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.29.

à ideia de soberania nacional; o esclarecimento sobre regimes autocráticos e democráticos; a questão das maiorias e minorias relacionadas à ideia do compromisso político responsável; a defesa dos Paramentos; a representação política por partidos políticos; e a jurisdição constitucional<sup>62</sup>.

O sistema democrático de Kelsen funciona ao considerar que a liberdade é concedida ao homem em sociedade quando a ele é fornecida a condição de participar da formação da vontade do Estado, por meio do voto.

Desse modo, para Kelsen, a liberdade do homem se concretiza quando este indivíduo recebeu o direito político de votar. Estando todos livres, elegem os representantes que irão propor as medidas legislativas que representam a vontade estatal, unindo-se os dois princípios que sustentam o tema democrático, ou seja, a liberdade e a igualdade.

Este raciocínio liga-se à ideia de que, sendo todos iguais (em tese), os indivíduos devem estar submetidos à vontade geral, anuindo aos comandos dessa mesma vontade, ao qual o homem contribuiu. Portanto, para Kelsen, a síntese do binômio liberdade-igualdade caracterizará a democracia<sup>63</sup>.

Decorre dessa ideia a questão de a liberdade estar presente e intrinsecamente relacionada à ideia de maioria. O ideal é que uma maioria possa estar representada no Parlamento e que este contingente represente a minoria, a qual, em tese, anui ao arranjo institucional procedimental que resguarda o binômio liberdade-igualdade.

Entretanto, Kelsen não se apresenta indiferente à questão das minorias, que, no jogo político, por não vislumbrar o atendimento de suas vontades políticas, poderiam desafinar o arranjo institucional.

E muito mais do que isso, a importância da contraposição de ideias é medida marcada pelo seu relativismo, opondo-se às ideias absolutas. Assim, para assegurar o direito das minorias, Kelsen relaciona o tema da liberdade das minorias à concepção da defesa dos direitos e liberdades fundamentais que deverão ser examinados por uma Jurisdição Constitucional<sup>64</sup>.

Relembra Ferreira Filho que a ideia sobre este tema, nessa fase histórica do século passado, seria a de que a Constituição pudesse ser resguardada pela ordem política (tendo Schmidt como seu defensor), mas é Kelsen quem, efetivamente, irá contribuir para desenvolver uma proteção jurisdicional da supremacia da Constituição<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p.27.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p.27.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p.28.

<sup>65</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O constitucionalismo e o paradoxo da Justiça Constitucional. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.110.

Ao apresentar a obra de Schmitt, Mendes sintetiza ser a ideia daquele Autor (o) de questionamento quanto ao Judiciário ser o guardião da Constituição, pois, conforme seu entendimento, apenas ao Presidente do *Reich* deveria ser remetida essa função<sup>66</sup>.

Mas a Constituição da Áustria de 1920 acabou por servir de exemplo à formação do modelo europeu de controle abstrato de constitucionalidade, pois:

Nesta, institui-se uma Alta Corte Constitucional, incumbida de verificar, a pedido do governo federal, a constitucionalidade das leis estaduais, e a pedido do governo estadual, a de leis federais. Sem dúvida, a intenção principal era então a de salvaguardar a repartição de competências, mas por meio de um controle abstrato de constitucionalidade – no que está o aspecto inovador. Mais, por um controle exercido por Tribunal à parte do Judiciário. Esta nisto, como todos reconhecem, a matriz do chamado modelo europeu de controle de constitucionalidade, cuja teorização este mestre antecipou.<sup>67</sup>

Desse modo, a democracia de Kelsen é arquitetada e realizada no âmbito do Parlamento, fundamentalmente por meio de partidos políticos com sufrágio universal e com controle de constitucionalidade realizado por uma Justiça Constitucional independente.

A engrenagem democrática pensada por Kelsen e denominada “parlamentarismo”<sup>68</sup> seria a única forma de concepção de democracia, e, por lhe ser de impactante importância, seu posicionamento era de que a democracia somente poderia se perpetuar se os parlamentos seguissem bem na trajetória histórica<sup>69</sup>, sendo a regra majoritária vetor essencial para a ideia.

Além disso, o princípio da maioria não excluiria a minoria vencida, mas esta última, a partir dos pactos e acordos sociais a serem realizados no parlamento, teriam a possibilidade da ampla oposição com ideias pluralistas<sup>70</sup> dos debates parlamentares, resultando em pactos e acordos sociais decorrentes da dialética política.

O Parlamento é vital na concepção democrática de Kelsen, correspondendo a uma ágora de debates, por meio de partidos que estabeleçam diretrizes ideológicas passíveis de serem aferidas enquanto certa unicidade de ideologia.

Kelsen defende, para fortalecer o parlamento, em sua época, um certo perfilamento de identidade básico entre os políticos eleitos e suas ações consentâneas aos ideais dos partidos.

---

<sup>66</sup> MENDES, Gilmar. Apresentação. In: SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007. p. ix-xv.

<sup>67</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.110.

<sup>68</sup> O Parlamentarismo de Kelsen não se refere aos sistemas contrapostos de governos presidencialistas ou parlamentaristas, mas sim ao parlamento enquanto ágora de debates e compromissos políticos “identificados como cenários a albergar os representantes do povo”. Vide: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004. p.8.

<sup>69</sup> KELSEN, Hans. O problema do parlamentarismo. In: *A democracia*. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.111-135.

<sup>70</sup> Sobre o tema oposição vide: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição Na Política: proposta para uma rearquitetura democrática*. São Paulo: Angelotti, 1995.

Nesse escaninho, deve-se esclarecer que, para Kelsen, o mandato recebido pelos políticos eleitos não está relacionado ao mandato imperativo contemplado na Idade Média<sup>71</sup>, no sentido de que o mandatário político apenas viesse obedecer aos termos que estivessem descritos em seu instrumento de mandato.

Em sua concepção, deveria ocorrer a identificação, por parte do eleitor, de grandes linhas e respostas para questões macropolíticas que deveriam ser mediadas pelos partidos políticos, estabelecendo-se a ideia mestra do partido e o eleitor, ideia relacionada muito mais com a fidelidade partidária das diretrizes do partido e orientações concretas de votação dele.

Realizadas estas duas observações, retorna-se ao papel do parlamento tratando-se sobre a relação da maioria com a minoria, tema a encontrar estreita conexão com o relativismo filosófico que adota e que irá fundamentar e legitimar a sua ideia de participação plural dos indivíduos, por meio das engrenagens da democracia procedimental.

Na teoria política de democracia de Kelsen, a decisão política provém da vontade coletiva, que, por sua ordem, geram as normas, com as quais o cidadão se compatibiliza e obedece.

Com a lente vertida para a norma jurídica, Kelsen contrapõe-se à ideia do absoluto político (e, também, na mesma direção, ao direito natural metafísico) e desvincula da ideia democrática qualquer tipo de valor.

Considerando esses termos, o Direito constitui-se em um sistema normativo, representando, as normas, um “dever-ser”, e a existência de uma norma fundamental de validade última que encerra a esse mesmo sistema.

O mais importante é a validade ou invalidade da norma e não qualquer tipo de análise axiológica destas. Nessa direção, segue a ideia de democracia para este Autor<sup>72</sup>, não atribuindo um *status* a um determinado valor e, portanto, não os absolutizando, o que poderia dar ensejo ao modelo autocrático de governo em oposição frontal ao governo democrático.

Ao partir para a defesa de um sistema democrático, Kelsen defende o relativismo filosófico e político construindo um arranjo democrático entre a maioria e a minoria, buscando lastro no racionalismo e no empirismo.

Este relativismo é ilustrado no exemplo que Kelsen fornece sobre o julgamento de Jesus de Nazaré, pois Pilatos, representante de Roma, não sabendo qual a melhor atitude a tomar no

---

<sup>71</sup> Sobre o mandato imperativo vide: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p.9-23.

<sup>72</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello Amaral. *Do Positivismo Jurídico à Democracia em Kelsen*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v.17, 1999. p.133-143.

sentido de preservar ou não a vida de Jesus (o Sinédrio não tinha interesse em mantê-lo vivo), concede ao povo a decisão sobre o futuro de Jesus<sup>73</sup>, demonstrando (para Kelsen) uma postura democrática sem qualquer tipo de julgamento de valor quanto a controversa personagem do drama cristão<sup>74</sup>.

Portanto, do ponto de vista filosófico e político relativista, o conceito Kelseniano de democracia, ao se relacionar com condições realistas em oposição ao ideal, leva em consideração a experiência e os fatores sociais, além de trazer a ideia de que o procedimento democrático é construído com verdades relativas lastreadas a partir da diversidade de valores das pessoas que participam dessas construções<sup>75</sup>.

Concluindo, Kelsen considera a ideia da participação heterogênea do indivíduo, dando espaço ao pluralismo político. Defende os **parlamentos** e os partidos políticos como intermediários necessários para a consecução desses objetivos. Privilegia a liberdade individual de participação por meio dos órgãos apontados, pontuando ser o valor da igualdade, condição subsequente e formal, contextualizando-a no sentido de sua necessidade para a outorga de direitos políticos que permitam a participação de todos no procedimento democrático.

Esta ideia fundada nos valores de liberdade, considerada não do ponto de vista individual, mas, sim, na condição de uma autodeterminação social, da igualdade formal, no modelo representativo parlamentar e partidária, são elementos a compor a fórmula democrática para Kelsen, objetivando a formação de um governo social.

Esta fórmula segue um percurso lógico de raciocínio, e, conforme salientado por Pagés, Kelsen, nos capítulos iniciais da obra “Essência e Valor da Democracia”, promove a apresentação de seus postulados e realiza a desconstrução do conceito de liberdade, igualdade e povo, para, dessa forma, chegar à essência do parlamentarismo<sup>76</sup>.

Para Kelsen, o valor da democracia encontra-se no parlamentarismo a ser fundamentado na ideia de que apenas essa condição poderia fazer com que a democracia pudesse funcionar. Rechaça a democracia direta e sustenta que a vontade do Estado necessita ser formada por um

---

<sup>73</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. 2º ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.248-252.

<sup>74</sup> Em sentido contrário a esse entendimento vide: ZAGREBELSKY, Gustavo. *A Crucificação e a Democracia*. São Paulo: Saraiva, 2012. Este Autor trabalha com a construção de três tipos democráticos (dogmático, crítico e cético) desconstruindo este exemplo de Kelsen, especialmente ao sugerir a aplicação do princípio *coincidentia oppositorum* quanto aos interesses individuais do poder temporal de cada parte (Pilatos e Sinédrio). Em seu entendimento o real democrata fora Jesus por preferir o silêncio respeitando compreensões alheias dos participantes do caso.

<sup>75</sup> BARZOTTO, Luis Fernando. Modernidade e democracia: os fundamentos da teoria da democracia de Hans Kelsen. In: *Direito e Justiça: Revista da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*, v. 24. n. 26. 2002. p.89-112.

<sup>76</sup> PAGÉS. Juan Luis Requejo. *De la esencia y valor de la democracia, cien años después*. Revista Española de Derecho Constitucional, n. 118, 2020. p. 309-317.

órgão colegiado com integrantes eleitos pelo povo por meio do sufrágio universal e conforme o princípio da maioria<sup>77</sup>.

Kelsen tratou, preliminarmente, sobre o fato de os Parlamentos serem uma das condições essenciais ao bom desenvolvimento da democracia, quiçá de sua própria existência. Se os parlamentos obtivessem sucesso quanto à resolução de questões sociais, o destino da democracia estaria a salvo.

Os parlamentos, em sua origem, nascem atrelados à ideia de liberdade política. A liberdade, amalgamada ao pacto social, condiciona que a vontade do Estado não será mais a vontade do povo, mas, sim, de um parlamento, composto a partir de representantes eleitos pelo povo.

Tem-se início a ficção da representação que, nas democracias modernas, assinala Kelsen, não está mais vinculada ao mandato imperativo em que os representantes eram condicionados ao que o povo desejava. No momento histórico em que Kelsen escreve, os representantes no Parlamento eram independentes, no sentido de que, após terem sido eleitos, lhes é permitido deliberar conforme a própria consciência.

Em texto mais atual e tratando sobre a questão representativa, Guitián reporta-se à obra clássica de Pitkin<sup>78</sup> apresentando, objetivamente, cinco elementos que possam caracterizar a representação: a-) representação como sinônimo de autorização e responsabilidade sobre atos realizados na conformidade do “mandato”; b-) representação na condição de uma submissão para prestação de contas aos representados; c-) representação descritiva por afinidade de características e qualidades; d-) representação simbólica relacionada a um tipo de liderança afetiva; e-) representação substantiva relacionada à análise substancial dos atos do representado.

Com fundamento na obra de Pitkin, mas não a ela limitada, Guitián<sup>79</sup> perpassa por temas como a natureza intrinsecamente desigual das eleições; o sufrágio universal em contraposição ao elitismo de poucos terem a chance de serem representantes; os pontos de convergência, similitude e determinantes entre governantes e governados.

Ressalta a importância da participação de pessoas de “coletivos desfavorecidos” nos processos de tomada de decisões.

A Autora não advoga a mudança do modelo institucional para a transformação das

---

<sup>77</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.10.

<sup>78</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1967.

<sup>79</sup> GUITIÁN, Helena García. *Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia*. Revista de Estudios Políticos. Madrid: Nueva Época, n. 111, 2001. p.215-225.

coisas, porém, o fato dessas coletividades terem maior espaço para a penetração na classe de representantes. Esta análise significaria, objetivamente, trabalhar a discriminação e opressão histórica; a introdução de novos temas no debate público; e a presença de grupos minoritários na seara representativa.

A presença de representantes no âmbito político, que estivessem relacionados a determinados coletivos para os quais se pretende representar, poderia trazer a possibilidade de mudanças sociais quanto a estas vertentes sociais.

Rodriguez, por sua vez, apresenta, em primeiro plano, breve histórico do princípio da representação, passando a confrontá-lo com o princípio democrático<sup>80</sup>.

Aponta que a teoria clássica de representação, a considerar seu próprio funcionamento e a expansão do sufrágio universal, proporcionou possibilidade para que a vontade do povo (e não da nação por seus representantes), renascesse na condição da democracia semidireta (considerando as legislações advindas do próprio parlamento).

Entretanto, ainda assim permanece a dificuldade de cada homem representar-se por si mesmo. Os instrumentos da democracia participativa e semidireta ainda são dependentes do Parlamento, que, por sua vez, quando tomam decisões, não estão representando a “unidade do povo”. Parece ser essa a equação a ser resolvida para que o princípio da representação pudesse estar mais próximo do povo.

A democracia moderna, portanto, é marcada por arranjos institucionais que, como demonstrados, encontram origens no aspecto formal e fórmula política idealizada por Kelsen.

Dessa forma inicia-se o monopólio eleitoral dos partidos, representação proporcional e segundo Ferreira Filho certa problemática advinda desse contexto porque considera que o programa partidário somente será realizado se o partido obtiver a maioria, pois em caso contrário deverá realizar acordos interpartidários<sup>81</sup>.

A partir do que se apresentou, em breves linhas, sobre o Constitucionalismo e as ideias de Kelsen quanto à questão democrática, atingindo o atual século discute-se com intensidade qual o percurso das instituições que foram sendo criadas e aperfeiçoadas, especialmente no século XX, e que rumos o Constitucionalismo, pedra fundamental na consolidação do regime democrático no século mencionado, tomaria para, em tempos presentes, continuar alicerçando a democracia. Nas palavras de Amaral Júnior:

---

<sup>80</sup> RODRÍGUEZ, Ricardo L. Chueca. *Sobre la irreductible dificultad de la representación política*. Revista Española de Derecho Constitucional, v. 7, n. 21, 1987. p. 177-197.

<sup>81</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p.9-23.

O constitucionalismo tem raízes profundas. Repousa em muito antiga tradição que segue evoluindo. Por isso mesmo, tão ou mais importante do que cogitar acerca de um “novo” constitucionalismo é persistir no aprimoramento das **práticas de limitação do poder**, seja no que se refere à organização dos Poderes, seja no que se refere à promoção dos Direitos Fundamentais. Variados processos históricos ao longo do tempo “redefinem de modo continuado o significado da democracia”. **Mormente nos momentos de crise, o essencial é ter atitude persistente e resiliente em favor do regime democrático de governo, bem assim avançar na qualidade da democracia – fazendo-a sempre mais responsiva àquilo que dela espera a comunidade**—para eliminar quaisquer riscos de perda de fé nas instituições democráticas.<sup>82</sup> (grifos nossos)

Alguns pontos necessitam ser esclarecidos, uma vez que a fórmula democrática se traduz na ideia de que a decisão política, que deve ter, por princípio, os destinatários do poder, conforme célebre definição de Lincoln – “governo do povo, pelo povo e para o povo<sup>83</sup>” –, esteja alinhada a vontade da comunidade; timbrada pela competitividade de um pluralismo político; marcada pela incerteza de cada processo eleitoral; mas, por fim, devidamente suportada por instituições políticas estáveis e com credibilidade desta mesma comunidade<sup>84</sup>.

A consequência da fórmula política democrática, suportada pelo Constitucionalismo, está, portanto, relacionada à estabilidade das instituições e ao esforço que as Constituições escritas realizaram, objetivando a limitação do poder político.

## 1.2 A Separação e Organização de Poderes

A ideia de separação de poderes conquista notoriedade a partir da célebre obra de Montesquieu<sup>85</sup>, quando, em especial, descreve o arranjo institucional implementado na Inglaterra no século XVIII, vertendo o objetivo para a profilaxia do absolutismo da época.

A ideia de “o poder frear o poder” está contida no sistema institucional descrito por este autor, em especial no capítulo IV do Livro XI, esclarecendo o Estado contempla três diferentes tipos de poder: o Legislativo; e o Executivo (relacionado ao direito das gentes e ao direito civil portanto desdobrado).

Ao Legislativo atrelou a incumbência de realização, correção e revogação de leis. Ao Executivo, no que diz respeito a “gentes”, estariam envolvidas as funções exercidas por

<sup>82</sup> AMARAL JUNIOR, J. L. M. *Constitucionalismo e Conceito de Constituição*. Direito Público; v. 18, n. 98, 2021, p.719.

<sup>83</sup> *Gettysburg Address* in HOFSTADTER, Richard. *Great issues in american history*. New York: Vintage Books, 1958.

<sup>84</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia x Constitucionalismo: um navio à deriva?* Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, n.1, 2011, ISSN 2236-4544. p.8

<sup>85</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondant. *O Espírito das Leis*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

príncipes ou magistrados de “paz e guerra”, além de outros temas estratégicos do Estado maior, enquanto ao outro segmento, pertencente ao âmbito do próprio Executivo, contemplaria as funções de julgar e punir os conflitos entre os indivíduos.

Montesquieu vertia o desenvolvimento de suas ideias com o objetivo em defender um governo que fosse moderado. Para ele, este seria o governo misto, proclamando uma combinação entre monarquia, aristocracia e democracia com o objetivo de evitar a degeneração institucional. Para a completude dessa ideia, emitiu proposta quanto à neutralização dos poderes.

Aponta Amaral Júnior, especialmente, que o capítulo VI do mesmo Livro XI retrata “o presidencialismo clássico, descrito com base em um ‘instantâneo’ de um dado momento evolutivo das instituições inglesas (primeira metade do século XVIII), que, a rigor, já flertavam com o parlamentarismo”<sup>86</sup>.

A aproximação realizada por Amaral Júnior justifica-se a partir da descrição que Montesquieu realiza, atribuindo ao poder executivo (um dos poderes tripartidos) funções a exemplo de permanecer centralizado em um monarca que deveria executar as coisas públicas e nesse sentido, seria mais eficiente uma pessoa do que muitas; as funções típicas de Chefe de Estado a exemplo de embaixadas, paz, guerra, segurança.

Com relação ao poder de julgar, o autor expõe duas vertentes: a relacionada com as questões internas do Estado, descritas por Montesquieu como o “poder executivo das coisas que dependem do direito civil”<sup>87</sup>, e as questões mais apropriadamente relacionadas ao aspecto internacional.

Outro ponto a ser considerado é a de que a fórmula de Montesquieu, composta pelos três poderes mencionados, leva em consideração a ideia de governo moderado ou mesmo do “governo misto”, como adverte Amaral Filho<sup>88</sup>, estando certas características da **monarquia, aristocracia e democracia perfilados** com o objetivo de evitar o que denominou degeneração institucional, respectivamente Rei (monarquia), Câmara Alta com nobres hereditários (Aristocracia) e Câmara Baixa com representantes eleitos (democracia).

Sobre a neutralização dos poderes, temos, ainda, em Montesquieu, que o Legislativo se limita, reciprocamente, a partir do processo de interação entre as Câmaras Alta e Baixa, sendo possível ambas estarem de acordo ao estatuir certas leis, podendo ocorrer, também, correções

---

<sup>86</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Sobre a organização dos poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O espírito das leis”*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 97, n. 868, 2008. p.2

<sup>87</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p.4.

e até mesmo impedimentos, anulando-se medidas tomadas em separado.

A Câmara Alta, nessa fórmula, exerce a função moderadora que, nas palavras de Amaral Filho, “trata-se, portanto, de um bicameralismo **igual**, em que a câmara alta tem papel moderador, servindo de contrapeso à câmara baixa.<sup>89</sup>”

E, nesta situação, Montesquieu formula que o Executivo é um participante do processo de criação de leis na medida que possui a prerrogativa do veto, no sentido de impedir (e não há outros meios para impedir essa condição) a criação da lei, mesmo que as duas Câmaras estejam de acordo quanto a ela.

Dessa maneira, a fórmula de Montesquieu neutraliza o poder de executar e legislar pela integração de suas funções intrínsecas, enquanto o poder de julgar deve ser neutralizado em si mesmo considerando-se a maneira pela qual se formam os Tribunais e decidem os Juízes.

Essa ideia se concretizaria a partir da formação de júris e jurados, visto que apregoa serem necessários, para os julgamentos, a participação de pessoas do povo com tempo limitado e que possam ser escolhidos ou até refutados por juízes e até pelo próprio acusado. Ainda, estas pessoas deveriam ser sorteadas para compor o colegiado de julgadores (juízes e pessoas do povo).

Outra característica descrita por Montesquieu, relacionada ao processo decisório, seria a de que o poder de julgar estaria limitado pela aplicação da lei, uma vez que “os juízes de uma nação não são [...] mais que a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor”<sup>90</sup>.

E sobre esse tema, considera-se a conclusão de Amaral Júnior:

Na lógica de *O espírito das leis* o poder de julgar encontra limite na própria formulação da lei a aplicar. A sentença do julgador já está na lei. O poder de julgar limita-se a realizá-la em concreto. Montesquieu objetiva, com isso, garantir segurança jurídica, porque, do contrário, “viver-se-ia na sociedade sem saber precisamente os compromissos que nela são assumidos”.<sup>91</sup>

Considerando a engenharia da formulação de Montesquieu, conforme acima apresentada, Amaral Júnior marca o posicionamento deste clássico Autor ao antever e prenunciar a questão dos bloqueios:

Eis, assim, a constituição fundamental do governo de que falamos. O corpo legislativo, sendo composto de duas partes, uma **paralisará** a outra por sua mútua faculdade de impedir. Todas as duas serão **paralisadas** pelo poder executivo, que o

<sup>89</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Sobre a organização dos poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O espírito das leis”*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 97, n. 868, 2008. p.10. O bicameralismo no Brasil é desigual, mas quando há votação para Emenda Constitucional vigora igual fórmula.

<sup>90</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondant. *O Espírito das Leis*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.123.

<sup>91</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. cit.*, p.6.

será, por sua vez, pelo poder legislativo. **Estes três poderes deveriam formar uma pausa ou uma inação.** Mas como pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo (grifo nosso).<sup>92</sup>

Esta colocação de Montesquieu está relacionada com algumas importantes características do modelo vertidas para a “paralisia recíproca decorrente da mútua faculdade de impedir dos três poderes”<sup>93</sup>.

A primeira devido ao fato de que os três poderes mencionados por Montesquieu estejam relacionados com o Executivo (na época o rei) e com as duas Câmaras do Legislativo (representando os nobres e o povo). O poder de julgar não integra esse trinômio, uma vez que que seria intrinsecamente neutro. A segunda, relaciona-se ao fato de que a integração ou comunhão de funções de estatuir e impedir – e não a separação –, é o que neutraliza os poderes efetivamente. E a terceira, diz respeito ao fato da paralisia ou inação não exigir decisão, necessariamente, quanto à questão que não encontrou consenso.

A fórmula de Montesquieu necessita ser enquadrada ao espírito do seu tempo, ou seja, das revoluções liberais que tinham, por objetivo, a prevenção quanto ao governo despótico do absolutismo. Esta condição, se condizente com a época do Estado liberal, é causa de problemas graves frente ao Estado do Bem Estar Social. Mas ainda Amaral Júnior esclarece o tema quanto à utilização da fórmula de Montesquieu em recentes tempos:

Na atualidade, os Estados Unidos exibem esquema institucional que se aproxima da receita de Montesquieu, cuja obra exerceu evidente influência sobre os “pais fundadores” norte-americanos. É expressamente citado no Federalista (nos 9, 43, 47 e 78). No Federalista no 47 é chamado de “oráculo” da organização dos poderes. De toda sorte, as instituições americanas têm diferenças importantes relativamente a Montesquieu<sup>94</sup>.

A divergência principal, apresentada no sistema Norte Americano, encontra-se no fato de que o Judiciário não é um poder neutro, dele emanando a declaração de inconstitucionalidade de determinadas leis. Para Amaral Filho, trata-se de verdadeiro poder de “veto absoluto”, mas que não ataca a essência da fórmula de Montesquieu, ao contrário, ocorre fortalecimento da proposta liberal.

Em território nacional, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, coloca como “poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Mas, por aqui, o movimento das “coisas” se faz diferentemente da fórmula proposta por Montesquieu. A este tema se retornará no Capítulo 2, adiante.

---

<sup>92</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Sobre a organização dos poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O espírito das leis”*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 97, n. 868, 2008. p.12.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p.13.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.15.

### 1.3 O Problema da “Crise Democrática” no Século XXI

Preliminarmente o esclarecimento referente aos sistemas de governo estão relacionados aos arranjos normativos que institucionalizam a forma de governo adotada, adaptando-se às condições do País<sup>95</sup>. As formas de governo estão relacionadas às fórmulas de organização política do poder e estão categorizadas por monarquia, aristocracia e democracia, segundo o método proposto por Aristóteles. Por sua vez, os regimes de governo relacionam-se a uma maneira efetiva de exercício de poder em um determinado Estado<sup>96</sup>. Dentre os regimes, estão catalogados o autoritarismo, o totalitarismo e a democracia<sup>97</sup>, este último objeto de maior atenção neste trabalho.

Ferreira Filho apresenta proposta para o estudo da democracia, apontando para a necessidade do trânsito entre o conceito de democracia ideal e o de democracia possível, esclarecendo que a partir de “diversos tipos de democracia praticadas veio sendo destilado pela doutrina um conceito prático de democracia que é sempre discutido em contraposição aos ideais teóricos de uma democracia perfeita”<sup>98</sup>.

Ao examinar a classificação das democracias, Pontes de Miranda considera ser a divisão entre democracia direta e indireta “a principal classificação das democracias”, acrescida da democracia semidireta. Nesse escaninho, a democracia direta ancora-se no poder exercido pelo povo a partir de decisões em assembleias e a democracia indireta consiste no governo a partir de representação, que pode ser dividido em puro (tradicional) ou a democracia sob a ótica dos partidos<sup>99</sup>.

Quanto à democracia semidireta, por exemplo a vetorizar a Constituição de 1988, Bonavides aloca-a em uma “modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta”, voltando o poder, ainda que parcialmente, ao povo, que poderá não apenas votar, mas, também, legislar<sup>100</sup>.

Enquanto o século XVIII está mais diretamente associado ao desenvolvimento do

<sup>95</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p.141-164.

<sup>96</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Sobre a organização dos poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O espírito das leis”*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 97, n. 868, 2008. p.34.

<sup>97</sup> Desenvolvemos o conceito de democracia, seu percurso histórico e incursões tipológicas em dissertação de mestrado realizada junto à Instituição Presbiteriana Mackenzie-SP, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dra. Monica Herman Salem Caggiano, ora objeto da seguinte publicação: ULMAN, Karla. *Democracia: experimentos no bairro Cognópolis-Foz*. Curitiba: Editora CRV, 2019. p.27-98.

<sup>98</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1976. p.1-5.

<sup>99</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Democracia, liberdade, igualdade: os três Caminhos*. Campinas/SP: Bookseller, 2002. p.215.

<sup>100</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1998. p.274.

governo representativo, o século XX está relacionado à expansão, para um maior número de países, do regime democrático.

O século XXI vem se apresentando como um tempo emblemático quanto à manutenção dos elementos intrínsecos da democracia (liberdades básicas, eleições honestas e justas), conquistas que, por algum tempo, foram possíveis com a fórmula política das democracias liberais<sup>101</sup>.

Trata-se, ainda, de um período de inquietações e tensões trazendo as velhas máximas filosóficas de onde estamos e para onde iremos quanto ao tema democrático. Dimanam estudos atuais na literatura, especialmente das Ciências Políticas e da Sociologia, demonstrando preocupações sobre temas como a expansão do populismo e a influência de elementos poluidores, a exemplo de influências das mídias sociais, a manipulação via internet e o terrorismo do medo, relacionando-as com a “crise democrática<sup>102</sup>”.

A legitimidade da democracia perante grande parte do eleitorado é contestada, entretanto, conforme salienta Ferreira Filho, o descrédito quanto à democracia está muito mais relacionado ao bom ou mal funcionamento da governança<sup>103</sup>.

Os cidadãos apresentam-se descontentes com a condução dos negócios públicos, uma vez que os dirigentes estão voltados mais para os próprios negócios do que as necessidades gerais, e, sob a perspectiva de Ferreira Filho, as preferências voltadas, de forma desequilibrada, para com as minorias causaria certa insatisfação na maioria (o que o próprio Autor admite gerar, por conta desse posicionamento, uma tempestade de polêmicas).

Achen & Bartels<sup>104</sup> escrevem sobre a ideia de que a crise da democracia estaria relacionada muito mais com problemas envolvendo a governança, com a qual o povo se encontra decepcionado, do que necessariamente com o regime democrático em si. Advém de referida fonte, aliás, o posicionamento de Ferreira Filho.

Dois questionamentos são sugeridos por Ferreira Filho no sentido de se analisar por que os cidadãos escolheriam pessoas que não encontram perfilamento identitário com suas preferências, o que poderia estar adstrito a uma disfunção da democracia ou a uma disfunção dos sistemas de governo.

Como já se disse, condições sociais, econômicas, políticas, históricas podem impactar

---

<sup>101</sup> DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015.

<sup>102</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia, eleições e *fake news*. In: FABRI, Andréa; CHIARELLO, Felipe; NASCIMENTO, Eduardo (Orgs.) *Compliance and Technology Law*. Patrocínio, MG: Composer, 2020. p.275-277.

<sup>103</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1976. p.11.

<sup>104</sup> ACHEN Christopher H, BARTELS, Larry M. *Democracy for Realists: why elections do not produce responsive Ggvernment*. Princenton University Press.

os governos, atenuando, agravando ou até mesmo gerando disfuncionalidades na governabilidade, que, para Ferreira Filho, significa “ação governamental eficaz”<sup>105</sup> ou a “aptidão de um Estado determinado a realizar os objetivos a que se propõe”<sup>106</sup>, que será normalmente atrelado a uma institucionalização delineada na Constituição.

A meta da governança pode ser caracterizada como liberal, social ou totalitária, ligada, respectivamente, às ideias de segurança, bem-estar ou petrificadas em alguma ideologia.

Entretanto, a partir do Constitucionalismo, as metas são incrementadas primeiramente para protegerem os direitos do Homem (Estado polícia) ligados à liberdade e ao direito de se tê-la. A isso acopla-se o Estado de Direito a conduzir a governabilidade, considerando-se a divisão das funções do poder político do Estado.

Ainda sobre o objetivo da governança e considerando o momento em que a participação política é ampliada, a partir do século XIX, na condição de resultado das revoluções sociais, este precisou ser estendido para o Estado do bem-estar social e exigindo a intervenção do governo no domínio econômico.

Essa condição, a partir dos marcos históricos da promulgação da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar em 1919, transformando o bem-estar em cláusulas constitucionais a serem seguidas, ampliaram a missão do Estado fazendo-o provedor de direitos fundamentais, a exemplo da educação, saúde, cultura, meio ambiente e tantos outros.

Sobre a amplitude desses direitos descritos nas Cartas Constitucionais, Ferreira Filho utiliza o termo “totalismo”<sup>107</sup> tendo em vista o espectro de direitos de um ser humano desde seu nascimento até o momento do seu falecimento.

Esta condição faz apontar ao Poder Executivo, normalmente centrado em um Chefe do Governo, que se expande e tem o foco principal da governabilidade a ele vertido, deixando o Legislativo em plano secundário. Este governo deve agir segundo a lei, significando que o Parlamento deverá apreciar, aprovar ou não aprovar e, inclusive, modificar as propostas legislativas encaminhadas por este Poder. É neste íterim que podem aparecer os bloqueios.

A este contexto atual será acoplada a temática desta pesquisa sobre bloqueios institucionais e a qualidade da democracia, porque, neste século XXI, os elementos da

---

<sup>105</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A ressurreição da democracia*. Ed. Dia a Dia Forense: São Paulo, 2020. p.82.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p.83.

<sup>107</sup> E difere politicamente Totalismo de Totalitarismo: “Nisto, o constitucionalismo contemporâneo para Ferreira Filho é um totalismo, contudo difere do modelo totalitário. Difere deste no aspecto político, pois o totalitarismo é marcado por um autoritarismo desbragado, com monopólio unipartidário do poder e um estilo de atuação, com pretensão racional, com base em planos econômicos impositivos.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Ressurreição da Democracia*. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p.85.

democracia estão sendo colocados em prova, especialmente frente ao modelo representativo e partidário, vetores da democracia indireta.

A onda populista promove o candidato aderente a partidos e programas dessa linha, que, por sua vez, explora as necessidades de seus eleitores, conquistando-os a partir de perfis carismáticos e promessas voltadas ao Estado do Bem-Estar.

A eleição desses governantes e a apatia do eleitorado que se remete a esta situação, por exemplo, pode ser consequência de bloqueios institucionais quando impeditivos das promessas eleitorais de seus candidatos.

Em retorno ao populismo, trata-se de fenômeno não recente. A América Latina é exemplo doméstico de que esta condição, há algum tempo, circunda o território democrático. Mas a origem do fenômeno em si, apontada pelos antigos gregos, em especial Aristóteles, advém do desvirtuamento da democracia: a demagogia<sup>108</sup>.

O populismo é a doutrina política estruturada e explorada, levando-se em consideração as questões emocionais do povo e o problema relacionado à educação política<sup>109</sup> e historicamente têm estado presentes em inúmeros países<sup>110</sup>. Os fatos comprovam a assertiva e estão nas diversas sociedades e países da América Latina, Estados Unidos e Europa<sup>111</sup>.

O populismo aparece na Rússia do século XIX, nos Estados Unidos da América, no Brasil com Getúlio Vargas, na Argentina com o Peronismo (todos referentes ao século XX) e catalogados na condição de populismo histórico<sup>112</sup>. Com relação ao populismo mais atual, por exemplo, da América Latina, apresenta-se o Kirchnerismo na Argentina, o Lulismo no Brasil, e alguns governos do México, Equador, Bolívia e Venezuela<sup>113</sup>.

Autores da literatura política contemporânea que debatem e analisam o tema referente à crise democrática, a exemplo de Mounk, Levitsky & Ziblatt, Runciman e Castells, são unânimes em ressaltar a ascensão do populismo autoritário (seja de esquerda ou direita) em diversos países e o consequente encolhimento global democrático.

Mounk, por exemplo, pontua a expressão “recessão democrática”, apontando

<sup>108</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995. São Paulo: Angelotti, 1995. p.26.

<sup>109</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação*. Tese de Livre Docência (Livre docência em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

<sup>110</sup> KOMATA, Nicanor Barry. *Ascensão do Populismo nas Democracias Contemporâneas*. Orientadora: Monica Herman Salem Caggiano. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

<sup>111</sup> RIVERO, Angel; ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (coords). *Geografía del populismo*. Madrid: Tecnos, 2017. p.23.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p.71-117.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p.127-210.

especificamente, na condição de casuísticas, as eleições de Rodrigo Duterte na Filipinas, Jair Bolsonaro no Brasil e Donald Trump nos Estados Unidos da América<sup>114</sup>.

As características desses governos populistas estariam associadas aos ataques às instituições democráticas e à imprensa; ao desrespeito à interdependência dos poderes; a colocação de pessoas sectárias no poder, inclusive em canais estatais; as concessões em veículos de propaganda e jornais para aliados; a danos ao sistema eleitoral; a relutância em aceitar a oposição<sup>115</sup> e, também, ao que Castells denomina de terrorismo do medo<sup>116</sup>.

Os estudos do impacto dos populistas sobre as instituições democráticas demonstram que pequena minoria deixa o governo por perder eleições justas e livres (quase metade consegue modificar a Constituição para se conceder maiores poderes), que restringem liberdades civis e políticas e apresentam promessas em campanhas de combate à corrupção<sup>117</sup>.

Estes pontos são sensíveis para uma democracia porque agridem diretamente seus elementos viscerais, a exemplo da liberdade de expressão; direito de voto; direito de líderes políticos disputarem votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e competitivas<sup>118</sup> (novamente, neste ponto, chama-se a atenção para a importância do estudo de bloqueios que irão ocorrer no âmbito institucional e seus impactos sob a ótica da qualidade democrática).

Isso porque as variáveis mencionadas são utilizadas pelos pesquisadores e analistas políticos da qualidade democrática<sup>119</sup>.

Neste sentido, pode-se dizer que ocorre uma ruptura com o processo democrático, mas não a ponto de afirmar, como faz Mounk, de que a democracia estivesse se desconsolidando completamente, pois a situação populista circunda os Estados há algum tempo, demonstrando a situação histórica e antiga de que a democracia, por ser experimento em andamento, ainda não se apresenta, de fato, consolidada de uma forma universal e completa. Tal pensamento está direcionado aos níveis de qualidade democrática.

Esta situação, na qual os eleitores optam por um candidato populista, teria relação também com a existência de uma oposição não disciplinada e atuante que sucumbe ao subestimar o oponente, carecendo de um pacto eleitoral mais amplo para combatê-lo, pois não trabalham unidos e acabam se tornando impotentes isoladamente. Não visualizam uma

---

<sup>114</sup> MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p.7-13.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p.41-45.

<sup>116</sup> CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. p.17.

<sup>117</sup> LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. p.125.

<sup>118</sup> DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015. p.26-27.

<sup>119</sup> Estas variáveis serão exploradas no Capítulo 3.

perspectiva mais positiva e não se concentram em oferecer propostas tangíveis e viáveis<sup>120</sup>.

Levitksky & Ziblatt e Mounk seguem os mesmos pontos sobre a análise das origens ou condições geradoras das inquietações atuais sobre as democracias.

Em primeiro lugar, esta crise estaria associada às mudanças que tiveram curso nos meios de comunicação. Se antes estes limitavam e constituíam obstáculos para a “distribuição de ideias extremistas”, bem como criavam um “conjunto de fatos e valores compartilhados”, dificultando a “disseminação de notícias falsas”, o surgimento e a expansão da internet teriam mudado o cenário, “empoderando movimentos e políticos outrora à margem” sobretudo aqueles ligados a movimentos autoritários, que têm se valido da nova tecnologia para “solapar os elementos básicos da democracia liberal”<sup>121</sup>.

Um segundo fator responsável pelo desacreditamento das democracias estaria ligado à estagnação econômica, que teria levado diversas pessoas a desconfiarem da capacidade de os governos democráticos melhorarem suas condições materiais de existência<sup>122</sup>.

Por fim, em terceiro lugar, destaca-se como um dos fatores a desencadear a crise recente da democracia a questão identitária, vivenciada com maior dramaticidade nos contextos europeu e norte-americano, associada especialmente aos novos dilemas colocados pelo aumento dos discursos contrários à imigração.

Levitksky & Ziblatt apontam em direções não muito diversas de Mounk, e, para estes autores, os problemas atuais a serem enfrentados estão relacionados às regras implícitas que permeiam o jogo democrático. No âmbito dessas regras, indicam a tolerância mútua e a **reserva institucional**, dentro das quais

[...]os rivais, caso joguem pelas regras institucionais, têm o mesmo direito de existir, competir pelo poder e governar. A reserva institucional significa evitar as ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Portanto, para além do texto da Constituição, uma democracia necessitaria de líderes que conheçam e respeitem as regras informais<sup>123</sup>.

Esta situação gera a quebra da confiança da boa-fé dos representados, gerando o sentimento da frustração popular em razão de promessas realizadas e não cumpridas. Trata-se de argumento a transportar as análises e reflexões políticas para a fórmula da democracia indireta em sua vertente representativa e que, talvez, possam estar caminhando para que lhe

<sup>120</sup> MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p.7-37.

<sup>121</sup> LEVITSKY, Steven & e ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. p.125. p.127.

<sup>122</sup> MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p.35.

<sup>123</sup> LEVITSKY, Steven & e ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. p.103.

acoplem novas condições.

Neste sentido, Levitsky & Ziblatt opinam que ao sistema representativo e partidário devem ser acoplados um índice de maior participação eleitoral dos diversos grupos étnicos e culturais, para que as políticas públicas do Estado (no caso em questão, estão se referindo aos Estados Unidos da América) possam se alinhar com as necessidades reais dos cidadãos e assim se expressam:

Em seu âmago, as normas democráticas dos Estados Unidos sempre foram saudáveis. Porém, por grande parte da nossa história, elas foram acompanhadas – com efeito, sustentadas – por exclusão racial. Hoje, é preciso fazer essas normas funcionarem numa era de igualdade racial e de diversidade étnica sem precedentes. Poucas sociedades conseguiram ser multirraciais e genuinamente democráticas. Esse é o nosso desafio. Se o respondermos de maneira satisfatória, a América será sem dúvida excepcional.<sup>124</sup>

Entretanto, outras ideias permeiam e ilustram a atual inquietação do tema democrático a despertar atenção para o que Runciman denomina “golpes de estado nas urnas” a ocorrer gradualmente, pois amplia os poderes do poder executivo a partir do que convencionou conceituar de democracia de plateia. Sem acesso aos polos de tomada de decisões, os cidadãos eleitores podem se tornar suscetíveis às teorias da conspiração que, em tempos atuais, se disseminam por meio de redes sociais com as “fake news”<sup>125</sup>.

A esta situação adiciona-se o forte impacto das mídias sociais, direcionadas a atingir as vulnerabilidades dos cidadãos eleitores com a compilação de dados que agrupam o perfil individual em algoritmos e disparam mensagens para direcionar e influenciar a vontade dos eleitores<sup>126</sup>, forjando e impactando diretamente suas ideias, sem qualquer tipo de autorização legal para isso.

Castells esclarece, em sua obra, a existência de uma crise de legitimidade política com a ocorrência do rompimento do vínculo subjetivo de confiança entre representante e representado, ocorrendo o “colapso gradual de um modelo político de representação e

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, p.218.

<sup>125</sup> RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018. p.14.

<sup>126</sup> O problema do Direito frente a Inteligência Artificial (IA) e os algoritmos que dela decorrem são enfrentados por Juarez Freitas e Thomas Bellini Freitas na obra: *Direito e Inteligência Artificial: em Defesa do Humano*. O objetivo é o estudo da IA que aprende, diferente da ideia de automação, e definida como um “sistema algorítmico adaptável e relativamente autônomo, emulatório da decisão humana” que pode apresentar o condão de condicionamento de ideias e para os Autores, inclusive, condicionar os destinos. Com o objetivo vertido para a defesa do “Humano” seguem com a apresentação de um protocolo de diretrizes ético-jurídicas sobre o tema alertando para o fato de que de maneira inédita o Direito é conclamado a regulamentar o aprendizado de uma máquina diferentemente de sua programação original. No que tange ao tema democrático e eleitoral, oportuna a ideia, sendo relevante a lembrança sobre o emblemático caso da empresa *Cambridge Analytica* que teria manipulado dados para a campanha de Donald Trump e para o Brexit, influenciando de alguma forma os resultados finais dos pleitos. Ver: FREITAS, Juarez & FREITAS, Thomas Bellini. *Direito e Inteligência Artificial: em defesa do humano*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2020. p.13-20.

governança”<sup>127</sup>, implicando, portanto, o modelo de democracia representativa.

A obra de Castells, por sua vez, trata das causas e consequências da ruptura global entre cidadãos e governos e da crise da democracia liberal, para o Autor, uma tábua de salvação para superar naufrágios históricos de guerras e violência.

Castells não apresenta propostas para o problema em sua obra, embora associe a crise política atual com uma dimensão global e a problemática de “um colapso gradual modelo de representação”<sup>128</sup>.

Esclarece ainda o autor que a democracia se constrói em torno das relações do poder social que a fundaram e vai se adaptando à evolução dessas relações, mas privilegiando o poder que já está cristalizado nas instituições.

Por isso, não se pode afirmar que ela é representativa, a menos que os cidadãos pensem que estão sendo representados. Porque a força e a estabilidade das instituições dependem de sua vigência na mente das pessoas.

Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que se denomina crise de legitimidade política, a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam.

Em **teoria**, esse desajuste se autocorrige na democracia liberal<sup>129</sup> com a pluralidade de opções e as eleições periódicas para escolher entre essas opções. Na **prática**, a escolha se limita àquelas opções que já estão enraizadas nas instituições e nos interesses criados na sociedade, com obstáculos de todos os tipos aos que tentam acessar estes grupos bem-delimitados.

E pior, os atores políticos fundamentais, ou seja, os partidos, podem diferir em políticas, mas concordam em manter o monopólio do poder dentro de um quadro de possibilidades preestabelecidas por eles mesmos. A política se profissionaliza e os políticos se tornam um grupo social que defende seus interesses comuns acima dos interesses daqueles que eles dizem representar: forma-se uma classe política, que, com honrosas exceções, transcende ideologias e cuida de seu oligopólio.

---

<sup>127</sup> CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. p.11.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>129</sup> E para explicar o posicionamento acima, Castells retrata alguns importantes pressupostos da democracia liberal: “respeito aos direitos básicos das pessoas e aos direitos políticos dos cidadãos, incluídas as liberdades de associação; reunião e expressão, mediante o império da lei protegida pelos tribunais; separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário; eleição livre, periódica e contrastada dos que ocupam os cargos decisórios em cada um dos poderes; submissão do Estado, e de todos os seus aparelhos àqueles que receberam a delegação do poder dos cidadãos; possibilidade de rever e atualizar a Constituição na qual se plasmam os princípios das instituições democráticas; exclusão dos poderes econômicos ou ideológicos na condução dos assuntos públicos mediante sua influência oculta sobre o sistema político.”

Ainda na continuação do raciocínio, Castells esclarece que os partidos experimentam um processo de burocratização interna, predito por Robert Michels desde a década de 1920<sup>130</sup>, limitando a renovação à competição entre seus líderes e afastando-se do controle e da decisão de seus militantes. Há deficiências democráticas no âmbito interno partidário.

E mais: uma vez realizado o ato da eleição, dominado pelo marketing eleitoral e pelas estratégias de comunicação, com escasso debate e pouca participação de militantes e eleitores, o sistema funciona autonomamente em relação aos cidadãos.

Quanto ao exposto no parágrafo acima, Castells indica que, a partir de pesquisas realizadas, mais de dois terços dos habitantes do planeta sustentam que os políticos não os representam, que os partidos priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos, injustos, burocráticos e opressivos.

Esse sentimento amplamente majoritário de rejeição à política varia segundo países e regiões, mas se verifica em todas as partes. Em países como a Escandinávia, inclusive, onde a limpeza democrática tem sido uma referência geradora de esperança, já faz algum tempo que a tendência da opinião pública vai no mesmo sentido.

Ainda Castells, trabalhando com dados<sup>131</sup>, informa que 2/3 dos cidadãos no mundo estão descrentes quanto à representatividade e, no Brasil, 80% da população estaria com descrédito.

Pondera que há uma crise de legitimidade mensurável em termo de opiniões, atitudes, pesquisas e analisa casos importantes a partir da observação de comportamentos políticos (Trump nos EUA; Brexit; Macron e Espanha). Exemplifica que Macron, apesar de vir de um centro liberal, ganhou porque as pessoas o apoiaram contra o fascismo, mas apenas 17% da população votou por ele. Ocorreu abstenção massiva.

Governos sólidos com confiança dos cidadãos são exatamente aqueles não democráticos: Rússia e China, tratando-se do fenômeno da ocorrência de rejeição democrática à democracia liberal.

A Igreja Católica, por exemplo, na América Latina, está em destruição e segundo dados fornecidos por esta mesma instituição, em 2040, haverá mais evangélicos do que católicos na América Latina. Para Castells, isso é fator decisivo na política porque este tipo de agrupamento religioso caracteriza-se por uma atual condição “antissistema” e “antielites tradicionais”<sup>132</sup>.

E salienta que o discurso contra elites estabelecidas, tradicionais e partidos políticos aparecem de líderes que consigam visibilidade nas redes sociais e não apenas nos meios de

---

<sup>130</sup> CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. p. 23.

<sup>131</sup> A exemplo: *World Economic Forum, Nações Unidas, Latinobarómetro, FBI*.

<sup>132</sup> CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. p.35.

comunicação tradicionais. Em países estudados por Castells, os meios de comunicação tradicionais geralmente estão contra essas pessoas, que, apesar disso, ganham votos nas redes sociais com expressão mais ampla a partir de maior número de pessoas vulneráveis ao processo da manipulação política, mas, em contraposição, mais livres, porque os grandes meios tradicionais são controlados por grupos financeiros que os possuem.

Informa, ainda, que não há, exatamente, na sociedade atual, uma crítica entre direita e esquerda, mas uma crítica de tudo que está estabelecido (partidos políticos, elites políticas e culturais tradicionais). Aponta para o surgimento de uma “ditadura sutil” que estaria relacionada a uma manipulação de informação e críticas características da democracia liberal.

Segundo este Autor, um líder suficientemente apoiado e com carisma para mobilizar contra partidos tradicionais, seja de direita ou de esquerda, tenderá a ganhar as eleições (e isso vem ocorrendo com um país atrás do outro, continuamente segundo seus apontamentos).

O universo de comunicação dominado pelo boato e pela mentira exige, para Castells, um jornalismo profissional, mas que também apresenta o problema de estar mediatizado pelos interesses financeiros e políticos dos proprietários dos meios de comunicação. Pondera que o jornalismo profissional é sensível ao poder e que um estado forte tem muitas formas de controlar, reprimir e intimidar.

O que se deve observar é que estes fenômenos estão ocorrendo em contextos diferentes, porém reproduzindo o mesmo processo. Metodologicamente, a questão é estrutural e não apenas pontual de um país ou outro (esta é a hipótese central de pesquisa de Castells).

Argumenta, ainda, ser a construção do comportamento, como demonstra a neurociência social, emocional e não racional, agindo muito mais sob o arbítrio da emocionalidade e apenas, posteriormente, racionalizando. O indivíduo, por exemplo, assiste a um programa de TV que sabe estar de acordo com o seu próprio pensamento, lê periódicos que sabe estar de acordo com sua ideia, procura as redes sociais para se informar a partir de grupos que estejam de acordo com si mesmo (viés cognitivo de confirmação).

Nesse sentido, ocorre o que Castells denominou de autocomunicação de massa, ou seja, a existência de grupos e redes muito mais sofisticados e com mais recursos que controlam o debate e conseguem com que as pessoas recebam as mensagens que querem receber.

Castells adverte que a manipulação atual é mais requintada e consiste em ativar certas imagens e certas opiniões, e, quando há um sistema no qual “tudo vale”, pode-se duvidar da ciência, pensar que as vacinas são nocivas, que as mudanças climáticas são fatos distantes; desta forma, tudo o que representa a ignorância se expressa com mais força e grande capacidade técnica de comunicação, em um cenário em que as pessoas não se informam nos grandes meios

de comunicação, cujo repertório, agora, dedica-se puramente ao entretenimento.

A internet é, claramente, a tecnologia da autonomia e liberdade e ampliou a capacidade de todos os humanos em se organizar e se expressar. É para todos. Porém, há que se considerar que muitos cidadãos não são favoráveis aos grandes valores universais, éticos, morais, democráticos e políticos.

Ao abrir a “caixa de Pandora” da liberdade de todos se expressarem, surge uma contradição entre liberdade e democracia: quanto mais livres as pessoas, menos constrangidas estão com as instituições negociadas e discutidas, e a capacidade de manipulação é a que ganha em detrimento da capacidade de discussão em um processo democraticamente estabelecido com todos os limites que há na democracia liberal, mas um processo paralelo que não obedece a uma lógica partidária.

Sobre os partidos políticos, Castells argumenta que se apresentam colapsados sistematicamente em inúmeros países da Europa, bem como piorados em todas as partes, inclusive América Latina. Traz a ideia da necessidade de um compromisso de mudança social e política com valores humanos e universais, sem estar adstrito ao aparelho partidário<sup>133</sup>.

Por fim, Castells argumenta que a comunicação neste século é um fator imprescindível para a troca real de ideias e ao combate das notícias falsas.

Em síntese, e observando os diversos aspectos elencados pelos Autores em referência sobre o tema, pode-se dizer que as denominadas “crises da democracia” ocorrem **quando os sistemas políticos vigentes afastam-se da democracia na medida em que seus elementos essenciais apresentam-se deteriorados: a liberdade de expressão** comprometida com falsas notícias, levando o eleitor a formular ideias dissociadas da realidade, obnubilando-se o pensamento livre e crítico; **o direito de voto** comprometido com a ilegalidade da utilização de dados pessoais para a construção de um marketing personalíssimo e com as medidas políticas e jurídicas que permitem aos populistas autoritários criarem planos partidários de manutenção do poder, desta forma, mantendo os eleitores em poucas vias de escolha (a exemplo do candidato de esquerda ou candidato de direita sem a opção de um representante moderado); **o direito igual dos políticos de disputarem votos**, comprometido com a falta de lisura e manipulação das redes sociais por partidos que tenham maiores condições de realização de campanhas políticas; **o direito às fontes alternativas de informação**, comprometido quando ocorre a concessão e o aparelhamento para os mesmos grupos; **a liberdade de associação**, comprometida com os preconceitos étnicos; a **elegibilidade para cargos públicos**,

---

<sup>133</sup> CASTELLS, Manuel. *Entrevista*: 28.ago.2019. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Uke2hOXYjIE>>. Acesso em 19.out.2020.

comprometida com a crise subjetiva entre representantes e representados<sup>134</sup>.

Nestes apontamentos, depreende-se das análises dos Cientistas Políticos e Sociólogos que o sensível tema democrático, no século XXI, tem se afastado de seus elementos estruturais, em oposição franca ao seu melhor desenvolvimento no século XX, mas que, ao seu turno histórico, não estiveram presentes em sua integridade. Esta ideia encontra reforço em Dahl, pois, caso assim o fosse, os debates por ele promovidos, ainda no século passado, teriam como núcleo central as democracias e não as poliarquias, como foram por ele descritas.

E neste território, nossa pretensão é a de verificação e análise sobre os **impactos dos bloqueios institucionais no sistema político democrático**, no que se relaciona à qualidade da democracia, questão a ser examinada ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

---

<sup>134</sup> Trata-se de listagem não taxativa com elementos colhidos nas obras mais atuais que tratam sobre a temática.

## 2. BLOQUEIO INSTITUCIONAL DO SISTEMA POLÍTICO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar definições relativas ao tema do presente trabalho, convergindo para o conceito de Bloqueio Institucional do Sistema Político considerando-se três eixos estruturais: o desenvolvimento do conceito a partir da lexicografia, dicionários temáticos e bibliografia específica.

Devidamente conceituados, os bloqueios institucionais serão relacionados com os sistemas de governo e, posteriormente, delimitar-se-á o estudo dos bloqueios aos casos de omissão legislativa e conseqüente judicialização, que poderá ou não se configurar em ativismo judicial.

Ferreira Filho expõe que os “bloqueios se têm multiplicado no contexto de graves crises, mormente provocadas por problemas sociais – por exemplo, a questão dos refugiados – e/ou econômico-financeiros – a estagnação econômica ou a inflação”<sup>135</sup>.

Junte-se as crises preexistentes com a problemática gerada a partir da pandemia que se instaurou globalmente a partir do ano de 2020, deixando, à mostra, os problemas estruturais dos países, não sendo o Brasil uma exceção. Assim, crise política, econômica, social, sanitária e até mesmo moral circundam Sociedades e seus Atores protagonistas.

Para Bobbio, Matteuci e Pasquino, o significado de crise é

[...] um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame<sup>136</sup>.

Partindo do significado transcrito, estes Autores ainda catalogam três espécies de crises. A primeira seria a **crise do sistema político**, compreendendo dispositivos legais e constitucionais do sistema e, em outra dimensão, relacionando-se ao ordenamento socioeconômico. A segunda seria a **crise governamental**, relacionada diretamente aos problemas internos do governo ou às ocorrências de sua questão estrutural com relação à Sociedade. E por fim, a terceira seria a **crise internacional** relacionada aos conflitos entre atores internacionais que se atrimam em razão de processos decisórios diferenciados<sup>137</sup>.

Para o desenvolvimento deste trabalho, o interesse está vertido para as crises dos sistemas políticos e de seu subsistema governamental, uma vez que os bloqueios se fazem

<sup>135</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios institucionais do sistema político. In: *Lições de Direito Constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.184-185.

<sup>136</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfraco. Verbete: Crise. *Dicionário de Política*. Vol. 1, 5ª edição. São Paulo: Editora UnB, 2004. p.303.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p.304 e 305.

presentes, especialmente no Estado do Bem-Estar, pois exige que os governantes mantenham posicionamento ativo em inúmeros segmentos sociais, econômicos e correlatos aos direitos fundamentais<sup>138</sup>.

Com relação aos direitos fundamentais, por exemplo, observou-se que a simples proclamação constitucional dos direitos não se faz suficiente para que haja a sua implementação na prática. Ao contrário, para que seja efetivado, notou-se necessário a dimensão institucional sob a ótica da implementação de políticas públicas e leis correlatas a materializarem seus conteúdos sociais e econômicos<sup>139</sup>.

Nas palavras de Bucci, “as políticas públicas<sup>140</sup> são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>141</sup>”.

O objetivo, portanto, das políticas públicas seria o de concretizar os direitos sociais, econômicos e fundamentais, rompendo-se eventual postura “abstencionista do Estado<sup>142</sup>” para o “enfoque prestacional do Estado”, enquanto *crescendum* produtivo quanto às atribuições daquele.

E ainda mais. No escaninho das políticas públicas, evidencia-se a participação de instituições em diversos segmentos, proporcionando o aparecimento de bloqueios a permear a efetividade do Direito Constitucional inserido na vida dos cidadãos<sup>143</sup>.

Esta situação, na esfera do Executivo que necessita implementar as políticas públicas ou mesmo propor determinadas resoluções permeadas pela legislação vigente, ou na esfera do Legislativo, a criar as leis a dar maior efetividade aos princípios constitucionais, quando não concretizada ou omissa, enseja o protagonismo maior do Poder Judiciário que, naturalmente, passa a ter a responsabilidade de atuar na sua quota de poderes atribuídos pela Constituição Federal, por óbvio no âmbito dos limites da lei.

### **Para Ferreira Filho, o bloqueio advindo do Poder Judiciário pode ser alçado à**

---

<sup>138</sup> FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. Bloqueios institucionais do sistema político. In: \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.184-185.

<sup>139</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Estado de coisas inconstitucionais e bloqueios institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*, Curitiba: Juruá, 2016. p.1-28.

<sup>140</sup> Sobre a natureza jurídica das Políticas Públicas ver: SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a efetivação da cidadania. In: \_\_\_\_ e BERTOLINI, Patrícia Tuma (Orgs.) *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p.3-13.

<sup>141</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. In SMANIO, Gianpaolo Poggio (org.) *O conceito de política pública em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.36.

<sup>142</sup> Os pontos históricos que perpetram o enfoque prestacional do Estado seriam a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919, a consciência institucional garantística das Constituições (a partir do século XVIII), e a criação de Cortes Constitucionais, sendo pioneiro o da Áustria.

<sup>143</sup> VALLE, Vanice Lírio do. *Op.cit.*, p.30.

**categoria de um bloqueio “bom” para a preservação da Constituição e da legislação vigente<sup>144</sup>, salvo juízo contrário, quando as decisões não se tornam “aberrações” anticonstitucionais.** Estes contrapontos serão melhor desenvolvidos ao longo deste trabalho.

Sob a ótica dessa prática surgiu o ativismo judicial, fonte de controvérsias e debates na sociedade e na academia jurídica, originando o neologismo cunhado por Tomelin de “Estado Jurislador<sup>145</sup>”, significando o Estado com um Poder Judiciário que detenha a competência de elaborar leis, atendendo aos chamamentos sociais, principalmente em razão da inércia do Poder Legislativo, portanto, um governo de poucos – a Aristocracia–, representada por Juízes e, implicando o tema democrático.

**Dentre os inúmeros bloqueios existentes este trabalho irá se ocupar sobre a omissão do Legislativo e algumas consequências advindas desse fenômeno, a exemplo da judicialização.**

**Para o estudo do tema serão realizadas algumas incursões no cenário internacional, especialmente considerando os estudos e análises a partir de Autores norte-americanos. Não se tratará de realizar Direito Comparado, que exige rigoroso método, mas de abranger o entendimento do tema a partir de bibliografia internacional.**

O objetivo principal é o estudo dos bloqueios em território brasileiro, a partir de situações que comprometem o Estado Constitucional, que consubstancia, em seu núcleo central, a separação de poderes nos artigos 2º e 60, parágrafo 4º, inciso III da Carta Magna, colocando em questão importante princípio pétreo constitucional.

A seguir será realizado apontamentos sobre definições do tema com o objetivo de desenvolver conceito sobre a matéria.

## **2.1 Conceito de Bloqueio Institucional do Sistema Político**

Para que seja possível formular e desenvolver o conceito de bloqueio aplicado ao sistema político, parte-se, em primeiro plano, da definição do termo “bloqueio”. Orienta Sacconi, preliminarmente, significar “bloqueio”: “1. Ação ou efeito de bloquear. 2. Qualquer coisa que impede ou bloqueia a passagem normal. 3. Qualquer barreira estratégica[...]”<sup>146</sup>. Houaiss define: “1. Ato ou efeito de bloquear. [...] 3. Interrupção de movimento e

---

<sup>144</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios institucionais do sistema político. In: \_\_\_\_ *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.189.

<sup>145</sup> TOMELIN, Giorgio. *O Estado Jurislador*. Belo Horizonte, Fórum, 2018.

<sup>146</sup> SACCONI, Luiz Antonio. Verbete: Bloqueio. In: *Grande Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Geração, 2010. p.286.

desenvolvimento, funcionamento etc. (de algo), especialmente por ação ou influência de algum fator externo [...]. 6. Assédio, cerco, sítio<sup>147</sup>. Etimologicamente<sup>148</sup>, o verbo bloquear vem do idioma francês, *bloquer*, “bloquear”, e surgiu no século XVII.

Depreende-se que o vocábulo, em acepção genérica, implica em algum tipo de **fenômeno obstrutivo**. Entretanto, os bloqueios em questão no contexto deste trabalho são institucionais, relacionados ao sistema político e na **fenomenologia do poder com substrato na fundamentação jurídica do Estado Democrático de Direito**.

Nesse sentido, Borja designa o verbete “bloqueio” (bloqueio), em tradução livre: “[...] ação e efeito de bloquear que significa obstaculizar ou impedir que um mecanismo funcione”<sup>149</sup>.

E tratando-se de bloqueio afeito ao sistema político, convém explicitá-lo com o suporte de Moraes<sup>150</sup>, considerando ser a temática correlata a duas disciplinas em especial: o Direito Constitucional e a Ciência Política.

Referida **intersecção temática** em duas diferentes linhas de conhecimento, em franca sinergia, é de relevante importância, especialmente, quando o tema central da pesquisa é o regime de governo democrático<sup>151</sup>. Saliente-se que esta interação permeará este trabalho em especial, porque a Escola de Qualidade Democrática, a ser mais bem esclarecida no Capítulo 3, insere-se no âmbito da Ciência Política<sup>152</sup>.

Sob a ótica do Direito Constitucional, **o sistema político está acoplado ao modo de organização legal do poder, nos governos democráticos**, descritos na Constituição e na legislação infraconstitucional. Parte-se, portanto, da Constituição, razão pela qual foi

<sup>147</sup> HOUAISS, Antônio. Verbetes: Bloqueio. In: *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p.300.

<sup>148</sup> VIEIRA, Waldo. Verbetes: Bloqueio Zero. In: Vieira, Waldo (Org.). *Enciclopédia da Conscienciologia*. Vol. 7. 9ª ed. Foz do Iguaçu: Editares, 2018. p.5102-5106. Disponível em <<http://encyclossapiens.org/Nona/>>. Acesso em 28.mai.2021.

<sup>149</sup> BORJA, Rodrigo. Verbetes: Bloqueo. In: *Enciclopedia de la Política*. Disponível em: <<https://www.encyclopediadelapolitica.org/bloqueo/>>. Acesso em 28.mai. 2021. No original “..la acción y efecto de bloquear, que significa obstaculizar o impedir que un mecanismo funcione”.

<sup>150</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. Engenharia Constitucional e Sistema Político. Cap.6: Os Sistemas Políticos em Avaliação em Tempo de Crise. In: \_\_\_\_ & Gilmar Ferreira (orgs.). *IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. Constituição e Crise: A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. Brasília: IDP, 2017. p.150-157.

<sup>151</sup> Para a finalidade deste trabalho adota-se a proposta catalogada e acolhida por Ferreira Filho de regimes de governo: democracia, totalitarismo e autoritarismo. E ainda segundo o Mestre a autocracia será considerada a forma genérica dos dois últimos regimes descritos. Sobre o detalhamento dos regimes de governo ver deste Autor: *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. Saraíva: São Paulo, 2010. p.39-56.

<sup>152</sup> A importância sobre a interação de disciplinas diversas em seus segmentos, mas interdependentes está presente na última obra publicada por Ferreira Filho admitida por ele quando analisa o voto, os partidos e a *responsiveness* (uma dimensão da qualidade democrática) na relação simbiótica entre diversos binômios: voto-escolha; voto-decisão; voto-orientação em contraposição aos sistemas eleitorais e sistemas partidários. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A ressurreição da democracia*. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2020. p.67-80.

apresentado, no presente trabalho, um item para o Constitucionalismo e sua vital importância no mundo contemporâneo. Em síntese, para os juristas da área do Direito Constitucional, o sistema político tem sua origem e estrutura na Constituição e apenas em situação complementar consideram-se a práxis política<sup>153</sup>. Os pesquisadores das Ciências Políticas, por sua vez, irão definir um sistema **da prática política atuante no tempo em que a pesquisa se realiza**.

Sob a égide da Antropologia Política, Bobbio esclarece que os antropólogos funcionalistas, ao definirem o contexto da politicidade, consideram que o sistema político representaria um aspecto funcional do sistema social, pois, seguindo a linha dos cientistas políticos citados anteriormente (considerando que os sistemas políticos não podem ser estudados somente a partir das organizações formais de governo) exaram o entendimento de que sistemas políticos podem existir sem as organizações formais<sup>154</sup>.

Neste trabalho, o objetivo central será o estudo jurídico de bloqueios, partindo-se das organizações formais, em primeiro plano, e em segundo momento, acoplado à pesquisa os aspectos fáticos que circundam e dão origem ao que, a literatura, especialmente relacionada à Ciência Política, denomina “qualidade da democracia”<sup>155</sup>.

Em retorno ao tema central, seguem-se algumas definições de **bloqueio institucional**, conforme trabalhos ou artigos, objeto de estudos. **Observa-se que a depender do tipo de bloqueio estudado haverá especificidades, também, quanto à sua definição.**

Isso porque os tipos de bloqueios não taxativos podem ser demarcados por suas **possíveis causas** e podem aparecer, por exemplo, na implantação de determinadas economias políticas; na supressão do texto constitucional; na omissão de regulamentação constitucional; e, ainda, no ativismo judicial (quando bloqueador do sistema político). É o que verificaremos, pois apesar das várias definições para chegar a um conceito genérico mais seguro sobre o tema, este trabalho se ocupará dos bloqueios referentes a omissão legislativa e suas consequências.

**Os bloqueios institucionais foram definidos por Ferreira Filho – o referencial**

---

<sup>153</sup> Explica-nos Morais, didática e exemplificativamente, que em um “sistema semipresidencialista os politólogos afirmam que o mesmo evoluiu para o parlamentarismo porque o PR [Presidente da República] teve um ciclo político pouco ativo, os constitucionalistas corrigem dizendo que a Constituição não mudou, o semipresidencialismo subsiste, embora com um maior pendor parlamentar. E estão certos. A prática é relevante, indicia as tendências dominantes em diversos ciclos, mas raramente provoca uma mutação definitiva do sistema, a qual é definida pelos poderes dos diversos órgãos soberanos e os seus freios e contrapesos constantes da Constituição.” MORAIS, Carlos Blanco de & MENDES, Gilmar Ferreira. IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. *Constituição e Crise: A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. Brasília. IDP, 2017. p.151.

<sup>154</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Verbete: Antropologia Política. In: *Dicionário de Política*. 11ª ed., Editora UNB: Brasília, 1998. p.74.

<sup>155</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.20-31.

**téorico dessa tese – de um modo mais genérico e amplo: “são obstruções políticas e ou econômicas que podem comprometer o Estado Democrático de Direito<sup>156</sup>”.**

E há muito esclarecimento envolvendo sua definição, a começar pelo princípio da separação de poderes aplicado ao tema dos bloqueios que merece ser objeto de descompactação.

Isso porque, nas palavras de Ferreira Filho<sup>157</sup>, o que Montesquieu teria antecipado em sua obra de referência – o Espírito das Leis<sup>158</sup> –, Constant<sup>159</sup>, por sua vez, teria “detectado” no início do século XIX<sup>160</sup>.

Quando Montesquieu, em sua obra, esboça o entendimento sobre as leis que irão formar a liberdade política e demarca esta relação com a Constituição, esclarece que a liberdade do cidadão está constricta à lei e, portanto, todos os cidadãos podem realizar ou fazer o que a lei permite, mas não o contrário, porque, se assim o fosse, a liberdade estaria sob ameaça uma vez que todos poderiam se imbuir de referido poder.

E, ainda, discorrendo sobre a liberdade política, Montesquieu vincula sua existência ao fato da não ocorrência de abuso de poder, e, para isso, aponta a fórmula “para que não se possa abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas, o poder limite o poder”<sup>161</sup>.

E para coibir o abuso, Montesquieu aponta a fórmula clássica da divisão dos poderes apresentando três argumentos:

1. Quando na mesma pessoa [...] o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.
2. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. 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 opressor.
3. Tudo estaria perdido se o mesmo homem [...] exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.<sup>162</sup>

Considerando os apontamentos de Ferreira Filho sobre o tema, Montesquieu, ao vincular o abuso de poder à perda da liberdade política e, posteriormente, demonstrar, conforme transcrito acima, como se daria a perda da liberdade frente ao fenômeno da concentração de

<sup>156</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais do Sistema Político. In: \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.184-199.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p.185.

<sup>158</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondant. *O Espírito das Leis*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.166.

<sup>159</sup> REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. BASTOS, Aurélio Wander (org.); Rio de Janeiro: Editora Liber Juris, 1989. p.61, 62, 64 e 71.

<sup>160</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.186.

<sup>161</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondant. *Op. cit.*, p.166.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p.168.

poder, traz até certo ponto de forma implícita, na própria ideia de separação das funções, o **bloqueio quanto a uma possível “intenção opressiva”<sup>163</sup>**.

Porém, Constant irá se atentar ao fato da possibilidade de os poderes entrarem em choque e se paralisarem, conforme informação transcrita por Ferreira Filho:

O poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário são três meios de ação (*ressorts*) que devem cooperar, cada um na sua parte, no movimento geral: mas quando esses meios se cruzam, se entrecocam, se entram (*s'entravent*), é preciso uma força que os reponha no seu lugar. Esta força não pode estar numa dessas molas, pois ela lhe serviria para destruir as outras. É preciso que ela esteja fora, que ela seja neutra.<sup>164</sup>

Ainda, esclarece que esta força mediadora e neutra deveria ser instituída ao Chefe de Estado, uma vez que, na época em que vivia Constant, a Monarquia Constitucional vigorava. Decorrente de referida ideia advém desse ponto, por exemplo, o Poder Moderador instituído na Constituição Brasileira de 1824<sup>165</sup>.

Reconhece, por sua vez, Constant, que a Constituição Francesa de 1814 concebe o princípio da supremacia da vontade geral sobre a particular, de onde as leis seriam instrumentos da expressão geral dessa vontade.

Nessa lei esclarece que, se a vontade se expressa por “força”, este tipo de situação levaria ao exercício de um poder ilegítimo, mas, ao contrário, esboça por entendimento e em oposição a essa ideia de que o poder legítimo seria aquele representado pela vontade da maioria, pois o poder se sanciona a partir de alguns, mas com o consentimento de todos, situação representando o Direito.

Mas embora reconheça essa filosofia estampada na Constituição Francesa, discorda sobre o fato de a soberania ser absoluta do povo. Para Constant<sup>166</sup>, a soberania tem sua existência no mundo jurídico a partir de um formato limitado e relativo, em oposição aberta às ideias de Rousseau<sup>167</sup>.

No que tange à ideia dos poderes, a ainda Constituição Francesa de 1814 estabeleceu as responsabilidades do Ministério separada das competências do poder real. Constant aponta para a existência de uma autoridade que possa ser responsabilizada e de uma autoridade

<sup>163</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais do Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.186.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p.186 e 187.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p.187.

<sup>166</sup> REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. BASTOS, Aurélio Wander (org.), Rio de Janeiro: Editora Liber Juris, 1989. p.61, 62, 64 e 71.

<sup>167</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003.

inviolável<sup>168</sup>. O poder real seria a de um Chefe de Estado, portanto, um poder neutro, enquanto os demais poderes seriam ativos.

Na engenharia da monarquia constitucional apresentada, porque é disso que se trata, ainda Constant detecta cinco poderes de natureza diferenciadas: o poder real (acima de todos os demais e com objetivo de harmonizá-los); o poder executivo; o poder representativo da continuidade; o poder representativo da opinião; e o poder de julgar<sup>169</sup>.

Ainda que considere, para a época, o “quinteto dos poderes”, será nos três poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) que afirma a necessidade de ação e movimento, prevendo eventuais bloqueios nos seus respectivos entrecruzamentos<sup>170</sup>.

Para esses entraves, aponta para a necessidade de um poder neutro que pudesse destravar eventuais impasses, concentrando a solução na existência de uma monarquia constitucional com a figura do chefe de Estado<sup>171</sup>. Vê-se a ideia sintetizada no seguinte trecho de sua obra:

O poder real precisa estar situado acima dos fatos e que, sob certo aspecto, seja neutro, a fim de que sua ação se estenda a todos os pontos que se necessite e o faça com um **critério preservador, reparador, não hostil** (grifo nosso). A monarquia constitucional tem esse poder neutro na pessoa do chefe de Estado. O verdadeiro interesse deste poder é evitar que um dos poderes destrua o outro, e permitir que todos se apoiem, se compreendam e que atinem comumente.<sup>172</sup>

Entretanto, a medida acima segue muito bem colocada para o espírito do tempo da época de Constant. Atualmente, vive-se novos tempos a exigir estudos dos bloqueios no atual quadro do Estado Constitucional Contemporâneo.

Além disso, o precursor Montesquieu, ao traçar o plano de ideias de sua obra, o faz a partir de uma concepção do Estado Liberal. O Estado do Bem-Estar Social aparecerá em período posterior.

Ora, o Estado do Bem-Estar Social é provedor e demanda uma série de obrigações e deveres que insere o Poder Executivo na condição de principal ator político a assegurar a concreta execução das políticas públicas.

Ocorre que esta Governança não o faz em caráter isolado, pois depende de um Parlamento para a elaboração de leis e possui suas ações sob o comando do Estado de Direito

<sup>168</sup> REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. Organização e Prefácio: BASTOS, Aurélio Wander; Introdução: VIEIRA, José Ribas. Tradução de Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Liber Juris, 1989. p.74.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p.75.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p.76.

<sup>171</sup> E nos apontamentos de Ferreira Filho, essa seria a fonte do poder moderador contida na Constituição Brasileira de 1824.

<sup>172</sup> REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Op. cit*, p.78.

e, portanto, regras e políticas precisam estar na conformidade constitucional.

E sobre este, em retrospectiva por primeiro plano, o Estado Liberal que antecedeu o Estado Social foi marcado primordialmente a partir da ideia de a sociedade estar assistida pelo Direito e, portanto, protegida do próprio “Estado”. Isso porque o aparato liberal procurava romper com os traços fardos do absolutismo, em especial o poder de um único indivíduo em detrimento da vontade do povo.

O poder político é vertido para a ideia de ser contido com premência dos direitos e garantias fundamentais, separação dos poderes, predominância do poder da lei sobre o poder monarca representado pelo Executivo, a garantia da liberdade. Esta ideia, contida no Estado liberal, está diretamente relacionada ao indivíduo autossuficiente.

Mas, da mesma forma, ser possível afirmar que a Revolução Francesa quebra o absolutismo vigente dando ensejo ao Estado Liberal, este também irá se transformar a partir do binômio revolução industrial-Estado Social. Isso ocorre a partir da necessidade e ideia de equilíbrio entre o Estado de intervenção mínima para um Estado protagonista do bem-estar social.

O Estado social impõe limites, quer ao poder Executivo ou ao Legislativo, e reconhece direitos e garantias fundamentais frente às vulnerabilidades dos indivíduos. As Constituições, a exemplo da Mexicana de 1917 e Weimar de 1919, encapsulam, em suas cláusulas, matérias que irão tornar esse Estado um provedor de bens aos cidadãos, não mais autossuficientes, mas vulneráveis. É a chamada reserva material constitucional.

Posteriormente ao Estado Social, acopla-se a ideia do Estado Democrático, no qual o antigo homem autossuficiente, outrora vulnerável, agora precisa voltar a ter certo papel ativo de forma a equilibrar a equação, escolhendo diretamente os seus representantes nas esferas de poder e dizendo quais são suas principais necessidades frente a esses governantes. Vertendo-se o objetivo no equilíbrio entre o público e o privado, a democracia precisaria ser aprofundada, criando-se instâncias de decisões sociais relacionadas às políticas públicas.

Em contorno a essa condição, observa-se que, apesar de mudanças quanto aos objetivos do Estado em determinadas épocas, o Estado de Direito é o cerne da questão, levando os governantes a realizarem seus atos e políticas públicas na conformidade das leis e sob a cláusula da separação de poderes.

Em breve linhas, apresentou-se a síntese dos diversos paradigmas do Estado e que, em grande parte, são encontrados nos Estados Constitucionais Contemporâneos.

Mas, retornando aos bloqueios e conforme Ferreira Filho, esta situação do Estado Constitucional Contemporâneo, apesar de positiva em seus contornos legais, paradoxalmente

pode criar os bloqueios institucionais<sup>173</sup>.

Esclarecendo sob a luz da Constituição Brasileira, em listagem não taxativa, o Autor referido considera ser a atual situação geradora de sobrecarga de prestações que devem ser cumpridas pelo Estado aos seus cidadãos e, desse modo, constituindo-se na condição de “direitos fundamentais, irrenunciáveis, impostergáveis, ou com reflexos inafastáveis dos mesmos.<sup>174</sup>”

Ainda, por fim, o mestre Ferreira Filho expõe que o Parlamento pode bloquear o Governo e a atuação governamental, e o Judiciário, igualmente. Neste ponto, esclarece-se tratar dos bloqueios realizados pelo Legislativo e Judiciário relativamente ao Executivo<sup>175</sup>. Mas há também bloqueios realizados pelo Executivo com relação ao Legislativo, conforme será verificado no Capítulo 4 desta pesquisa.

Para autores que, por exemplo, **analisam os bloqueios institucionais tipicamente econômicos**<sup>176</sup>, a definição quanto ao tema é firmada na condição de “**processo político-econômico de construção de barreiras – no âmbito do Executivo, Legislativo ou Judiciário – que, de forma direta ou indireta, promovam a obstrução dos instrumentos jurídicos e políticos capazes de transformar a realidade econômica**<sup>177</sup>”.

Esta definição estaria conectada com a ideia de Constituição econômica definida por Ferreira Filho como um “corpo de princípios e regras que fundamentalmente estruturam a economia num determinado Estado”<sup>178</sup>, também denominada Constituição econômica formal.

Sob o ponto de vista material, Constituições econômicas contemplam, em síntese, a determinação do tipo de organização econômica; a definição do papel do poder político; o modo de atuação do poder; a limitação pelos direitos e garantias reconhecidos aos atores do processo produtivo (capital e trabalho); a delimitação entre o campo da iniciativa privada e da ação estatal e, ao fim, o propósito e os princípios gerais orientadores da vida econômica.

---

<sup>173</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.187.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p.188.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p.188.

<sup>176</sup> Esclarece-se que o tema do bloqueio econômico não será tratado nesse trabalho, visto estar delimitado ao estudo do bloqueio referente as omissões legislativas e respectivas consequências. Entretanto, está sendo citado neste item, em razão do entendimento de que pode ajudar a ampliar esclarecimentos sobre o conceito genérico acerca de bloqueios institucionais.

<sup>177</sup> CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 71, 2017. p.687- 688.

<sup>178</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Constituição Econômica de 1988. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.241.

Quando se reflete sobre a Constituição econômica, verifica-se que é possível ocorrer algum tipo de bloqueio “fundamentado nas premissas de uma política de austeridade<sup>179</sup>”.

Por sua vez, com relação aos bloqueios institucionais do sistema político que afrontem direitos fundamentais, encontram-se acoplados a um impedimento ou obstáculo relacionado a **“circunstância que se terá normalmente associada à inércia ou inadequação do agir legislativo ou administrativo”**<sup>180</sup>.

E com relação à omissão regulatória do Legislativo, Valle aponta ainda interessante sistematização, realizada por Dixon<sup>181</sup>, ao elencar certas condições, a exemplo de: pontos cegos ou ausência de comando expresso no sentido da elaboração das leis; a ausência de percepção da necessidade em si de intervenção legislativa; ou, ainda, ao resultado de um juízo de ponderação empreendido por esse mesmo poder em relação ao ônus da inércia, ou seja, um “não-decidir” como uma alternativa estratégica, considerando-se os ônus políticos, em determinado temas controversos.

Com relação ao bloqueio institucional via omissão regulatória, a ocorrência se faz presente quando há negligência política do Poder Legislativo ou do Executivo em criar normas ou determinados regulamentos que tornem exequíveis mandamentos constitucionais. Este tipo de bloqueio aparece quando ocorre o alinhamento de forças políticas com o poder de votar, vetar, obstruir, paralisar ou simplesmente se omitir quanto a alguma temática que não seja do interesse partidário levar ao Parlamento.

Neste ponto de omissão legislativa, o Poder Judiciário pode surgir com os provimentos jurisdicionais dos quais são demandados, podendo realizar o desbloqueio ou não (nestes casos figura a necessidade de verificação quanto a possível causa ao ativismo judicial).

Por sua vez, o Judiciário, quando exerce o denominado ativismo judicial promovendo interpretações que causem insegurança jurídica frente às disposições constitucionais e legais, assume uma certa postura legislativa e, em território doméstico, com o princípio da separação de poderes levado ao máximo da rigidez – pois determinado em cláusula pétrea –, poderá estar

---

<sup>179</sup> Pesquisadores da área do Direito Econômico, apontam como exemplos a lei complementar 159/2017 que fixou o regime de recuperação fiscal dos Estados e Distrito Federal; a lei 13.334/2016 que criou o programa de parcerias e investimentos; a Lei 13.467/2017 que tratou sobre a reforma trabalhista. Ver: CLARK, Giovanni; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 71, 2017. p.694-695.

<sup>180</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Estado de coisas inconstitucionais e bloqueios institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi; MAIA, Fabiana. *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p.6.

<sup>181</sup> DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong form versus weakform judicial review revisited. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2007. p.391-418.

bloqueando o Poder Legislativo<sup>182</sup>. É o que se verificará no Capítulo 4, acoplando-se as ideias da qualidade democrática.

Em contraposição, a depender do julgado, poderá se configurar um desbloqueio de uma política pública ou até mesmo promover o destravamento de uma omissão legislativa<sup>183</sup>. Será também analisado um caso a respeito no Capítulo 4.

Verificou-se a partir das pesquisas que, a depender da face do bloqueio que seja objeto de estudo do pesquisador, normalmente se apresentam definições que se aproximam, mas que, também, se desassemelham em razão da causa que o configurou.

Não é pequena a catalogação de diversos tipos de bloqueios institucionais. **Em uma listagem de exemplos, não taxativa**<sup>184</sup>, as pesquisas encontradas apontam que os bloqueios podem ocorrer a partir do **exercício do Poder Legislativo** quando exercente do poder constituinte derivado reformador.

Referente à supressão do texto constitucional, o bloqueio, pode ocorrer quando há, no Legislativo, um processo de supressão total ou parcial de texto relacionado ao projeto reformador da ordem econômica ou social estabelecida a partir da Assembleia Nacional Constituinte. É o caso das reformas constitucionais em contraposição as arenas de debates democráticos de uma Assembleia Constituinte<sup>185</sup>.

Ou ainda, considerando o **Legislativo**, os bloqueios podem ocorrer a partir da negligência ou mera estratégia política deste Poder em não votar determinadas pautas da agenda<sup>186</sup>.

Referente ao **Poder Executivo**, o bloqueio pode ocorrer via omissão regulatória, com impedimentos e obstruções<sup>187</sup> para com o Legislativo ou por ausência de implantação de

---

<sup>182</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.184-199.

<sup>183</sup> Ver Capítulo 4.

<sup>184</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.189.

<sup>185</sup> Pesquisadores da área do Direito Econômico, apontam como exemplos as Emendas Constitucionais 06/1995, 07/1995, 09/1995 e 40/2003 relacionadas ao fim do monopólio do petróleo, eliminação de juros de 12 por cento ao ano, extinção da diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Ver: CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 71, 2017. p.693.

<sup>186</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Estado de coisas inconstitucionais e bloqueios institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi; MAIA, Fabiana. *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p.3.

<sup>187</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

políticas públicas<sup>188</sup> ou mais, a partir de determinadas políticas econômicas implantadas<sup>189</sup>.

No que tange ao **Poder Judiciário**, os bloqueios podem ocorrer a partir do ativismo judicial (mas neste caso há duas vias de sentidos contrários, pois é possível que para alguns Autores a decisão venha a superar os bloqueios).

Ao se considerar diferentes e específicas variáveis envolvendo a tríade de poderes constitucionais, pode-se identificar a partir do exposto acima, em síntese, os seguintes bloqueios exemplificativos, e de forma alguma taxativos: a-) bloqueios institucionais inibidores dos processos de mudança da realidade social e econômica, considerando-se a **supressão do texto constitucional**, envolvendo os Poderes Legislativo e Executivo; b-) bloqueios institucionais que imobilizam os instrumentos de transformação social em razão da **omissão de regulamentação constitucional**, envolvendo principalmente o Poder Legislativo mas também o Poder Executivo; c-) bloqueios institucionais que imobilizam os instrumentos de transformação social em razão da **ausência de políticas públicas**, envolvendo principalmente o Poder Executivo; d-) bloqueios institucionais, na esfera econômica, inviabilizadores do texto constitucional, considerando-se a **economia política implantada** nos diversos governos (ainda que não haja alteração do sistema constitucional), envolvendo o poder Executivo e em plano secundário o Legislativo; e-) bloqueios institucionais realizados por **provimentos jurisdicionais** relacionados ao Poder Judiciário; f-) bloqueios institucionais **superados** por provimentos jurisdicionais, relacionados ao Poder Judiciário.

**Para fins desse trabalho, optou-se pelo aprofundamento, recorte e delimitação de estudos nos bloqueios descritos no item “b” que trata sobre omissão de regulamentação constitucional**, envolvendo principalmente o Poder Legislativo e, na condição de lógica decorrente deste quesito (devido a judicialização decorrente das omissões), os itens “e” e “f”, **bloqueios realizados e superados pelo Judiciário**, de forma a melhor delimitar o objeto de estudo desse trabalho.

Diante da apresentação de várias definições realizadas por pesquisadores e o desenvolvimento de seus contextos, conclui-se este item apresentando-se uma definição de autoria própria sobre a temática da presente tese: **O bloqueio institucional é o fenômeno de obstrução, impedimento e paralisia política, econômica, social e jurídica enfraquecedor do sistema político do Estado Democrático de Direito, promovendo impactos à qualidade**

<sup>188</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.190.

<sup>189</sup> CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 71, 2017. p.693.

### **democrática e conseqüentemente à sociedade em geral.**

A definição apresentada leva em consideração a interação de estudos entre os bloqueios institucionais e a qualidade democrática, objeto de estudo contemplado no Capítulo 3 da presente tese.

Mas antes de estudarmos o recorte proposto para os bloqueios e a teoria referente a qualidade democrática, apresentar-se-á, a seguir, as facetas dos bloqueios nos Estados Contemporâneos a depender dos sistemas de governo.

## **2.2 Bloqueio Institucional e Sistemas de Governo**

Relativamente aos sistemas de governo, os bloqueios institucionais manifestam-se cada qual considerando-se as características que os identificam.

Preliminarmente, ao se pensar na teoria da separação de poderes de Montesquieu, conforme já descrito anteriormente, percebe-se que a interdependência entre os poderes deve gerar colaboração no sentido de que cada um deles faça o que for necessário no âmbito de suas funções.

Não é difícil notar o aparecimento de impasses, que, necessitam ser resolvidos pelos próprios Poderes ou ficarão por tempo paralisadas. Essa é a ideia de funcionamento dos poderes no Estado Liberal. Entretanto, no Estado do Bem-Estar, quando os impasses decorrentes de oposição de ideias e posicionamento se tornam bloqueadores, este Estado está ameaçado.

Nesse sentido, de Ferreira Filho afirma no contexto do Estado do Bem-Estar social:

Entretanto, esse Governo não é todo o Poder, é um Poder dentre outros. Ele não pode tudo sozinho. Ele depende do Parlamento - a versão atual do Legislativo - quanto à lei - pois sua legislação não escapa do visto desse Parlamento; quanto às finanças, na autorização dos tributos, na conformação do orçamento; também na aprovação de investiduras, no controle por investigações, etc. Igualmente, está ele sob o controle do Judiciário que o obriga a manter-se nas lindes da Constituição e da lei [...]. Em termos claros, o Parlamento pode bloquear o Governo e a atuação governamental. Acrescente-se que o Judiciário também o pode, mas - diga-se - num bloqueio 'bom', porque não se faz, salvo aberração, para preservar a Constituição e a lei.<sup>190</sup>

Como se percebe, trata-se de mecanismo com engrenagem que necessita de funcionamento eficaz. Mas a observação do tipo de sistema de governo quanto ao funcionamento adequado é importante, pois, quando uma Constituição adota um determinado sistema de governo, este irá refletir suas características na governabilidade e na própria ideia

---

<sup>190</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.188.

de separação de poderes.

Além disso, o tema em análise relacionado ao sistema político tende a demonstrar interdisciplinariedade entre os estudos jurídicos e políticos. Não há dúvida que o mundo real anda muito mais rápido do que se possa pensar em matéria de sistema político<sup>191</sup>.

Entretanto, qualquer mudança relevante somente se operacionalizará na conformidade constitucional pelos poderes contidos nos órgãos do sistema de freios e contrapesos, ainda que a prática possa timbrar as “tendências dominantes em diversos ciclos<sup>192</sup>” de vida de um Estado.

Em momentos de crises, costuma-se aventar alterações ao sistema político, especialmente quando as dificuldades colocadas em pauta estão relacionadas com os arranjos institucionais da democracia, o que, para Moraes, pode vir a significar importante mudança estrutural na essência da Constituição<sup>193</sup>.

Para Ferreira Filho, “é incontroverso estar o Brasil em crise, que tem inúmeras facetas, pois é ao menos política, econômica, social e moral<sup>194</sup>” e, nesse sentido, pontua com a devida assertividade concernente à crise política, que o problema maior, em território nacional, se concentra no sistema **Presidencialista**.

O **Presidencialismo** inaugura a aplicação do princípio da separação dos poderes em Estados Republicanos. O Executivo é liderado por um governante eleito, o Presidente da República, eleito pelo povo por um tempo determinado em mandato.

Neste sistema **Presidencialista**, que representa “a projeção republicana do ideal da separação dos poderes<sup>195</sup>”, a ideia é uma dinâmica de limitação entre os poderes, contemplada com a questão e uma maior contenção, projetando um grau muito mais elevado de **impasse institucional** se comparado com o Parlamentarismo desenvolvido na condição de um instrumento de governabilidade.

É de importância complementar que, quando este sistema se apresenta com mau funcionamento, pode estar ocorrendo um:

[...] desvirtuamento do próprio sistema que se tornou um “presidentismo”, ou seja, um regime de tal proeminência do Presidente da República que pode ser comparado a um regime monárquico (quase) ilimitado[...].<sup>196</sup>

<sup>191</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. Engenharia Constitucional e Sistema Político. Cap.6: Os Sistemas Políticos em Avaliação em Tempo de Crise. In: \_\_\_\_\_ & MENDES, Gilmar Ferreira (orgs.). *IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. Constituição e Crise: A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. Brasília: IDP, 2017. p.150-157.

<sup>192</sup> *Ibidem*. p.152.

<sup>193</sup> *Ibidem*. p.155.

<sup>194</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. VII – A crise atual do presidencialismo no Brasil. In: *A alternativa semipresidencialista*. São Paulo: Instituto Pimenta Bueno, 2022. p.31.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p.31.

<sup>196</sup> *Idem*, *A Ressureição da Democracia*. São Paulo: Ed. Dia a Dia Forense, 2021. p.121.

É nesse sentido que Toffoli irá tratar sobre o tema dos bloqueios institucionais relacionando aos sucessivos problemas de golpes que já ocorreram no Brasil, praticamente em quase todos os seus Governos, concluindo que as elites falham ao não pensarem o Brasil de forma integral e não apenas setorizada a partir de interesses locais<sup>197</sup>.

Ainda, no sistema com separação de poderes rígida, tem-se que no Estado de Direito a lei é a forma primordial para a autorização das medidas da Governança. As medidas do Executivo necessárias para a realização de políticas públicas são aprovadas ou não. Neste caso, essencial que a maioria parlamentar esteja em conformidade com as políticas propostas.

Em território doméstico, o quadro partidário é amplo, contemplando 32 agremiações<sup>198</sup>, dificultando, do ponto de vista político, obter maiorias estáveis. A questão programática dos partidos se mostra fragilizada para a defesa de um ideal e a dimensão eleitoral, não raro, irá nortear as ações envolvidas a partir dos parlamentares.

Ainda na conformidade da Constituição Federal, o **Presidencialismo** por aqui adotado não permite, nas dificuldades encontradas no Congresso, que este seja dissolvido – ainda que se considere somente a Câmara dos Deputados – e em adição, ressalte-se que o Presidente da República somente pode ser retirado na hipótese de crime de responsabilidade.

E neste ponto encontra-se uma problemática situação uma vez que a análise do crime de responsabilidade é realizada por parlamentares e, portanto, a natureza dessa análise será política e não jurídica, estando adstrito ao Judiciário apenas o devido processo legal formal para que possa ocorrer<sup>199</sup>.

No sistema **Presidencialista**, quando o bloqueio se instaura, segundo Ferreira Filho, as alternativas encontradas não são as melhores e muitas vezes afrontam a Constituição Federal<sup>200</sup>. A vulnerabilidade desse sistema no Estado do Bem-Estar Social está conectada com a

---

<sup>197</sup> TOFFOLI, Dias. Os bloqueios institucionais: a evolução no sistema político brasileiro – do Império aos dias atuais. In: MORAIS, Carlos Blanco de; MENDES, Gilmar Ferreira (orgs.). *IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. Constituição e Crise: A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. Brasília: IDP, 2017. p.31. A propósito, o artigo enumera desde a época do Império todas as problemáticas e instabilidades dos governos brasileiros até o advento do governo da Presidente Dilma Roussef. p.31-37.

<sup>198</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>>. Acesso em 21 nov. 2022.

<sup>199</sup> No Brasil, destaca-se dois afastamentos recentes de Presidentes: Fernando Collor e Dilma Roussef. O procedimento de afastamento por crime de responsabilidade (“impeachment”) consiste em “um processo de natureza política para sancionar faltas de gravidade no plano da condução dos negócios públicos” de “natureza política com feições jurídicas”. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais do Sistema Político. In: \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.198. Ainda sobre o impeachment: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Impeachment. Configuração e objetivos. Quem decide? Como? Quando?* São Paulo: CEPES, 2016. Disponível em <<https://cepes.org.br/site/index.php/2016/03/29/impeachment-configuracao-e-objetivos-quem-decide-como-quando/>>. Acesso em 10 maio 2022.

<sup>200</sup> Ver por exemplo a Ação Penal 470 que tramitou no STF, denominada popularmente de “Mensalão”.

importante relação entre o Executivo e o Legislativo<sup>201</sup>.

O sistema **Presidencialista** de coalizão, neste contexto, tem agravado a crise política, uma vez que se faz necessário que o Presidente tenha bases de apoio no Congresso, conforme já salientado, ponto central de contraprestações que podem vir a atingir o espectro da ilicitude<sup>202</sup>. É fato que também podem ser lícitas, mas aqui pontua-se o cenário brasileiro recente<sup>203</sup>.

E, como nos ensina Ferreira Filho:

Com efeito, a denúncia do “Mensalão”, feita – recorde-se – por um de seus beneficiários, com os desdobramentos posteriores, mormente judiciais, abriu o processo que levou à explosão do “**presidencialismo de coalizão**” Este, posto a nu, era um **presidencialismo de corrupção** (grifo nosso para marcar o antagonismo presente nesta relação).<sup>204</sup>

Mas, além do que ora se expôs, uma problemática para se arregimentar base no Parlamento para aprovação de políticas públicas, por parte da Governança, objetivando-se que não haja bloqueios e obstruções para esse desiderato (do Legislativo para o Executivo), pode-se também encontrar processos de bloqueios do Executivo para com o Legislativo, fato igualmente relacionado com o **Presidencialismo** de coalizão, o poder de agenda do Executivo, os mecanismos institucionais e as formas pelas quais se exercem os bloqueios<sup>205</sup>.

O Poder Executivo, por exemplo, pode bloquear propostas legislativas que tenham seu nascimento no âmbito do Poder Legislativo com a finalidade de garantir o sucesso de suas propostas e demandas próprias, impondo-se com seu poder de agenda<sup>206</sup>. Este bloqueio “pode servir como recurso de coordenação da coalizão do Presidente, possibilitando a resolução de

<sup>201</sup> FERREIRA FILHO. *A Ressureição da Democracia*. São Paulo: Ed. Dia a Dia Forense, 2021. p.121-122.

<sup>202</sup> É o caso, por exemplo, do Mensalão referente a Ação Penal 470 julgada pelo STF situação em que se pagava certas quantias de “mensalidades” para que o Governo pudesse aprovar suas pautas no Congresso Nacional. Seguiu-se o popular “Petrolão”, outro sistema de corrupção envolvendo a Presidência, o Congresso e grupo de empresários que financiavam certos projetos de leis no Legislativo. Apesar da corrupção envolvida, com julgamento de mérito a partir do TRF-4, o STF entendeu que muitos dos processos relacionados a este caso foram julgados por “juiz suspeito” perdendo, portanto, seus efeitos e retornando às varas competentes (anteriormente corriam em Curitiba no âmbito da operação denominada Lava-Jato).

<sup>203</sup> No dia 19.12.2022 houve recente julgamento do STF considerando inconstitucional o que se designou chamar popularmente de “Orçamento Secreto”, outra medida de natureza ilícita perpetrada na Câmara dos Deputados. Por maioria de votos (6x5) os Ministros derrubaram as “emendas de relator” um mecanismo considerado de pouca transparência de recursos públicos com o objetivo de atendimento de interesses dos Parlamentares. O mecanismo foi criado em 2020 durante o governo Bolsonaro.

<sup>204</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p.130.

<sup>205</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

<sup>206</sup> Ver Capítulo 4.

conflitos internos à sua base de apoio<sup>207</sup>”.

Além disso e retornando a frase introdutória desse item, há de se considerar que, dependendo do Sistema de Governo do Estado Constitucional Contemporâneo, a faceta dos bloqueios será diferenciada.

No sistema **Parlamentarista**, a chefia de governo é confiada a um Primeiro-Ministro escolhido pelo Parlamento a partir de um pressuposto de maior confiança, constituindo-se a sistemática parlamentarista como um sistema colaborativo com grau reduzido de impasse que ao ocorrer, poderia ocasionar a queda do gabinete.

No sistema parlamentar - há um liame entre Governo e Parlamento, ou maioria parlamentar. Aquele se vincula a este e este tem naquele o seu líder natural. O Governo é governo, porque tem a confiança do Parlamento. **Por isso, o bloqueio não deve ocorrer.** Pode ocorrer, sim, a mudança de Governo, em razão da mudança na maioria parlamentar. Ou a renovação do Parlamento, que conduzirá a outra etapa na governança, se este for dissolvido. Não será impossível um semibloqueio e isto se viu na França da IV República. Um sistema partidário fracionado, com profundas divergências quanto à desejável ou necessária ação governamental, pode gerar e sustentar governos impotentes, incapazes de levar adiante uma política mesmo que imperativa e urgente.<sup>208</sup>

O sistema **Parlamentarista** caracteriza-se por uma condição na qual os poderes interdependentes buscam colaborar entre si, sendo o conselho de ministros, normalmente, representação da maioria parlamentar, conduzindo-a em uma sistemática no Estado de Direito em que a governança possa ser favorecida para melhor exercício do Estado do Bem-Estar.

A principal vulnerabilidade desse sistema está relacionada aos quadros partidários que irão compor o Parlamento, sendo seu funcionamento facilitado pelo bipartidarismo e dificultado pelo multipartidarismo, dependente de maiores esforços para a realização de coalizões<sup>209</sup>.

Entretanto, além das duas opções de sistema consideradas tradicionais, as quais representam polos opostos, passou-se a reconhecer desde a Constituição francesa de 1958 uma forma mista, caracterizada por um sistema híbrido. Seria o denominado Sistema Misto ou **Semipresidencialista**<sup>210</sup>.

Sobre o funcionamento do **Semipresidencialismo** adotado na França e em Portugal,

<sup>207</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

<sup>208</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.190.

<sup>209</sup> *Idem*, *A Ressureição da Democracia*. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p.88-89.

<sup>210</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017. p.485-490. Moraes realiza um percurso histórico, internacional e doutrinário sobre o tema pertinente ao semipresidencialismo caracterizando-o a partir dos seguintes elementos identitários (encontrados na Constituição Portuguesa) mas que extraem estudos doutrinários: eleição do Presidente da República por sufrágio universal; diarquia institucional entre Presidente e Primeiro - Ministro; dupla responsabilidade do Governo frente ao Presidente e ao Parlamento; poder atribuído ao Presidente para dissolver o Parlamento.

esclarece Moraes que

“[...] o Governo é duplamente responsável perante o Parlamento (que o pode derrubar com uma moção de censura) e perante o Presidente (que o pode demitir em certas circunstâncias). E o Presidente, eleito diretamente e com legitimidade própria pode dissolver o Parlamento”<sup>211</sup>.

Ressalta, em adição, que o regime **Semipresidencialista** que mais encontra semelhanças com o Presidencialismo seria o da França, pois marcado por uma característica de estabilidade. O modo de operação desse regime teria a positiva característica de maior empoderamento do Presidente, acompanhado de governos advindos a partir de um sistema eleitoral majoritário com voto distrital de dois turnos, propiciando governos com maiorias no parlamento.

Segundo Moraes: “O Presidente pode presidir por direito próprio ao Governo e pode ser o líder indireto da maioria parlamentar, mas partilha o poder executivo com um Primeiro-Ministro que é o coordenador do Governo”<sup>212</sup>.

O problema central estaria no “sistema de coabitação”, pois, ao se considerar dois candidatos, sendo um para o chefe do Estado e o outro para o chefe de Governo, que estejam em posições diametralmente opostas, a questão torna-se emblemática na medida que irá configurar uma situação em que o Presidente eleito a partir de uma determinada base ideológica e partidária teria que governar um grupo de políticos (o Conselho de Ministros) participantes de outros partidos. Os desgastes para os devidos consensos poderiam ser perturbadores para as decisões a serem implementadas, colocando em causa o Estado do Bem-Estar<sup>213</sup>.

Moraes exemplifica ainda o funcionamento do **Semipresidencialismo** em Portugal trazendo inúmeros esclarecimentos sobre o tema:

Em Portugal, o semipresidencialismo é outro: **o Presidente reina mas não governa e exerce um poder moderador, como o do rei nas monarquias dualistas, na linha de Benjamin Constant, tal como foi consagrado na Carta de 1824.** Contudo, a experiência semipresidencial não foi muito feliz devido à coabitação conflitual. Quando a maioria presidencial e parlamentar coincidem (confluência) e o Presidente não é o líder do partido governante, este transforma-se numa figura certificatória,

<sup>211</sup>MORAIS, Carlos Blanco de. Engenharia Constitucional e Sistema Político. Cap.6: Os Sistemas Políticos em Avaliação em Tempo de Crise. In: \_\_\_\_\_ & MENDES, Gilmar Ferreira (orgs.). *IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. Constituição e Crise: A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. Brasília: IDP, 2017. p.150-157.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p.155.

<sup>213</sup> Ainda Moraes em tom provocativo pondera em suas considerações para esclarecer o problema da coabitação: “Seria possível uma coabitação entre a Presidente Dilma Rousseff e o Primeiro-Ministro Serra, com a Presidente chefiando um Conselho de Ministros do PSDB e aliados? Ou entre o Presidente Aécio ou Temer e o Primeiro-Ministro Lula?” Relembrando que o texto referenciado foi objeto de debate e apresentação no Seminário sobre Bloqueios Institucionais realizados em 2016. Não poderia saber o ilustre Autor que no ano de 2022 a chapa ganhadora das eleições no Brasil, no sistema Presidencialista, seria o de Luís Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin (“Lula-Alckmin”).

cerimonial e arbitral (Sampaio/Cavaco<sup>214</sup>). Quando há coabitação a experiência é sempre conflitual: o Presidente não governa, mas, frequentemente, não deixa governar: **usa o veto e o controle de constitucionalidade como armas de arremesso**. O Presidente Eanes<sup>215</sup> tinha um projeto pessoal de presidencializar o regime e formou um partido que fracassou. O Presidente Soares comportou-se como verdadeiro líder da oposição socialista durante os Governos centristas de Cavaco e Silva. Sampaio um socialista taciturno e quase imperceptível fez uma prova de vida no final do mandato pondo termo um governo majoritário de centro-direita dissolvendo o Parlamento. E Cavaco Silva teve um discurso arrasador para um Governo socialista minoritário, ajudando à sua queda. No restante espaço lusófono, exceto em Cabo Verde, o semipresidencialismo pairou sobre golpes de Estado na Guiné, S. Tomé e Timor, com conflitos entre PM e PR (grifo nosso).<sup>216</sup>

No que tange à questão de uma proposta de Semipresidencialismo para o Brasil, Morais demonstra certo ceticismo na mudança do regime atual, propugnando que o Presidencialismo de coalizão ainda poderia ser ventilado a partir, por exemplo, de reformas no sistema eleitoral.

A ponderação que realiza é a de que, no sistema proporcional do Brasil (semelhante ao de Portugal), muito possivelmente irá ocorrer instabilidade do Governo devido à fragmentação partidária existente, além da questão da coabitação que, por si mesma, já pode gerá-la. E nas suas palavras poderia ocorrer: “[...] duas frentes e uma dupla ingovernabilidade<sup>217</sup>”.

Apesar disso, propõe-se a debater o tema para a realidade brasileira e apresenta duas sugestões relatadas nas suas próprias palavras: “[...] a primeira seria uma aproximação reforçada ao sistema francês e com alguns elementos do semipresidencialismo russo e peruano [...]”<sup>218</sup>; e a segunda sugestão consubstancia-se em “um compromisso entre o semipresidencialismo austríaco (reduzindo-se o poder presidencial e fortalecendo-se o Primeiro-Ministro) e o sistema eleitoral francês (criando um voto distrital a 2 turnos)<sup>219</sup>.”

Para a concretização das sugestões, deveriam ser observadas algumas importantes características mescladas quanto aos países tomados na condição de exemplos.

Iniciando pela primeira sugestão, em ordem cronológica de eventos, descreve a seguinte propositura: a-) realização de “eleições Presidenciais e Parlamentares simultâneas, com tempos de mandato idênticos<sup>220</sup>” (o objetivo seria a facilitação de ser criado uma maioria presidencial e parlamentar que alcançasse uma força de aliança capaz de eleger um Primeiro-

<sup>214</sup> Refere-se a Anibal Cavaco Silva (ex Primeiro-Ministro de Portugal) e Jorge Fernando Branco de Sampaio (ex-Presidente de Portugal).

<sup>215</sup> Refere-se a Antonio Ramalho Eanes (ex-Presidente de Portugal).

<sup>216</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. Engenharia Constitucional e Sistema Político. Cap.6: Os Sistemas Políticos em Avaliação em Tempo de Crise. In: \_\_\_\_\_ & MENDES, Gilmar Ferreira (orgs.). *IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. Constituição e Crise: A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. Brasília: IDP, 2017. p.155.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p.155.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p.156.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p.156.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p.157.

Ministro, que seria o Chefe do Executivo ou do Governo, em sinergia com o Chefe de Estado que seria o Presidente); b-) o sistema eleitoral majoritário com dois turnos, que teria, por objetivo, diminuir número de partidos, criando um governo de maioria. Apesar de toda a engenharia apresenta, para Moraes, ainda permanece um eventual problema de coabitação.

Com relação à segunda sugestão, a principal característica seria o fato de que o poder ficaria com um Governo atrelado a um Parlamento estruturado sobre regras eleitorais “polarizadas e constringedoras”, o que poderia resultar na concentração de voto nos partidos maiores e estando o Primeiro-Ministro imbuído de fortes poderes com respaldo do Parlamento e com a supervisão do Chefe de Estado. Moraes também alerta que, apesar da estrutura fundada no multipartidarismo, seria dificultoso o seu funcionamento.

Considerando a interação do **Semipresidencialismo** com os **bloqueios institucionais**, infere-se, a partir da experiência de Moraes antes relatada, especialmente porque seu País adota esse sistema e, portanto, muitos de seus estudos ali estão localizados, embora com amplos espectros voltados ao Direito Comparado<sup>221</sup>, de que, não raro, a coabitação costuma ser conflitual. A partir desse universo conflitivo verificou-se, na última transcrição deste Autor, de que é comum a utilização de veto e do controle de constitucionalidade com o objetivo de bloqueio.

Torna-se notório considerar que as crises do sistema social e econômico, e, em adição a essas (que já contemplam grande relevância para a democracia de um País) a crise interinstitucional, podem criar bloqueios para a realização da devida governança.

Considerando essa condição, é natural e até mesmo saudável que apareçam debates constitucionais vertidos para propostas que tenham o objetivo de ajustar certos impasses. Em território doméstico, a possibilidade de modificação do sistema de governo, como forma de atenuar o desgaste entre os poderes, já se encontra em estudos junto ao Congresso Nacional.

Não é por mero acaso que essa proposta Semipresidencialista foi debatida por Moraes em Seminário Luso-Brasileiro que tratou das Constituições, das crises e dos bloqueios institucionais do sistema político.

Ainda sobre o tema em tela e relacionando o sistema Semipresidencialista aos bloqueios esclarece Ferreira Filho:

Nos sistemas mistos - ditos semipresidenciais - que adotam Estados europeus e outros pelo mundo afora, se a condução ordinária da ação governamental cabe a um gabinete de estilo parlamentarista, tem o chefe de Estado um papel reconhecido na Constituição que lhe enseja intervenção legítima nos negócios políticos. **Em tais sistemas, o Presidente da República pode, preenchidas determinadas condições, dissolver a**

---

<sup>221</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017.

**câmara baixa e assim criar uma perspectiva de desbloqueio.** Entretanto, esses sistemas podem ensejar dificuldades quando o Presidente e a maioria parlamentar pertencem a partidos hostis. Na França, isto tem ficado dentro de limites aceitáveis, tolerando-se a “*cohabitation*”. **Em países de outra cultura, esse quadro pode desencadear se não o indesejado bloqueio,** conflito entre Poderes o que é sempre muito grave (grifo nosso)<sup>222</sup>.

Considerando a problemática do Presidencialismo de coalizão anteriormente apresentada e as características do **Semipresidencialismo** com a perspectiva de desbloqueio quando da possibilidade de dissolução do Parlamento, conforme acima transcrita, há proposta de Ferreira Filho, constituída por “Anteprojeto de Emenda Constitucional”<sup>223</sup>. Esta proposta é objeto, conjuntamente com outras ideias, de discussões no âmbito de grupo de trabalho da Câmara dos Deputados, quanto ao debate do Semipresidencialismo no Brasil<sup>224</sup>.

Segundo o relatório analisado, neste novo sistema ficaria mantida a eleição direta para presidente, com indicação de um primeiro-ministro pelo presidente eleito e separação da Chefia de Estado (do presidente) da Chefia de Governo (do primeiro-ministro). O texto também prevê um plebiscito para saber se os brasileiros concordam em adotar o **Semipresidencialismo**.

Ramos<sup>225</sup>, ao tratar sobre a matéria em debate na Câmara dos Deputados, propugna, antes de adentrar ao tema da mudança de regime de governo, sobre a importância da busca de estabilidade política institucional e sobre a necessidade de alteração profunda no sistema eleitoral, devendo-se encaminhar para um processo de eleição majoritária, seja de um ou dois turnos.

Com relação aos partidos, o autor aponta o problema da fragmentação partidária e a necessidade de criação de um elenco de direitos e prerrogativas aos filiados dos partidos políticos, acabando com as oligarquias partidárias que tem instrumental para se perpetrar no poder por muito tempo (a exemplo do fundo eleitoral). Conclui o autor que, apesar da emenda constitucional de 2017 ter realizado minirreformas, não guarda esperanças quanto a elas<sup>226</sup>.

Finalizando este item, aponta-se que Ferreira Filho, entusiasta de possível adoção do **Semipresidencialismo** no Brasil, o defende com lastro na ideia de insucesso do

<sup>222</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios institucionais do sistema político. In: \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.190.

<sup>223</sup> *Idem*, *A Alternativa Semipresidencialista*. Instituto Pimenta Bueno, 2022. p.13-17.

<sup>224</sup> BRASIL. Senado Federal. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senado/2022/10/03/relatorio-propoe-adocao-do-semipresidencialismo-no-brasil>>. Acesso em: 21.nov. 2022.

<sup>225</sup> Elival da Silva Ramos se pronunciou por ocasião de reunião realizada sobre estudos dessa temática, conforme vídeo oficial arquivado junto à Câmara dos Deputados (no período de pandemia devido a impossibilidade presencial os debates foram gravados e arquivados juntamente com os relatórios de estudos).

<sup>226</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em 21 nov.2022. Vídeo de debates Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=gk4RzSKHMbM>>. Acesso em 21.nov.2022.

Presidencialismo de coalizão, no âmbito de quadro polipartidário, conforme motivos já expostos anteriormente, mas também porque considera o Parlamentarismo inviável para a realidade brasileira. Isso porque seria por demais dificultoso a manutenção de uma maioria estável que pudesse apoiar o Governo de Gabinete gerando uma coalizão temporária e sujeita à instabilidade<sup>227</sup>.

Defende ainda Ferreira Filho<sup>228</sup> que a separação entre o Chefe do Estado e o Chefe de Governo poderia vir a evitar os bloqueios quanto à governança, muitas vezes paralisado em razão de problemas políticos locais e pequenos e não quanto aos interesses do Estado maior.

Na hipótese de graves crises partidárias, não haveria a paralisação, mas sim a atuação do Chefe de Estado e, na condição de não ocorrer alinhamento para acordos, a dissolução do Parlamento pode se operacionalizar. A referida situação poderia inclusive regenerar a questão partidária uma vez que, em novas eleições, os cidadãos por livre escolha podem realizar novas acomodações no Parlamento, “punindo” de certa forma certas bases eleitorais partidárias. Nesse sentido, os partidos poderiam reorganizar seus programas com melhores definições quanto às suas linhas programáticas de forma a criar maior aderência entre a governança e os cidadãos (o fortalecimento da *responsiveness*<sup>229</sup>).

Por fim, ao Chefe de Estado ora eleito democraticamente pelo povo, caberia o poder moderador nas situações de instabilidade, podendo também promover um menor impacto de judicializações referentes aos processos políticos.

### **2.3 Bloqueio Institucional Via Omissão Regulatória do Legislativo**

O objetivo desta seção é delimitar os estudos sobre os bloqueios, voltando-se para a omissão regulatória por parte do Poder Legislativo, além de apresentar fatos e estratégias que ocorrem no âmbito das arenas legislativas.

Considerando o poder Legislativo no âmbito do Estado do Bem-Estar social, há de se arrolar algumas características no sentido de esclarecer que se trata de um poder representativo, governativo e controlador<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Alternativa Semipresidencialista*. Instituto Pimenta Bueno, 2022. p.55-56.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p.52.

<sup>229</sup> Este tema será melhor analisado no Capítulo 3.

<sup>230</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Legislativo no Estado Contemporâneo, particularmente na Constituição Brasileira de 1988. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.206.

O poder representativo é normalmente favorecido pelo bicameralismo e, em adição ao sistema partidário, promove uma equação que colabora com as diferentes frentes ideológicas, objetos de representação.

Pertinente ao poder governativo, o Parlamento participa da governança conectado com a política do Estado isolada ou conjuntamente com o Executivo. Exerce suas atividades com a técnica da aprovação de leis e medidas a partir das maiorias, mantendo, entretanto, espaço aberto para as minorias.

Relativamente ao poder controlador, trata-se da atividade de fiscalização de atos e ações do Executivo nas verdadeiras funções de um contrapeso. Estas funções permitem ao Legislativo controle das políticas governamentais, e debates quanto às decisões a serem escolhidas (com vias ao desenvolvimento da oposição).

Estes atos, frente aos regimes de governo, a exemplo do Presidencialismo, são exercidos mais atrelados a uma espécie de “advertência” e oportunizam as eleições. Em contraposição, no Parlamentarismo, há riscos de perda de poder caso apareçam condições que provoquem a queda dos gabinetes, por exemplo, as moções de desconfiança<sup>231</sup>.

A partir das notas introdutórias sobre o Legislativo e as diversas formas de manifestação de seu poder, recorda-se ser critério essencial para uma democracia de qualidade um Legislativo funcional.

Os estudos de Valle associam “**o bloqueio institucional dos direitos fundamentais geralmente à inércia do Legislativo** ou em certas condutas equivocadas quanto a ações administrativas”<sup>232</sup>.

Como se depreende, a construção da definição desta Autora, foi assentada em dois tipos de bloqueios específicos( envolvendo a inação do Legislativo e a inação do Executivo quanto a políticas públicas), sendo o que nos importa – **a omissão legislativa** – que desdobra-se nas ideias de pontos cegos propugnadas por Dixon e acolhidas por Valle: “ausência de comando expresso no sentido da legiferação”; “a existência de dispositivo legal julgado adequado”; “a não decisão legiferante em uma condição de estratégia política”.

Nesse sentido, expandindo os argumentos de Dixon, explicita referida Autora que o Legislativo, no que tange aos procedimentos intrínsecos do processo de elaboração de leis, não raro, estão sujeitos “[...] a uma série de bloqueios decorrentes tanto do potencial de pontos cegos

---

<sup>231</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Legislativo no Estado Contemporâneo, particularmente na Constituição Brasileira de 1988. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.206.

<sup>232</sup> VALLE, Vanice Lírío do. Estado de coisas inconstitucionais e bloqueios institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi; MAIA, Fabiana. *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016.

quanto dos ônus da inércia no processo de legislar e implementar<sup>233</sup>” (tradução livre)<sup>234</sup>.

Quanto aos “pontos cegos”, classifica-os em três tipos: aplicação, perspectiva e acomodação. O primeiro seriam os “**pontos cegos de aplicação**” situação em que o Legislativo não reconhece que uma determinada lei, apesar dos devidos procedimentos formais observados para sua concretização, pode vir a infringir certos direitos. Esta situação poderia ocorrer a partir de pressões políticas partidárias de aprovação, tempo de aprovação etc.

A dois, os “**pontos cegos de perspectivas**” estão relacionados com a inadequação de apreciação aos direitos, concernentes às leis que precisam ser feitas para regulamentá-los, uma vez que os legisladores podem não possuir o condão de perfilar “a perspectiva de requerentes de direitos com experiências de vida e pontos de vista diferentes<sup>235</sup>”.

É a ausência de questão identitária entre cidadão eleitor e representante eleito. Este ponto é muito interessante quando se consideram as dimensões da Escola de Qualidade Democrática. Aqui encontra-se, por exemplo, a importância da democracia *responsiveness* a partir da dimensão da *accountability*<sup>236</sup>.

Por fim, com relação ao terceiro “ponto cego de acomodação”, encontra-se a situação em que os legisladores vertidos para objetivos específicos podem apresentar ausência de conhecimento técnico jurídico de maneira a melhorar a “acomodação” dos direitos nas letras da lei.

Em adição aos pontos cegos, Dixon esclarece que os processos legislativos também podem estar sujeitos ao ônus de inércia. Neste ponto, verifica-se a abordagem sobre bloqueios no processo de formalização da lei, que poderá decorrer por prioridades eleitorais em detrimento de um pensamento que objetive um “bem maior” ou, como leciona Ferreira Filho, uma postura distante ao Estadista, que, não raro, pode encontrar dificuldades quando da ocorrência de uma reeleição.

Considerando esse contexto,

[...] uma legislatura pode deixar de abordar reivindicações baseadas em direitos simplesmente porque as prioridades legislativas concorrentes parecem eleitoralmente mais prementes ou salientes (**cargas de inércia orientadas por prioridades**)<sup>237</sup>.

<sup>233</sup> DIXON, Rosalind. *Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited*. v. 5, 2007. p.402.

<sup>234</sup> *Ibidem*, p.404. No original: “[...] the legislative process will be subject to a series of blockages arising from both the potential for blind spots and burdens of inertia in the process of lawmaking and implementation.”

<sup>235</sup> *Ibidem*, p.406. No original: “[...] the perspective of rights claimants with very different life experiences and view points (blind spots of perspective)”

<sup>236</sup> Ver Capítulo 3.

<sup>237</sup> DIXON, Rosalind. *Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited*. v. 5, 2007. p 405.

Outro tipo de **inércia seria a impulsionada pela coalizão**, o que pode tornar o resultado do processo legislativo menos responsivo para com os cidadãos. Essa situação pode aparecer por divisões internas de um mesmo partido e, nos casos dos países com quadros multipartidários, pela dificuldade de se chegar a um arranjo consensual.

Ainda, cataloga uma espécie de inércia composta quando um determinado direito abstrato, que precisa ser efetivado concretamente na sociedade, não encontra política pública a ser posta em ação e tampouco aparato junto ao Legislativo para implementá-la e fiscalizá-la<sup>238</sup>.

Por sua vez, ao realizar análise sobre o tema do bloqueio institucional<sup>239</sup> relacionado a questão de omissão legislativa nos Estados Unidos da América (EUA), Gerhardt<sup>240</sup> coloca em perspectiva a análise sob o prisma de estudo crítico sobre os valores e os problemas dele decorrente.

Ao relembrar, por exemplo, posicionamento do ex Juiz da Suprema Corte Americana, Antonin Scalia<sup>241</sup>, sobre a importância de os americanos aprenderem a gostar dos impasses, visto que produto do pensamento dos “Pais Fundadores”, consignados nas cláusulas constitucionais, aponta para o fato de que o bloqueio decorrente não é o resultado previsto na Constituição.

Para Gerhardt, os impasses, as dúvidas, os conflitos ideológicos e de posicionamento, quando bloqueadores e paralisantes de algum direito fundamental, não cumpriram com os seus objetivos. Além disso, o impasse é natural nas democracias saudáveis, resultado da fenomenologia da oposição na política. Isso porque, ao analisar sobre as dificuldades, os valores envolvidos e as alternativas para superá-los, este Autor expõe que há

---

<sup>238</sup> Apesar do objetivo principal desse item tratar da omissão legislativa nos estudos de Dixon sobre bloqueios institucionais relacionados aos direitos fundamentais também estão apontados pontos cegos, aplicados à esfera de atuação administrativa do Executivo, a exemplo de políticas públicas que deixam de ser propostas e/ou implementadas por falhas ao não se identificar sua necessidade ou até mesmo em razão do ineditismo de certos temas.

<sup>239</sup> Considerando a literatura norte-americana é utilizada a palavra *gridlock* para designar o bloqueio institucional. Entretanto, a referida palavra também pode significar “impasse”. O bloqueio viria após o impasse não resolvido na condição de um fenômeno que paralisa o sistema político. Ainda sobre a palavra inglesa *gridlock*, apresentou-se uma nota do tradutor (de número 151) na obra de Tsebelis apontando que: “No original, *gridlock*, às vezes também é traduzido por “travamento” (N. do T.). C.f: TSEBELIS. Na língua portuguesa o impasse, a querela, o ponto de atrito é palavra para designar o problema que pode causar um bloqueio. Dessa forma, na análise dos artigos de pesquisadores americanos procuramos distinguir o uso da palavra *gridlock* quando se referia a um impasse e quando se referia a bloqueio ou travamento do sistema. Dessa maneira, ora será traduzida por impasse, e ora no sentido de travamento ou bloqueio.

<sup>240</sup> GERHARDT, Michael J. *Why gridlock matters*. Notre Dame Law Review, v. 88, n. 5, 2013. p.2107-2120.

<sup>241</sup> Antonin Gregory Scalia foi juiz da Suprema Corte Americana de setembro de 1986 até sua morte em fevereiro de 2016.

[...] muito mais maneiras pelas quais a legislação pode ser interrompida do que alcançada. Esses impedimentos ou complicações são denominados de *veto-gates* ou as diversas direções que podem ocasionar a não aprovação das leis<sup>242</sup> (tradução livre).

Por sua vez, estes **bloqueios estruturais** estariam relacionados com alguns procedimentos constitucionais (colacionados na condição de natureza contramajoritária), a exemplo da miríade de procedimentos internos da criação de leis, com a formação de comissões que podem permitir ou não que os projetos de lei cheguem até o plenário para votação. Em sua análise o procedimento para criação de leis em território norte-americano permite que haja circunstâncias em seu trâmite que podem dar ensejo aos bloqueios na arena legislativa.

A coordenação desses comitês controla os atos necessários para a aprovação de uma lei. Os inúmeros requisitos procedimentais podem fazer com que um determinado projeto de lei não alcance o sucesso simplesmente por sua única aplicação combinada com os interesses políticos do momento.

Além disso, outros itens se agregam a possibilidades legais que podem ocasionar os bloqueios, a exemplo da revisão judicial e até mesmo do processo de *impeachment*. Nestes casos, a própria regra constitucional americana pode gerar o bloqueio.

Outrossim, há também o bloqueio substantivo, que pode ocorrer quando, por alguma razão, os Deputados, Senadores ou até mesmo o Presidente da República apresentam discordâncias, considerando-se questões partidárias, valores envolvidos nas demandas requeridas ou até mesmo no âmbito de ideologias contrapostas que permeiam o jogo político.

O bloqueio institucional, para Gerhardt<sup>243</sup>, também pode apresentar-se na condição de um possível **benefício** em relação às minorias políticas (de forma a evitar ao que a literatura em geral denomina de “tirania das maiorias”) que possuem seus direitos garantidos pelo processo de oposição política, não concordando com as pautas legislativas ou discordando em parte para que, de fato, as leis possam ser produto de “todos”, mas não apenas das maiorias.

Nos EUA, em especial, essa condição poderá, inclusive, estar adstrita ao próprio Federalismo, ou seja, se o Congresso Federal não conseguir aprovar uma pauta, desde que observando-se as devidas competências de aprovações legais dos Estados, poderão ser apreciadas de maneira descentralizada conforme o assunto ou temática da lei a ser aprovada

---

<sup>242</sup> GERHARDT, Michael J. *Why gridlock matters*. Notre Dame Law Review, v. 88, n. 5, 2013. p.2110. No texto original “The principal kind of gridlock is structural gridlock. Both the constitutional design and the design of Congress allow for-indeed, anticipate-many more ways in which lawmaking may be stopeed than achieved. These impediments or complications are called veto-gates or the myriad paths by which laws can fail to be approved”.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p.2115.

resulte em algum tipo de interdependência para com estes Entes Federativos<sup>244</sup>.

Ademais, pondera que o bloqueio por meio da inação legislativa pode representar a manutenção de uma condição legal previamente existente e que esteja privilegiando certos grupos da maioria, que não se pretende modificar, e, dessa forma, impactar certas minorias que possam estar submetidas a alguma situação de injustiça.

Porém, quando as oposições ao *status quo* e obtém sucesso e o processo legislativo desbloqueador de alguma situação, por exemplo, envolvendo questões primordiais a exemplo da saúde, meio ambiente e sociais, obtém sucesso, vislumbram-se alguns importantes valores a serem examinados.

Para Gerhardt, cinco valores podem ser observados neste tipo de processo: a-) refletem um **consenso** decorrente da dialética de posicionamentos diversos e, portanto, ganham força, uma vez aprovados pela maioria no Congresso e aprovados pelo Presidente; b-) promovem uma **deliberação** que passou por largo escrutínio, inclusive superando o veto; c-) a **representatividade** do povo se faz presente por meio da maioria de seus Deputados, Senadores e Presidente, considerando que a aprovação de uma lei exige apoio significativo destes representantes e o não veto Presidencial é reforçador dessa condição; d-) a questão da **responsabilidade** (*accountability*), uma vez que, para a aprovação de leis, há necessidade de ações públicas; e-) a **mudança** na situação existente, trazendo uma situação mais benéfica para com as minorias eventualmente oprimidas<sup>245</sup>.

Entretanto, pondera também este Autor que não é sempre que a publicação de uma nova lei seja efetivamente benéfica ou salutar. Em primeiro lugar porque a mudança de uma situação legal estabelecida poderá ocasionar **ruptura social** devido à dificuldade de segmentos da sociedade a aceitarem com rapidez (uma lei, apesar de coercitiva, leva tempo para ser introjetada por aqueles que com ela não concordam ou possuem pontos de discordância por irrefutável que seja)<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> Esta ideia aportada por Gerhardt relaciona-se ao processo judicial *Gregory v. Ashcroft* no qual a Suprema Corte Americana se manifestou no sentido de que a descentralização da confecção das leis, a partir do pacto federativo, asseguraria de melhor forma o incremento da cidadania: “Está assegurado um governo descentralizado e mais sensível às diversas necessidades de uma sociedade heterogênea; aumenta a oportunidade de envolvimento do cidadão em processos democráticos; permite mais inovação e experimentação no governo; e torna o governo mais receptivo ao colocar os Estados em competição por uma cidadania móvel (tradução livre). No original: “*It assures a decentralized government that will be more sensitive to the diverse needs of a heterogeneous Society; it increases opportunity for Citizen involvement in democratic processes; it allows for more innovation and experimentation in government; and it makes government more responsive by putting the States in a competition for a mobile citizenry.*” 501 U.S 458 (1991).

<sup>245</sup> Exemplo trazido por este Autor é o *Americans with Disabilities Act* Pub L N° 101-336, 104 Stat 327 (1990) p.2112.

<sup>246</sup> Veja, por exemplo, o caso mencionado por este mesmo Autor sobre a Lei dos Direitos Civis Americanos de 1964 que trouxe proteção para as minorias raciais nos EUA.

Outra situação seriam os custos institucionais da aplicação das novas leis. Não apenas os órgãos públicos, mas empresas privadas, a depender do novo conteúdo legal aprovado, também poderiam estar adstritas a estes custos adicionais. Entretanto, se novas leis podem gerar novos custos de implementação, a inação legislativa pode também ser custosa. Gerhardt<sup>247</sup> exemplifica este argumento com o caso relativo ao 112º ano de legislatura do Congresso Americano, situação em que se verificou impasses relacionados ao ACA<sup>248</sup>, pauta que enfrentou forte oposição

Na condição de propostas para diminuir os bloqueios no Congresso Americano, Gerhardt sugere a **redução da oportunidade de uso das medidas obstrutivas**, especialmente com a introdução das obstruções verbais, situação em que os Senadores deveriam expor publicamente as razões pelas quais intentam a obstrução do processo legislativo de forma a trazer uma responsabilização decorrente de uma transparência maior por parte dos Legisladores.

Outro ponto sugerido para reforma seria a condição da melhoria da manipulação perpetrada pelos partidos políticos gerados a partir do “Gerrymandering<sup>249</sup>”, que, segundo este Autor, deve ser tratado sob uma perspectiva de escrutínio bastante rigorosa, objetivando que as legislaturas estaduais fundamentem suas proposituras atrelados aos seus distritos e em bases que denominou permissíveis.

Em síntese, Gerhardt conclui após análise que:

Lidar com o bloqueio requer a compreensão de seus benefícios e custos. Do lado positivo, pode assegurar a manutenção do *status quo* e proteger as minorias (e muitos outros cidadãos) da regulamentação geral e particularmente do excesso de regulamentação, incluindo os custos (ou encargos) de implementação ou cumprimento de novas leis<sup>250</sup> (tradução livre).

Além da compreensão mais ampla sobre a questão, expõe, em adição, o lembrete de que se deve ter em conta “o tema” que está em perspectiva quando da ocorrência do bloqueio, pois poder-se-á observar que o bloqueio aparece frequentemente, mas que, em especial nos EUA, não se fez presente de maneira permanente:

[...] o Congresso ou outros atores em nosso sistema constitucional – podem ter ficados

<sup>247</sup> GERHARDT, Michael J. *Why gridlock matters*. Notre Dame Law Review, v. 88, n. 5 2013. p.2116

<sup>248</sup> A ACA é o programa relacionado a saúde proposto durante o governo Obama e significa *Patient Protection & Affordable Care Act* (L nº 111-148, 124 Stat 119, 2010).

<sup>249</sup> *Gerrymandering* é um controverso método de definir em termos de área os distritos eleitorais de um território para obter vantagens no número de representantes políticos (geralmente parlamentares) eleitos, em especial nos locais onde se utiliza o sistema eleitoral majoritário como voto distrital.

<sup>250</sup> GERHARDT, Michael J. *Op. cit.*, p.2120. No original: “Grappling with gridlock requires understanding both its benefits and costs. On the positive side, it can ensure the maintenance of the status quo and protect minorities (and many Other citizens) from regulation generally and particularly over-regulation, including the costs (or burdens) of implementing or complying with new laws”.

paralisados por um ou muito tempo, em uma área específica ou em um assunto específico, mas o impasse não era permanente”<sup>251</sup>(tradução livre).

Sobre a asserção de Gerhardt, acima transcrita, apesar de objeto de análise há alguns anos, observa-se o tom de sua atualidade quando se presenciou o impasse histórico que teve fim após 14 (quatorze) rodadas de votação (mantendo-se a Câmara paralisada por mais de 96 horas) para eleição do atual Presidente da Câmara dos Deputados (ano base 2023), 118ª legislatura, que ocorreu somente por ocasião da 15ª sessão realizada<sup>252</sup>.

Outra vertente explorada sobre a questão dos bloqueios, em especial aqueles que se tratam sobre possíveis omissões normativas, guardam relação com os estudos e análises de Chafetz<sup>253</sup> no sentido da seguinte premissa: **o bloqueio não pode ser considerado um fenômeno. Para este Analista, o bloqueio seria “a ausência de fenômeno ou em outras palavras a ausência de ação legislativa”**<sup>254</sup>.

Considerando a definição proposta por nós sobre bloqueio institucional, fundamentada especialmente nas lições de Ferreira Filho, não estamos de acordo quanto ao argumento de que o bloqueio não seja um fenômeno. O bloqueio causa paralisia e esta não é produtiva porque, além de atrasar o percurso da realização de leis, promove, muitas vezes, o engessamento das medidas necessárias (políticas públicas) para a evolução das sociedades. Entretanto, os esclarecimentos realizados por Chafetz são interessantes na medida que permitem um maior entendimento sobre “manutenção de *status quo*”.

Isso porque, no âmbito de sua argumentação, considera que os políticos fazem opções estratégicas pela inação legislativa quando não encontram uma correspondência fática de suas ações com relação ao que se denomina consenso público.

Sustenta, ainda, este Autor que, antes da defesa de que a inação ou omissão legislativa venha a evidenciar uma disfunção, faz-se necessário, em caráter preliminar, verificar se a ação de realização das leis apresentou condições suficientes para serem elaboradas no âmbito do regime institucional a que está adstrita.

Em introdução à sua análise, observa Chafetz de que o pesquisador deve estar atento,

---

<sup>251</sup> *Ibidem*, p.2121. No original: “...Congress – or other actors in our constitutional system – may have been gridlocked for a time, perhaps even a long time, in a particular área or on particular matter, but the gridlock was not permanent”.

<sup>252</sup> Por fim, elegeu-se o Republicano Kevin McCarthy, 55º líder da Câmara, em situação de paralisação não vista naquela Casa Legislativa desde o ano de 1859. Disponível em< <https://www.estadao.com.br/internacional/impasse-na-camara-dos-eua-chega-ao-fim-e-kevin-mccarthy-e-eleito-presidente-com-voto-de-radicaais/>>. Acesso em 10.jan.2023.

<sup>253</sup> CHAFETZ, Josh. *The phenomenology of gridlock*. Notre Dame Law Review, v. 88, n 5, 2013. p.2065-2088.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p.2065. No original: “gridlock is not a phenomenon. Rather, gridlock is the absence of phenomena; it is the absence, that is, of legislative action”

como condição de estudos e observações sobre o tema, o antagonismo obstrucionismo partidário-cooperação partidária<sup>255</sup>, e, desse modo, passa a apresentar seus argumentos sobre a temática dos bloqueios não pela ideia de omissão, mas sim a partir da ação.

Isso porque, recordando, para Chafetz, os bloqueios não representam um fenômeno, mas ao contrário, a ausência de fenômenos. Quando ocorrem impasses que bloqueiam o sistema no Congresso Norte Americano, este Autor leva em consideração que a situação estaria tão somente perpetuando um *status quo*, a exemplo de vários aspectos: leis que não passaram por aprovação, tratados que não foram ratificados e certas nomeações que não são confirmadas.

Ainda, alerta Chafetz, que o contrário ou a antítese dos bloqueios está relacionada com aprovação de políticas públicas em consenso, o que, se não ocorrer, apenas estar-se-ia confirmando uma situação anteriormente aprovada pelo mesmo órgão, ainda que a manutenção da situação a qual se pretende alterar possa parecer injustificada<sup>256</sup>.

Há que se verificar se o pacote de leis ou de medidas possuía condições suficientes para ensejar novas leis e, tão somente após essa análise mais detida, poderia se verificar se as medidas fracassaram ou se simplesmente houve contínuo seguimento de um fluxo constitucional.

Nessa linha, para este Autor, o que importa e precisa ser registrado prioritariamente é o entendimento do fluxo da ação para o resultado de uma determinada lei aprovada e não o bloqueio em si. A transformação de uma opinião política em uma política pública efetiva requer trâmites legais e consensos, **portanto a ação e não a omissão deveria ser melhor entendida (na opinião deste Autor)**.

As Instituições Políticas participam da formação da opinião pública na medida que o consenso público informal deve ser transformado em consenso público político formal. Neste contexto, deve-se considerar as funções de um sistema de regime constitucional.

Salienta, outrossim, que os Atores Políticos procuram “avaliar e reagir” com relação à opinião pública. Considerando esta ideia, Chafetz traz a casuística do Partido Republicano quando mudou de posicionamento com as propostas do governo Obama em 2012, ao perceber que a opinião pública a apoiava quanto às medidas referidas. Nesse contexto, ser contrário a uma política fortemente apoiada pela população poderia significar a perda futura de capital

---

<sup>255</sup> Em especial sobre esse tema ilustra com as aprovações que ocorreram no Congresso Americano a exemplo da Resolução 117 que determinou dotações contínuas ao Governo Obama até 27/03/2013. Ver: Resolução de Dotações Continuadas, 2013, Pub. L. No. 112-175, 126 Stat. 1313 (2012) e também com a aprovação da lei que taxava os cidadãos mais ricos com estímulos financeiros para colaborar com camadas mais carentes da população. Ver: Pub. L. No. 112-240, 126 Stat. 2313 (2013).

<sup>256</sup> Falso viés de consenso a partir de analistas políticos externos. CHAFETZ, Josh. *The phenomenology of gridlock*. Notre Dame Law Review, v. 88, n 5, 2013. p.2073.

político.

E nesse sentido Ferreira Filho, por exemplo, esclarece muito bem que a dimensão eleitoral pode fornecer ou não fortes impactos para a aprovação desta ou daquela medida. Isso porque o êxito da governança irá se medir pelo atendimento de prestações relacionadas ao Estado do Bem-Estar Social. Mas esta situação pode vir a gerar a vitória ou a perda nas próximas eleições<sup>257</sup>.

Outro fator esclarecido por Ferreira Filho é o de que muitas vezes uma determinada política pública mais ampla voltada, por exemplo, para alguma reforma estrutural mais profunda, pode gerar opinião pública contrária. Nestes casos, sob a orientação do princípio da separação dos poderes, cada um dos atores dos diferentes Poderes haverão de agir com uma determinada perspectiva.

No sistema presidencialista, teríamos o Chefe do Poder Executivo voltado para a Nação como um todo, parlamentares com metas vertidas para seus eleitores regionais e, em casos como o Brasil, onde o sistema é multipartidário, a situação ainda é mais grave, pois o Presidente eleito em eleições majoritárias e diretas necessita compor com parlamentares Senadores eleitos a partir de Estados e Deputados eleitos sob o prisma de eleições proporcionais. Portanto, essa situação retratada em âmbito doméstico pode levar à condição de um “conflito com a responsiveness<sup>258</sup>”, o que será analisado em capítulos próximos.

Retornando a Chafetz e para sua análise do contexto de bloqueios no Estado Norte Americano, um outro ponto levantado seria a consideração de que neste País a aprovação de leis exige a participação de três Atores Políticos: Câmara, Senado e Presidente (que pode vetar ou sancionar) com ciclos e círculos eleitorais diferenciados, pressupondo em determinados momentos agendas diversas.

Essa formatação legal, contida na estrutura constitucional, dificulta a ideia de um governo unificado, pois pressupõe a dispersão do poder político com Políticos que asseguram agendas, objetivos, propósitos e valores diferenciados.

Partindo da constatação de referida situação, Chafetz questiona de que forma poderia ocorrer a ação “apesar” do processo instituído pelo sistema constitucional Americano. Recordando que, para este Autor, o bloqueio em si não requer grandes explicações, uma vez que, por ser uma ausência de fenômeno, vem a significar pura e simplesmente a manutenção do *status quo*.

---

<sup>257</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueios Institucionais ao Sistema Político. In: \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.191.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p.191.

Assim, Chafetz considera que, para se estudar a ação e não inação, a questão passaria pelo entendimento de dois tipos de governo: o unificado e o dividido.

O primeiro (governo unificado) pode ser esclarecido por aquele em que um partido conseguiu trazer a opinião pública para as suas propostas; trabalhou os ciclos eleitorais em variadas Instituições Políticas promovendo uma boa parte de conquistas advindas da agenda em foco.

O exemplo seria o 111º ano de legislatura no Congresso Americano, considerando-se os dois períodos de 2006 e 2008, situação em que o Senado e a Câmara foram assumidos, majoritariamente, por Parlamentares do mesmo partido (Democratas) do Presidente Obama, ora eleito<sup>259</sup>.

Sobre a questão do segundo tipo de governo (dividido), sua ocorrência está relacionada ao Governo que não obteve maioria no Congresso, que foi o caso dos 112º<sup>260</sup> e 113º anos de legislatura no Congresso. Após robustas aprovações de pautas dos Democratas, nem todos estavam de acordo e, em adição ao fraco desempenho da economia na época, o partido Republicano volta a ocupar, majoritariamente, cadeiras nas eleições parlamentares.

Mas, para Chafetz, o que ocorre é justamente uma agenda onde houve menor demanda democrática se comparada ao ano anterior e, em razão disso, a produtividade quanto à aprovação de leis também foi menor. É neste ponto que o Congresso coloca em pauta apenas o que estava atrelado a alguma vontade pública que pudesse impactar na questão da dimensão eleitoral já posta anteriormente. Há de se considerar que não era do interesse público uma paralisação de certos aspectos da política Obama e os Republicanos trabalharam com essa percepção, acabando por levar à frente estes projetos em detrimento de outros tantos.

Para este estudo sobre bloqueios, Chafetz chama a atenção ao fato de se esta relativa escassez de produção legislativa seria ou não um bloqueio. **O objetivo deste Autor é o de olhar para o procedimento e detectar se o mesmo está sendo realizado no âmbito do sistema constitucional legal. Se positivo, não há que se cogitar a existência de um bloqueio do sistema político, mas apenas em política que está sendo realizada no âmbito de um**

---

<sup>259</sup> Uma série de medidas foram aprovadas na época e Chafetz as relaciona em CHAFETZ, Josh. *The phenomenology of gridlock*. Notre Dame Law Review, v. 88, n 5, 2013. p.2078: 1) legislação que facilita aos demandantes recuperação em casos de discriminação salarial; 2) um estímulo fiscal massivo que teve o efeito colateral de avançar uma ampla gama de objetivos de políticas domésticas; 3) a maior expansão da rede de segurança social desde (pelo menos) a Grande Sociedade, na forma da provisão de quase seguro de saúde universal; 4) uma grande reestruturação de empréstimos estudantis; 5) a maior reforma da regulamentação financeira desde a Grande Depressão; 6) uma significativa redução na disparidade de sentenças de crack-cocaina; 7) a revogação da política "Não Pergunte, Não Diga" do Exército sobre membros homossexuais do serviço; 8) a reforma mais ampla das leis de segurança alimentar em décadas; 9) e a ratificação de um importante tratado de redução de armas nucleares.

<sup>260</sup> Esta foi a legislatura analisada por Gerhardt em artigo já comentado e analisado.

### **sistema constitucional.**

Há também nos estudos deste Autor um ponto a chamar a atenção: quando ocorre o fenômeno da polarização extrema na opinião pública, as propostas de políticas a serem implementadas e suas aprovações também ficam comprometidas.

Os caminhos dos parlamentares não são claros, pois não se trata apenas de fazer aprovar pautas da ideologia política do partido, mas antes já se viu e novamente se expõe a questão da dimensão eleitoral envolvida nesta questão.

Nesse sentido, onde não houvesse o sentimento de um forte consenso público de aprovação a alguma determinada política, esta não deveria ser reclamada e, também, não gerar teorias sobre bloqueios. Em razão de todos esses argumentos sustenta-se, para este Autor, a ideia de que os bloqueios não são fenômenos.

Esclarece Chafetz:

Em síntese, para saber se o **bloqueio** que os observadores políticos estão experimentando em determinados momentos é evidência de disfunção sistêmica, precisamos saber se existe um consenso público suficiente em torno de um determinado curso de ação. Nesse contexto, “suficiente” significa que o consenso é adequado para satisfazer a estrutura da força deliberativa da Constituição. Se tomarmos essa estrutura como dada, então, antes de declarar a inação legislativa como um sinal de disfunção, devemos primeiro ter certeza de que as condições suficientes para desencadear a ação legislativa foram atendidas (tradução livre).<sup>261</sup>

Considerando a inserção acima, denota-se que as pesquisas sobre eventuais consensos, que irão dar razão à ação legislativa, dependem fortemente dos contextos em que estão inseridos e serão mediados a partir das Instituições Representativas por meio de seus Atores Políticos, os quais não somente irão colaborar na construção dos consensos como também irão atuar nas reflexões em grupos de elites e em grupos da massa populacional.

Este Autor salienta ainda a dificuldade sobre a realização de uma investigação quando há situações dependentes de contextos que podem se revelar em consensos. Em razão de todo o esclarecido, a melhor forma de se chegar a alguma conclusão sobre as interações políticas e as riquezas decorrentes dessas condições seria a realização de estudos de casos empíricos. Isso levaria o analista a um maior aprofundamento sobre o fato de uma inação legislativa constituir-se ou não em um bloqueio. Nas palavras do Autor:

Podemos simplesmente declarar que a ausência de ação legislativa é um “bloqueio”,

---

<sup>261</sup> CHAFETZ, Josh. *The phenomenology of gridlock*. Notre Dame Law Review, v. 88, n. 5, 2013. p.2081. No original: “In short, in order to know whether the “gridlock” that political observers are experiencing at any given moment is evidence of systemic dysfunction, we need to know whether there exists a sufficient public consensus around a particular course of action. In this context, “sufficient” means that the consensus is adequate to satisfy the Constitution’s deliberation-forcing structure. If we are to take that structure as given, then, before we declare legislative inaction to be a sign of dysfunction, we should first be sure that the conditions sufficient to trigger legislative *action* have been met”.

mas sem alguma evidência de que um amplo consenso público em torno de um determinado curso de ação falhou em resultar em ação, devemos hesitar em descrevê-lo como democraticamente disfuncional (tradução livre)<sup>262</sup>.

E, nessa seara, um amplo consenso público pode também vir a falhar, por exemplo, a partir de uma obstrução a ser realizada pelo Senado e que pode ser descrita por um “mecanismo processual que frustra um consenso público amplo, profundo e duradouro<sup>263</sup>”. Quando a ação legislativa não consegue se materializar, estar-se-ia frente a um bloqueio democraticamente disfuncional. Este é um exemplo dado por Chafetz quanto ao aparecimento do bloqueio.

Se analisarmos as obstruções mencionadas nos estudos de Gerhardt e também de Chafetz junto ao Congresso Norte Americano será possível verificar situação até certo ponto semelhante em território nacional uma vez que há um aumento crescente dessa medida junto à Câmara dos Deputados com o objetivo de retardar, atrasar e até mesmo paralisar as tomadas de decisões.

A incidência de movimentos obstrucionistas na Câmara dos Deputados brasileira foi analisada por Hiroi e Rennó a partir de uma investigação que se fundamentou nas causas do processo de obstrução legislativa e na relação dessa condição com a interação entre a coalização governamental e a coesão da oposição<sup>264</sup>.

Para estes Autores a obstrução legislativa consiste na “estratégia de protelação do processo decisório em uma casa legislativa<sup>265</sup>” que poderá ocorrer a exemplo do “uso ilimitado da palavra no Senado norte-americano<sup>266</sup>, objetivando prolongar os debates e dessa forma acabar vencendo pelo tempo em que se estende os pronunciamentos levando os envolvidos ao processo de exaustão ou até mesmo no ‘ganho’ do que se pretende por meio da falta de resistência dos opositores. Com relação ao território nacional afirmam Hiroi e Rennó:

No Brasil, essa prática é mais restrita em ambas as casas do Congresso Nacional porque há limite de tempo para intervenções de deputados e senadores. Contudo, há diversos outros mecanismos que dão margem ao prolongamento dos debates sobre uma proposição legislativa. **A incidência de pedidos de uso da palavra, de pedidos de vista, de declarações de obstrução de lideranças parlamentares e requerimentos que exigem votações adicionais, referentes ao rito de votação para uma proposição legislativa, claramente atrasam o processo decisório e podem ser consideradas como estratégias dilatórias ou obstrucionistas<sup>267</sup>** (grifo nosso).

<sup>262</sup> *Ibidem*, p.2082. No original: “We may simply declare the absence of legislative action to be “gridlock,” but without some evidence that a widespread public consensus around a particular course of action has failed to result in action, we should hesitate to describe it as democratically dysfunctional”.

<sup>263</sup> CHAFETZ, Josh. *The phenomenology of gridlock*. Notre Dame Law Review, v. 88, n. 5, 2013. p.2082. No original: “As an example of a procedural mechanism that *does* frustrate broad, deep, and durable public consensus, consider the Senate filibuster”.

<sup>264</sup> HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010. *Texto para Discussão 1957*, Brasília, 2014. p.8.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p.9.

<sup>266</sup> É o chamado “filibustering”.

<sup>267</sup> HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Op. cit.*, p.10.

Os mecanismos mencionados são previstos no Regulamento da Câmara dos Deputados e também do Senado, inclusive fazendo parte do Glossário de Termos Legislativos com seus respectivos fundamentos legais:

#### **Obstrução**

**Em sentido lato, é a utilização, pelos parlamentares, de todos os meios regimentais para protelar ou evitar a votação de determinada matéria.** Os mecanismos mais utilizados são os pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação e saída do Plenário para evitar quórum. Em sentido estrito, é o instrumento usado para evitar a votação de determinada matéria, anunciado pelo líder do partido ou do bloco, fazendo com que os parlamentares liderados não tenham consideradas suas presenças para quórum de deliberação. RICD, art. 82, § 6º; RISF, art. 13, § 2º. *Ver também: Adiamento de Discussão, Adiamento de Votação, Discurso Parlamentar e Quórum.*<sup>268</sup>

#### **Adiamento de Discussão**

Postergação do exame da proposição para outra sessão ou reunião. RCCN, art. 40; RICD, art. 177; RISF, art. 279.<sup>269</sup>

#### **Adiamento de Votação**

Postergação de votação para outra sessão ou reunião. RCCN, art. 40; RICD, art. 193; RISF, art. 315.<sup>270</sup>

#### **Discurso Parlamentar**

Pronunciamento público de parlamentar na tribuna da Casa Legislativa sobre assunto determinado. *Conceito Geral:* Uso da Palavra. *Conceitos Específicos:* Discurso Dado como Lido e Discurso Encaminhado à Publicação. *Sinônimo:* Pronunciamento Parlamentar.<sup>271</sup>

#### **Quórum**

Número mínimo de parlamentares exigido pela Constituição Federal ou pelos regimentos internos para a prática de certos atos. *Conceitos Específicos:* Quórum Qualificado, Quórum de Abertura de Reunião, Quórum de Abertura de Sessão {Número Regimental}, Quórum de Aprovação e Quórum de Deliberação {Quórum de Votação}.<sup>272</sup>

As implicações da adoção dos mecanismos mencionados nas transcrições acima podem ensejar renegociações com vistas a desidratação da proposta legislativa originária, necessidade de aumentar o apoio de outros parlamentares para fortalecer a medida que se pretende aprovar, retirada do projeto de lei da pauta ou até mesmo a definitiva exclusão da agenda. Assim, observa-se que os procedimentos obstrucionistas impactam a questão da decisão mantendo-se a estabilidade decisória ou não.

A estabilidade decisória, por sua vez, foi analisada por Tsebelis que estudou os efeitos dos Atores com poder de veto em dois binômios: a oposição instabilidade governamental—

<sup>268</sup> BRASIL. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo. *Glossário de termos legislativos*. Brasília, 2018. p.40 e 41.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p.7 e 8.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p.8.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p.30.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p.54.

estabilidade decisória (relacionada ao Parlamentarismo) e a oposição instabilidade do sistema-estabilidade decisória (relacionado ao Presidencialismo)<sup>273</sup>.

A estabilidade decisória, em sua teoria, equivale à manutenção do *status quo* e, portanto, significa a dificuldade, o impasse, a paralisia, o bloqueio que Atores com poderes de veto realizam no âmbito do Parlamento para não promoverem modificações.

Essas alterações, para que possam ocorrer, necessitam de definidores de agenda ou estabelecadores que irão trabalhar para propor mudanças na estabilidade decisória. Portanto, quem define a agenda nessa teoria tem o condão de, ao menos, realizar a tentativa de quebra da estabilidade decisória.

Por sua vez, a escolha dessa variável – estabilidade decisória – foi realizada por Tsebelis porque, além de se ser um tema recorrente na literatura política<sup>274</sup>, seu impacto afeta outras características do sistema político, uma vez que os resultados decisórios produzidos, seja pela manutenção de *status quo*, seja por sua modificação, foram promovidos a partir de certas instituições, mas, primordialmente, por Atores Políticos com poder de veto.

E assim esclarece:

A estabilidade decisória afeta uma série de características estruturais de um sistema político. A dificuldade que um governo encontra em suas tentativas de mudar o *status quo* pode levar à sua renúncia e substituição, num **sistema parlamentarista**. Isso significa que a estabilidade decisória conduzirá à instabilidade governamental [...]” De forma similar, num **sistema presidencialista**, a impossibilidade de o sistema político resolver problemas pode levar à sua substituição por um regime militar (“instabilidade do regime”). **Por fim, a impossibilidade de mudar o status quo legislativo pode levar burocratas e juizes a serem mais ativos e independentes em relação ao sistema político** (grifos nossos)<sup>275</sup>.

Conforme se observa da transcrição de Tsebelis acima, a estabilidade decisória com a manutenção de *status quo* legislativo reporta aos estudos e posicionamentos de Chafetz.

Isso porque, ainda que Chafetz traga uma interessante ponderação sobre o que seja ou não bloqueio com relação à inação do Poder Legislativo, entende-se importante a consideração de que, ainda que o processo de criação das leis tenha ocorrido no âmbito de trâmites rigorosamente legais e tenha sido refutado pelo Congresso com a manutenção do *status quo*,

<sup>273</sup> TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p.19.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p.23. Cita Bruce Ackerman na condição de um instigante Autor, para quem: “a configuração institucional ideal não é aquela com muitos atores com poder de veto, como o sistema norte-americano, ou com poucos, como no Reino Unido. Em vez disso, advoga o caso intermediário de um sistema parlamentarista com um senado que não pode vetar todo o tempo e com a possibilidade de referendos convocados por um governo e realizados por outro, para difundir o poder do governo de estabelecer a agenda”. TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p.23.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p.18.

pode ocorrer que a dada omissão provoque impactos ou até mesmo represente uma subtração às garantias dos direitos fundamentais.

E nesse sentido, Tsebelis, na transcrição referenciada finaliza concluindo que a situação de omissão legislativa pode levar **ao processo de maiores intervenções do Judiciário. E a partir desse ponto inicia-se os estudos sobre importante consequência que pode advir da omissão legislativa: a judicialização.**

E além disso, quando a temática do bloqueio institucional do sistema político torna-se objeto de análise, difícil não se vislumbrar a importância quanto à proteção dos direitos fundamentais transcritos em Constituições. Estes deveres constitucionais evidenciam a implicação das instituições e em adição à implementação de políticas públicas para que ocorra o desiderato pensado nas Cartas Constitucionais “transformativas ou aspiracionais”<sup>276</sup>.

Nestas injunções, o analista pode deparar-se com bloqueios que acabam criando barreiras à não concretização dos direitos almejados nestes diplomas. Para esses bloqueios, há medidas previstas nos códigos constitucionais.

Saliente-se que no Brasil, a Constituição de 1988 carrega a ideia do “Espírito das Leis” de Montesquieu com consequências adstritas ao problema dos bloqueios ou de paralisia:

Curiosamente, entretanto, o posicionamento do Judiciário na Constituição de 1988 muito se aproxima da versão da separação dos poderes presente no *Espírito das leis*. Neste, ela tem caráter político e não jurídico. Traduz o ideal do governo misto, procurando equilibrar as relações de poder, por meio de uma divisão em que a atuação política, ou governamental, dependa de três Poderes que encarnam três forças sociais. O Legislativo, pelo qual se exprime o povo (ou seus representantes), o Executivo (o rei), o Judiciário (a magistratura, elite profissional). **De fato, no livro de Montesquieu, os três Poderes podem reciprocamente paralisar-se, caso não se disponham a caminhar de concerto.**(grifo nosso)<sup>277</sup>

Mas conforme já se esclareceu, o Estado do Bem-Estar precisa funcionar e conceder as prestações prometidas e contidas nas Constituições. A situação de omissão legislativa, que está em análise, apresenta-se com grande possibilidade de convergir para os Tribunais, materializando-se, por exemplo, em território nacional a partir da ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou mesmo por mandado de injunção.

Pedreira adverte que as decisões devem estabelecer prazo para a concretude da ação de

<sup>276</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Estado de coisas inconstitucionais e bloqueios institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*, Curitiba: Juruá, 2016. Ver notas de rodapé números 5 e 6 do artigo que irão dar sustentação as expressões utilizadas pela Autora.

<sup>277</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2012. p.228.

legislar, e mora, caso haja o descumprimento<sup>278</sup>. E nesse sentido, inclusive, esclarece que o STF tem posicionamento firmado no sentido da responsabilidade do Estado nos casos em que houve essa fixação e o Legislativo não cumpriu a ordem.

Entretanto, conforme observa Ramos, estas ações podem acabar ocasionando as inevitáveis intervenções judiciais nos processos políticos.

A estruturação dos sistemas políticos democráticos da atualidade por meio de Constituições dotadas de supremacia hierárquico-formal estabeleceu, desde os primórdios desses sistemas, com a precedência histórica do *judicial review*, **um elo de ligação institucionalizado entre a jurisdição e a política**, consubstanciando no controle de constitucionalidade, e suas diferentes modalidades (grifo nosso)<sup>279</sup>.

Loewenstein<sup>280</sup> antecipou a questão ao demarcar esse assunto com as ideias de repartição de funções, em linha diferenciada de Montesquieu, ao especificar que o poder do Estado deveria ser tripartido entre o órgão que define a política, o órgão que executa a política e o órgão que controla a política (neste item, o Poder Judiciário em tempos contemporâneos controlando a política).

Kelsen trata sobre a natureza e os meios aptos para a realização da justiça constitucional ao considerá-la como um sistema de medidas técnicas que asseguram o exercício regular das funções estatais. Para o Autor, o “direito regula sua própria criação e o Estado se cria e se recria constantemente com o Direito<sup>281</sup>”. O legislador subordinado à Constituição possui a prerrogativa de ter mais liberdade do que o legislador adstrito aos outros segmentos regulatórios do sistema que se encontrem abaixo da Constituição.

A garantia constitucional, por excelência, está consubstanciada em realizar o ato de anular a ordem normativa (leis, regulamentos, tratados internacionais) tida como inconstitucional<sup>282</sup>. Esta garantia está ligada, para Kelsen, à ideia da constituição de Cortes Constitucionais.

Quanto à composição das Cortes Constitucionais, levando-se em consideração as questões peculiares de cada país, o sistema pensado por este Autor deveria considerar um número de membros da Corte que não deveria primar por densidade jurídica de seus membros, e, também, não considerar número grande de pessoas no colegiado; magistrados indicados pelo Executivo e votados no Legislativo; profissionais com notável saber jurídico, podendo,

<sup>278</sup> PEDREIRA, Ana Maria. *A responsabilidade do Estado por omissão*: prevenção, precaução e controle como meios de evitar a ocorrência do dano. Dissertação (Mestrado Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), 2013. p.114.

<sup>279</sup> RAMOS, Elival da Silva. Prefácio. In: VITORINO, Alexandre. *Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. XI.

<sup>280</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Tradução de Alberto Corazón. Barcelona: Ariel, 1970. p.24.

<sup>281</sup> KELSEN, Hans. *A garantia jurisdicional da Constituição*: justiça constitucional. 2003. p.92.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p.93.

inclusive, serem indicados por Universidades; exclusão de membros do Parlamento e dos partidos políticos com objetivo de manter maior isenção na Corte Constitucional<sup>283</sup>.

Esta Corte constituída promove, quando arguida, o controle jurisdicional de constitucionalidade por processos devidamente estipulados em cada sistema jurídico.

Com relação às ideias de Troper, procura-se responder como defender a questão da democracia frente a um sistema em que as normas superiores são controladas e, até certo ponto, produzidas por juízes profissionais, além disso, como se realiza o equilíbrio do sistema jurídico assim considerado. Para isso, analisa o argumento da “pureza” no sistema científico do Direito proposto por Kelsen e espousa o entendimento de que não haveria oposição nas ideias ao considerar o argumento técnico de que a ideia de pureza do sistema esteja atrelada a um “corpus” de princípios técnicos<sup>284</sup>.

Uma norma, para ser válida, precisa estar em conformidade com norma hierarquicamente superior. Se inconstitucional, portanto, desconforme, ocorre a geração de uma incoerência no âmbito do sistema, o que se deve corrigir pelo Tribunal competente a trazer o equilíbrio e a calibragem ao perfeito funcionamento do sistema.

Além disso, ainda Troper, apresenta crítica ao argumento de Kelsen de que o controle de constitucionalidade ao ser realizado por Tribunal, está apto a criar uma norma e, portanto, sendo, nessas injunções, lhe dado o poder de produção da mesma que teria a função de um legislador negativo (considerando-se a diferença entre fazer e anular leis).

O Autor traz também um estudo comparativo de tribunais na Europa e também nos EUA tratando sobre pontos relevantes, a exemplo da proposição de que Kelsen se opunha à questão de os tribunais interpretar e aplicar princípios morais vagos, considerados opostos às leis formuladas pelo Parlamento.

Isso porque a ideia central de Kelsen para a anulação de leis inconstitucionais estava ligada à ideia de o Tribunal Constitucional ser “parte” do Legislativo (na linha do que se verificou em Montesquieu), lastreado no argumento que, ao anular leis, estaria o órgão produzindo normas gerais de Direito (a ideia do legislador negativo).

Outro ponto de reflexão estaria associado ao fator do tribunal na condição de legislador negativo com a democracia e o equilíbrio do sistema democrático. Quando o Tribunal declarar uma norma inconstitucional, não se pode dizer, em caráter genérico, tratar-se de uma força contramajoritária em todos os casos.

---

<sup>283</sup> Ibidem, p.94.

<sup>284</sup> TROPER, Michel. *Kelsen y el control de constitucionalidad*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas. Número 4, Janeiro-junho de 1995, Madrid.p.307-331.

Deve-se considerar que há casos em que se fixa a constitucionalidade e em outros que se ajusta a balança para o atendimento da pluralidade de minorias. Há um ponto de intersecção entre as decisões e o equilíbrio do sistema democrático mais plural.

O ponto atual talvez seja em se pensar qual seriam os limites de interpretação de um Tribunal Constitucional. Sobre o controle de constitucionalidade em território nacional, Ferreira Filho esclarece com a pertinente lucidez, associando-a ao princípio da separação de poderes:

A análise da Constituição de 1988 exigiu o emprego do termo “controle” para designar a atividade que, em diversos campos, exerce o Judiciário. Ha uma razão para isto. Embora o termo “controle” tenha entre nós um sentido fraco, vindo do francês *contrôle*, com a significação de fiscalização, verificação, certamente foi com este sentido que a doutrina clássica o aplicou a propósito das questões de constitucionalidade —, tem ele também um sentido forte, vindo do inglês *control*, onde transparece a ideia de comando. Ora, e este sentido forte que espelha o papel dado pela Carta vigente ao Judiciário nos planos examinados. De fato, se não se pode dizer que neles o Judiciário comande positivamente, inegável e reconhecer que ele aí desempenhe um poder negativo, **uma espécie de veto absoluto**. Fazendo um paralelo com a distinção de Montesquieu entre a *faculté de statuer* e a *faculté d'empêcher* no processo legislativo, o Judiciário tem, hoje, nitidamente, uma faculdade de impedir. **Tal faculdade é intrinsecamente política. E, como se assinalou, ela cobre todo o campo do político, desde o processo eleitoral em que se selecionam os representantes do povo — os governantes — até o exercício do Poder que se expressa tanto nas leis como nos atos de administração** (grifo nosso)<sup>285</sup>.

Valle arrola, por exemplo, repertório de jurisprudências, a exemplo da ADPF 347 do Supremo Tribunal Federal ao citar a ideia do estado de coisas inconstitucional, acoplando a esta o provimento jurisdicional prévio da Colômbia referente a *Sentencia Colombia T-153/98*. Estes dois exemplos jurisprudenciais são colacionados com o objetivo de demonstrar, sob a concepção da Autora, **exemplos de desbloqueios** a partir de provimentos jurisdicionais relacionados aos atos administrativos mencionados por Ferreira Filho e por nós grifado<sup>286</sup>.

Conforme salienta Ramos, as decisões mencionadas demonstram

[...] a percepção pela Corte da necessidade do desenvolvimento de provimentos jurisdicionais que se revelem aptos a determinar uma resposta mais eficaz ao complexo **bloqueio institucional** que deu causa às maças violações de direitos humanos havidas nas prisões brasileiras<sup>287</sup>.

Este seria um importante precedente a embasar o agir administrativo, em oposição à omissão administrativa do Estado e que viria a modificar a lógica clássica.

<sup>285</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo. 3. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2012. p.228.

<sup>286</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Estado de Coisas Inconstitucionais e Bloqueios Institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*, Curitiba: Juruá, 2016. p.3.

<sup>287</sup> RAMOS, Elival da Silva. Prefácio. In: VITORINO, Alexandre. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. XI.

Valle, em análise, promove a abertura da ideia de superação de bloqueio institucional a partir de certos tipos de provimentos judiciais, utilizando experiências internacionais e aprofundando análise no fenômeno do bloqueio institucional.

Ao utilizar os pontos cegos e catalogações de tipos de inércia de Dixon, conforme já explicitados neste item, Valle utiliza referidos argumentos<sup>288</sup> para introduzir o tema da omissão legislativa, aplicando-os ao acórdão que fora proferido sob o âmbito da Corte Constitucional da África do Sul. Trata-se do caso *South African v. Grootboom* julgado pela Corte Constitucional da África do Sul em 04 de outubro de 2000, consubstanciado na seguinte síntese:

É uma decisão que envolve o direito social à moradia, mas estimulou intensos debates sobre o alcance da autoridade judicial no controle de inconstitucionalidade por atuação insuficiente do Estado na realização de políticas públicas em caso de escassez declarada de recursos. Além disso, é extremamente relevante notar como a Corte se apoiou na interpretação corrente dos direitos humanos sociais para interpretar o texto constitucional e, assim, **declarar o dever do Estado sul-africano de conceber e tomar medidas aptas e implementar um plano razoável de habitação adequada para todos, inclusive para os que se encontram em situação desesperadora**. O estudo do caso é, particularmente, importante porque ilumina o caminho dos debates acerca das condições de efetivação dos direitos constitucionais em contexto de crise e de escassez de recursos estatais (grifo nosso)<sup>289</sup>.

Com relação à casuística apresentada, esclarece Dixon que esta decisão teria tido o mérito do pragmatismo e da sensibilidade relativamente à democracia<sup>290</sup>. Isso porque tornou-se uma decisão marcada quanto à efetivação de direitos constitucionais que não se constitua em ativismo judicial.

Entretanto, ainda que tenha admitido o exposto no parágrafo acima, ainda mesmo sobre este caso, para deixar consignado, Dixon propugna por uma maior proatividade das Cortes.

Esboça o entendimento de que, por exemplo, no caso da jurisprudência sul-africana acima mencionada, um entendimento mais forte na *judicial review* da Corte Sul-africana poderia ter alcançado melhores resultados quanto aos direitos sociais de moradia naquele País. Mas, para este estudo, o que nos interessa em seu artigo é a catalogação de pontos cegos e omissões legislativas realizadas.

Mesmo porque a proposta da Autora é o diálogo institucional ou a solução dialógica afastada, por exemplo, por Ramos quanto à aplicabilidade no Brasil:

Por sinal, a solução dialógica ora defendida já foi tentada entre nós com o parágrafo único, do artigo 96 da Constituição de 1937, que previa a possibilidade de o Parlamento tomar sem efeito a decisão declaratória de inconstitucionalidade, em sede

<sup>288</sup> DIXON, Rosalind. *Creating dialogue about socioeconomic rights: strong-form versus weak-form judicial review revisited*. v. 5, 2007. p.392.

<sup>289</sup> STRAPAZON, Carlos Luiz; TRAMONTINA, Robison. Direitos Fundamentais Sociais em Cortes Constitucionais: o Caso Grootboom, v. 17, n. 1, 2016. p.285.

<sup>290</sup> RAMOS, Elival da Silva. Prefácio. In: VITORINO, Alexandre. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. XI.

de controle incidental (inexistia à época o controle principal), tendo sido considerada uma excrecência jurídica pelos principais juristas como Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (Teoria das Constituições rígidas, 2º ed., 1980).<sup>291</sup>

O importante, de fato, é a catalogação dos pontos que podem ocasionar a omissão legislativa segundo Dixon e sua utilização como fundamentos para a apresentação de possíveis causas deste tipo de bloqueio e a caracterização deste fenômeno abordados por Valle, que, por fim, apresenta **condições superadoras dos bloqueios por meio de provimentos jurisdicionais**.

Ainda, a partir da análise da Autora em questão, a temática referente aos presídios é abordada na experiência internacional considerando-se Estados Unidos da América, Índia e Colômbia.

Conforme salienta Ramos, as decisões mencionadas demonstram que:

A estruturação dos **sistemas políticos democráticos (grifo nosso)** da atualidade por meio de Constituições dotadas de supremacia hierárquico-formal estabeleceu, desde os primórdios desses sistemas, com a precedência histórica do *judicial review*, um elo de **ligação institucionalizado entre a jurisdição e a política**, consubstanciado no controle de constitucionalidade, e suas diferentes modalidades.<sup>292</sup>

Ramos faz alusão ao controle de constitucionalidade exercido a partir das Cortes Constitucionais, levando-nos à ideia do provimento jurisdicional que irá negar ou afirmar um direito, inserindo o direito fundamental expresso na Constituição para que seja efetivamente materializado sob a perspectiva da dimensão política.

Mas, não é raro essa temática apontar para um quadro de ativismo judicial que há de se esclarecer, em primeiro plano, que não se trata de sinônimo de judicialização da política, mas de uma consequência gerada a partir da judicialização.

Segundo Ferreira Filho, a judicialização da política é fenômeno estudado desde 1990 e já ocorria em países estrangeiros, gerando reflexos na Constituição de 1988 no que concerne às atribuições que foram outorgadas ao Poder Judiciário, a exemplo da necessidade de controle sobre atos políticos, por meio de ações judiciais próprias<sup>293</sup>.

A judicialização é uma forma de ampliar o poder do Judiciário, necessário ao controle de constitucionalidade. Em síntese, é alargamento do poder dentro da própria separação de poder, submetido ao princípio da legalidade e das atribuições constitucionais. **As questões**

---

<sup>291</sup> *Ibidem*, p.VII.

<sup>292</sup> RAMOS, Elival da Silva. Prefácio. In: VITORINO, Alexandre. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p.VII.

<sup>293</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.65-143.

**polêmicas surgem quando a judicialização gera um ativismo que normalmente vai além dos limites constitucionais, ignorando muitas vezes o princípio da legalidade.**

A jurisprudência prescinde de estabilização. O Estado de Direito depende desta condição e o ativismo sem medidas insurge-se contra a segurança jurídica e o **princípio da legalidade**. O texto extraído da norma não se confunde com a norma. Em Filosofia, o princípio é superior à regra. Mas, no Direito, o princípio precisa estar reglizado. Este é também o posicionamento de Ferreira Filho.

As ideias sobre **legalidade**, apresentadas por Francisco<sup>294</sup>, parecem trazer um caminho teórico de sustentação para a análise do bloqueio institucional relacionado a este tema, porque conjuga e considera estar a democracia diretamente relacionada com a legalidade (as leis são produtos da vontade popular elaboradas a partir de representantes eleitos) e dialoga com o fato de que deste importante princípio decorre não apenas a formalização de normas e regras mas também a necessidade de que estejam consentâneos e perfilados ao consenso popular.

Ademais, acrescenta a necessidade de distinção entre reserva legal absoluta e relativa consistindo no fato de que a primeira exige “definição pela lei” e a segunda a utilização da lei quando esta tem “precedência” em determinado caso colocado em pauta. A legalidade estaria relacionada ao “conjunto de elementos políticos e jurídicos que coexistem com sua previsão no ordenamento constitucional, o que influencia a interpretação de seu alcance em face dos indivíduos e da Administração Pública”<sup>295</sup>.

Por sua vez, Barroso coloca três tipos de críticas voltadas à ascensão do Judiciário e que, de fato, encontram respaldo junto aos pesquisadores do Constitucionalismo clássico:

A primeira consiste em uma **crítica ideológica**: o Judiciário é uma instância tradicionalmente conservadora das distribuições de poder e riqueza na sociedade. Nessa perspectiva, a judicialização funciona como uma reação das elites tradicionais contra a democratização, um antídoto contra a participação popular e a política majoritária. A segunda crítica diz respeito às **capacidades institucionais dos tribunais** – que podem não ser o melhor *locus* para a tomada de decisões envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade – e ao risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejáveis decorrentes dessas decisões. Ambas as circunstâncias recomendam cautela e deferência. Uma terceira crítica diz respeito ao fato de que **a judicialização limita**, de um lado, **a participação** no debate aos poucos que têm acesso ao mundo jurídico – com seus ritos formais e custos elevados – e, por outro lado, oferece o risco de **politização indevida da justiça**. Ou seja: pode produzir apatia nas forças sociais ou levar paixões a um ambiente que deve ser presidido pela razão. Todas as críticas merecem ser levadas em conta com seriedade.<sup>296</sup>

<sup>294</sup> FRANCISCO, José Carlos. Verbete: Legalidade. In: DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p.230-232.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p.231.

<sup>296</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, 2017.

Considerando as críticas apontadas, a questão da participação no debate de alguma questão social está associada ao problema de o Judiciário representar, nestas questões, o governo de poucos, portanto, uma aristocracia jurídica em oposição à democracia (o governo de todos).

O aspecto político do controle de constitucionalidade está presente em decorrência da criação e instituição de Cortes Constitucionais e da variedade de decisões tomadas que trazem em seus conteúdos algum aspecto de motivação política.

Algumas Constituições, a exemplo da Espanhola, da Portuguesa e da Brasileira, conforme ensinamentos de Ferreira Filho, possuem “a ambição de regerem não só o político *strictu sensu*, mas também o econômico e o social. Nesse sentido, continua a esclarecer o Autor:

Para tanto prescrevem políticas econômicas e sociais –não meras promessas–cujo controle enseja intervenção do controle de constitucionalidade num campo antes reservado exclusivamente ao Executivo e ao Legislativo<sup>297</sup>.

Não há dúvida de que temas pertinentes a essas esferas são por demais delicadas, levando, por exemplo, ao STF, questões que envolvem transformações sociais, linhas da economia e políticas públicas que envolvem a “vida” do cidadão brasileiro.

Nesse sentido, pondera Barroso ocorrer verdadeira “judicialização da vida no Brasil<sup>298</sup>” nestes domínios relevantes apontados por Ferreira Filho. Exemplifica, ainda, a judicialização, dividindo-as a partir de categorias.

A primeira seria quanto ao plano ético e de costumes, versando, por exemplo, sobre legitimidade de união homoafetiva; interrupção de gravidez indesejada no primeiro trimestre de gestação; possibilidade de autorização de pesquisas com células.

A segunda categoria estaria no plano econômico, a exemplo dos pleitos sobre reposição de perdas em depósitos de poupança em razão da mudança do padrão monetário para o Real; se os Municípios poderiam proibir transporte a partir de carros de aplicativos, como a Uber.

A terceira envolveria questões sociais, a exemplo do questionamento sobre constitucionalidade do sistema de cotas para Universidades; o fornecimento de produtos de alto custo por parte do SUS à cidadãos que os pleiteiam no Judiciário.

Uma quarta categoria estaria adstrita a demandas diversas de rotinas de vidas dos cidadãos, a exemplo: indenização de bancos ao colocarem indevidamente o nome do correntista em órgãos de proteção de crédito; indenizações por overbooking de companhias aéreas e danos

---

<sup>297</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Nova Constituição de 1988?* São Paulo: Ed. Dia a Dia Forense, 2021. p.23.

<sup>298</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e mundo*. Ed. História Real. 2020. p.201.

em geral causados por interrupção de telefonia celular e energia elétrica.

Como se pode perceber não há ausência de variedade temática que não cheguem nos Tribunais atualmente, designando-se essa situação por uma *judicialização quantitativa* demarcada por uma carga muito grande de demandas judiciais, tendo, especialmente, o Poder Público como parte contrária<sup>299</sup>.

Diversamente, encontra-se a *judicialização qualitativa* que se caracteriza especialmente com relação às grandes questões de cunho nacional, adentrando para a esfera do Judiciário quando não são solucionadas nas esferas competentes.

Essa judicialização excessiva, quando extensiva ao campo constitucional, econômico e social em certas injunções, pode ocasionar situação **em que o Judiciário tome o lugar de competência das funções do Legislativo ou do Executivo**, quando, por exemplo, negam-se a aplicar regras ou reelaboram políticas públicas.

Esta situação pode vir a ocasionar o fenômeno denominado de ativismo judicial com decisões “que vão muito além da competência de juízes de vários ramos do Judiciário, ou são tomadas sem base legal ou até contra prescrições legais, não raro entrando desastradamente no campo constitucional<sup>300</sup>”.

O ativismo seria uma espécie de “militância no plano dos órgãos judiciais<sup>301</sup>”, contemplando uma maior participação das Cortes em vista da concretização de valores e objetivos constitucionais, pressupondo uma maior interferência no espectro de competências dos outros poderes.

Em que pese inúmeras implicações decorrentes desse movimento, aquela que mais interessa para os fins desse trabalho seria a “negação da democracia e particularmente da democracia representativa<sup>302</sup>”, quando, no mundo fático, prolatam-se sentenças que podem ser catalogadas nesse movimento.

Esta questão é muito séria e implica o tema dos bloqueios. Isso porque a democracia pressupõe o governo do povo e praticamente nos Países democráticos este povo se governa por meio de representantes que por este mesmo povo foram eleitos.

No Brasil, no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, verifica-se que a democracia é tomada por importante princípio e quando uma decisão judicial toma para si os

---

<sup>299</sup> Conforme informações estatísticas indicados na obra a estimativa está entre 70 a 100 milhões dos processos em tramitação e o recordista seria o INSS. p.205.

<sup>300</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Ressureição da Democracia*. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p.179.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p.180.

<sup>302</sup> *Ibidem*, p.186.

poderes dos representantes, a democracia está implicada para dar lugar a uma aristocracia. Ainda que a crise da democracia representativa seja um fator político que deixe a democracia vulnerável, algumas decisões podem ainda agravar mais esta situação.

Mas é fato também que **o Judiciário age**, como já (delineado)verificado quando há algum tipo de **omissão do Legislativo** ou mesmo algum **excesso do Executivo**. E age legitimamente.

A Justiça Constitucional, atuando no aspecto de legislador negativo e controlador, no âmbito de seus limites próprios, não está agindo com ativismo judicial, que ocorre:

[...] quando na jurisdição constitucional, vai além da Constituição, vai contra a Constituição ou fora da Constituição. Ocorre também, quando na jurisdição ordinária, desobedece à lei usando de pretextos, inclusive constitucionais. Tal ativismo é, certamente, uma ameaça ao constitucionalismo e à democracia, bem como hostil ao Estado de Direito.<sup>303</sup>

Como se percebe, o controle de constitucionalidade necessita estar adstrito aos limites de poderes que lhe cabe exercer, tornando-se necessária a denominada autocontenção dos controladores<sup>304</sup>.

Conforme se observou, se a omissão regulatória do Legislativo pode levar a um Bloqueio Institucional que impeça, de alguma forma, a concretude de um direito fundamental, ainda que por opção do legislador (quanto a manutenção de um *status quo*) ou mesmo por alguma medida que deixou simplesmente de adentrar a agenda do Legislativo, verifica-se que o desbloqueio pode ocorrer a partir do Poder Judiciário. Por outro lado, caso o Judiciário extrapole os limites de suas funções constitucionais, poderá estar bloqueando o Legislativo.

Isso porque o Estado que possui metas a cumprir sofre bloqueios especialmente quando o Parlamento está muito dividido, podendo ocorrer a chamada inexequibilidade branda, a paralisia em razão do esquadrinhamento partidário. Quanto a esta questão:

A mudança ou a manutenção do *status quo* político-econômico – tais como as regulamentações de matérias no âmbito Constitucional – dependerá, assim, da composição de veto players em determinado sistema político, bem como os procedimentos do processo decisório. Assim, a equação entre os numerosos atores com poder de veto somado aos procedimentos de um sistema bicameral (Câmara dos Deputados e Senado Federal) resulta, invariavelmente em um modelo político que refuta grandes mudanças institucionais.<sup>305</sup>

Referente à composição de *veto players*, Tsebelis, em sua obra “Atores com poder de

<sup>303</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Ressureição da Democracia*. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p.189.

<sup>304</sup> Sobre este tema ver: GROSTEIN, Júlio. Autocontenção Judicial e Jurisdição Constitucional.

<sup>305</sup> CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 71, 2017. p.692.

veto”, propõe-se a desenvolver uma metodologia considerando-se algumas interessantes variáveis relacionadas com as Instituições Políticas a seguir consideradas: a forma como pensamos as Instituições; a forma como essas Instituições afetam as decisões políticas; a forma como estas decisões impactam as características de um sistema político.

A partir de reflexões quanto aos estudos de bloqueios dos sistemas políticos, considera-se fazer alguns apontamentos sobre a teoria de análise institucional proposta, considerando as diferentes dimensões do estudo citado. Dentre elas: a forma como pensar as Instituições; a forma como essas Instituições afetam as decisões políticas; e a forma como estas decisões impactam as características de um sistema político.

Este Autor direciona a ideia em posição diversa aos critérios únicos normalmente utilizados para a análise. Estes critérios seriam: a-) os sistemas de governo clássicos (presidencialistas e parlamentaristas); b-) as legislaturas (unicamerais e bicamerais); c-) os sistemas eleitorais majoritários ou pluralitários e proporcionais; d-) os partidos fortes e fracos; e-) sistemas partidários bipartidários e multipartidários<sup>306</sup>.

Diferentemente do apresentado, as Instituições Políticas são analisadas por Tsebelis a partir da teoria, por ele proposta, dos Atores Políticos com poder de veto. **O objetivo de referidos estudos encontra-se vertido para as tomadas de decisão que envolvam a elaboração de leis.** Procura realizar uma investigação minuciosa a partir desse procedimento, concentrando-se na interação de instituições que possuem o poder formal de produzi-las.

Esta teoria busca respostas para quatro perquirições que fundamentam o eixo de sua teoria. A primeira está relacionada **com quem seriam os Atores com poder de veto**, a segunda com **a forma como esses Atores** tomam as decisões, a terceira relaciona-se aos **procedimentos de interação entre esses Atores** e a quarta sobre a **identificação de quem tem o poder de agenda** e o que isso pode trazer de vantagens<sup>307</sup>.

A ideia deste Autor é a propositura de análise dos sistemas políticos, utilizando a fórmula timbrada pelo seguinte binômio: forma consequente–forma consistente. Neste contexto, a análise parte do que foi realizado, o produto final das instituições políticas, e vai percorrendo o caminho até a chegada em sua origem. É consistente porque pretende que sua teoria possa ser aplicada a Países diferenciados.

A temática quanto aos vetos e obstruções será retomada no Capítulo 4. A seguir, será abordado o tema referente à qualidade da democracia.

---

<sup>306</sup> TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 101.

<sup>307</sup> *Ibidem*, p.391-392.

### 3. ESCOLA DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA

Após a apresentação, no Capítulo 2, sobre os bloqueios institucionais do sistema político com a delimitação para o tema do bloqueio configurado a partir de omissão legislativa e consequências, partir-se-á para os estudos da teoria que fundamenta a qualidade democrática.

Referido tema foi proposto por Cientistas Políticos e debatidos no Centro de Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito da Universidade de Stanford nos dias 10 e 11 de outubro de 2003. Posteriormente, juntou-se às conferências apresentadas estudos comparativos realizados entre países sobre o tema.

O objetivo principal dessa empreitada lastreou-se na ideia de aprimoramento do conceito teórico de qualidade democrática, e, em adição a isso, acoplar um método que pudesse ensejar respostas para algumas perguntas preliminares sobre democracia.

A “Escola da Qualidade da Democracia” é expressão cunhada por Ferreira Filho, que assim se manifestou ao relacionar o Estado do Bem-Estar com a ideia de qualidade democrática:

[...]é um Estado cujos governantes não de seguir a orientação do eleitorado, para que assim o povo se governe [...]. Isto significa o dever de “responsiveness” – uma dimensão de coerência – como diz a **escola da qualidade democrática**, o que não é irrelevante, como diria um cínico, já que a periodicidade dos mandatos envolve a “accountability”, ao menos no momento de disputa de uma reeleição (grifo nosso).<sup>308</sup>

Estes estudos foram incrementados quando da denominada terceira onda de democratização, em um momento que a democracia está em franca consolidação em grande parte dos Países no Ocidente.

O fato da crise ou erosão democrática que, atualmente, permeia algumas Nações, conforme verificou-se no Capítulo 1 deste trabalho, não retira o brilho da ideia e nem tampouco sua importância. Isso porque, quanto mais for possível que as sociedades democráticas trabalhem essa qualificação, tão mais forte poderá permanecer, a democracia, em tempos mais áridos como os atuais.

A seguir serão apresentadas as premissas da “Escola da Qualidade Democrática” e dimensões estudadas.

---

<sup>308</sup> A expressão foi cunhada por Ferreira Filho quando escreveu sobre os estudos relacionados aos bloqueios. Cf.: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Bloqueio institucional do sistema político. In: *Lições de Direito Constitucional*. Saraiva: São Paulo. p.191.

### 3.1. Conceito de Qualidade Democrática

A ideia da qualidade da democracia é um desafiante tema das Ciências Políticas norte-americana, encontrando alguns pontos de similitudes pioneiros a partir dos trabalhos de Dahl, especialmente em sua obra “Poliarquia”. Esta obra serve de referencial teórico e ponto de partida para esta “Escola”. Seria inadmissível pensar em qualidade democrática se não houvesse dois elementos apontados por Dahl, que sustentam a ideia de democracia para este Autor: participação e competição<sup>309</sup>.

Neste estudo, Dahl, esclarece que a democracia ainda se mostra na condição de uma forma não atingida pela Civilização e que, em razão desse fato, teríamos meramente aproximações da democracia (as poliarquias), sendo a democracia uma forma ideal ainda a ser alcançada.

Dahl também considera o fato de que as eleições representam elemento chave do processo democrático, mas não o único, pois considera essencial a possibilidade de os cidadãos formularem e manifestarem preferências, competirem, além do fato de tê-las concretizadas pela governabilidade a partir da contínua adaptabilidade (*responsiveness*) considerando-se o ajuste entre as preferências dos cidadãos e ação dos governantes.

Para o atingimento da *responsiveness* um determinado caminho é apontado, preliminarmente por Dahl no sentido de o cidadão ter a possibilidade de formular, manifestar e ter suas preferências atendidas<sup>310</sup>.

Com relação a formulação de preferências estão contidas as variáveis de liberdade no sentido de formar ou aderir a certas organizações; ter garantida a liberdade de expressão e o direito de voto; ter garantido o direito de competição por parte de líderes políticos e o direito de poder utilizar para se informar de fontes alternativas de imprensa.

Para a manifestação de preferências, além de se pressupor as variáveis apresentadas no parágrafo acima, acoplam-se as eleições livres e honestas e a elegibilidade. Atingidos todos esses requisitos o cidadão chega ao ponto de ter suas preferências consideradas a partir da implementação e políticas públicas que se desdobrem conforme sua vontade, atingindo-se a plena dimensão da *responsiveness* (ao menos em tese)<sup>311</sup>.

Neste século XXI, a este trabalho mencionado, acoplam-se os estudos mais

---

<sup>309</sup> É fato de que no século passado, além de Dahl, encontramos também a importante referência de Lijphart com seu estudo de modelos democráticos em 36 diferentes países. LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

<sup>310</sup> DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 2015. p.26.

<sup>311</sup> *Ibidem*, p.27.

pormenorizados de outros cientistas políticos<sup>312</sup> que partem para a **análise qualitativa da democracia**, considerando-se a noção de necessidades, reformas e aprimoramentos, com o objetivo de promover o aprofundamento democrático cada vez maior, a lapidação de democracias mais fortes e o fortalecimento para aquelas que se encontram combalidas, (a exemplo de democracias em consolidação onde ainda emergem autoritarismos).

E esta condição é de grande importância para a presente pesquisa, porque, se o sistema político estiver bloqueado e a governança não conseguir atender às necessidades mínimas dos cidadãos, insatisfeitos, acabam responsabilizando o regime democrático, optando por líderes carismáticos e, não raro, autoritários, muitas vezes em detrimento da própria liberdade<sup>313</sup>. Desta condição política exsurge, com considerável força em tempos atuais, o fenômeno do populismo, conforme verificou-se no Capítulo 1 do presente trabalho.

Retornando à ideia de qualidade da democracia preconizada a partir da Ciência Política, o principal objetivo é a análise do que torna uma democracia boa ou melhor, sob o prisma de uma métrica que demonstre a questão e que indique qual a melhor forma para o seu contínuo desenvolvimento.

Considerando esses objetivos, Diamond e Morlino apresentam em introdução ao tema da qualidade democrática, oito variáveis ou dimensões compondo a ideia: a-) participação; b-) competição; c-) Estado de Direito (Rule of Law)<sup>314</sup>; d-) *accountability* vertical<sup>315</sup>; e-) *accountability* horizontal<sup>316</sup>; f-) liberdade<sup>317</sup>; g-) igualdade<sup>318</sup>; h-) *responsiveness* (responsabilidade e/ou capacidade de resposta)<sup>319</sup>.

Considerando essas variáveis, a “Escola da Qualidade Democrática” inicia suas proposições e estudos a partir da existência de um “mínimo democrático” necessariamente existente nos países, que seriam: eleições livres e competitivas; sufrágio universal; a existência de mais de um partido e; fontes alternativas de informação. E para a ocorrência dessas

---

<sup>312</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.20-31.

<sup>313</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2012. p.51-52.

<sup>314</sup> O’DONNELL, Guillermo. The Quality of Democracy: Why the rule of law matters. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.32-46.

<sup>315</sup> POWELL JR. Bingham. The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.91-105.

<sup>316</sup> PLATTNER, Marc. The Quality of Democracy: A Skeptical Afterword. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004., p.106-110.

<sup>317</sup> BEETHAN, David. The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press v. 15, n. 4, 2004., p.61-75.

<sup>318</sup> RUESCHEMEYER, Dietrich. The Quality of Democracy: Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press v. 15, n. 4, 2004., p.76-90.

<sup>319</sup> Alguns termos referentes às dimensões serão mantidos na língua inglesa, uma vez que assim são citados em outras pesquisas e também na doutrina.

condições há que se ter um determinado patamar de liberdade civil e política que não se circunscreva apenas aos debates eleitorais<sup>320</sup>. Neste ponto conforme exposto anteriormente encontra-se as variáveis de Dahl que fazem parte das dimensões participação e competição.

Partindo-se das condições propostas e acima elencadas, ainda Diamond e Morlino fazem uma proposta de verificação quanto ao fato da democracia de um determinado país, a ser estudado, englobar a liberdade civil e política; a igualdade; a soberania popular a partir de controle de políticas públicas e a boa governança. Estas condições refletem, para esta escola, uma democracia.

A partir da apresentação dessa estrutura essencial da democracia, serão trazidos outros elementos que tem por objetivo aperfeiçoá-la e qualificá-la.

Em síntese, nas palavras de Diamond e Morlino:

Para que as eleições sejam verdadeiramente significativas, livres e justas, deve haver algum grau de liberdade civil e política além da arena eleitoral para que os cidadãos possam se articular e se organizar em torno de suas crenças e interesses políticos. Uma vez que um país atende a esses padrões básicos, uma análise empírica adicional pode perguntar quão bem ele atinge os três objetivos principais de uma democracia ideal – liberdade política e civil, soberania popular (controle sobre as políticas públicas e os funcionários que as fazem) e igualdade política (nesses direitos e poderes) – bem como padrões mais amplos de boa governança (como transparência, legalidade e regra responsável).( tradução livre).<sup>321</sup>

Para o atingimento do desiderato acima transcrito, Dahl, em sua obra “Poliarquia” irá delinear duas dimensões teóricas que se tornaram clássicas no âmbito das Ciências Políticas vertidas para o regime democrático: a-) a oposição, significando o direito de contestação pública com relação às decisões de governos e ; b-) o direito de participação, sugerindo a cidadania ativa dos integrantes da Sociedade na política<sup>322</sup>.

A ideia ínsita no fenômeno da oposição na política relaciona-se fortemente com maior participação de atores políticos que irão exprimir manifestações da dualidade de ideias opositivas, constructos opostos, ou, inclusive, ideias incompatíveis evidentes.

---

<sup>320</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.20-31.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p.21. No original: “If elections are to be truly meaningful, free, and fair, there must be some degree of civil and political freedom beyond the electoral arena so that citizens can articulate and organize around their political beliefs and interests. Once a country meets these basic standards, further empirical analysis can ask how well it achieves the three main goals of an ideal democracy—political and civil freedom, popular sovereignty (control over public policies and the officials who make them), and political equality (in these rights and powers)—as well as broader standards of good governance (such as transparency, legality, and responsible rule)”.

<sup>322</sup> DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997. p.25.

Mas, como alerta Caggiano, “a oposição deverá ser situada no seguimento da fenomenologia do poder que se processa no campo tipicamente jurídico, do Estado<sup>323</sup>” considerando-se a “diversificada gama de contrariedades que podem se produzir no plano político<sup>324</sup>”.

Ao analisar, com o devido aprofundamento, o tema em tela, Caggiano<sup>325</sup> a coloca na condição de um fenômeno que foi institucionalizado, portanto, legalizado e legitimado desde o período setecentista sob a égide do Parlamentarismo Britânico.

A oposição na política conduz a uma regeneração do sistema desde que tenha um método que apresente propostas positivas, as quais possam, sadiamente, contrapor a responsabilidade política do governo e se operacionalizar conforme procedimentos dos institutos políticos<sup>326</sup>.

Aponta Montesquieu, que, ao propor a divisão funcional do poder político do Estado, consagra a oposição na política no regime tripartido proposto, denotando, ao teorizar sua proposta, uma certa força contraposta entre estes mesmos Poderes.

A experiência do Parlamento Britânico acoplada à repercussão da ideia e da prática na Europa firmou o fenômeno nos Estados Constitucionais em formação. Enquanto o aspecto teórico do tema se expandia e a democracia começava a se tornar importante regime a se adicionar aos Estados Constitucionais recentes, o fator empírico, segundo Dahl, reclamava uma efetividade para que sua existência fosse, de fato, real e comprovada.

A oposição encontra, ainda, identificações diferenciadas a partir da forma que irá se apresentar, podendo ser compreendida na condição de uma oposição clássica, retratando todos aqueles que não estão efetivamente no governo e a ele se opõe, decorrente da experiência Parlamentar Britânica. A oposição considerada um princípio representando uma oposição para um sistema de governança em geral; e um modo pelo qual se elimina a oposição (observada em países que possuem cartel, onde quem tem poder instituído legalmente e quem tem o poder dos negócios escusos também trabalha com o exercício ilegal do poder, fazendo com que ambos, de ponta a ponta, se nulifiquem)<sup>327</sup>.

Para Dahl, apesar das diversas maneiras em que uma oposição pode se configurar, a oposição clássica é a possível de existir em uma sociedade democrática, uma vez que este

---

<sup>323</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p.11.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p.11.

<sup>325</sup> *Ibidem*, p.20.

<sup>326</sup> *Ibidem*, p.22.

<sup>327</sup> DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 32.

fenômeno deve, de fato, apresentar contrapontos ao governo em exercício, voltados, ao menos em tese, para o caráter axiológico da ideia do maior bem para a coletividade a partir de uma determinada plataforma ideológica coesa (em tempos atuais, a competência é dos partidos)<sup>328</sup>.

Nos regimes democráticos, a tolerância, considerada como o respeito para com as regras do jogo democrático e em conteúdo substancial; a admissão, com serenidade, da oposição, evitando-se ao máximo simplesmente nulificá-la; e a alternância são premissas para uma oposição bem-sucedida, considerando-se o modelo clássico mencionado<sup>329</sup>.

Verifica-se a necessidade e importância de que o binômio governo-oposição esteja firmado em instituições sólidas do sistema político, com regras procedimentais a serem seguidas pelos atores políticos e que evitem, simplesmente, destruir a oposição ou vice versa<sup>330</sup>.

Antes, o efeito da oposição é o de trazer novos pontos de vista a serem considerados ou não, ao menos ouvidos quanto às decisões políticas, ponderados, utilizados ou até descartados. Esta condição nos remete à premissa da tolerância acima mencionada no âmbito do regime democrático do Estado Constitucional Contemporâneo.

A oposição é elemento intrínseco das fórmulas democráticas que fundamentam o poder político, podendo ser sintetizada nas ideias de que os cidadãos possam exercer suas preferências políticas e ter participação e igualdade política traduzida na idêntica possibilidade que todos possuem de manifestar a vontade política própria<sup>331</sup>.

Em território democrático, o fenômeno da oposição apresenta condições de se desenvolver com maior vigor, considerando-se, além do acordo social da organização política, o equilíbrio maior timbrado pela tolerância, o *fairplay* e o *mutual trust* de Dahl (“uma linha de confiança dual – entre governantes e governados – a assegurar a intercomunicação entre tais esferas, sem abandonar, contudo, a conotação competitiva”)<sup>332</sup>.

Este ambiente democrático onde ocorre a interação cooperativa-competitiva é considerada a essência da engrenagem da oposição, viabilizando o importante elemento do *responsiveness* descrito por Dahl como uma conformação entre as decisões políticas e a perspectiva social. O elemento participação impacta sobremaneira esta conformação, permitindo-se, ao seu fim, que o resultado desse procedimento produza decisões políticas que

---

<sup>328</sup> DAHL, Robert A. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven & London, 1966. p.

<sup>329</sup> LORENCINI, Bruno César. *A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da democratic responsiveness*. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013. p.101

<sup>330</sup> *Ibidem*, p.102

<sup>331</sup> DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.

<sup>332</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p.167

tenham experimentado a influência de diversos grupos.

O regime democrático das Poliarquias de Dahl apresenta certo coroamento desde que haja uma ação conjunta e coordenada entre oposição e participação carregando o elemento *responsiveness*. Esta fórmula democrática não encontra guarida em estruturas totalitárias e costumam ser rejeçadas ou prejudicadas em governos autoritários.

Outrossim, ao considerarmos os sistemas de governo Parlamentarista e Presidencialista, diante do fenômeno oposicionista, Caggiano esclarece que “os modelos foram delineados de forma a privilegiar a atuação contestatória em temas de limite e controle<sup>333</sup>”, em razão de encontrarem fortes fundamentos no equilíbrio dos poderes preconizado por Montesquieu.

Conforme se observou, da mesma forma que os Autores da “Escola de Qualidade Democrática” buscaram o referencial sólido de Dahl para as premissas fundamentais de democracia, o mesmo se deu com relação à questão da qualidade da democracia.

A questão da qualidade aplicada à democracia estaria relacionada a um procedimento, um conteúdo e ao resultado final alcançado a partir dos dois primeiros itens. A qualidade do procedimento está relacionada ao fato de que os cidadãos podem avaliar o padrão de desempenho do governo por meio de mecanismos constitucionais e legalmente assegurados; a qualidade de conteúdo guarda a ideia de igualdade e liberdade política, e, por fim, a qualidade do resultado estaria relacionada à expectativa do cidadão e ao seu correspondente atendimento por parte da governança<sup>334</sup>.

Segundo Diamond e Morlino, foram realizadas pesquisas nas áreas do *marketing* e da indústria, levando-os ao significado de que a ideia de qualidade estaria relacionada com o trinômio procedimento-conteúdo-resultado<sup>335</sup>.

Nesse contexto foi esclarecido pelo Autor quanto ao **procedimento** que, por exemplo, um produto de qualidade seria “o resultado de um processo exato e controlado, realizado de acordo com métodos e prazos precisos e recorrentes”; que o **conteúdo** estaria relacionado “às características estruturais de um produto, como seu design, materiais ou funcionamento”; e que o **resultado** estaria relacionado à “qualidade de um produto ou serviço é indicada indiretamente pelo **grau** de satisfação do cliente com ele, independentemente de como é produzido ou de seu conteúdo real” (tradução livre).

Por fim, demarcando o referencial teórico de democracia e atrelando a ideia de qualidade

---

<sup>333</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p.33

<sup>334</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.20-31.

<sup>335</sup> *Ibidem*, p.20-31.

ao trinômio procedimento-conteúdo-resultado, esta corrente de Cientistas Políticos vão definir a ideia de Qualidade Democrática nos seguintes termos:

As definições acima implicam que uma boa democracia concede a seus cidadãos ampla liberdade, igualdade política e controle sobre políticas públicas e formuladores de políticas por meio do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis. Tal regime satisfará as expectativas dos cidadãos em relação à governança (*qualidade dos resultados*); permitirá que cidadãos, associações e comunidades desfrutem de ampla liberdade e igualdade política (*qualidade de conteúdo*); e fornecerá um contexto no qual toda a cidadania pode julgar o desempenho do governo por meio de mecanismos como eleições, enquanto as instituições governamentais e os governantes também se responsabilizam legal e constitucionalmente (*qualidade do procedimento*) (Tradução livre e grifos nossos)<sup>336</sup>.

A partir da definição ampla acima transcrita, os Autores analisaram várias dimensões da democracia que, a seguir, serão expostas para melhor compreensão, além do entrosamento prático existente entre elas (uma espécie de interdependência onde uma dimensão desenvolvida possa incrementar uma outra ou até mesmo compensá-la), sugerindo-se alguns indicadores para a medição das dimensões, a apresentação de variáveis que desvirtuam ou levam a cabo a dimensão estudada na vida real dos países e, por fim, o oferecimento de sugestões para a melhoria da política.

Procurou-se, também, a resposta para algumas perguntas essenciais sobre a democracia. Se antes estes cientistas estavam preocupados sobre os porquês e as causas que geravam as transições de regimes autoritários para regimes democráticos, com essa linha de estudos, a ideia seria a de responder perguntas **de como se apresentam os regimes e de que forma avaliá-los; e, por fim, de que maneira aprimorar a qualidade desses regimes.**

O principal valor que se consubstancia nesta “Escola de Qualidade Democrática” está relacionado ao fato dos Autores alçarem a democracia na condição de um “importante bem moral”<sup>337</sup> das Sociedades, o que viria a reforçar a necessidade de sua consolidação a partir de sua devida qualificação (o que valeria tanto para as Sociedades recentemente democratizadas, que fizeram transição do autoritarismo para a democracia, como aquelas com processos democráticos há mais tempo, especialmente com o envolvimento de cidadãos insatisfeitos com seus governantes).

<sup>336</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.22 No original: “The definitions above imply that a good democracy accords its citizens ample freedom, political equality, and control over public policies and policy makers through the legitimate and lawful functioning of stable institutions. Such a regime will satisfy citizen expectations regarding governance (*quality of results*); it will allow citizens, associations, and communities to enjoy extensive liberty and political equality (*quality of content*); and it will provide a context in which the whole citizenry can judge the government’s performance through mechanisms such as elections, while governmental institutions and officials hold one another legally and constitutionally accountable as well (*procedural equality*).”

<sup>337</sup> *Ibidem*, p.20.

As principais controvérsias dessas ideias também não deixaram de ser apreciadas, a exemplo, da possibilidade ou não de uma concepção universal de qualidade democrática; a ideia de evitar que apenas democracias antigas e com mais tempo de desenvolvimento sejam o modelo a legar padrões para as demais sociedades; de que forma as avaliações de qualidade democrática poderiam colaborar com os atores sociais e políticos.

Para Lorencini, o poder político deve se conformar a um paradigma de democracia qualificada, considerando-se a importante relação entre o binômio expectativas-interesses das Sociedades, tornando-se um objetivo concreto e fundamental do Estado Constitucional Contemporâneo<sup>338</sup>.

Esta ideia pressupõe o conhecimento das dimensões da qualidade democrática além da participação e competição já expostos e os esclarecimentos serão realizados, conforme análise advinda das Ciências Políticas, seguindo-se os referenciais teóricos da qualidade democrática.

Seguir-se-á os parâmetros de Diamond e Morlino em três vertentes para a apresentação das dimensões da qualidade democrática: “a definição empírica, as condições para a dimensão se desenvolver e prosperar e os meios pelos quais ela é comumente subvertida”<sup>339</sup>.

O Estado de Direito (*Rule of Law*) vigorando sob o princípio da igualdade perante a lei, defendendo direitos políticos e civis, estruturando instituições políticas a partir de uma lei clara e aplicada a todos por um Judiciário independente e autônomo, que não abuse de seu próprio poder é o pilar fundamental para que todas as demais dimensões da qualidade democrática possam ser avaliadas.

As dimensões da democracia guardam interdependência entre si, porém se este se apresenta enfraquecido, as demais estarão propensas a apresentar problemáticas diversas.

Diamond e Morlino exemplificam algumas destas questões, como a participação comprometida dos cidadãos de baixa renda, competitividade política marcada por desigualdades e pelo descomprometimento com a Sociedade em geral, decorrente do fortalecimento de elites com melhores condições devido aos inter-relacionamentos variegados, além das dificuldades de organização de movimentos sociais, instituições de terceiro setor e outros coletivos que possam realizar os ideais da oposição na política<sup>340</sup>.

Nas conclusões de Diamond e Morlino, os valores mais importantes para se fazer um

---

<sup>338</sup> LORENCINI, Bruno César. *A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da democratic responsiveness*. 2013. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

<sup>339</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.23. No original: “the empirical definition, the conditions for the dimension to develop and thrive, and the means by which it is commonly subverted.”

<sup>340</sup> *Ibidem*, p.24.

Estado de Direito forte seriam os democráticos e liberais, a serem incorporados em uma governança que observe o bem comum, assim entendido **todos** (não somente as elites)<sup>341</sup>. Ponto de especial atenção para a questão da qualificação da democracia seria a participação igualitária dos cidadãos (igualdade política) não apenas para o voto, mas, também, a oportunidade a todos com a possibilidade de exercer influência junto à governança quanto às tomadas de decisão.

Neste quesito, o entendimento de Tsebelis de que quanto maior a estabilidade decisória menor a participação de “veto players” no jogo democrático<sup>342</sup>. Dessa forma, a ampla participação da cidadania deve ir além dos aspectos formais e também estar vertida para a possibilidade de igualdade quanto a recursos políticos necessários para a consideração do desiderato almejado. Para isso, os meios seriam uma burocracia eficaz combinada com tribunais imparciais dotados de “meios institucionais e econômicos adequados<sup>343</sup>”.

As condições acima mencionadas colaboram para o incremento da competitividade eleitoral, adicionando-se a aquelas a garantia de igualdade aos partidos políticos para que possam competir em condições similares, por exemplo, com medidas equilibradas quanto ao financiamento das campanhas, acesso aos meios de comunicação para a realização e propagandas políticas, mídias que não sejam concentradas em apenas um grupo ou consórcio, condições que normalmente são previstas na ordem legal constitucional devido a sua real importância.

Com relação à *Accountability* vertical, encontra-se a obrigatoriedade de a governança política e de representantes eleitos prestar contas informando e justificando sobre o que realizam, seja para o eleitorado ou para os próprios Tribunais quando estes forem demandados.

O fim desse procedimento resulta em algum tipo de compensação, por exemplo, a reeleição própria ou do partido ao qual o governante ou representante participaria ou até mesmo alguma forma de punição (não ganhar mais eleições, incremento das dificuldades quanto ao partido eleger candidatos ou até mesmo responsabilizações decorrentes de medidas).

Segundo Diamond e Morlino, “esse tipo de responsabilidade é chamado de vertical porque parece correr “para cima” dos cidadãos para os líderes”<sup>344</sup>.

Por sua vez, a *Accountability* horizontal está relacionada à condição em que a governança e os representantes respondam a outras instituições estatais, portanto, no âmbito de

---

<sup>341</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.25.

<sup>342</sup> TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p.17.

<sup>343</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Op. cit.*, p.24.

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 25. No original: “This type of accountability is called vertical because it seems to run “upward” from citizens to leaders”.

uma lateralidade de “iguais” apesar das diferentes funções. Diamond e Morlino exemplificam essas instituições:

[...] a oposição legislativa, comitês de investigação específicos formados pelo legislativo, tribunais, agências de auditoria, comissão de combate à corrupção, banco central, administração eleitoral independente, ouvidoria estadual ou vários outros órgãos cuja missão é para escrutinar e limitar o poder daqueles que governam (tradução nossa)<sup>345</sup>.

Em síntese, para estes Autores, a *accountability* vertical está relacionada a “um sistema jurídico que preveja o exercício de freios e contrapesos por outras entidades públicas independentes do governo, e não concorrentes como uma alternativa a ele<sup>346</sup>”.

Ainda, para a manutenção de uma democracia de qualidade, devem estar resguardadas a dimensão da **liberdade** relacionada com as garantias dos direitos socioeconômicos, políticos e civis e a fundamental e mais difícil dimensão da **igualdade** política formal e legal.

Entretanto, ainda que o sistema legal oportunize a igualdade formal por meio da lei, o que costuma ser um indício forte para uma boa democracia, sob a perspectiva da igualdade substancial há uma dificuldade considerável a ser alcançada. Ponderam Diamond e Morlino que em países com grandes desigualdades de riquezas haverá desigualdade de oportunidades políticas, que, por suposto, dependem de um grau mínimo de educação nem sempre fácil de se obter.

Por fim, a *responsiveness* (capacidade de resposta) relaciona-se com “o grau em que os cidadãos ficarão satisfeitos com o desempenho da democracia e a verão como legítima<sup>347</sup>”. E essa condição ocorre por meio de uma interação consubstanciada das preferências políticas dos cidadãos a partir da formulação de políticas públicas que possam ser implementadas e geradoras de resultados efetivos.

Em síntese, a Escola da Qualidade Democrática é um amplo trabalho desenvolvido por um grupo de Cientistas Políticos com objetivo de apontar variáveis e subvariáveis com relação as dimensões compoendo a democracia, com métodos de mensuração de forma a avaliarem se a qualidade da democracia é alta ou baixa em determinado país.

<sup>345</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.26. No original: “[...] the legislative opposition, specific investigative committees formed by the legislature, the courts, audit agencies, a countercorruption commission, a central bank, an independent electoral administration, a state ombudsman, or various other bodies whose mission is to scrutinize and limit the power of those who govern.”

<sup>346</sup> *Ibidem*, p.26. No original: “[...] a legal system that provides for the exertion of checks and balances by other public entities that are independent of the government, and not competing as an alternative to it”.

<sup>347</sup> *Ibidem*, p.27. No original: “*Responsiveness* is akin to vertical accountability (and hence to participation and competition), and in turn influences the degree to which citizens will be satisfied with the performance of democracy and view it as legitimate”.

A seguir, serão abordadas as dimensões da qualidade democrática, excetuando a participação e competição já apontadas até este ponto, uma vez que se mostram fundamentos preliminares para as demais dimensões.

### 3.2. Dimensões da Qualidade Democrática

Ao promover os estudos e análises do Estado de Direito, O'Donnel, considerando-o uma das dimensões da qualidade democrática, é categórico ao afirmar que este é uma das bases de sustentação de qualquer democracia que contenha alta qualidade. Mas, além do conceito, este analisa e concebe a ideia da medição empírica desse mesmo Estado sob o prisma da América Latina.

O Estado de Direito, para ser democrático, deve contemplar liberdades civis, direitos políticos, sérios mecanismos de responsabilidade da governança, e Judiciário independente, objetivando resguardar os direitos fundamentais e a dignidade dos cidadãos.

Segundo o Autor, “somente sob um Estado de Direito democrático as várias agências de responsabilidade eleitoral, social e horizontal funcionarão efetivamente, sem obstrução e intimidação de poderosos atores estatais (grifo nosso)”<sup>348</sup>.

Delimita-se, nessa análise, o conceito de Estado de Direito<sup>349</sup>, considerando-se a ideia de igualdade formal com leis apropriadamente aprovadas no âmbito do Poder Legislativo, ou do Executivo quando a Constituição assim o prever, e aplicadas de maneira justa (nesse sentido, com o significado de consistência e coerência para casos semelhantes independentemente de quanto poder tiver ou não o cidadão, seu *status* perante a sociedade ou sua classe social) por entes estatais, dentre eles os Tribunais, reclamando por procedimentos conhecidos por todos a partir da publicação de leis e precedentes decorrentes de julgados.

A igualdade formal desdobra-se, para este Cientista Político, nas vertentes de direitos universais para todos os cidadãos a partir de leis válidas criadas a partir dos órgãos competentes, oportunizando, dentre outras condições, as principais relacionadas à democracia, que são os direitos de participação destes mesmos cidadãos nas condições já preconizadas por Dahl,

---

<sup>348</sup> O'DONNELL, Guillermo. The Quality of Democracy: Why the rule of law matters. *In: Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.32. No original: “Only under a democratic rule of law will the various agencies of electoral, societal, and horizontal accountability function effectively, without obstruction and intimidation from powerful state actors”.

<sup>349</sup> O conceito de Estado de Direito é controverso. Estudo do tema foi realizado por Ranieri, Nina em tese de livre docência. Entretanto, nesse trabalho o objetivo é aplicar os conceitos teóricos e empíricos da Escola de Qualidade Democrática na análise de bloqueios. Portanto, seguiremos o referencial teórico das dimensões da qualidade da democracia proposta originalmente por seus Autores no ano de 2004.

fomulando, exprimindo e tendo preferências observadas a partir da governança em exercício<sup>350</sup>.

É nesse sentido a importante recordação dos pontos elementares considerados por Dahl em sua Poliarquia, ao analisar a democracia considerando as coletividades de cidadãos, base da Escola da Qualidade Democrática:

[...] liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio; direito de líderes políticos disputarem votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência<sup>351</sup>.

Ainda mais. Observa o Cientista Político, em análise, que, nas pesquisas de países desenvolvidos, o rol de liberdades, considerando-se, neste caso, a de associação, expressão, locomoção livre são fortemente sancionadas, tornando-se premissas para o posterior desenvolvimentos das liberdades políticas.

Ponto de especial atenção da análise está na ideia apresentada sobre o contraponto Estado de Direito–Estado de Homens. O’Donnel esclarece, a partir de sua visão, de que, no âmbito *strictu sensu*, não haveria, de fato, um Estado somente de leis que não fosse um Estado de Homens.

Isso porque há uma coletividade de “Homens” formulando e interpretando leis dentro de um sistema previamente organizado, mas ainda assim a natureza humana está tendente a se pautar em valores, vieses e ideologias às quais aderiram. Quer dizer que o próprio sistema, nesse ponto, a depender do país analisado, pode apresentar algum tipo de tendência que contradiga, substancialmente, o próprio rol de direitos fundamentais elencados em Constituições ou em outras normas.

Outra questão problemática, ainda que perpetrados por Atores Políticos competentes e na conformidade da lei, seria o de que

[...] um ato que está formalmente de acordo com a lei pode, no entanto, implicar a aplicação de uma regra que seja discriminatória ou viole direitos básicos. Ou tal ato pode envolver o uso seletivo de uma lei contra alguns, mesmo que setores privilegiados estejam desfrutando de isenções arbitrárias (tradução livre).<sup>352</sup>

Para esclarecer a pontuação acima exarada, O’Donnel irá justificá-la com a possibilidade de a aplicação da lei violar padrões morais que estão esculpidas nas Constituições

<sup>350</sup> DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997. p.27.

<sup>351</sup> *Ibidem*, p.28.

<sup>352</sup> O’DONNELL, Guillermo. The Quality of Democracy: Why the rule of law matters. *In: Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.34. No original: “an act that is formally according to law may nonetheless entail the application of a rule that is invidiously discriminatory or violates basic rights. Or such an act may involve the selective use of a law against some, even as privileged sectors are enjoying arbitrary exemptions”.

(especialmente a questão dos direitos humanos), também sobre o importante aspecto de que, para casos análogos, deva ser necessária a utilização de similares precedentes, o que os Juristas denominam segurança jurídica.

Aponta, outrossim, que para se orientar quanto a uma definição do Estado de Direito, há uma teia de complexidades e doutrinas pertinentes ao tema, mas procura conjugar as semelhanças de certas variáveis (considerando o binômio *civil-law–common-law*) a partir, por exemplo, do processo hierárquico do sistema jurídico, orquestrado a partir de uma Constituição. Com essa ideia, verifica-se que não se pode aplicar uma lei, por exemplo, a um Ator Político e a outro não, em situação de ações similares em que as leis devam ser aplicadas a todos, independentemente de cargos ou funções.

Entretanto, não se furta a indicar um importante contraponto a decorrer da situação apresentada: em determinadas governanças marcadas pelo autoritarismo, ainda que fortemente institucionalizadas, pode ocorrer que uma determinada configuração legalmente instituída ou até uma pessoa possa ultrapassar essa condição e proceder à tomada de decisões ao arrepio da legislação em vigor.

Pondera, ademais, que à lei, utilizando-se de ideias de Raz, devem ser dadas clareza e precisão, objetivando o regramento das interações humanas<sup>353</sup> “e não devem impor demandas cognitivas ou comportamentais irracionais aos destinatários”<sup>354</sup>.

Com relação às considerações sobre os Tribunais na América Latina, pronuncia-se nos seguintes termos:

A isso eu acrescentaria que os guardiões da lei devem manter-se prontos para apoiar e expandir essa mesma democracia que, em contraste com a velha ordem autoritária, lhes confere tal independência. Esta é uma tarefa difícil em todos os lugares, e não menos na América Latina, onde um longo rol de inovações institucionais mostrou pouco sucesso em encontrar um equilíbrio adequado entre sujeição judicial e independência judicial excessiva.<sup>355</sup>

A observação acima é realizada porque O’Donnell, com a devida propriedade, estabelecendo a importância dos Tribunais no sentido de salvaguarda do Estado de Direito, e o

---

<sup>353</sup> Sobre as características das leis O’Donnell adota classificação realizada por Raz. Propugna este Autor que a promulgação, conteúdo e possibilidade de cumprimento das leis seriam pontos gerais. Mas não deixa de abordar, por exemplo, aspectos dos Tribunais que devem levar a lei com seriedade evitando arbitrariedades e o aproveitamento de ser independente para obtenção de vantagens corporativas, além de outras Instituições Políticas.

<sup>354</sup> O’DONNELL, Guillermo. *The Quality of Democracy: Why the rule of law matters*. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.35. No original: “The laws must be possible to follow, and should not place unreasonable cognitive or behavioral demands on the addressees”.

<sup>355</sup> *Ibidem*, p.35. No original: “To this I would add that the stewards of the law must hold themselves ready to support and expand that very democracy which, in contrast to the old authoritarian order, confers upon them such independence. This is a tall order everywhere, and not least in Latin America, where a long roll of institutional innovations has shown scant success in striking a proper balance between judicial subjection and excessive judicial independence.”

fato de que quando ocorrem violações em relação à lei, sejam por Atores públicos ou privados, há uma ruptura do Estado de Direito, que, ao ser acoplado à teoria democrática, deixa de representar uma condição genérica do ordenamento jurídico, mas passa a ser a regra que fundamenta o aspecto democrático do Estado de Direito, daí o Estado Democrático de Direito.

E este Estado Democrático de Direito terá, como deveres precípuos, a defesa de direitos fundamentais, direitos políticos, liberdades fundamentais, direitos da coletividade, direitos de os cidadãos terem a transparências das contas públicas, todos balizados por Instituições Políticas e Jurídicas criadas para estas finalidades.

Acoplados aos direitos que precisam ser garantidos, encontra-se o rol de responsabilidades relevantes para a realização das experimentações de avaliação da qualidade democrática:

Em uma democracia, espera-se que os governantes se submetam a três tipos de responsabilidade. Uma delas, a responsabilidade eleitoral vertical, resulta de eleições justas e institucionalizadas, por meio das quais os cidadãos podem mudar de partido e oficiais no governo. Outro tipo de responsabilização vertical, de caráter societal, é exercido por grupos e até mesmo indivíduos que buscam mobilizar o sistema jurídico para fazer demandas ao Estado e ao governo com o objetivo de prevenir, reparar ou punir ações (ou omissões) supostamente ilegais perpetradas por funcionários públicos. Ainda um terceiro tipo de responsabilidade, que rotulei de horizontal, resulta quando algumas instituições estatais devidamente autorizadas agem para prevenir, reparar ou punir as ações presumivelmente ilegais (ou omissões) de funcionários públicos. Observe, no entanto, que esses tipos de responsabilidade diferem de maneira importante. **A responsabilidade vertical ou eleitoral deve, por definição, existir em uma democracia.** O grau e a eficácia da responsabilidade social e horizontal, por outro lado, variam entre os casos e os períodos de tempo. Essas variações são relevantes para as tentativas de avaliar a qualidade democrática. A falta de uma sociedade vigorosa e auto-afirmativa, por exemplo, ou a incapacidade ou falta de vontade de certas instituições estatais de exercer sua autoridade prescrita sobre outras instituições estatais (especialmente funcionários eleitos) é um sinal revelador de democracia de baixa qualidade.<sup>356</sup>

Com relação à *accountability* horizontal, o Autor conclama as normas constitucionais para esclarecer que referida fonte traz ao cidadão o direito de sufrágio universal, mas,

---

<sup>356</sup> O'DONNELL, Guillermo. The Quality of Democracy: Why the rule of law matters. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.37. No original: "In a democracy, rulers are supposed to submit to three kinds of accountability. One, vertical electoral accountability, results from fair and institutionalized elections, through which citizens may change the party and officers in government. Another kind of vertical accountability, of a societal kind,<sup>9</sup> is exercised by groups and even individuals who seek to mobilize the legal system to place demands on the state and the government aimed at preventing, redressing, or punishing presumably illegal actions (or inactions) perpetrated by public officials. Still a third kind of accountability, which I have labelled horizontal, results when some properly authorized state institutions act to prevent, redress, or punish the presumably illegal actions (or inactions) of public officials. Note, however, that these types of accountability differ in an important way. Vertical or electoral accountability must by definition exist in a democracy. The degree and effectiveness of societal and horizontal accountability, by contrast, vary across cases and time periods. These variations are relevant to attempts to assess democratic quality. The lack of a vigorous and self-assertive society, for instance, or the incapacity or unwillingness of certain state institutions to exercise their prescribed authority over other state institutions (especially elected officials) is a telltale sign of low-quality democracy".

acoplando-se a esse requisito normativo, são colocados como a fontificação e justificativa da “pretensão de governar sobre a qual uma política democrática se baseia ao tomar decisões coletivamente obrigatórias<sup>357</sup>”.

Há que se ter em mente que a autoridade dos Governantes decorre de escolhas realizadas pelos cidadãos e isto os coloca em primeiro plano na condição de agentes de empoderamento e não o contrário, trazendo-se a esse mesmo cidadão tratamento na lei conforme procedimentos democráticos também previamente estatuídos. Instituições que realizam esses procedimentos e assim agem são consideradas democráticas perante esta Escola da Ciência Política.

Mas, estas Instituições costumam falhar, comprometendo o Estado de Direito<sup>358</sup>, quando se configuram falhas na legislação vigente (a exemplo de leis discriminatórias quanto às minorias); falhas na aplicação da lei (quando ocorre algum tipo de opressão, a exemplo das atitudes das ditaduras<sup>359</sup>); falhas nas relações entre agências estatais e cidadãos comuns (a exemplo das burocracias que circundam os vulneráveis para a obtenção de certos benefícios); falhas no acesso ao judiciário e ao processo justo (a exemplo do caminho a percorrer para a instauração de um processo com profissionais que o tornem tecnicamente viável); falhas devido à pura ilegalidade (a exemplo do chamado Estado paralelo da criminalidade, ou seja, de “pseudo-leis” paralelas que governam certos conglomerados, a exemplo de áreas na América Latina comandadas por lideranças e carteis de narcotráficos).

As falhas mencionadas acabam por enfraquecer o Estado Democrático de Direito, sendo fundamental o estudo de suas dimensões para a verificação empírica de ausência ou não do Estado de Direito.

A técnica utilizada pelo Autor será a de desagregar analiticamente variáveis ou padrões (indicadores empíricos) que compõem o Estado de Direito em geral e o Estado Democrático de Direito em particular, mapeando-os com o objetivo de alcançar aproximações de, pelo menos, algumas das dimensões de interesse. São sugeridas seis dimensões em relação ao sistema jurídico, ao Estado, ao Governo, aos Tribunais e Instituições auxiliares, às Instituições Públicas, ao contexto social e aos direitos civis e humanos.

Considerando o sistema jurídico, a técnica é a de observar empiricamente a amplitude real do sistema legal e sua aplicação homogênea no território em análise, bem como se o sistema

---

<sup>357</sup> O’DONNELL, Guillermo. The Quality of Democracy: Why the rule of law matters. *In: Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.38. No original: “the very claim to rule upon which a democratic polity relies when making collectively binding decisions”.

<sup>358</sup> O Autor chegou a essas conclusões analisando países da América Latina.

<sup>359</sup> O’Donnell exemplifica: Para meus amigos, tudo; para meus inimigos, a lei." Essa frase, atribuída ao presidente do Brasil, Getúlio Vargas (1930-45, 1950-54), expressa uma atitude típica das ditaduras.

jurídico se “comporta de maneira uniforme em relação a várias classes, setores econômicos e outros agrupamentos sociais”<sup>360</sup>.

Por sua vez, em relação ao Estado e ao Governo, esclarece que o exame deve ser realizado da seguinte forma:

Primeiro, devemos examinar até que ponto existe um estado que exerce controle efetivo e legal sobre todo o seu território. Em segundo lugar, devem existir instituições estatais devidamente autorizadas e capacitadas para o exercício da responsabilidade horizontal, inclusive em relação a casos de supostas ações ilegais (ou omissões) por parte de funcionários eleitos. Finalmente, as instituições do Estado devem tratar todos os indivíduos com a devida consideração e respeito, devendo existir mecanismos adequados para a prevenção e reparação de situações que ignorem este requisito (tradução nossa)<sup>361</sup>.

Além disso, deve-se observar na dimensão do Poder Judiciário se este se encontra livre de interesses de outros Poderes, se a sua estruturação interna permite acesso facilitado, se há advogados e procuradores à disposição dos cidadãos, se procura evitar corporativismos e obtenção de vantagens próprias, se possui objetivos vertidos para a proteção de Direitos Humanos, se as prisões apresentam condições dignas. Nesta dimensão relaciona-se rol exemplificativo, não taxativo.

No que tange às instituições estatais, deve-se observar se as regras procedimentais destas são suficientemente claras e se contemplam mecanismos que sejam capazes de obstar, reparar ou até mesmo fazer a profilaxia de desrespeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Pertinente ao contexto social, devem ser observados a possibilidade da associação em organizações diretamente políticas-partidárias ou somente políticas, garantindo-se todos os direitos adstritos a essa situação e observando-se, inclusive, a liberdade para organizações sociais.

Por fim, em relação aos direitos civis e humanos, transcreve-se o método empírico utilizado, devido à sua importância:

[...] deve-se avaliar o grau de violação de direitos, deve-se investigar o número, a posição social, o sexo, a idade e a localização geográfica das pessoas que são vítimas de violência física, incluindo violência doméstica e perpetrada por policiais. Além disso, poderiam ser coletados dados sobre o número e a localização geográfica de vários crimes, especialmente homicídios, assaltos à mão armada e violência sexual e familiar. Finalmente, os estrangeiros devem ter os mesmos direitos civis que os cidadãos, devem ser autorizados, pelo menos a nível local, a participar nos assuntos políticos e devem ser tratados pelos agentes do Estado e pelos cidadãos com a devida consideração e respeito (tradução nossa)<sup>362</sup>.

<sup>360</sup> O’DONNELL, Guillermo. The Quality of Democracy: Why the rule of law matters. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.40.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p.44. No original: “behaves uniformly relative to various classes, economic sectors, and other societal groupings”.

<sup>362</sup> *Ibidem*, p.45. No original: “First, we must examine the extent to which there exists a state that exercises effective and lawbound control over its whole territory. Second, there should exist adequately authorized and empowered

Em síntese, O'Donnell procura, por meio de proposta de análise empírica, apresentar uma metodologia que possa demonstrar nos Estados ditos “Estado de Direito” se há maior ou menor grau de qualidade democrática.

Por sua vez, a *accountability* é um importante requisito que, ao lado da *liability* e da *responsibility*, é elemento desencadeador da democracia *responsiveness* guardando relação com a responsabilidade do poder político<sup>363</sup>.

Schmitter, ao tratar sobre o tema, tem como objetivo o apontamento dos elementos contraditórios do conceito de *Accountability* e uma proposta de medição para realização de avaliação sobre a qualidade da democracia, gerando a hipótese de que quanto mais responsável uma governança maior seria a qualidade da democracia. Para o Autor:

[...] a responsabilidade política é uma relação entre dois conjuntos de pessoas ou (mais frequentemente) organizações em que os primeiros se comprometem a manter os segundos informados, a dar-lhes explicações sobre as decisões tomadas e a submeter-se a quaisquer sanções predeterminadas que possam impor. Os últimos, por sua vez, estão sujeitos ao comando dos primeiros, devem prestar as informações exigidas, explicar a obediência ou desobediência aos seus comandos e aceitar as consequências das coisas feitas ou deixadas de fazer<sup>364</sup>.

Em síntese, *accountability* pressupõe uma via de mão de dupla entre governança e cidadãos no que se refere a responsabilidades e as eventuais sanções decorrentes dessas mesmas responsabilidades, caso não haja o devido cumprimento dos deveres exigidos para as partes.

Um aspecto relevante para o estudo desse tema é que, diferentemente de regimes autoritários, os regimes democráticos contêm “os cidadãos”, uma coletividade de eleitores contemplando iguais deveres e direitos que recaem sobre as ações públicas.

Mas salienta o Autor que a representatividade traz problemas complexos para esse mesmo cidadão no que tange à ideia da responsabilidade política: a um, porque precisam confiar em representantes que agem em seu nome; a dois, porque esses mesmos representantes podem

---

state institutions for the exercise of horizontal accountability, including in relation to cases of presumed illegal actions (or inactions) by elected officials. Finally, state institutions should treat all individuals with due consideration and respect, and there must be adequate mechanisms for the prevention and redress of situations that ignore this requirement”.

<sup>363</sup> Manteremos a expressão em inglês seguindo a mesma orientação da tese de Doutorado de LORENCINI, orientado por Caggiano: “[...] optamos por manter a grafia da língua inglesa *accountability*, justificando-se tal medida no fato de o instituto haver se consolidado dessa forma na doutrina política ocidental. De outra feita, a tradução para o português, que em regra vem como *responsabilidade*, perderia muito de seu significado.”

<sup>364</sup> SCHMITTER, Philippe. *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.47. No original: “political accountability is a relationship between two sets of persons or (more often) organizations in which the former agree to keep the latter informed, to offer them explanations for decisions made, and to submit to any predetermined sanctions that they may impose. The latter, meanwhile, are subject to the command of the former, must provide required information, explain obedience or disobedience to the commands thereof, and accept the consequences for things done or left undone”.

tomar medidas decisórias oficiais sobre as quais o cidadão diretamente ou não conhece ou não encontra no sistema político meios para agir contrariamente.

Desse modo, segundo o Autor, a responsabilidade política precisaria estar legalizada gerando a *democracia responsiveness*<sup>365</sup>.

Aponta que há diferenças entre a responsabilidade política preconizada por essa teoria e a responsabilidade legal que decorre dos atos que a governança realiza diretamente, quando representantes eleitos pelos cidadãos.

Entretanto, na adoção de uma responsabilidade política de duas vias, os cidadãos também deveriam ser responsabilizados em se havendo regras partilhadas no âmbito de um consenso entre esses cidadãos e seus representantes.

Observa, também, que as probabilidades indicam que a governança com maiores índices de *accountability* são aquelas que não passam, exemplificativamente, por processos de *impeachment* ou renúncias de primeiros-ministros.

Essa governança costuma agir na prática, esclarecendo as razões das medidas decisórias que tomará até mesmo quando a temática irá divergir da opinião pública, o que lhes pode garantir, inclusive uma maior legitimidade.

Quando este Autor se confronta com a questão empírica de realizar a medição do impacto da *accountability* na qualidade da democracia, utilizando-se o método indutivo e partindo dos itens mencionados no parágrafo supra, observou que não há definição quanto à democracia no sentido da *accountability* proposto em relação às 7 dimensões da qualidade democrática estudadas, mas constatou que elas confluíam para o bom funcionamento de instituições democráticas.

As dimensões propostas para esse estudo sintetizam-se na forma que segue: a-) a Constituição e leis em geral são aplicadas sem distinções a toda sociedade do território em análise; b-) os cidadãos possuem igualdade no sentido de competição; c-) a igualdade formal de participação gera igualdade substancial de renda para os membros da sociedade; d-) a participação do eleitorado permanece a mesma ou aumenta considerando-se o parâmetro de três eleições consecutivas; e-) há um incremento de participação dos cidadãos em associações e movimentos sociais ampliando o engajamento político dos cidadãos ; f-) a tendência de crescimento da eficácia do cidadão participativo; g-) a melhoria da igualdade de gênero<sup>366</sup>.

---

<sup>365</sup> Nesse sentido, se dá a proposta de Lorecini em sua tese de doutorado.

<sup>366</sup> SCHMITTER, Philippe. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p. 48. Ver a tabela desenhada no artigo em análise.

Segundo o próprio Autor, este fato pode estar relacionado a uma escolha boa quanto à questão dos itens a serem examinados, porém sem a descoberta de um método mais rigoroso que fosse possível, empiricamente, pontuar a questão da qualidade democrática.

Além disso, aponta que os debates que cercam a ideia da qualidade democrática, até aquele momento, foram permeados por algumas falácias que se verificarão adiante.

Entretanto, suas tentativas e análises são relevantes para os analistas que procuram dar certa ênfase à democracia *responsiveness*.

Por exemplo, a “eficácia política” estaria relacionada com votações mais expressivas; a aplicação igualitária das leis no Estado de Direito apresentam dificuldades de serem aferidas, embora O’Donnell tenha vertido especial atenção para esses estudos (áreas marrons catalogadas), podendo aferir e atestar certos locais onde as garantias democráticas são violadas na América Latina, sendo entretanto dificultoso aferir a extensão exata desse quadro; modificações quanto a igualdade de gênero e a participação dos eleitores são temas mais afáveis quanto a possibilidade de mapeamento, a primeira por análises históricas comparativas e a segunda levando em consideração a dificuldade quanto a interpretação.

Com relação a esse último quesito, observa-se que as democracias mais recentes, quando passaram pelo processo de transição de governos autoritários para governos democráticos, havia notável expressão numérica de eleitores que ao passar do tempo apresenta um decréscimo, o que pode estar relacionado ao desapontamento desses mesmos eleitores com seus representantes eleitos.

Com relação às falácias anteriormente mencionadas, três ideias as representariam: a um, a ideia de que as novas democracias seriam inferiores em termo de qualidade às democracias mais antigas; a dois, a questão do idealismo que circunscreve a democracia, procurando-se mantê-la em padrões irrealistas<sup>367</sup>; e a três, a questão do partidarismo.

Com relação à questão das novas democracias, transcreve-se a colocação do Autor:

Essa suposição é equivocada em ambos os casos: não apenas as democracias estabelecidas mais recentemente estão se saindo muito melhor do que qualquer um tinha o direito de esperar, mas a maioria das democracias mais antigas está se saindo menos bem do que essa suposição implica e menos bem do que costumavam ter. Pode-se examinar qualquer democracia ocidental estabelecida uma ou mesmo duas décadas depois que ela começou a democratizar e encontrar um quadro decididamente misto (tradução nossa).<sup>368</sup>

<sup>367</sup>Este ponto foi amplamente abordado por Ferreira Filho em “A democracia possível”: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

<sup>368</sup> SCHMITTER, Philippe. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *In: Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.50. No original: “Not only are most recently established democracies doing far better than anyone had the right to expect, but most older democracies are performing less well than this assumption implies and less well than they used to. One could examine any

Por óbvio e apesar dessas ponderações realizadas, o Autor explicita também que o *zeitgeist* quanto à democracia é outro se comparado às democracias iniciais, pois os regramentos atuais divergem do que os fora no início de sua implantação.

Basta lembrar que o sufrágio universal nas democracias espalhadas, em especial no Ocidente, demorou a ser realidade, havendo disparidade de tempo a depender do país analisado, além de outros exemplos por ele lembrados: “[...] transparência pública, justiça eleitoral, garantias efetivas de direitos, igualdade de acesso [...]” (tradução nossa)<sup>369</sup>.

A forma de superação dessa falácia seria considerar a evitação de padrões elevados de desempenho para as novas democracias, considerando-se a necessidade de seu crescimento e o fato de que os costumes sociais necessitam de tempo para ser modificados, e, ao mesmo tempo evitar, quanto às democracias antigas, culpá-las por questões hoje já pacificadas, a exemplo da igualdade do voto.

Com relação à falácia do idealismo, há uma necessidade de se aperceber que a democracia real nem sempre estará em consentâneo com os ideais propostos e que, portanto, novamente o padrão de qualidade democrática deve representar uma mensuração que esteja na média entre o que for possível para determinado país e um exemplo de uma democracia mais qualificada.

Nesse sentido, Ferreira Filho insere essa abordagem ao título que dá início à sua obra, sintetizando-a com a expressão “paradoxo democrático” ao afirmar que:

Qualquer estudo político, nesta segunda metade do século XX, tem de partir de uma verdade paradoxal: a Democracia está em toda parte, a Democracia não existe em parte alguma. A Democracia está em toda parte. Todas as constituições e leis políticas, todas as filosofias e todos os programas de Governo, sem exceção aderem a democracia. Todos os estadistas e políticos louvam a democracia. Contudo, a democracia não existe em parte alguma. Por detrás das constituições e das leis ou mesmo nas constituições e nas leis, a realidade se entremostra: em parte alguma, nem ao norte, nem ao sul, nem a leste, nem a oeste, o povo se governa. Sempre o povo é governado<sup>370</sup>.

Outrossim, como se percebe, o paradoxo de Ferreira Filho, descrito no século passado, mas ainda atual, considera o importante contraponto entre teoria democrática e realidade social alinhada, inclusive com o Autor, que admite ser a teoria democrática exortativa no sentido de lembrar, a todos nós, a termos cosmovisão mais abrangente sobre o tema sem desconsiderar o

---

established Western democracy one or even two decades after it started democratizing and find a decidedly mixed picture”.

<sup>369</sup> SCHMITTER, Philippe. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.51. No original: “public transparency, electoral fairness, effective rights guarantees, equal access”

<sup>370</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

espírito do tempo em que se analisa a qualidade da democracia.

Por fim, a terceira e última falácia relacionada à questão de partidarismos e linhas ideológicas que se excluem, seria a de perfilar as análises empíricas em metas que apresentem pontos em comum e ampla aceitação, a exemplo, porém não limitados a estes, de direitos humanos, redução de pobreza, direitos cívicos.

Ao observar as falácias descritas em suas análises, o Autor separa a ideia de consolidação democrática e qualidade da democracia, nos seguintes termos:

A consolidação, no meu entender, significa levar as pessoas a competir e cooperar de acordo com regras e dentro de instituições que cidadãos, representantes e governantes consideram mutuamente aceitáveis. As regras e instituições assim consolidadas podem produzir uma democracia de baixa, média ou alta qualidade (tradução e grifo nosso)<sup>371</sup>.

Argumenta o Autor que, quando um país irá transitar no sentido de consolidar sua democracia, a paciência constitui-se uma virtude a ser considerada vez que a consolidação vai acontecendo gradualmente, de forma que o mais adequado seria evitar o radicalismo para que os diversos grupos participantes da sociedade possam se sentir seguros quanto às mudanças.

E, além disso, uma democracia de qualidade baixa, por exemplo, apenas procedimental, contempla maiores chances de atingir maiores graus de qualificação se comparados a uma autocracia.

A democracia exige prazo para seu amadurecimento e, ainda que apenas procedimental, é desejável frente aos Autoritarismos ou Totalitarismos.

Portanto, é relativo considerar a qualidade fraca se a democracia está instalada em determinado país recentemente.

Nesse sentido, ainda seguindo as ideias desse Autor, o investimento em mecanismos que gerem maior conexão entre os governantes e os cidadãos é uma importante ferramenta, não apenas considerando-se as relações verticais, mas, também, as horizontais.

As relações verticais estão relacionadas com as necessidades de que os governantes e representantes se coadunem com as responsabilidades relacionadas a informações de suas políticas, justificativas e sanções. Ao analisar referido tema, Lorencini esclarece:

---

<sup>371</sup> SCHMITTER, Philippe. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *In: Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.52. No original: “Consolidation, as I understand it, means getting people to compete and cooperate according to rules and within institutions that citizens, representatives, and rulers alike find mutually acceptable. The rules and institutions thus consolidated may produce a democracy of low, medium, or high quality.”

A existência de mecanismos de *accountability vertical* qualifica o modelo de participação popular no regime democrático. Trata-se, assim, de um requisito de qualidade democrática e não propriamente, conforme defendem alguns autores, uma condição para a existência da própria democracia. É claro que, em relação a essa última assertiva, o elemento eleitoral da vertical *accountability* estará necessariamente presente em qualquer regime que se diga democrático, uma vez que eleições livres e justas constituem, pacificamente, pressuposto de existência da democracia. As demais expressões da vertical *accountability*, contudo, partem, por um lado, da maturidade democrática do Estado e da sociedade civil sob análise e, por outro lado, de mecanismos institucionais e normativos que incentivem aspectos fundamentais como informação qualificada, estrutura partidária coerente, sociedade civil participativa, entre outros. Consideramos, assim, que a vertical *accountability*, em seu sentido pleno, é uma característica da *democratic responsiveness*, uma vez que, para a configuração desse modelo paradigmático, mecanismos que propiciem o controle popular ativo da atividade governamental são requisitos indispensáveis. Não é possível, contudo, que um regime político tenha um sistema eficaz de *vertical accountability* sem que, paralelamente, sejam adotados mecanismos de *horizontal accountability* que garantam a observância da *rule of law* e, dessa maneira, a integridade desses processos verticais de controle.<sup>372</sup>

E nesse sentido, o Autor esclarece que a *accountability* horizontal relaciona-se com os ramos do Estado e diversos órgãos governamentais na conformidade das Constituições e de leis, atuando nos sistemas de freios e contrapesos.

Os exemplos fornecidos seriam quando um Tribunal constitucional derruba uma lei que a maioria de cidadãos apoia, apontando os tribunais superiores na condição de pilares desse quesito, acrescidas de agências que realizam controles e auditorias.

Conforme salienta Lorencini, neste quesito ocorre uma

[...] relativa igualdade em posição e status de fiscalizados e fiscais, que atuam em uma relação de controle recíproco. Os mecanismos da *accountability* horizontal são, no plano teórico, vinculados mais à doutrina iluminista da separação dos poderes do que, propriamente, à tradição democrática. Aliás, é possível vislumbrar nesses mecanismos verdadeira zona de tensão.<sup>373</sup>

O Autor da Escola de Qualidade Democrática opta não por mensurar os efeitos da *accountability* por dados que tenham sido apontados por Tribunais e Agências, mas escolhe o que denominou de mensuração a partir de aspectos temporais e atores envolvidos especialmente quanto à tomada de decisões no ciclo democrático.

Nesse contexto, procurou-se analisar três tempos considerando-se uma *accountability* bem-sucedida: o primeiro contemplando um período inicial de propostas, debates e definição de agenda, situação em que ocorreria a participação de cidadãos por intermédio de seus

---

<sup>372</sup> LORENCINI, Bruno César. *A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da democratic responsiveness*. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013. p.119.

<sup>373</sup> *Ibidem*, p.120.

representantes, que irão se posicionar a favor ou contrariamente à decisão que se pretende tomar com os governantes, os quais, por sua vez, dariam ampla acessibilidade aos cidadãos e grupos de interesses<sup>374</sup>.

O segundo período seria a tomada das decisões a partir de negociações e acordos com a realização de todos os procedimentos jurídicos necessários para sua formalização (uma fase intermediária), estando os cidadãos cientes do que está ocorrendo, os representantes detendo amplas possibilidades de competição por suas ideias e propostas e governantes vislumbrando possibilidade de melhoria de suas deliberações a partir da “ouvidoria” realizada com os cidadãos.

Por fim, o terceiro período contemplaria a decisão transformada efetivamente em lei que autorizará, por exemplo, a implementação de uma política pública, podendo ou não produzir os efeitos esperados. Nesta fase final, os cidadãos estão na órbita das obrigações quanto às decisões tomadas (as quais estão produzindo seus devidos efeitos), os representantes observam quanto ao andamento da medida implementada e o governo finalmente oferecerá uma capacidade de resposta aos seus cidadãos, eleitores ou não.

Observa-se que a variável participação, quanto mais robusta for, maiores são as chances de se ter uma decisão bem-sucedida quanto à *accountability*.

A ideia seria de que os critérios apresentados possam servir de avaliação em uma “sequência de prestação de contas bem-sucedida<sup>375</sup>”.

Utilizando lógica semelhante, o Autor também analisa, em três tempos, as variáveis para uma *accountability* mal-sucedida. Verifica-se que esse possa ser um importante ponto a guardar relação com os bloqueios.

O Autor parte da ideia que, se ficar constatada uma *accountability* sem sucesso, ou seja, quando a questão da reponsabilidade política não deu certo, teríamos, por parte dos cidadãos, abstenção, indiferença e ressentimento, aplicando-se aos critérios temporais *before* (antes), *during* (durante) e *after* (depois). Nesta mesma sequência, os representantes teriam se movimentado no sentido oposto ao esperado pelos cidadãos, causado obstruções no período intermediário, vindo a sofrer resistência ao final do processo (não houve o perfilamento esperado entre a vontade dos cidadãos e as ações dos representantes). E, por fim, na mesma linha temporal, os governantes teriam *exclusion* (exclusão), *collusion* (conspiração, fraude),

---

<sup>374</sup> A descrição analítica é realizada conforme tabela síntese apresentada no Artigo denominada “As propriedades genéricas da responsabilidade bem-sucedida: tempo x atores.” p.54.

<sup>375</sup> SCHMITTER, Philippe. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.54.

imposition (imposição).

Salienta-se, no mais, que este Autor apresenta uma fórmula de mensuração da *accountability* e que a utilizaremos quando dos estudos de interação entre os bloqueios e as dimensões conceituais da qualidade democrática.

Ao tratar sobre a temática da liberdade, outra dimensão da qualidade democrática, Beethan<sup>376</sup> realiza análise sobre o trinômio liberdade-direito-democracia sob o prisma de arranjos institucionais, propondo procedimento que será utilizado para avaliação da qualidade democrática de um país.

Em que pese a liberdade ser um bem que se tutele individualmente, quando a associamos com a democracia, o objetivo estará vertido para objetivos coletivos no sentido de participação grupal, troca de opiniões coletivas, possibilidades de mobilizações e manifestações públicas.

Associada à democracia, se o cidadão pretende ter uma participação efetiva na vida pública, precisa contar com a liberdade de expressão, a liberdade de associação em grupos, a liberdade de opinião, ou seja, situações que lhes coloquem em posição oposta a Governos Autoritários e Totalitários.

Por sua vez, para a completude do trinômio mencionado, sabe-se que inexistem democracia sem liberdade e que essa última, para ser garantida e preservada, necessita estar regulamentada nas Constituições dos países<sup>377</sup>.

A propositura dos Politólogos da qualidade democrática é a de verificação, na prática, se os ideais da democracia, por meio de suas dimensões, estão de fato acontecendo em países que sejam objetos de pesquisas. E nesse sentido esclarece Beethan:

A ideia de uma "cultura da liberdade" não é, contudo, irrelevante para a qualidade da democracia. A liberdade de expressão pode ser garantida constitucionalmente, mas ainda pode haver pouca diversidade de opinião ou poucas fontes de informação pública, e a mídia pode ser dominada por trivialidades. A liberdade de associação pode estar garantida, mas ainda pode haver pouca auto-organização da sociedade civil ou disposição para desafiar um governo eleito. Até que ponto as liberdades são realmente usadas pode ser difícil de avaliar, mas há uma longa tradição de análise política que sustenta que isso faz uma diferença fundamental na qualidade de uma democracia (tradução nossa)<sup>378</sup>.

<sup>376</sup> BEETHAN, David. The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004.

<sup>377</sup> Ver minha dissertação. Além disso, em caráter internacional, esses documentos estão em conformidade com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, patrocinado pela ONU, que entrou em vigor em 1976.

<sup>378</sup> BEETHAN, David. *Op. cit.*, p 63. No original: "The idea of a "culture of liberty" is not, however, irrelevant to the quality of democracy. The freedom of expression may be constitutionally guaranteed, but there may still be little diversity of opinion or few sources of public information, and the media may be dominated by trivia. Freedom of association may be guaranteed, but there may still be little self-organization of civil society, or readiness to challenge an elected government. How far freedoms are actually used may be difficult to assess, but there is a long tradition of political analysis which holds that this makes a key difference to a democracy's quality".

Conforme já esclarecido, para que haja uma maior interação entre as disposições declaratórias de liberdade e sua prática na vida real, além do fundamento estrutural – o Estado de Direito –, a práxis vem demonstrando que o direito do cidadão recorrer para algum Tribunal tem se mostrado um método eficaz para reparação de eventual problema dessa ordem. Além disso, os próprios Tribunais são detentores de poderes no sentido de limitar esses direitos quando necessário.

Pensar no contexto das liberdades nas quais se incluem direitos civis e políticos levou o pesquisador, no que tange à avaliação da qualidade democrática, a pensar sobre os fatores que uma democracia deveria conter em termos de direitos que viessem a concretizar a liberdade; a análise dos padrões de boas práticas, com fundamento na experiência internacional; os impedimentos dessas boas práticas; principais órgãos que possam trabalhar esses impedimentos. Estas quatro variáveis serão consideradas pelo Autor em sua análise quanto aos direitos civis e políticos.

Em primeiro plano, estrutura a análise para os direitos civis que contemplam direitos pilares da democracia, a exemplo:

[...] a vida e a segurança da pessoa; liberdade e liberdade de movimento; liberdade de pensamento e expressão; liberdade de reunião e associação (incluindo sindicatos e partidos políticos); liberdade de informação; proteção contra a discriminação; direitos de grupos vulneráveis e desfavorecidos; e devidos direitos processuais.<sup>379</sup>

Para todos os itens acima, exceto a liberdade de informação, os padrões de melhores **práticas** podem ser encontrados nas Constituições, em tratados e convenções internacionais e nas jurisprudências regionais, não sendo comum que eventuais afrontas a estas garantias ocorram na elaboração de documentos.

Há interessantes indicadores que podem ser mensurados em pesquisas, eventuais subversões a essas garantias:

[...] inadequações no processo judicial de proteção de direitos, como insuficiência de competência ou independência dos tribunais, ou obstáculos sistemáticos ao recurso e reparação individual; policiamento arbitrário ou opressivo, incluindo intimidação de manifestantes, detenção sem acusação formal, maus-tratos na detenção, tratamento discriminatório de grupos específicos, conluio com forças paramilitares; uso de poderes de emergência ou legislação antiterror, muitas vezes contra grupos de oposição, para contornar as salvaguardas judiciais normais; exclusão sistemática de certos grupos da proteção de direitos – por exemplo, minorias impopulares ou vulneráveis, imigrantes e requerentes de asilo, ou aqueles definidos como inimigos ou oponentes do governo fora do território nacional.<sup>380</sup>

<sup>379</sup> “Para fins de investigação da qualidade da democracia, esses itens podem ser enquadrados como uma série de questões comparativas. Por exemplo: Quão livres estão todas as pessoas da violação física de sua pessoa e do medo disso? Uma lista dessas questões abrangendo todos os principais aspectos da democracia pode ser encontrada no *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*.”

<sup>380</sup> BEETHAN, David. The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p. 67. No original: “[...] inadequacies in the judicial process of

Mas há, também, eventuais afrontas específicas que podem ocorrer aos direitos mencionados a serem exemplificados por grupos de direitos<sup>381</sup>.

Quanto à vida e segurança dos cidadãos:

incidência de agressões físicas e assassinatos por outros civis de forma a tornar o espaço público uma área insegura, seja em geral ou para grupos específicos; níveis inaceitáveis de abuso físico e mortes sob custódia, seja por más condições prisionais, autoagressão ou nas mãos de outros presidiários ou guardas prisionais (a segunda declaração mais famosa de Winston Churchill sobre a democracia vale a pena notar aqui - como os prisioneiros são tratados é um bom teste decisivo da qualidade da democracia).<sup>382</sup>

Quanto à liberdade de expressão:

[...] pluralismo inadequado na propriedade da mídia, pontos de vista e informações públicas, seja por meio de oligopólio estatal ou privado; leis de difamação e o custo de defendê-las sendo usadas para restringir comentários legítimos sobre funcionários públicos ou empresas privadas; incidência de assédio oficial e não oficial de jornalistas; liberdade de associação e reunião: regras de exclusão de registro de associações voluntárias, sindicatos ou partidos políticos; aplicação discriminatória de requisitos de registro; perda de independência de associações voluntárias por meio de cooptação ou contratos governamentais; obstáculos indevidos à reunião pública, como prazos irrealistas para notificação, locais inapropriados, assédio policial a manifestantes; liberdade de informação (supondo que exista tal direito legal em primeiro lugar): legislação indevidamente restritiva de "segredos oficiais", incluindo ausência de defesa de interesse público para "denunciantes"; custos excessivos de acesso a informações legalmente permitidas (tradução livre)<sup>383</sup>.

Como se pode perceber, as afrontas são inúmeras, mas não de menor importância as

---

rights protection, such as insufficient competence or independence of the courts, or systematic obstacles to individual appeal and redress; arbitrary or oppressive policing, including intimidation of protesters,; detention without charge, maltreatment in detention, discriminatory; treatment of particular groups, collusion with paramilitary forces; use of emergency powers or antiterror legislation, often against; opposition groups, to bypass normal judicial safeguards; systematic exclusion of certain groups from rights protection—for, example, unpopular or vulnerable minorities, immigrants and asylum; seekers, or those defined as enemies or opponents of the government; outside the national territory”.

<sup>381</sup> Salienta-se a importância de demonstrar o nível de variáveis e subvariáveis que os Cientistas Políticos utilizam para a medição da qualidade democrática. Em razão desse fato, procuro justificar um número maior de citações diretas nesse trecho do trabalho.

<sup>382</sup> BEETHAN, David. *The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation*. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p. 67. No original: “life and security of the person: incidence of physical assault and murder by other civilians such as to make the public space an unsafe area, whether generally or for specific groups; unacceptable levels of physical abuse and deaths in custody, whether from poor prison conditions, self-harming, or at the hands of fellow inmates or prison wardens (Winston Churchill’s second-most famous statement about democracy is worth noting here—how prisoners are treated is a good litmus test of democracy’s quality);

<sup>383</sup> *Ibidem*, p.68. No original: “freedom of expression: inadequate pluralism in media ownership, views, and public information, whether through state or private oligopoly; defamation laws and the cost of defending them being used to restrict legitimate comment on public officials or private corporations; incidence of official and unofficial harassment of journalists; freedom of association and assembly: exclusionary rules on registration of voluntary associations, trade unions, or political parties; discriminatory application of registration requirements; loss of independence of voluntary associations through government cooptation or contracts; undue obstacles to public assembly, such as unrealistic timescales for notification, inappropriate locations, police harassment of protesters; and freedom of information (supposing there is such a legal right in the first place): unduly restrictive “official secrets” legislation, including absence of public-interest defense for “whistleblowers”; excessive costs of gaining access to legally permitted information”.

variáveis que fazem parte do escopo de mensuração de dados para se analisar as variáveis que podem qualificar ou desqualificar uma democracia. Saliente-se, ainda, que neste caso, o exemplo de variáveis e subvariáveis ou, conforme catalogação de Beethan, as subversões genéricas e específicas referem-se tão somente à liberdade de expressão.

Com relação aos direitos políticos, pode-se relacionar, basicamente, a liberdade de campanha de forma igualitária; o direito ao sufrágio universal com condições periódicas asseguradas; o direito aos referendos. Esta ciência já contempla código de boas práticas internacional para o processo eleitoral contemplando as seguintes variáveis de análises:

[...] registo imparcial de candidatos e partidos, de acordo com critérios claramente definidos; garantia de segurança e liberdade de circulação e comunicação de candidatos e partidos; igualdade de acesso aos meios de comunicação estatais e de serviço público e cobertura apartidária por estes; inclusão e simplicidade do registo de eleitores; acessibilidade às assembleias de voto para todos os eleitores e clareza e segurança dos procedimentos de votação; segurança das urnas e imparcialidade da contagem; transparência e imparcialidade dos procedimentos de resolução de disputas eleitorais; e supervisão do processo eleitoral por funcionários eleitorais independentes, preferencialmente por uma comissão eleitoral independente e em tempo integral (tradução nossa).<sup>384</sup>

A partir das propostas minuciosas de análise feitas por Beethan, a padronagem de seus estudos e métodos quanto às liberdades desdobram-se efetivamente em quatro fases. A primeira fase está relacionada com pesquisa e análise, objetivando a identificação de quais itens podem compor um quadro que leve a uma democracia de maior qualidade.

A segunda fase relaciona-se com a comparação desses itens aos padrões internacionais e, em ato subsequente, consistindo na terceira etapa, em uma observação de confronto entre as boas e más práticas porventura observadas. Por fim, a quarta fase estaria relacionada à forma como as Instituições procuram se acautelar de eventuais situações nocivas às liberdades e, conseqüentemente, à democracia.

Sobre a dimensão da **Igualdade Política**, trata-se de uma dimensão crítica da qualidade democrática, especialmente porque as desigualdades relacionadas aos aspectos socioeconômicos, em conexão com aquela, contempla forte influência a partir de certos grupos dominantes.

Assim, a limitação da igualdade política apresenta-se cada vez mais constricta na medida

---

<sup>384</sup> BEETHAN, David. The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.69. No original: “impartial registration of candidates and parties, according to clearly defined criteria; guaranteed security and freedom of movement and communication for candidates and parties; equality of access to state and public-service media, and nonpartisan coverage by these; inclusiveness and simplicity of registration of electors; accessibility to polling stations for all voters and clarity and security of voting procedures; security of ballot boxes and impartiality of the count; transparency and impartiality of procedures for resolving electoral disputes; and supervision of the electoral process by independent election officials, preferably by an independent and fulltime electoral commission”

em que estas desigualdades se acentuam.

Quando o cidadão tem o direito igualitário ao sufrágio, esta é uma forma de manutenção da igualdade política, mas que não pode caminhar sozinha vez que a democracia exige o *responsiveness*, ou seja, que a governança esteja alinhada aos desejos e necessidades contínuos de seus cidadãos. Saliente-se que esta meta democrática torna-se mais distanciada se a estrutura se volta, por exemplo, apenas para os grupos dominantes.

Os principais problemas relacionados ao incremento da igualdade política estão relacionados, para Ruechemeyer, ao fato de que uma quantidade muito grande de pessoas não estaria habilitada à realização de políticas públicas adequadas, bem como que quanto mais se aumenta o número de pessoas maior seria a problemática quanto à sustentabilidade de uma governança.

A fórmula da democracia representativa colabora neste quesito, mas, em países com quadros partidários múltiplos, apesar de uma maior representatividade de coletivos, há também inúmeros problemas para composição, acarretando problemas de governabilidade.

Com relação ao uso de ativos materiais, por exemplo, indica o Autor ser uma questão que pode reforçar uma desigualdade frente à questão participativa junto aos processos eleitorais, mas, em contraponto, esclarece que há decisão da Suprema Corte americana no sentido de que

[...] gastar dinheiro em campanhas para cargos políticos goza da proteção da Primeira Emenda, assim como o discurso. A decisão vê essa liberdade de expressão ampliada como superando a preocupação com a igualdade democrática. A Corte, com efeito, lidou com a desigualdade econômica como se fosse irrelevante para a integridade do processo político democrático e recusou-se a permitir o uso da proibição direta para limitar a conversão de vantagem econômica em ganho político.<sup>385</sup>

Mas alerta o Autor de que a desigualdade quanto aos financiamentos não é o único fator a impactar essa importante dimensão da qualidade democrática. O poder econômico se faz presente em outras situações em que tenham interesses, por exemplo, em legislações que lhe sejam apropriadas e outros interesses. Além disso, ainda é necessário saber lidar com o argumento, vindo de grandes grupos e corporações, de que a busca pela igualdade política poderá vir a prejudicar o próprio crescimento econômico. E este é importante fator a ser considerado junto aos Países Ocidentais.

O Estado do Bem Estar reclama por uma distribuição mais igualitária de renda e

---

<sup>385</sup> RUESCHEMEYER, Dietrich. The Quality of Democracy: Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.78. No original: “[...] that spending money in campaigns for political office enjoys the protection of the First Amendment much like speech. The decision sees this broadened freedom of expression as overriding the concern for democratic equality. The Court, in effect, dealt with economic inequality as if it was irrelevant to the integrity of the democratic political process, and refused to allow the use of direct proscription to limit the conversion of economic advantage into political gain”.

riquezas, e, justamente na ação política direta para a realização desse objetivo é onde se encontrará a contradição clássica entre igualdade e liberdade.

As outras grandes questões cercadas por controvérsias de valor estão adstritas a questão da hegemonia cultural, especialmente quando se pensa em graus de educação diferenciados. Aparentemente pode-se até pensar em uma sociedade pluralista, entretanto nem todo cidadão conseguirá acesso para a colocação de seus ideais denotando um tipo de desigualdade cujos efeitos muitas vezes se faz invisível, uma vez que o *status quo* de quem tem esse poder prevalece na arena cidadã.

Pondera, também, o Autor, sobre a importância de identificação da diferença entre a igualdade formal, descrita nas normas em geral, e a igualdade substancial; este fator reflete na igualdade política uma vez que muitos recursos dominados por poucos traz benefícios no sentido de influenciar não apenas sob o ponto de vista econômico, mas também em opiniões. A isso Ruechemeyer denomina “poder coercivo”:

Se o Estado consegue monopolizar o poder coercitivo, a igualdade democrática é protegida apenas se o uso desse poder for regulado por lei e se a igualdade perante a lei for suficientemente realizada para excluir a vantagem política da intimidação diferencial (tradução livre).<sup>386</sup>

Além disso, a organização do Estado, com todos os recursos que lhe são pertinentes representa, outra fonte de poder e, por exemplo, se um candidato que representa a situação do momento apresentará vantagens com essa complexidade de benesses, muito mais chances de alcançar o sucesso em eleições do que seus opositores.

A igualdade democrática é uma dimensão crítica da qualidade democrática porque tensionada com a estrutura da desigualdade social, econômica e cultural. Nas palavras de Ruechemeyer:

Mas como a desigualdade estruturada nunca pode ser totalmente erradicada e a tomada de decisão política nunca pode ser totalmente emancipada da desigualdade nos recursos de poder, a igualdade democrática é um objetivo que só pode ser alcançado a uma distância considerável. Ao mesmo tempo, a igualdade democrática é um valor não apenas reconhecido cerimonialmente, mas fundamentado em muitas práticas e compromissos comuns nas sociedades modernas. O princípio de um voto igual é apenas um, mas não menos importante entre eles (tradução livre).<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> RUESCHEMEYER, Dietrich. The Quality of Democracy: Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.82. No original: “If the state succeeds in monopolizing coercive power, democratic equality is protected only if the use of that power is regulated by law and if equality before the law is sufficiently realized to rule out political advantage from differential intimidation”.

<sup>387</sup> *Ibidem*, p.88. No original: “But since structured inequality can never be entirely eradicated and political decision making can never be fully emancipated from the inequality in power resources, democratic equality is a goal that can only be approximated at a considerable distance. At the same time, democratic equality is a value that is not just ceremonially acknowledged but that is grounded in many practices and commitments common in modern societies. The principle of an equal vote is only one but not the least among these”.

Por fim, este Autor finaliza suas ideias concluindo que a democracia formal, apesar das críticas, representa o início ou “uma abertura para uma maior igualdade democrática<sup>388</sup>”.

Em análise da outra dimensão, a *Responsiveness* ou a

[...] responsividade democrática ocorre quando o processo democrático induz o governo a formular e implementar as políticas que os cidadãos desejam [...] quando o processo induz tais políticas de forma consistente, consideramos a democracia de maior qualidade. De fato, a responsividade nesse sentido é uma das justificativas para a própria democracia.<sup>389</sup>

A *responsiveness* trata-se de um processo composto por vários procedimentos que envolvem três áreas a saber: “escolhas estruturantes”, “agregação institucional” e “formação de políticas”<sup>390</sup>.

Nas **escolhas estruturantes**, aparecem as preferências políticas dos cidadãos por meio das eleições. A Governança eleita a partir de coalizões partidárias promove, inicialmente, a montagem, a aprovação e consecução das políticas públicas. Se houver alguma ruptura em cada um desses procedimentos, a *responsiveness* estará abalada, pois depende que os acertos entre as Instituições e as eleições possam promover o elo efetivo de confiança entre os representantes e os seus representados.

A *responsiveness*, portanto, é considerada sistemática para Powell Júnior, e uma democracia de alta qualidade precisa conter em seus arranjos possibilidades de retirada de representantes que não estejam alinhados aos interesses de seus eleitores, a eleição direta de governantes imbuídos de responsabilidade com os cidadãos e a eleição de vários partidos que possam se comprometer aos grupos que estejam representando.

Conforme se verificou no Capítulo 1, a crise da democracia em muito está associada à crise de representatividade. E, quando esta apresenta problemas, a *responsiveness* encontra-se comprometida. As ideias que circundam a *responsiveness* trazem dificuldades para o estabelecimento de uma análise mais cuidadosa até mesmo de comparação entre Países, perfazendo muitas divergências em torno da teoria sobre o tema.

A preferência do cidadão está conectada ao seu comportamento nas eleições, que por sua vez está atrelada às opções que lhe restaram, apresentadas quando do momento destas.

<sup>388</sup> RUESCHEMEYER, Dietrich. The Quality of Democracy: Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p. 89. No original: “Even formal democracy is more than what its critics denigrate, because it is an opening for greater democratic equality”.

<sup>389</sup> POWELL JR. Bingham. The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.91. No original: “Democratic responsiveness” is what occurs when the democratic process induces the government to form and implement policies that the citizens want. When the process induces such policies consistently, we consider democracy to be of higher quality. Indeed, responsiveness in this sense is one of the justifications for democracy itself”.

<sup>390</sup> *Ibidem*, p.92. No original: “structuring choices, institutional aggregation, policy making”.

Os pontos que trazem maiores dúvidas estão relacionados à situação da efetiva vontade do cidadão<sup>391</sup>, e o quanto o esclarecimento deste representa para o que se deseja implementar em termos de política pública. Saberá o cidadão o necessário para a implementação de boas políticas públicas?<sup>392</sup>.

Sabe-se que, se vertermos a análise aos procedimentos formais da democracia, o que o cidadão efetivamente quer é que seu candidato realize suas promessas em campanha. Mas os Cientistas Políticos procuram analisar também a substância da vontade dos cidadãos, para que seja aferido com maior profundidade o elo de ligação entre cidadão e governante quanto ao cumprimento das expectativas almejadas por aquele e às promessas realizadas por este último.

Neste ponto há de se pensar que, entre a vontade do cidadão e o representante, ainda há os partidos políticos, que por sua vez precisam permitir que os cidadãos expressem suas preferências. Se a preferência do cidadão coincidir com o candidato e a proposta do partido, a tendência seria, *a priori*, uma *responsiveness* que elevasse a qualidade democrática.

Quanto à relação entre os cidadãos e os partidos políticos, Powell Júnior esclarece ainda que há uma certa convergência entre os teóricos que estudam a temática, confluindo para três pontos essenciais: 1) candidatos atrelados a partidos reconhecidos nacionalmente; 2) uma estável oferta partidária; e 3) a apresentação de candidatos dentro de um grau de razoabilidade e que consiga articular, nos limites de uma política aceitável, oposição e situação (porque se isso não puder se concretizar, a governança ficará bloqueada e paralisada sem possibilidades de exercício de suas funções).

---

<sup>391</sup> Nesse sentido, Powel Jr esclarece sobre o paradoxo Arrow (POWELL JR. Bingham. The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.93): “Ainda mais desafiador é o problema que surge da complexidade das preferências dos cidadãos. Os teóricos da escolha social passaram muito tempo estudando se e como as preferências variadas de vários indivíduos podem ser coerentemente agregadas em uma única escolha. O economista vencedor do Prêmio Nobel, Kenneth Arrow, criou um famoso paradoxo que leva seu próprio nome ao mostrar como as preferências entre três ou mais alternativas podem frequentemente ser distribuídas entre um grupo de cidadãos de tal forma que nenhuma alternativa isolada comanda o apoio inequívoco da maioria sobre e contra cada uma delas. as outras escolhas possíveis. De fato, a única circunstância em que o "teorema da impossibilidade de Arrow" definitivamente não implica incerteza sobre o que os cidadãos podem querer coletivamente é quando todas as preferências podem ser resumidas em uma única dimensão. Nessa condição, a posição do eleitor mediano derrotará qualquer outra posição (assumindo que os cidadãos sempre favorecem a posição mais próxima a eles). No original, “Even more challenging is the problem that arises from the complexity of citizens’ preferences. Social-choice theorists have spent a great deal of time studying whether and how the varied preferences of multiple individuals can be coherently aggregated into a single choice. The Nobel Prize–winning economist Kenneth Arrow got a famous paradox named after himself by showing how preferences among three or more alternatives may often be distributed among a group of citizens in such a way that no single alternative commands unequivocal majority support over and against each of the other possible choices.<sup>6</sup> Indeed, the sole circumstance in which “Arrow’s impossibility theorem” definitely does not imply uncertainty about what citizens might want collectively is when all preferences can be summarized on a single dimension. Under that condition, the position of the median voter will defeat any other position (assuming that citizens always favor the position closer to them)”.

<sup>392</sup> A pergunta se refere aos níveis educacionais dos cidadãos e a suas capacidades de escolha. A tese de Ranieri abordou justamente este tema.

Por fim, em relação à problemática dessa fase do sistema de *responsiveness*, pode-se elencar a dificuldade de se obter informações sobre as preferências dos cidadãos; o problema da disfuncionalidade dos partidos políticos, normalmente com objetivos locais, considerando-se as necessidades da política nacional (o antagonismo provincianismo-estadismo); e as preferências limitadas do cidadão, que muitas vezes não consegue, por exemplo, concatenar ideias sobre prioridades, mas tão-somente ligados ao individualismo, até mesmo por lhe faltar certas condições de compreensão do todo.

O segundo elo do sistema de *responsiveness* relaciona-se à **agregação estruturante** que caracteriza “um vínculo entre os resultados eleitorais e a seleção de formuladores de políticas comprometidos em fazer o que os cidadãos desejam”<sup>393</sup>.

Neste contexto, dois importantes pontos são analisados pelos cientistas políticos. O primeiro relaciona-se aos sistemas eleitorais majoritários em oposição aos sistemas proporcionais, gerando a reflexão sobre qual melhor sistema poderia gerar maior *responsiveness* entre eleitores e eleitos.

Powell Júnior esclarece sobre o tema:

o objetivo majoritário é converter diretamente as preferências de voto expressas pelos cidadãos em governos com poder exclusivo de formulação de políticas. Os proporcionalistas, por outro lado, favorecem instituições que primeiro canalizam para a legislatura as várias configurações principais de preferências dos cidadãos – ponderadas, é claro, de acordo com os respectivos tamanhos dos grupos que detêm essas preferências. **Em parte, o debate majoritário versus proporcional reflete normas divergentes sobre se as políticas devem responder às maiorias ou ao "maior número possível de pessoas", incluindo aquelas que não fazem parte da maioria.**<sup>394</sup>

Além das preocupações acima expostas, também existem polêmicas e debates quanto ao que seria melhor para uma boa *responsiveness*, tendo em vista os regimes de governo de presidencialismo ou parlamentarismo, não havendo uma definição exata quanto a esse ponto, devido à dificuldade de mensuração dos impasses em geral.

Entretanto, apontam os Cientistas Políticos que uma grande concentração de poder – seja de um Presidente ou de um Primeiro Ministro – não seriam aconselháveis para a qualificação democrática (no presente trabalho foi possível a verificação de que os bloqueios

<sup>393</sup> POWELL JR. Bingham. The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.94. No original: “... a bond between election out comes and the selection of policy makers committed to doing whatthe citizens want”.

<sup>394</sup> *Ibidem*, p.94. No original: “Proportionalists, by contrast, favor institutions that first channel into the legislature the various major configurations of citizen preferences—weighted, of course, according to the respective sizes of the groups holding those preferences. Then, the proportional vision seeks policy-making institutions shaped proportionally by the preferences of these representatives. In part, the majoritarian-versus-proportional debate reflects differing norms about whether policies should respond to majorities or to “as many people as possible,” including those not in the majority”.

aparecem muito mais nos regimes presidencialistas frente aos parlamentaristas, devido ao fato de que em países com esses regimes a solução é a dissolução dos gabinetes e a eleição de novo Primeiro Ministro)<sup>395</sup>.

No terceiro e último procedimento da *responsiveness*, encontra-se a interação entre os governantes e representantes e suas políticas públicas efetivamente propostas e aprovadas na conformidade do desejo dos cidadãos eleitores.

Neste ponto surgem alguns problemas sobre os quais estes cientistas procuram argumentar, a exemplo das preferências dos cidadãos se transformarem em políticas públicas (aqui está em jogo como se definir a preferência de um cidadão, por exemplo considerando-se os aspectos econômicos, educacionais, morais e religiosos regionais específicos. Esta questão demonstra a dificuldade de comparação de *responsiveness* em diferentes países.

Sobre a referida problemática, pondera Powell Júnior que “comparações transnacionais simples de resultados de políticas são extremamente duvidosas como indicadores da qualidade de *responsiveness*”. No que concerne aos problemas durante o elo da elaboração das políticas públicas destaca-se a corrupção, *lobbys*, excessos de burocracias tendendo ao desequilíbrio e o retardo na prestação do bem comum.

Powell Júnior aponta ainda que o fortalecimento do sistema de *responsiveness*, por sua vez, decorre além do incremento das outras dimensões, a exemplo da *accountability*, tendo em vista a interdependências entre elas, a mídia independente e ativa com total liberdade de imprensa, partidos que estejam efetivamente comprometidos com o País e que usufruam de livre espaço competitivo maiores índices educacionais, uma condição estável para a ocorrência de eleições limpas, “a representação proporcional com um limite moderadamente baixo parece conduzir a uma representação justa e não distorcida”<sup>396</sup> e uma burocracia moderada e eficaz.

Com relação à mensuração da *responsiveness*, Powell Júnior destaca a complexidade devido não só aos problemas de disputas teóricas sobre os conceitos envolvidos no sistema e em suas fases, mas também na diversidade de situações transnacionais.

Por isso propõe a necessidade de delineamentos de estudos fundamentados no sistema composto pelos três pontos de conexão, conforme acima analisados, além de um direcionamento para os pontos de subversão que, cada um ao seu modo, tenderia a diminuir a força e concretude da relação entre o cidadão votante e o representado votado. Recorrentemente

---

<sup>396</sup> POWELL JR. Bingham. The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004. p.100. No original: “Proportional representation with a moderately low threshold seems to be conducive to fair, undistorted representation”.

este Autor recorda sobre a dificuldade em se comparar a *responsiveness* em países diversos devido às peculiaridades de cada local.

Entretanto, enumera algumas possibilidades, a exemplo da criação de índices para as subversões apresentadas como a corrupção, as trocas contínuas de partidos por parte dos candidatos, além do exame de determinadas variáveis que podem refletir desejos dos cidadãos (considerando-se a comparação disso com questões transnacionais) e que possam remeter a um desempenho nacional econômico, das liberdades, da igualdade e do Estado de Direito. E por último, o Autor propõe que uma “entrada simples e promissora para o estudo da capacidade de resposta pode ser usar as próprias avaliações dos cidadãos sobre sua democracia”.

### 3.3 A Qualidade Democrática no Brasil

Após a apresentação do conceito e das dimensões da Escola de Qualidade Democrática ainda se faz necessário duas breves considerações sobre este tema.

A primeira relaciona-se ao fato de que, após a propositura das ideias teóricas que circundam a qualidade democrática, foram realizadas, empiricamente, avaliações da qualidade democrática em diversos países<sup>397</sup> com o objetivo de demonstrar a aplicabilidade das teorias. A segunda consideração diz respeito a alguns **às fontes mais importantes utilizadas**<sup>398</sup>, que iremos aqui descrever de maneira sintética com o objetivo de melhor esclarecer quanto à metodologia da Escola de Qualidade Democrática aplicada.

Sobre este trabalho, Hagopian comparou a qualidade da democracia entre Brasil e Chile utilizando, em sua análise, “um conjunto de dados compilados por agências internacionais para indicadores comparáveis de liberdades, violência, igualdade e poderes institucionais<sup>399</sup>”; pesquisas no *Latinobarómetro*<sup>400</sup>; e base de dados próprias colhidas pela

<sup>397</sup>Foi realizada uma compilação dos artigos que trataram sobre as diversas dimensões no *Journal of Democracy*, ora objetos de análises e reflexões neste trabalho e anexados uma segunda parte onde diversos Autores aplicaram as teorias desenvolvidas. Desse modo foram estudados os seguintes casos comparados por diferentes pesquisadores das ciências políticas: a-) Itália e Espanha; b-) Chile e Brasil; c-) Bangladesh e Índia; d-) Coreia do Sul e Taiwan; e-) Polônia e Romênia; f-) Gana e África do Sul.

<sup>398</sup> As três fontes de trabalhos empíricos realizados por Cientistas Políticos que operam quanto a medição da qualidade de democracia e que foram mais citados nos artigos teóricos sobre o tema são as que seguem: a-) *Latino Barometro*, disponível em: <<https://www.latinobarometro.org>> Acesso em 01 jan. 2023; b-) *Freedom House*, disponível em < <https://freedomhouse.org>> Acesso em 11.dez.2022; c-) *IDEA*, disponível em <https://www.idea.int/>. Acesso em 11 dez. 2022.

<sup>399</sup> A agência utilizada para análise desses quesitos foi a *Freedom House*. Disponível em: < <https://freedomhouse.org>>. Acesso em 11 dez.2022.

<sup>400</sup> Uma das agências citada e utilizada por Hagopian está disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em 11.dez.2022. Conforme o próprio site: “*Latinobarómetro* es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. A *Latinobarometro* é uma ONG sem fins de lucro com sede em Santiago do Chile, única responsável

Autora sobre competição política<sup>401</sup>.

Com relação aos direitos e liberdades, Hagopian aplicou o relatório de liberdade global da *Freedom House* considerando o período de 1985-2002. O estudo foi publicado no ano de 2005, os dados inseridos e analisados trazem um contexto histórico relevante quanto aos estudos da consolidação da democracia no Brasil no período mencionado. Porém, para o presente trabalho, o objetivo ao mencionar esse estudo é justificar a utilização da fonte para identificar a situação do Brasil em período atual.

Salienta-se que essa “fotografia” do atual estágio democrático brasileiro não tem a finalidade de apontar bloqueios, pois esta variável não é objeto de pesquisa para essas Agências. Mas, após a apresentação da teoria da “Escola da Qualidade Democrática” com suas dimensões, torna-se interessante observar como se comportam as variáveis estudadas em cada uma delas.

Aponta-se, inicialmente, para o Anexo deste trabalho, a apresentação do índice de apoio à democracia dos países da América Latina conforme a agência Latinobarômetro. Observa-se que o Brasil apresenta uma flutuação com relação a esse índice e, após forte queda em 2016, volta a subir em 2017, caindo novamente em 2018 e voltando a subir em 2020, quando da última medição.

Considerando-se agora o Anexo, emitido a partir da agência IDEA, observa-se que o Brasil no ano de 2021 apresentou uma performance alta para as variáveis, uma média performance para as variáveis e um baixa performance.

Se aplicarmos relatório semelhante ao utilizado por Hagopian para o Brasil, considerando os índices de liberdade global do ano de 2022, proveniente da *Freedom House* (agência que estuda a democracia em um conjunto amplo de países), deve-se observar duas importantes variáveis: os direitos políticos e as liberdades, ambos fazendo parte das dimensões da qualidade democrática conforme já verificado.

A última análise publicada quanto à liberdade global é a de 2022, com dados compilados referentes ao ano de 2021. O Brasil recebeu a pontuação 73/100, sendo a pontuação 31/40 para

---

pela produção e publicação de dados. Sobre a agência: “A Latinobarometro investiga o desenvolvimento da democracia, economia e sociedade em seu conjunto, usando indicadores de opinião pública que medem atitudes, valores e comportamento. Os resultados são utilizados por atores sócio-políticos da região, atores internacionais, governantes e meios de comunicação (tradução livre). No original: “Corporación Latinobarómetro es una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de la producción y publicación de los datos. La Corporación Latinobarómetro investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Los resultados son utilizados por los actores socio políticos de la región, actores internacionales, gubernamentales y medios de comunicación.” Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em 11 dez.2022.

<sup>401</sup> HAGOPIAN, Frances. Chile and Brazil. In: DIAMOND, Larry & MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. p.123

os direitos políticos e 42/60 para as liberdades civis<sup>402</sup>. Com relação à liberdade na internet, a pontuação foi de 65/100<sup>403</sup>.

O objetivo não é o de comparar períodos, mas, por analogia, utilizar fontes que tenham sido úteis aos cientistas políticos, utilizando-as no corpo desse trabalho para realizar um recorte qualitativo, com análise de algumas proposições.

Com relação a este quesito, aponta-se que os direitos políticos analisados foram desdobrados em três variáveis: a-) processo eleitoral; b-) pluralismo político e participação e; c-) funcionamento do governo.

A respeito da variável “funcionamento do governo”, destaca-se o questionamento, a pontuação e a análise extraídos do relatório, e que apresentam, em nossa opinião, relação estreita com o bloqueio estudado neste trabalho sobre a omissão legislativa, que por sua vez impacta a *responsiveness* da governança:

**O chefe de governo eleito livremente e os representantes legislativos nacionais determinam as políticas do governo? (nota 3/4)**

**A corrupção generalizada prejudica a capacidade do governo de fazer e implementar políticas sem influência indevida de interesses privados ou criminosos.** Durante a década de 2010, o funcionamento do governo foi severamente prejudicado por uma **crise política** que levou à destituição da então presidente Dilma Rousseff após acusações de que ela havia manipulado indevidamente o orçamento do estado. Seu mandato foi concluído pelo então vice-presidente Michel Temer, que enfrentou acusações de suborno e obstrução da justiça que a **Câmara posteriormente bloqueou.**

**Dada a falta de uma coalizão governamental estável de Bolsonaro, os líderes do Congresso ganharam destaque político desde que ele chegou ao poder.** O Congresso Nacional e os governadores estaduais ajudaram a preencher um vácuo na resposta à atual pandemia de COVID-19, com muitos governadores insistindo em restrições mais rígidas à pandemia e se opondo veementemente à gestão de Bolsonaro. A presença de milhares de militares da ativa e aposentados no governo Bolsonaro, juntamente com a expansão das missões militares para áreas como proteção ambiental, gerou inquietação sobre a crescente influência das forças armadas na política. Em agosto de 2021, enquanto os legisladores consideravam a proposta de Bolsonaro de acabar com a votação eletrônica, Bolsonaro presidiu uma parada militar em Brasília, ridicularizada por outros políticos. (tradução livre e grifos nossos)<sup>404</sup>

A partir deste questionamento realizado pela Agência *Freedom House*, pode-se extrair a variável que se pretende auferir: a medida da *responsiveness* para o ano de 2021. Verificou-se que o Executivo não governa sozinho, e sim necessita do Parlamento para ver aprovadas as

<sup>402</sup> A pontuação quanto à liberdade global (100%) encontra-se dividida em 40% para os direitos políticos e 60% para as liberdades civis conforme metodologia descrita no Anexo I

<sup>403</sup> A pontuação atribuída à liberdade na internet é realizada separadamente das demais já apresentadas. O relatório completo, traduzido livremente, faz parte do Anexo a este trabalho, porém os pontos que entendemos necessários para o desenvolvimento da melhor compreensão quanto à interação bloqueio institucional – qualidade democrática, estará transcrita no corpo da pesquisa. Disponível em < <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2022>>. Acesso em: 20 dez.2022.

<sup>404</sup> O documento original em inglês, com as questões para o ano de 2021 faz parte do Anexo 1.

leis que irão dar fundamento para as políticas públicas aprovadas. O Chefe de Governo no Brasil é o Presidente da República (também Chefe de Estado), sob a ótica do sistema Presidencialista. Os representantes legislativos (Senadores e Deputados) devidamente eleitos devem confluir em sua maioria para aprovar as medidas propostas pela governança. Se o Executivo não encontrar a maioria no Congresso, não conseguirá determinar políticas do governo. Nesse caso, rompe-se o elo do Presidente com os cidadãos, que não terão as medidas prometidas.

Entretanto, observou-se nos relatos acima transcritos, pertinentes ao primeiro parágrafo, que a *responsiveness* foi subvertida em razão da corrupção, mencionada quando expusemos as ideias de Ferreira Filho e também as dimensões da qualidade democrática.

Adicionalmente, a partir da segunda transcrição, observou-se que os membros do Legislativo estiveram em destaque a partir da análise da *Freedom House*, uma vez que não apenas Senadores e Deputados, no âmbito federal, mas também os Governos Estaduais e Municipais e seus respectivos Legislativos, obtiveram protagonismo relevante durante o período mais grave da pandemia do Coronavírus (Covid-19) em contraposição a omissão do Presidente da República.

Nesse sentido, Amaral Júnior afirma que a pandemia tensionou o federalismo brasileiro:

[cujo] o modelo viu-se envolver em uma crise profunda quando a União se omitiu em atividades de cooperação, tentou impor autoritariamente sua compreensão de política pública por sobre os interesses regionais e locais, insuflou e boicotou as medidas aplicadas pelos últimos. Judicializado o conflito, o Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões, fez frente ao desafio e notabilizou-se pela preservação das autonomias regionais e locais.<sup>405</sup>

Considerando a questão posta, Amaral Júnior pondera também que estas decisões, apesar de estarem “insuladas no repertório jurisprudencial” para um determinado momento (no caso o da pandemia), podem apontar para um federalismo menos centralizado no futuro.

Quando realizamos a análise dos estudos de Gerhardt no Capítulo 2, especialmente no item sobre os bloqueios via omissão regulatória, verificou-se que este Autor reflete sobre o fato de que, se uma determinada proposta de lei não logre sucesso de aprovação no Congresso Americano, uma condição a ser considerada seria levá-la aos principais Estados de interesse, onde talvez a manutenção do *status quo* ou até mesmo determinado bloqueio pudesse vir a ser superado, devido às mais próximas necessidades da comunidade em questão<sup>406</sup>. Decorre dessa ideia que os elos de representatividade nessas injunções podem apresentar-se mais estreitos e

---

<sup>405</sup> AMARAL, Júnior. José Levi Mello do. A conjuntura excepcional da pandemia e seus reflexos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LEAL, Roger Stiefelmann (Org.). *O Estado Federal em tempos de pandemia*. Dia a Dia Forense: São Paulo, 2022. p.71-72.

<sup>406</sup> Ver Capítulo 2.

próximos, resultando não apenas no fortalecimento da própria democracia representativa como também da *responsiveness*.

Considerando a relevância da *responsiveness*, conforme se pode inferir a partir do questionamento e análises fundamentadas em fatos empíricos que ocorreram no Brasil no ano de 2021, Lorencini, em sua tese de doutoramento<sup>407</sup>, propôs a “conformação do instituto da responsabilidade política aos parâmetros da *democratic responsiveness*”, com o objetivo de equacionar uma melhoria na relação entre o poder político e a sociedade sob o prisma de uma governança mais perfilada aos interesses de seus governados.

Para o cumprimento desse objetivo, Lorencini propõe ainda em sua tese três contribuições jurídicas para o fortalecimento da *responsiveness*, sendo a primeiro deles a elaboração de um sistema normativo voltado para um modelo responsivo com a implementação de objetivos que apresentem concretude o que viria a implicar em algumas obrigações. O poder político deixaria de ser aquilatado, sob o ponto de vista jurídico, apenas por sua formatação procedimental, mas passaria também a ser objeto de mensuração por normas e leis, que traçariam o arcabouço jurídico da responsabilidade política pelo cumprimento dos objetivos políticos especialmente com vistas aos interesses dos cidadãos.

O segundo aspecto seria a obrigatoriedade jurídica de programa de governança, que passaria a ser vinculativo, de forma a objetivar o cumprimento das metas identitárias entre governantes e governados com possibilidades mais exatas de aferição quanto a *accountability* horizontal e vertical. Esta segunda condição poderia inclusive aumentar a participação dos cidadãos quanto aos controles de políticas públicas (considerando a aprovação e implementação)<sup>408</sup>.

A terceira contribuição seria a de considerar o Judiciário com relação aos avanços da preservação de direitos fundamentais e lhe atribuir valor para este fato. Nesse sentido, expõe o entendimento, apesar de inúmeras controvérsias que pairam sobre o tema, de que o Judiciário poderia vir a ser uma espécie de “promotor” do trinômio da responsabilidade política – *responsibility-accountability-liability* –, observando-se, de forma estrita o princípio da separação de poderes.

Neste ponto a ideia pensada por Lorencini reflete um aperfeiçoamento da *responsiveness* a partir de decisões judiciais que possam trazer maior efetividade a

---

<sup>407</sup> LORENCINI, Bruno César. *A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da democratic responsiveness*. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

<sup>408</sup> *Ibidem*, p.325

responsabilidade do poder político, nos limites constitucionais e com a contenção necessária para não invadir o rol de funções dos outros Poderes.

Ainda sobre o Judiciário, apresenta-se um questionamento também promovido pela *Freedom House* que refere-se ao **Estado de Direito**, sendo avaliadas as variáveis relativas a leis e também ao Judiciário. Destaca-se o questionamento, a pontuação e a análise que se seguem:

**Existe um Judiciário Independente? (nota 3/4)**

O judiciário, embora em grande parte independente, é sobrecarregado, ineficiente e frequentemente sujeito a intimidação e outras influências externas, especialmente nas áreas rurais. Apesar dessas deficiências, a constituição progressista do país resultou em um judiciário ativo que muitas vezes decide em favor dos cidadãos em detrimento do estado. A Suprema Corte tem mantido seu papel de contrapeso autônomo ao Executivo. As tensões permaneceram altas em 2021, com Bolsonaro frequentemente fazendo ameaças contra o tribunal. Em agosto, Bolsonaro pediu o impeachment do ministro do Supremo Tribunal Alexandre de Moraes, que havia apoiado o pedido do TSE de uma investigação sobre o presidente por seus comentários sobre fraude eleitoral no início daquele mês. Bolsonaro também prometeu ignorar as decisões de Moraes ao se dirigir a apoiadores em 7 de setembro. O presidente do tribunal, Luiz Fux, criticou as declarações de Bolsonaro em comentários feitos um dia depois, e Bolsonaro posteriormente se desculpou com o tribunal (grifos nosso).<sup>409</sup>

Neste ponto observa-se que a percepção dos Cientistas Políticos a partir da *Freedom house* apontam para um papel importante do STF, quando atenta para esta Corte ser um contrapeso importante para a democracia brasileira.

O questionamento elaborado pela *Freedom house* enquadra a independência do Judiciário como uma das variáveis a ser considerada para o Estado de Direito, que se permeia por importante trinômio principiológico: legalidade-isonomia-justicialidade<sup>410</sup>. Ou seja, a lógica do trinômio consiste em um Estado limitando igualmente e por meio de lei, a liberdade de todos os cidadãos, situação garantida por um Judiciário imparcial e independente.

Este ponto de contrapeso autônomo do Judiciário com relação ao Executivo será analisado a partir de jurisprudências selecionadas no próximo Capítulo 4, demonstrando-se uma decisão considerada desbloqueadora em razão do bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo de Direito Fundamental, e uma decisão controversa que, se por um lado qualifica a democracia substancial, por outro faz o Judiciário ser um contrapeso autônomo ao Legislativo.

<sup>409</sup> LORENCINI, Bruno César. *A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da democratic responsiveness*. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

<sup>410</sup> FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. Saraiva: São Paulo, 2001. p.100.

## **4. BLOQUEIO INSTITUCIONAL SOB A PERSPECTIVA DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA**

Após apresentação e análises das pesquisas relacionadas aos bloqueios institucionais, as premissas da Escola da Qualidade Democrática e a relação possível estabelecida entre esses temas, especialmente com relação a democracia no Brasil, seguiremos com a apresentação de três casuísticas a seguir descritas.

A primeira contemplará um caso já estudado a partir de pesquisas das Ciências Políticas, envolvendo bloqueio institucional quanto a relação Legislativo-Executivo, no âmbito da própria arena legislativa.

A segundo será a apresentação de uma jurisprudência do STF que promoveu o desbloqueio de omissão do Legislativo com relação aos Direitos Fundamentais com vistas aos princípios da dignidade e igualdade envolvendo a comunidade LGBT no que pertine ao reconhecimento da união homoafetiva.

E a terceira e última igualmente envolvendo a comunidade LGBT trata sobre a tipificação do crime de homofobia determinada pelo STF a partir da utilização de analogia ao crime de racismo.

### **4.1 Bloqueio Institucional na Arena Legislativa: uma situação promovida a partir do executivo**

Na medida de tudo o que já foi exposto neste trabalho quanto aos bloqueios institucionais e especialmente ao fato dessa condição implicar o Estado do Bem-estar social, verificou-se que neste tipo de arranjo, os governantes devem benefícios aos seus cidadãos, mas que para implementá-los necessitam de efetivação de políticas públicas que carecem ser aprovadas no Parlamento no âmbito da legislação constitucional pertinente.

Considerando o território nacional, ainda que o Executivo por si só disponha de estrutura para promover articulações com o objetivo de obter suas propostas para o cumprimento de promessas eleitorais ou até mesmo em uma dimensão mais voltada ao estadismo (esteja se preocupando com o bem comum de fato sem a preocupação eleitoral apenas), tudo se repassa e formaliza no âmbito do Legislativo seja na arena das Comissões ou do Plenário cada uma delas com seu próprio modo de operação na conformação dos regulamentos internos.

As Comissões realizam as revisões legislativas e, portanto as propostas do Executivo devem ser submetidas, preliminarmente, a esta arena. Apenas em caso de urgência as propostas podem ser encaminhadas ao Plenário.

Gontijo salienta o incremento da utilização de Comissões sobre temas específicos com a participação de parlamentares mais afeitos para com as temáticas além de colher relatos diretos de pessoas que trabalham no âmbito do Congresso e que reafirmam a importância dessas Comissões. Além disso essa arena traz maior receptividade aos parlamentares que transitam com maior liberdade para suas colocações e objeções se comparado a arena do Plenário.

Considerando que o Plenário possui rol de específicas matérias que ali irão tramitar, observou-se nas pesquisas de Gontijo que esta arena é a que contempla uma movimentação maior de obstruções (ao que Gontijo associa aos bloqueios em votação nominal no Plenário) que podem causar atraso na aprovação das pautas.

Ainda sobre a questão de bloqueios realizados pelo Legislativo registra-se uma nota que se refere aos estudos de Tsebelis, antes de adentrarmos no ponto de pesquisa de Gontijo que nos interessa para esse item.

Ao tratar sobre a área de bloqueios no âmbito da arena legislativa, Tsebelis pontua sobre a importância de se verificar quem seriam os políticos-chaves que se colocam na condição de atores que promovem as obstruções no Congresso e até mesmo a anulação de veto do Presidente da República.

Ao compactar esses atores e também considerando algumas análises que trabalham com a denominação de “atores pivôs” de bloqueios na arena legislativa, considerou-se a existência de uma área de bloqueio no Legislativo cuja identificação de mudanças ocorre quanto ao “tamanho da área de bloqueio utilizando o tamanho das maiorias em cada câmara e examinando se o apoio ao Presidente aumenta (caso em que a área do bloqueio diminui) ou diminui (caso em que a área do bloqueio aumenta)<sup>411</sup>.”

No Brasil, relembra-se que o veto formal de uma lei cabe privativamente ao Presidente da República, conforme artigo 84, inciso V, da Constituição Federal, mas o Legislativo tem poderes e competência para analisá-lo podendo referido veto ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Senadores e Deputados, na conformidade dos artigos 57, inciso IV, da Constituição Federal e dos artigos 66 e parágrafos e 67 da Constituição Federal, *in verbis*:

---

<sup>411</sup> TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p.219-220.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

V – **vetar projetos de lei, total ou parcialmente.**

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (Redação dada pela EC n. 50/2006)

[...]

IV – **conhecer do veto e sobre ele deliberar.**

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, **vetá-lo-á total ou parcialmente**, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do **veto**.

§ 2º O **veto** parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º **O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.** (Redação dada pela EC n. 76/2013)

§ 5º Se o **veto** não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o **veto** será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela EC n. 32/2001)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.<sup>412</sup>

Formalmente, portanto, o veto pode ocorrer pelo Executivo e Legislativo, mas quando da aprovação de projetos de leis, por exemplo observa-se que Parlamentares e membros do Executivo podem proporcionar bloqueios conforme pesquisa realizada por Gontijo.

Com o fechamento da nota pertinente a Tsebelis, até aqui apresentou-se uma apertada síntese dos bloqueios que podem ocorrer a partir do próprio Legislativo. Entretanto o ponto interessante da pesquisa de Gontijo caminha para outro lado, ou seja os bloqueios exercidos pelo Executivo ao Legislativo. E com o objetivo vertido para essa situação esclarece:

Os elementos apresentados até aqui reforçam o entendimento de que parte do poder do presidente estaria, não apenas em formular a agenda, mas também **não permitir que matérias indesejadas sejam aprovadas pelos parlamentares**. Assim, não caberia ao Executivo apenas contar com seus líderes e parlamentares da base aliada para aprovar seus projetos. **Parte da influência do presidente se daria no incentivo à utilização dos instrumentos cabíveis para “barrar” ou bloquear aquilo que não lhe interessa ver aprovado.**<sup>413</sup>

<sup>412</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

<sup>413</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

Nesse sentido, as pesquisas apontaram para um estudo empírico realizado sobre bloqueio de proposições ao Legislativo<sup>414</sup> referindo-se a medidas do Ministério da Educação (Poder Executivo) que servirá de premissa para o estudo de aproximação entre o tema referente aos bloqueios e a qualidade democrática.

O trabalho dessa Pesquisadora foi realizado sob a égide das Ciências Políticas, no qual constou em breves linhas as seguintes temáticas: a formação de gabinetes no contexto do Presidencialismo de coalizão e seus impactos na relação institucional Executivo-Legislativo; o poder de agenda e a forma em que Executivo e Legislativo exercem sua influência na arena legislativa; a análise quanto ao tema de poder de agenda negativo (evitação de aprovação de matérias) e impactos na produção legislativa do Presidente da República; as bases institucionais que permitem ao Presidente influenciar no processo decisório do Legislativo; os mecanismos regimentais que permitem ao Presidente o bloqueio de propostas legislativas nas comissões parlamentares; e por fim o estudo de caso do Ministério da Educação, que tentou demonstrar a forma de ocorrência da articulação de posições e o bloqueio de proposições no Legislativo<sup>415</sup>.

Para este trabalho o que nos interessa é a possibilidade a partir de regulamentos internos da Câmara de Deputados sobre manobras dilatórias<sup>416</sup>, especialmente quanto ao Parlamento e sua aplicabilidade. A pesquisadora acoplou à essa regulamentação uma questão prática demonstrada em sua pesquisa por meio de pesquisa participativa-qualitativa. Nesse contexto “o bloqueio consiste em uma estratégia diferente da simples rejeição do projeto, que raramente ocorre<sup>417</sup>”. Ou seja, apesar de detectar bloqueios por parte do Executivo com relação a propostas apresentadas pelo Legislativo, verificou-se que estas zonas de bloqueios são paralisantes mas não significam exatamente que as propostas de leis deixarão de ser aprovadas.

A utilização de medidas regimentais, mecanismos e instrumentos são utilizadas, bloqueando-se as matérias antes de se chegar a uma decisão quanto a aprovação de uma lei gerando impasses, atrasando, paralisando ou até mesmo impedindo os projetos de lei de terem seu andamento a contento.

---

<sup>414</sup> Trata-se de trabalho, objeto de dissertação de Mestrado realizado por Elaine da Silva Gontijo, realizado junto ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e defendido no ano de 2017. GONTIJO, Elaine da Silva. *O bloqueio de proposições na arena legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

<sup>415</sup> *Ibidem*. p.17.

<sup>416</sup> Observa-se que estas manobras estão descritas no Capítulo 2, item 2.3, constando os fundamentos do regulamento e também a própria definição dos atos que objetivamente promovem as obstruções.

<sup>417</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *Op. cit.*, p.76. E essa pontuação da Autora vem corroborada pelas regras do Regimento e as entrevistas realizadas no escopo de seu trabalho.

Estes bloqueios muitas vezes se prestam a recursos de manobras para a tentativa de resolução de conflitos no âmbito da base de apoio governamental tornando-se um recurso no quadro multipartidário presente no Parlamento (valendo para a base de apoio e também quanto aos opositoristas). A esta condição estão compactados os temas do Presidencialismo de coalizão e os conflitos que podem ser instaurados seja no gabinete presidencial seja na gestão juntamente ao Congresso Nacional.

Nesse sentido, o Executivo com suas prerrogativas legais institucionais, trabalha para que as políticas públicas que propõem sejam ao final aprovadas, mas conjuntamente a essa situação e em determinadas injunções, labora também para obstar e até mesmo impedir que propostas sobre o mesmo tema, de legisladores do Parlamento, sejam afastados. “Esse poder de agenda negativo seria exercido na Câmara dos Deputados, por meio de instrumentos disponíveis em seu regimento interno<sup>418</sup>”.

E neste sentido, Gontijo trabalhou com o Ministério da Educação (MEC) estudando a ocorrência das suas relações com os Parlamentares e o fato deste Ministério ter tido uma alta produtividade com considerável protagonismo no período em análise<sup>419</sup>.

Além disso pondera também que o MEC por ter forte apelo junto à opinião pública, especialmente para com os eleitores, acopla-se a este terreno uma oportunidade à governança, apresentar-se com a *responsivess* frente ao prometido e o realizado (pois trata-se de tema frequente devido a importância) nas campanhas eleitorais. Outra observação é de que não apenas a governança, mas também os parlamentares se propuseram nesse período a apresentar projetos de lei conforme suas bases políticas.

Nesse sentido, Gontijo apresenta quanto aos projetos de leis e projetos de leis complementares (PL's e PLP's), considerando o período de 1995-2014, um total de 576 propostas no legislativo, relativos a esta temática. Deste total apresentado observou-se que:

[...]as estratégias adotadas pelos parlamentares podem conflitar com as políticas implantadas pelo Poder Executivo via decisão ministerial. Este conflito pode ser verificado pelo alto percentual de posicionamentos contrários aos projetos de lei apresentados por parlamentares, emitidos pelas áreas técnicas do Ministério da Educação[...]<sup>420</sup>

**Nesta situação apresentou-se a seguinte constatação numérica considerando-se o posicionamento do MEC: Contrário:268; Favorável: 97; Fora de competência: 28;**

<sup>418</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. p.109.

<sup>419</sup> Foi analisado o período de 1995-2010 apresentando-se o Ministério da Educação em primeiro lugar a considerar propostas de formulação de agenda legislativa do Executivo, projetos de emenda, leis e medidas provisórias.

<sup>420</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *Op. cit.*, p.92.

**Divergente: 17; Nada a opor: 7. Prejudicado: 4; Sem posicionamento: 155.**

Informa ainda Gontijo que para um bloqueio ser estabelecido com o objetivo de impedimento de uma proposta do Executivo o governo (Executivo) além de ter um bom entrosamento político de seus Ministérios com o Congresso, no sentido de ser capaz de articular por meio de seus atores com os *players* do Legislativo, os próprios componentes do Ministério necessitam de bases estruturais em seus Gabinetes que estejam prontos para a realização de oposição com objetivo vertido ao bloqueio ou a paralisia do “jogo” ou ainda no sentido de criar a área de bloqueio, considerando as inserções de Tsebelis.

Esclarece ainda Gontijo que esse papel no Executivo é realizado pela Subchefia de Assuntos Parlamentares da Presidência da República (SUPAR/PR) no âmbito interno desses órgãos.

Os bloqueios por parte do Executivo por sua vez, ocorrem a partir dos atores acima mencionados que podem utilizar nas Comissões ou influenciar Parlamentares a utilizarem, na conformidade regimental, o pedido de vista; a retirada de pauta por parte do relator, autor, líder ou vice-líder; o pedido de audiência pública; o pedido de retirada de urgência e o pedido de apreciação pelo Plenário<sup>421</sup>.

O pedido de vista encontra-se regulamentado no art. 57, inciso XVI do RC/CD, a ser requerido por qualquer deputado, desde que membro da Comissão, por uma única vez, levando ao efeito do adiamento quanto a avaliação da proposta. Nesse aspecto a paralisia da proposta é uma questão de se “ganhar tempo”.

A retirada de pauta extrai da sessão a proposição que estava para ser examinada podendo ser realizado sem quaisquer justificativas e sem limites de possibilidades. Trata-se nitidamente de técnica procrastinatória, embora possa se alegar inúmeros argumentos úteis a exemplo de negociações, ajustes dentre outros.

Ainda que referidas medidas ocorram no âmbito de boa-fé considerando-se as reais intenções de uma oposição justa, a pesquisadora em referência, ao colher informações de funcionários do âmbito interno desses órgãos, relatou, por meio das entrevistas realizadas que na maior parte das vezes essas medidas são adotadas com o objetivo de gerar o bloqueio na arena legislativa<sup>422</sup>.

---

<sup>421</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. p.79.

<sup>422</sup> *Ibidem*, p.79. Estes pontos da pesquisa trazem um recorte importante entre o que formalmente se encontra definido e justificado a partir dos regulamentos internos e as intenções perpetradas, conforme relatos colhidos, na pesquisa de campo realizada. Para nós juristas que temos a percepção do problema da omissão legislativa que por

Esta medida encontra-se regulamentada no artigo Art. 114, incisos V e VII do RI/CD.

E ainda mais, nos meandros das atividades Parlamentares, conforme Gontijo:

[...] esse artifício regimental pode ser ainda mais vantajoso, uma vez que poderá ensejar uma eventual votação nominal e encerramento da reunião, caso não haja quórum suficiente na Comissão (o que ocorre com certa frequência). A Liderança do Governo e as assessorias podem, inclusive, solicitar a parlamentares que deixem o local da votação para garantir que não haja quórum e a sessão seja encerrada, forçando a proposição a ser apreciada novamente apenas em uma sessão posterior.<sup>423</sup>

Conforme disposição dos artigos 255 a 258 do RI/CD faz-se possível, também o pedido para a instauração de audiência pública com o objetivo de expansão da pauta do tema em pauta na Comissão técnica. Informa Gontijo em adição que esta medida também pode ser pleiteada para se ganhar tempo e paralisar a proposta pois o projeto de lei somente poderá voltar a ser apreciado após a realização de dita audiência, o mesmo ocorrendo com o requerimento que tratará sobre a retirada de urgência (artigos 104 e 156 do RI/CD). Por fim, o requerimento para apreciação pelo Plenário na conformidade do artigo 132, § 2º do RI/CD pode vir a causar o bloqueio posteriormente à ocorrência da análise no âmbito das comissões técnicas.

Conforme foi possível observar, uma gama de medidas regimentais podem ser utilizadas por Parlamentares com o objetivo de bloquear projetos de lei. Com relação ao fato de o Executivo bloquear propostas legislativas, no caso dos achados referentes ao MEC conforme números apontados acima, sofreram bloqueios nas Comissões técnicas de educação, finanças e tributação. E para esses tipos de bloqueios Gontijo informa sobre a dificuldade de se apurar quais foram os atores, por exemplo, que utilizaram as manobras regimentais para obstruir as propostas do Legislativo, o que é possível de se obter apenas quanto àqueles que realizaram pedidos de vistas<sup>424</sup>. Para a pesquisadora há ausência de sistematização apropriada para a aferição dos dados referidos.

Além disso, observou-se que os interesses do Executivo estão além daqueles necessários para a implementação das políticas públicas necessárias para realizar uma boa governança. Pautas diversas no Congresso, a depender dos temas envolvidos capturam o interesse do Executivo que passam a se articular conforme as coalizões do momento político em destaque.

[...] os interesses do presidente não se limitam à aprovação de matérias, mas também – e, por vezes, com maior afinco – ao impedimento de que aquilo que não lhe interessa seja aprovado. As instituições de que o governo dispõe para que esse bloqueio ocorra se desenvolveram com o tempo e se adequaram a cada mandato, tendo tido maior ou

---

sua vez causam a judicialização, parecem ser bem esclarecidos pela pesquisa de Gontijo, os meandros internos da arena legislativa que desencadeiam a problemática.

<sup>423</sup> GONTIJO, Elaine da Silva. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. p.80-81.

<sup>424</sup> *Ibidem*, p.109.

menor importância, mas nunca tendo deixado de existir.<sup>425</sup>

Um importante ponto que se questiona a partir desse caso seria em que medida os bloqueios na arena legislativa impactam a qualidade da democracia. Se por um lado, faz parte do próprio jogo democrático as discordâncias “saudáveis” e a existência de uma oposição na política conforme já descrito no Capítulo 3, porque os bloqueios poderiam implicar a democracia? Implicam porque a paralisia não é salutar, especialmente porque a dimensão da *responsiveness* resta prejudicada. O dito popular já adverte sobre a condição de que uma necessidade adiada acaba por se transformar em uma tragédia anunciada. E não o faz mal.

Um governo bloqueado pelo Legislativo quanto as políticas públicas que necessita implantá-las, em sistemas Presidencialistas, vimos anteriormente estão mais sujeitos ao processo de *impeachment*. E nessas situações a utilização de manobras regimentais com finalidades bloqueadoras, podem causar paralisias que cheguem ao ponto de tornar o ato de governo inviável.

E quanto a essa questão a *accountability* também restará prejudicada porque os estudos da qualidade democrática demonstraram a partir de teorias retiradas de coleta de dados empíricas de que as governanças que não sofrem costumeiramente “impedimentos” são aquelas com maiores índices de *accountability*.

Ao observar que os bloqueios também podem ocorrer no sentido do Executivo para com o Legislativo não se deve ignorar o fato político de que as medidas regimentais utilizadas com o fim de bloquear certas pautas no Legislativo podem também ocorrer a partir da necessidade de sobrevivência política na arena legislativa, uma vez que a considerável responsabilidade de governança envolve e é “colado” ao coletivo de cidadãos.

Mas este ponto deve caminhar para a realização de estudos que envolvam pesquisas relacionados ao teor das proposições argumentativas em determinados recortes na arena legislativa. Não foi o objetivo da pesquisadora Gontijo e também não o nosso. Mas, antes, esse item teve por objetivo demonstrar, a partir dos fatos e de regulação pertinente a estes como se operacionalizam bloqueios no âmbito do Legislativo e os impactos que essas manobras podem gerar na *accountability* e na *responsiveness*, impactando a qualidade do processo democrático.

A seguir será apresentada uma casuística judicializada relacionada a omissão regulatória do Legislativo

---

<sup>425</sup> *Ibidem*, p.111.

## 4.2 Desbloqueio Institucional Promovido a Partir do Judiciário: uma situação de omissão legislativa para direitos fundamentais

A jurisprudência escolhida para esta análise refere-se ao reconhecimento jurídico das uniões homoafetivas, ADI nº 4.277-DF e ADPF nº 132-RJ. A seguir transcreve-se a ementa para o objetivo de melhor esclarecimento quanto aos argumentos relacionados ao tema:

Ementa:

1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). PERDA PARCIAL DE OBJETO. RECEBIMENTO, NA PARTE REMANESCENTE, COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIÃO HOMOAFETIVA E SEU RECONHECIMENTO COMO INSTITUTO JURÍDICO. CONVERGÊNCIA DE OBJETOS ENTRE AÇÕES DE NATUREZA ABSTRATA. JULGAMENTO CONJUNTO. Encampação dos fundamentos da ADPF nº 132-RJ pela ADI nº 4.277-DF, com a finalidade de conferir “interpretação conforme à Constituição” ao art. 1.723 do Código Civil. Atendimento das condições da ação.

2. PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. HOMENAGEM AO PLURALISMO COMO VALOR SÓCIO-POLÍTICO-CULTURAL. LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE, INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. O sexo das pessoas, salvo disposição constitucional expressa ou implícita em sentido contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica. Proibição de preconceito, à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, por colidir frontalmente com o objetivo constitucional de “promover o bem de todos”. Silêncio normativo da Carta Magna a respeito do concreto uso do sexo dos indivíduos como **saque da kelseniana “norma geral negativa”, segundo a qual “o que não estiver juridicamente proibido, ou obrigado, está juridicamente permitido”**. Reconhecimento do direito à preferência sexual como direta emanção do princípio da “dignidade da pessoa humana”: **direito a auto-estima no mais elevado ponto da consciência do indivíduo. Direito à busca da felicidade.** Salto normativo da proibição do preconceito para a proclamação do direito à liberdade sexual. O concreto uso da sexualidade faz parte da autonomia da vontade das pessoas naturais. Empírico uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade constitucionalmente tuteladas. Autonomia da vontade. Cláusula pétrea.

3. TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA INSTITUIÇÃO DA FAMÍLIA. RECONHECIMENTO DE QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO EMPRESTA AO SUBSTANTIVO “FAMÍLIA” NENHUM SIGNIFICADO ORTODOXO OU DA PRÓPRIA TÉCNICA JURÍDICA. A FAMÍLIA COMO CATEGORIA SÓCIO-CULTURAL E PRINCÍPIO ESPIRITUAL. DIREITO SUBJETIVO DE CONSTITUIR FAMÍLIA. INTERPRETAÇÃO NÃO-REDUCIONISTA. O caput do art. 226 confere à família, base da sociedade, especial proteção do Estado. Ênfase constitucional à instituição da família. Família em seu coloquial ou proverbial significado de núcleo doméstico, pouco importando se formal ou informalmente constituída, ou se integrada por casais heteroafetivos ou por pares homoafetivos. A Constituição de 1988, ao utilizar-se da expressão “família”, não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa. Família como instituição privada que, voluntariamente constituída entre pessoas adultas, mantém com o Estado e a sociedade civil uma necessária relação tricotômica. Núcleo familiar que é o principal lócus institucional de concreção dos direitos fundamentais que a própria Constituição designa por “intimidade e vida

privada” (inciso X do art. 5º). **Isonomia entre casais heteroafetivos e pares homoafetivos** que somente ganha plenitude de sentido se desembocar no igual direito subjetivo à formação de uma autonomizada família. Família como figura central ou continente, de que tudo o mais é conteúdo. Imperiosidade da interpretação não-reducionista do conceito de família como instituição que também se forma por vias distintas do casamento civil. Avanço da Constituição Federal de 1988 no plano dos costumes. Caminhada na direção do pluralismo como categoria sócio-político-cultural. Competência do Supremo Tribunal Federal para manter, interpretativamente, o Texto Magno na posse do seu fundamental atributo da coerência, o que passa pela eliminação de preconceito quanto à orientação sexual das pessoas.

4. UNIÃO ESTÁVEL. NORMAÇÃO CONSTITUCIONAL REFERIDA A HOMEM E MULHER, MAS APENAS PARA ESPECIAL PROTEÇÃO DESTA ÚLTIMA. FOCADO PROPÓSITO CONSTITUCIONAL DE ESTABELECEM RELAÇÕES JURÍDICAS HORIZONTAIS OU SEM HIERARQUIA ENTRE AS DUAS TIPOLOGIAS DO GÊNERO HUMANO. IDENTIDADE CONSTITUCIONAL DOS CONCEITOS DE “ENTIDADE FAMILIAR” E “FAMÍLIA”. A referência constitucional à dualidade básica homem/mulher, no §3º do seu art. 226, deve-se ao centrado intuito de não se perder a menor oportunidade para favorecer relações jurídicas horizontais ou sem hierarquia no âmbito das sociedades domésticas. Reforço normativo a um mais eficiente combate à renitência patriarcal dos costumes brasileiros. Impossibilidade de uso da letra da Constituição para ressuscitar o art. 175 da Carta de 1967/1969. Não há como fazer rolar a cabeça do art. 226 no patíbulo do seu parágrafo terceiro. Dispositivo que, ao utilizar da terminologia “entidade familiar”, não pretendeu diferenciá-la da “família”. Inexistência de hierarquia ou diferença de qualidade jurídica entre as duas formas de constituição de um novo e autonomizado núcleo doméstico. Emprego do fraseado “entidade familiar” como sinônimo perfeito de família. A Constituição não interdita a formação de família por pessoas do mesmo sexo. Consagração do juízo de que não se proíbe nada a ninguém senão em face de um direito ou de proteção de um legítimo interesse de outrem, ou de toda a sociedade, o que não se dá na hipótese sub judice. Inexistência do direito dos indivíduos heteroafetivos à sua não-equiparação jurídica com os indivíduos homoafetivos. Aplicabilidade do §2º do art. 5º da Constituição Federal, a evidenciar que outros direitos e garantias, não expressamente listados na Constituição, emergem “do regime e dos princípios por ela adotados”, verbis: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

5. DIVERGÊNCIAS LATERAIS QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO. Anotação de que os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Cezar Peluso convergiram no particular entendimento da impossibilidade de ortodoxo enquadramento da união homoafetiva nas espécies de família constitucionalmente estabelecidas. Sem embargo, reconheceram a união entre parceiros do mesmo sexo como uma nova forma de entidade familiar. **Matéria aberta à conformação legislativa, sem prejuízo do reconhecimento da imediata auto-aplicabilidade** da Constituição.

6. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA “INTERPRETAÇÃO CONFORME”). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAfetiva COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES.

Ante a possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do Código Civil, não resolúvel à luz dele próprio, faz-se necessária a utilização da técnica de “interpretação conforme à Constituição”. Isso para excluir do dispositivo em causa qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família. Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva<sup>426</sup>.

<sup>426</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal (2011). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4277**. Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 5 de Maio de 2011. DJe-198 DIVULG 13-10-2011

A ementa apresentada refere-se à situação de pedido de reconhecimento das uniões homoafetivas perante o Direito Brasileiro. O desafio colocado em pauta para o STF estava relacionado em como proteger juridicamente as uniões estáveis estabelecidas entre pessoas do mesmo sexo.

O princípio base para o pleito relaciona-se com a dignidade humana, uma norma que se constitui como verdadeiro eixo central axiológico do sistema de direitos e garantias fundamentais do ser humano. Integrando-se a essa situação normativa, quanto aos pleitos que chegavam ao Judiciário eram solicitados equiparação à situação de união estável de casais heteroafetivos, na conformidade da interpretação do artigo 226, caput e parágrafo 3º todos da Constituição Federal.

O pleito foi reconhecido em sede de controle abstrato de normas a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.277/DF (a ADPF nº 32/RJ foi conhecida em parte com causa envolvida e reconhecida na ADIN).

Houve unanimidade dos Ministros quanto a decisão proferida em acórdão no dia 05.05.2011 no sentido de se atribuir um novo significado, portanto com a realização de interpretação mais ampla ou extensiva, ao artigo 226, §3º, da Constituição Federal. A partir dessa decisão, o artigo mencionado passa a acolher as uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo.

Dessa forma, recorda-se a ideia de Ferreira Filho no sentido de que o **Judiciário pode promover o desbloqueio de certas pautas, desde que isso não seja realizado por decisões que extrapolem os limites interpretativos (deve fazê-lo com autocontenção). Nesse sentido, as decisões estariam promovendo o exercício de funções que não lhes são atribuídas, portanto, implicando, o princípio da separação de poderes.**

Há um ponto que se mostra o delimitador quanto a essa questão: este caso em específico pode ser apresentado na condição de “desbloqueador” dos direitos fundamentais, porque concedeu o destravamento de uma pauta há muito reclamada.

Mas, o que faz em específico este caso ser catalogado na condição de destravador de uma situação paralisante aos indivíduos compartilhantes de uniões homoafetivas? Para este posicionamento, considerou-se a análise sobre a interpretação realizada pelo STF, a qual estaria na conformidade do que lhe é possível e permitido com a realização de hermenêutica criativa.

Nesse sentido, não se configuraria em ativismo judicial.

Este e o posicionamento sustentado por Ramos, considerando-se os seguintes termos:

A técnica utilizada pelo Ministro-relator, Ayres Britto, seguido pela maioria de seus pares, foi a de **interpretar extensivamente**<sup>427</sup> o texto do § 3º, do artigo 226, valendo-se dos elementos teleológico e lógico-sistemático. No tocante ao **elemento teleológico**, foram invocadas diversas **normas principiológicas** de indisputável relevo em matéria de direitos fundamentais, tais como o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direitos, proclamado no artigo 1º, caput, da Constituição, sobre o qual se escora todo o sistema de direitos e garantias fundamentais, estruturado nos artigos que vão do 5º ao 17 da Lei Maior, além de outras disposições esparsas, colhidas ao longo do curso constitucional (grifo nosso)<sup>428</sup>.

Outrossim, importa a partir de análise crítica realizada por Ramos, o entendimento quanto ao fato da decisão de reconhecimento da união homoafetivo não se configurar em ativismo judicial. Esta foi a razão da escolha de referida decisão, seguindo as linhas de Ferreira Filho.

Defende Ramos que esta decisão seria fruto de uma interpretação criativa em oposição ao fenômeno do ativismo judicial que “corrói as vigas mestras do edifício do **Estado de Direito**, expressa nos princípios da legalidade, da separação dos Poderes e da segurança jurídica, comprometendo, afinal, a própria democracia (grifo nosso).”<sup>429</sup>

A interpretação criativa a que faz alusão Ramos está relacionada às ideias de Kelsen para quem o ato de interpretar relaciona-se não apenas ao conhecimento de o intérprete, mas também com sua expressa vontade criativa. Esta ação do exegeta precisa ocorrer no âmbito de “um espaço metodologicamente estruturado (espaço de interpretação), o que afasta quer o imobilismo legalista, que o voluntarismo Judiciarista<sup>430</sup>”. Para este Autor, a interpretação criativa realizada a esse modo apresenta-se compatível ao Estado de Direito.

Entretanto, se o interprete ultrapassa linhas da função jurisdicional, ao exercer interpretação de um caso desconsiderando-se a função legislativa, administrativa e de governo aponta-se para a problemática de atingir o cerne do princípio da separação de poderes com o

<sup>427</sup> Sobre os diversos métodos de interpretação constitucional ver: DANTAS, David Diniz. *Interpretação constitucional no pós-positivismo: teoria e casos práticos*. São Paulo: Editora WVC, 2004. Trata-se de tese de doutorado, transformada em livro, sob a orientação de Ferreira Filho. Destaca-se o estado da arte das correntes interpretativas inclusive o método hermenêutico clássico utilizado na análise de Ramos. p.235-238. Ainda na apresentação Ferreira Filho manifesta a preocupação sobre certos tipos de interpretação “...visarem fazer a lei dizer o contrário do que ela diz...”*Ibidem*, p.13. Quando Ramos analisa a jurisprudência acima transcrita e quanto a ela indica não se tratar de ativismo judicial o faz fundamentando de que foi realizado o método clássico de interpretação, portanto dentro dos limites da constitucionalidade.

<sup>428</sup> RAMOS, Elival da Silva. As uniões estáveis homoafetivas à luz da jurisprudência do STF. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; LEAL, Roger Stiefelmann (Orgs.) *A nova Constituição de 1988?* São Paulo (SP): Ed. Dia a Dia Forense, 2021.p.765.

<sup>429</sup> *Ibidem*, p.771.

<sup>430</sup> *Ibidem*, p.772.



Como se pode depreender da observação de Beethan, as variáveis de estudos quanto ao impacto da qualidade da democracia devem ocorrer segundo essa Escola não somente com relação a mensuração de dados quantitativos, mas também considerando-se os elementos qualitativos. A decisão em análise além de marco histórico para o Brasil, impactando qualitativamente a liberdade, dimensão da qualidade democrática. Esta é uma decisão que alçou para a Suprema Corte Brasileira a condição de prolatadora de uma decisão considerada patrimônio imaterial da Humanidade<sup>435</sup>, tornando-se o Brasil o primeiro País a reconhecer a união estável homoafetiva<sup>436</sup>.

Mas, além do princípio da dignidade humana, que vetorizou a decisão, apontando para a liberdade no cerne da autonomia da vontade, também o fez quanto ao princípio da igualdade disposto no artigo 5º da Constituição Federal.

E essa situação se configurou a partir do argumento de que haveria a possibilidade de equiparar a união homoafetiva estável ao conceito e definição de família. A “formatação plural e heterogênea dos núcleos familiares<sup>437</sup>” levou ao raciocínio da interpretação sistemática no sentido de que não haveria lógica negar aos casais homoafetivos a proteção advinda do artigo 226, parágrafo 3º, considerando-se tão somente a eventual interpretação literal e gramatical do dispositivo.

Para Ramos, “a argumentação centrada na teleologia constitucional, de modo fluído e

---

the incidence of abuses; the qualitative analysis of key cases; public opinion surveys for subjective assessments of access to justice and rights protection; and quantitative data on media ownership as well as content analysis for pluralism of viewpoints. In some areas it is possible to find quantitative indicators that are symptomatic of serious problems: for example, in the justice field, the average length of time taken to bring cases to court, the proportion of prison inmates on remand, or the ratio between the actual prison population and the official prison capacity. These are all significant indicators of the state of the justice system. But even in such cases it is important to complement quantitative indicators with qualitative analysis, because it is a common misconception that the quality of democracy can be assessed simply by a checklist of quantitative indicators”.

<sup>435</sup> BARROSO, Luís Roberto. *sem data venia*. São Paulo: Ed. História Real, 2020. p.171 e 268. A Unesco certificou a decisão do Supremo Tribunal Federal que equiparou a união estável entre pessoas do mesmo sexo à união estável entre casais heterossexuais como patrimônio documental da humanidade. “O reconhecimento da união estável homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal e a garantia dos direitos fundamentais aos homossexuais.” Os acórdãos foram inscritos no Registro Nacional do Brasil do Programa Memória do Mundo da Unesco (MoW-Unesco). Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=398450>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

<sup>436</sup> *Ibidem* p.171-172. Barroso aponta para esta decisão apresentando o antagonismo *avanço civilizatório—visão intolerante* que paira sobre esta temática referente ao reconhecimento da situação de união homoafetiva e relaciona três exemplos marcantes quanto ao fator do preconceito e estigmas que circundam a questão: a um o caso das Ordenações Manuelinas cujas sanções penais previstas para os homossexuais seria a condenação penal e aos filhos destes a pena de morte na fogueira e confisco de bens (1521); a dois o emblemático exemplo de Oscar Wilde, cujo poema de sua autoria foi utilizado contra si resultando em uma condenação judicial (1892) por ser homossexual (o poema de nome Dois Amores—“O amor que não ousa dizer seu nome”); e a três o caso do soldado americano (anos 70) expulso do exército apesar de seus feitos quanto a guerra do Vietnã pronunciando-se com a seguinte frase: “Por matar dois homens, recebi uma medalha. Por amar outro, fui expulso das forças armadas”.

<sup>437</sup> RAMOS, Elival da Silva. As uniões estáveis homoafetivas à luz da jurisprudência do STF. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; LEAL, Roger Stiefelmann (Orgs.) *A nova Constituição de 1988?* São Paulo (SP): Ed. Dia a Dia Forense, 2021. p.766.

espontâneo, passa a conviver com o elemento lógico-sistemático<sup>438</sup>” assumindo uma “diretriz exegética...metodológica e tecnicamente consistente<sup>439</sup>”.

Ainda sobre a questão da utilização do princípio da igualdade e sua concretização nessa decisão, deve-se acoplar a ideia de Rueschemeyer quando trata sobre a dimensão da igualdade política, no âmbito da Escola de Qualidade Democrática.

Isso porque explicita este Autor que apesar da dimensão que ora analisou tratar-se da igualdade política, essa não consegue ser atingida se as demais variáveis da dimensão não estiverem bem estruturadas.

Exemplificou, inclusive com a questão da hegemonia cultural e sua relação direta com o problema da desigualdade esclarecendo que

seus efeitos permanecem em grande parte invisíveis para aqueles cujas visões, valores e preferências ela molda, e são dados como certos por aqueles cujos interesses materiais e imateriais encontram expressão sob o *status quo* hegemônico<sup>440</sup>.

Depreende-se que quando do reconhecimento das uniões homoafetivos a Jurisprudência em destaque colabora para a mudança de costumes no Brasil referente a parcela de minorias no território. Saliente-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou uma resolução (175/2013) dispoendo em seu artigo 1º *in verbis*:

É vedada às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo<sup>441</sup>.

Esta resolução entrou em vigor devido as negativas de muitos cartórios em celebrar o casamento homoafetivo o que ocasionou a necessidade de uma regulamentação quanto ao tema, com a previsão da conversão da união estável em casamento civil.

Note-se que até o presente momento não há legislação aprovada, advinda do Parlamento, a tratar sobre o tema. A omissão do Legislativo neste caso bloqueia direitos fundamentais, especialmente a dignidade humana em suas vertentes de liberdade e igualdade.

Os agrupamentos religiosos de parlamentares no Congresso não possuem interesse nesta pauta uma vez que colide, muitas vezes com seus próprios valores advindos de suas crenças. A manutenção do *status quo* é fator de vontade desses representantes.

E neste ponto discordamos, por exemplo, de Chefetz ao defender, conforme disposto no

---

<sup>438</sup> RAMOS, Elival da Silva. As uniões estáveis homoafetivas à luz da jurisprudência do STF. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; LEAL, Roger Stiefelmann (Orgs.) *A nova Constituição de 1988?* São Paulo (SP): Ed. Dia a Dia Forense, 2021. p.766.

<sup>439</sup> *Ibidem*, p.767.

<sup>440</sup> *Ibidem*, p.767.

<sup>441</sup> Resolução 175/2013, Conselho Nacional de Justiça. Disponível em < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>>. Acesso em 11.Nov.2022.

Capítulo 2 que um bloqueio gerado por uma omissão legislativa, não possa ser considerado fenômeno, porque não houve uma ação, mas inação. Conforme se verifica neste caso, a inação quanto aos direitos da comunidade LGBTI+ não apenas considerando-se processos de intolerância e preconceitos sofridos diretamente, perpetuaria males maiores no contexto social comprometendo o Estado de Direito, as liberdades e a igualdade. A inação legislativa em determinadas injunções pode significar verdadeira omissão de socorro aos necessitados de proteção legal.

Como havia certeza de que o Congresso não aprovaria a união de pessoas do mesmo sexo, essa posição aparentemente neutra significava, na verdade, adesão à impossibilidade de legitimação jurídica das uniões homoafetivas.<sup>442</sup>

Observe-se ainda que até a presente data não há legislação formalizada sobre o tema no Congresso Nacional. Formalmente em andamento, mas em inércia substancial encontra-se o Projeto de Lei 580/2007<sup>443</sup> junto à Câmara dos Deputados tratando sobre a questão em debate e ainda um Projeto de Lei junto ao Senado (PLS 612/2011) de autoria da então Senadora Marta Suplicy que se encontra arquivado<sup>444</sup>.

Além disso, a dimensão basilar da Escola de Qualidade Democrática – o Estado de Direito também vai se fortalecendo. Esta casuística objetiva também mostrar a questão da interdependência existente entre as dimensões que se conjugam e resultam no impacto da melhoria da qualidade democrática. Estado de Direito mais fortalecido impactam as demais dimensões da liberdade e da igualdade política conforme relações já demonstradas.

Por fim, o caso em estudo não se configurou em ativismo judicial. Nesse contexto, cumprindo os requisitos expostos por Ferreira Filho no sentido de uma decisão “desbloqueadora” de Direitos Fundamentais e que por sua vez, a partir das dimensões da Escola de Qualidade Democrática impactam variáveis de mensuração das dimensões do Estado de Direito, igualdade política e liberdades.

A seguir será apresentada uma casuística, igualmente judicializada, em razão da omissão regulatória do Legislativo.

---

<sup>442</sup> BARROSO, Luís Roberto. *sem data venia*. São Paulo: Ed. História Real, 2020. p.1710.

<sup>443</sup> Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346155>>. Acesso em 11 Nov. 2022.

<sup>444</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102589>. Acesso 11.Nov.2022.

### 4.3 Bloqueio Institucional Promovido a Partir do Judiciário: uma situação paradoxal

A seguir será analisada outra casuística, também envolvendo a comunidade LGBT. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, de relatoria do Ministro Celso de Mello, e do Mandado de Injunção (MI) 4733, relatado pelo Ministro Edson Fachin, que considerou inconstitucional a omissão do Congresso Nacional por não editar leis que criminalize atos de homofobia e transfobia, votando, em sua maioria, pelo enquadramento da conduta em tipo penal definido na Lei do Racismo (Lei 7.716/1989).

A seguir transcreve-se a decisão para o objetivo de melhor esclarecimento quanto aos argumentos relacionados ao tema:

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Por maioria e nessa extensão, julgou-a procedente, com eficácia geral e efeito vinculante, para: a) reconhecer o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada a cumprir o mandado de incriminação a que se referem os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição, para efeito de proteção penal aos integrantes do grupo LGBT; b) declarar, em consequência, **a existência de omissão normativa inconstitucional** do Poder Legislativo da União; c) cientificar o Congresso Nacional, para os fins e efeitos a que se refere o art. 103, § 2º, da Constituição c/c o art. 12-H, *caput*, da Lei nº 9.868/99; d) dar interpretação conforme à Constituição, em face dos mandados constitucionais de incriminação inscritos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Carta Política, para enquadrar a homofobia e a transfobia, qualquer que seja a forma de sua manifestação, nos diversos tipos penais definidos na Lei nº 7.716/89, **até que sobrevenha legislação autônoma, editada pelo Congresso Nacional**, seja por considerar-se, nos termos deste voto, que as práticas homotransfóbicas qualificam-se como espécies do gênero racismo, na dimensão de racismo social consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento plenário do HC 82.424/RS (caso Ellwanger), na medida em que tais condutas importam em atos de segregação que inferiorizam membros integrantes do grupo LGBT, em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero, seja, ainda, porque tais comportamentos de homotransfobia ajustam-se ao conceito de atos de discriminação e de ofensa a direitos e liberdades fundamentais daqueles que compõem o grupo vulnerável em questão; e e) declarar que os efeitos da interpretação conforme a que se refere a alínea “d” somente se aplicarão a partir da data em que se concluir o presente julgamento, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli (Presidente), que julgavam parcialmente procedente a ação, e o Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente. Em seguida, por maioria, fixou-se a seguinte tese: 1. Até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar os mandados de criminalização definidos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição da República, as condutas homofóbicas e transfóbicas, reais ou supostas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por traduzirem expressões de racismo, compreendido este em sua dimensão social, ajustam-se, por identidade de razão e mediante adequação típica, aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei nº 7.716, de 08/01/1989, constituindo, também, na hipótese de homicídio doloso, circunstância que o qualifica, por configurar motivo torpe (Código Penal, art. 121, § 2º, I, “in fine”); 2. A repressão penal à prática da homotransfobia não alcança nem restringe ou limita o exercício da liberdade religiosa, qualquer que seja a denominação confessional professada, a cujos fiéis e ministros (sacerdotes, pastores, rabinos, mulás ou clérigos muçulmanos e líderes ou celebrantes das religiões afro-brasileiras, entre outros) é assegurado o

direito de pregar e de divulgar, livremente, pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, o seu pensamento e de externar suas convicções de acordo com o que se contiver em seus livros e códigos sagrados, bem assim o de ensinar segundo sua orientação doutrinária e/ou teológica, podendo buscar e conquistar prosélitos e praticar os atos de culto e respectiva liturgia, independentemente do espaço, público ou privado, de sua atuação individual ou coletiva, desde que tais manifestações não configurem discurso de ódio, assim entendidas aquelas exteriorizações que incitem a discriminação, a hostilidade ou a violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero; 3. O conceito de racismo, compreendido em sua dimensão social, projeta-se para além de aspectos estritamente biológicos ou fenotípicos, pois resulta, enquanto manifestação de poder, de uma construção de índole histórico-cultural motivada pelo objetivo de justificar a desigualdade e destinada ao controle ideológico, à dominação política, à subjugação social e à negação da alteridade, da dignidade e da humanidade daqueles que, por integrarem grupo vulnerável (LGBTI+) e por não pertencerem ao estamento que detém posição de hegemonia em uma dada estrutura social, são considerados estranhos e diferentes, degradados à condição de marginais do ordenamento jurídico, expostos, em consequência de odiosa inferiorização e de perversa estigmatização, a uma injusta e lesiva situação de exclusão do sistema geral de proteção do direito, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não subscreveu a tese proposta. Não participaram, justificadamente, da fixação da tese, os Ministros Roberto Barroso e Alexandre de Moraes. Plenário, 13.06.2019.<sup>445</sup>

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. DEVER DO ESTADO DE CRIMINALIZAR AS CONDUTAS ATENTATÓRIAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. HOMOTRANSFOBIA. DISCRIMINAÇÃO INCONSTITUCIONAL. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO JULGADO PROCEDENTE. 1. É atentatório ao Estado Democrático de Direito qualquer tipo de discriminação, inclusive a que se fundamenta na orientação sexual das pessoas ou em sua identidade de gênero. 2. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero e a orientação sexual. 3. À luz dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil é parte, dessume-se da leitura do texto da Carta de 1988 **um mandado constitucional de criminalização no que pertine a toda e qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais**. 4. **A omissão legislativa em tipificar a discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero ofende um sentido mínimo de justiça** ao sinalizar que o sofrimento e a violência dirigida a pessoa gay, lésbica, bissexual, transgênera ou intersex é tolerada, como se uma pessoa não fosse digna de viver em igualdade. A Constituição não autoriza tolerar o sofrimento que a discriminação impõe. 5. A discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero, tal como qualquer forma de discriminação, é nefasta, porque retira das pessoas a justa expectativa de que tenham igual valor. 6. Mandado de injunção julgado procedente, para (i) **reconhecer a mora inconstitucional do Congresso Nacional e;** (ii) **aplicar, até que o Congresso Nacional venha a legislar a respeito, a Lei 7.716/89 a fim de estender a tipificação prevista para os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional à discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero.**<sup>446</sup>

Nas decisões transcritas observa-se que o STF equiparou a intolerância e violência em face de indivíduos da comunidade LGBT ao crime de racismo, determinando a aplicação da lei

<sup>445</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2011). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132. Relator: Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 05 maio 2011. DJe-198. DIVULG 13-10-2011. PUBLIC 14-10-2011,

<sup>446</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2011). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277. Relator: Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 05 maio 2011. DJe-198. DIVULG 13-10-2011. PUBLIC 14-10-2011

que tipifica este tipo de crime, a esta situação até que o momento em que o Congresso tome a medida de elaborar lei tratando sobre o tema. Utilizou-se de raciocínio de analogia em matéria penal para enquadrar uma situação que afronta a dignidade dos membros desta comunidade.

Nas palavras de Ferreira Filho:

Claramente, o Supremo Tribunal Federal neste caso legisla. Ele estende a tipificação de um crime a outra situação. Isto não tem outro nome senão legislar. Ora, é fundamento (sagrado) do direito penal que inexistente crime sem que a lei o preveja. É o princípio “nullum crimen sine lege”, que consagra o artigo 1º do Código Penal: “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”.<sup>447</sup>

Pondera ainda o Mestre sobre a importância da reserva de lei conforme disposto nos artigos 59, inciso III, art. 61 e seguintes da Constituição Federal recordando que até mesmo as medidas provisórias não podem estabelecê-la na conformidade do artigo 62, parágrafo 1º tratando a decisão de “gravíssimo atentado contra a Constituição” considerando-se não apenas a tipificação por analogia mas também a determinação dada pelo Judiciário de que o Legislativo, efetivamente legisle. Ferreira Filho considera que “rompe-se com isto a independência do Poder Legislativo, que é inerente a separação dos poderes, cláusula pétrea da Constituição<sup>448</sup>”.

Esta casuística aponta para uma situação em que Ferreira Filho descreveria na condição de um bloqueio realizado pelo Poder Judiciário com relação ao Legislativo na ordem do que denominou de “aberração jurídica”. Esta colocação se explicita em razão do fato de que membros do Judiciário não foram eleitos pelo povo e portanto não possuem representatividade para formularem leis ao País.

Mas, promove reflexão a situação. Novamente o analista se depara com o problema da interpretação realizada. Ao que tudo indica, a interpretação criativa precisa estar delimitada por certos pontos essenciais, mas os fatos estão sendo escritos pelo histórico das ocorrências, neste caso, especialmente os julgamentos realizados pelo STF.

E os fatos demonstram que as interpretações realizadas por esta Corte, que necessitam balizar, sopesar, cotejar e interpretar princípios amplos e genéricos (considerando-se a amplitude semântica das Constituições) inovam em técnicas interpretativas<sup>449</sup> levando-a para

<sup>447</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Ressureição da Democracia*. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p.164.

<sup>448</sup> *Ibidem*, p.165.

<sup>449</sup> As técnicas interpretativas referidas podem ser encontradas nas obras que promovem análises sobre a distinção entre princípios e regras: ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012; DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010; FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010; DANTAS, David Diniz. **Interpretação Constitucional no pós-positivismo: teoria e casos práticos**. São Paulo: Madras, 2004.

uma situação que se distancia do legislador negativo, colocando-a na condição de um legislador positivo.

Por outro lado, os aspectos humanos, com forte carga axiológica, protegidos por estes princípios amplos demandam do Estado decisões que não raro, envolvem a própria integridade física dos cidadãos e até mesmo a vida. Não é pouco<sup>450</sup>.

Retornando ao caso em análise, trazemos as ideias que permeiam a pontuação do Brasil quanto a liberdade global, uma variável importante considerada nas análises da qualidade democrática, conforme a agência *Freedom house*:

**As leis, políticas e práticas garantem tratamento igualitário de vários segmentos da população? Nota 2/4**

**Algumas populações não conseguem exercer plenamente seus direitos humanos na prática.** Muitas comunidades indígenas – que compreendem cerca de 1% da população – sofrem com a pobreza e carecem de serviços adequados de saneamento e educação. Pouco mais da metade da população se identifica como negra ou mestiça. Os afro-brasileiros sofrem com altos índices de pobreza e analfabetismo, e quase 80% dos brasileiros que vivem em extrema pobreza são negros ou mestiços. As vítimas de violência no Brasil são predominantemente jovens, negras e pobres: de acordo com um relatório do FBSP de 2021, 77% das vítimas de assassinato em 2019 eram negras. A FBSP também contabilizou 1.350 feminicídios em 2020, um aumento de 0,7% em relação a 2019. **Embora a sociedade brasileira seja amplamente tolerante, ela supostamente tem um dos mais altos níveis de violência contra pessoas LGBTQ+ do mundo.** Segundo o Grupo Gay da Bahia, uma organização de defesa LGBTQ+, 224 pessoas LGBTQ+ foram mortas em 2020 por causa da violência homofóbica, enquanto outras 13 morreram por suicídio. A organização observou que 70% das vítimas eram transexuais ou travestis. **Em 2019, apesar da intensa pressão de alguns líderes religiosos e políticos, a Suprema Corte decidiu que as pessoas LGBTQ+ são protegidas por uma lei criminal que proíbe a discriminação com base em “raça, cor, etnia, religião e nacionalidade.** As terras indígenas estão sujeitas a uma pressão crescente desde que Bolsonaro assumiu o cargo, incentivadas por sua retórica e apoio à flexibilização das leis ambientais. Os grupos indígenas foram

<sup>450</sup> YARID, Anna Trotta; VALÉRIO, Eduardo Ferreira. A rede de valorização à diversidade e seus desafios. *In*: MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente (Org). *Direito e diversidade*, volume 3, São Paulo: MPSP (Ministério Público do Estado de São Paulo), 2021. p.19 e 20. “Segundo relatório realizado pelo Grupo Gay da Bahia, foram 141 mortes de janeiro de 2019 a 15 de maio de 2019; há, em média, uma morte de LGBTQ a cada 23 horas, sendo 126 homicídios e 15 suicídios, números que podem ser ainda maiores por conta da subnotificação. O Brasil também está entre os 10 países com maior índice de suicídio, tendo a faixa etária entre 15 e 35 anos como a terceira maior causa de morte, e na faixa etária entre 15 e 44 anos, como a sexta maior causa de incapacitação. Quando se refere às tentativas de suicídio, os índices podem chegar a 10 vezes mais que os dados de óbitos, sendo que diversos estudos mostram que o público LGBTQ tem um risco maior de cometer suicídio. Ainda sobre as violências que atingem as pessoas LGBTQI+, pesquisa realizada pela Fundação Brasileira Perseu Abramo, sobre a homofobia nas escolas brasileiras, aponta que 87% da comunidade escolar tem algum grau de homofobia. E 35% dos pais não gostariam que seus filhos estudassem com um homossexual. Levantamento realizado em 2017 pela Gênero e Número, a parti de dados obtidos no Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinan, parte do Ministério da Saúde, via Lei de Acesso à Informação), apurou que, em média, seis lésbicas foram estupro por dia, em um total de 2.379 casos registrados. Assim como nos outros tipos de violência, as mulheres negras são a maioria das vítimas de estupro contra lésbicas, representando 58% das vítimas. Donde se constata que a vivência lésbica e negra é ainda mais inferiorizada por esse agressor que comete a violência, já que corpos negros são hipersexualizados e vistos como um corpo de servidão na nossa sociedade herdeira da escravidão e do patriarcado. Ao mesmo tempo, o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, divulgado em 2021, destaca que os cadáveres de pessoas LGBTQB demonstram indícios de tortura, genitais mutilados, esquartejamento, evidenciando altos níveis de selvageria e crueldade”.

severamente afetados pela pandemia do COVID-19, e os legisladores foram forçados a anular o veto de várias disposições de um pacote de ajuda destinado a apoiar os povos indígenas.

Conforme pode-se depreender da análise realizada a partir da *Freedom House* a nota do Brasil para o quesito de igualdade é mediano se considerarmos a existência de leis que protegem a diversidade. A omissão legislativa, especialmente no que tange aos direitos fundamentais deste grupo, impacta a qualidade democrática do País quando se verificam que algumas variáveis da dimensão da igualdade não estão presentes. Foi exposto no item que tratou sobre as dimensões da qualidade democrática que embora a igualdade estudada fosse a política, se o País não alcançasse a igualdade nos demais setores da vida aquela estaria até certo ponto subvertida.

Mas, considerando a análise constante da “Escola da Qualidade Democrática”, a questão da igualdade como dimensão da qualidade democrática procura também demonstrar em seus argumentos que a enumeração, investigação e garantia dos direitos dos cidadãos não é por si só suficiente para avaliar a qualidade da democracia de um País.

Isso porque, ainda que as jurisdições pertinentes aos direitos humanos mostrem um desequilíbrio entre os direitos relativos aos cidadãos, dispostos nas legislações vigentes, frente aos deveres Estado, o fato relevante para o qual se chama a atenção é o de que essa conformação jurídica somente será eficaz

“...na proteção de direitos na medida em que os próprios cidadãos estejam preparados para reconhecer os direitos dos outros<sup>451</sup>. Portanto uma questão fundamental para a qualidade democrática é o caráter do próprio corpo cidadão – uma qualidade que é diferente, mas ligada à qualidade das instituições políticas<sup>452</sup>.

Salienta em adição que os critérios a balizarem esta qualidade apesar de complexos correspondem a uma responsabilidade fundamental aos pesquisadores da Ciência Política que estudam a temática porque seria utópico pensar que os vícios institucionais passem por uma correção sem que um conjunto robusto dos cidadãos assim o exija.<sup>453</sup> Para estes, algum tipo de mudança de mentalidade precisa ter ocorrido.

As pautas no Legislativo quanto a comunidade LGBT é um exemplo que por fim resultou em uma decisão sob o ponto de vista da cláusula pétrea da separação de poderes de constitucionalidade duvidosa e que portanto, formalmente implica o princípio democrático,

---

<sup>451</sup> YARID, Anna Trotta; VALÉRIO, Eduardo Ferreira. A rede de valorização à diversidade e seus desafios. In: MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente (Org). *Direito e diversidade*, volume 3, São Paulo: MPSP (Ministério Público do Estado de São Paulo), 2021. p.19 e 20.

<sup>452</sup> *Ibidem*, p.19 e 20.

<sup>453</sup> *Ibidem*, p.19 e 20.

sendo possível afirmar que se trata de um bloqueio a uma situação, cujo *status quo* não se pretendia modificada pelos Parlamentares, mas que a oposição, serve de parâmetro para aumentar os direitos fundamentais da comunidade LGBT, um ponto de partida para a mudança de costumes no Brasil, especialmente quanto a educação voltada para a diversidade e que se posta em prática amplia a igualdade, qualificando a democracia.

## CONCLUSÃO

O exame do fenômeno “**Bloqueio Institucional do Sistema Político**” associando-o com as premissas da “**Escola da Qualidade Democrática**” capturou, além da fórmula jurídica da democracia institucionalizada sob as premissas seguras do constitucionalismo e da lei, algumas casuísticas empíricas observadas a partir de agências que examinam a democracia sob o prisma do binômio liberdade-igualdade além do tratamento de questões jurisprudenciais correlatas.

A partir do constitucionalismo vislumbrou-se o fortalecimento do Estado de Direito e nesse contexto perfazendo-se a importante fórmula de atribuição do poder apregoada por Montesquieu com a conseqüente instituição da democracia. Esta importante ideia lega ao Direito os ensinamentos de que o poder deve conter o poder para que dele não se abuse. As Constituições liberais acolhem a ideia a tal ponto e conjuntura que o artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos dos Homens esclarece que uma Constituição que não consagrasse o princípio da separação de poderes assim não poderia ser considerada.

Em relação ao contexto referido que vai se consolidando a partir do século XVIII verificou-se que os séculos seguintes trilham caminho no eixo de se fixar, especialmente no Ocidente, fortes ondas democráticas em grande número de países. Mas, se em uma direção a democracia ia tomando o seu local de destaque no mapa mundial, em outra algumas disfuncionalidades começam a ser percebidas a exemplo dos problemas da democracia representativa.

Se o século XX é marcado pela configuração do processo democrático, o último quartel desse mesmo século e o atual século XXI é demarcado pela crise desta mesma democracia ou erosão democrática conforme relatam os analistas políticos, acoplado-se ao fenômeno do populismo marcado por uma explosão da emocionalidade patológica da coletividade de cidadãos em oposição a necessária racionalidade a permear o discernimento tão essencial, por exemplo, quanto à escolha das governanças e representantes políticos.

Pois bem, nesse ambiente agravado por crises, observa-se o crescimento dos bloqueios do sistema político, impactando ainda mais a qualidade da democracia e o desenvolvimento dos objetivos do Estado do Bem-Estar. Em que pese a existência de vários tipos de bloqueios, neste trabalho optamos por escolher o bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo, mas não antes, a partir das várias definições encontradas nas pesquisas, chegarmos ao desiderato da proposta de uma definição própria quanto ao tema principal dessa tese.

Após o exame do tema concluiu-se que o bloqueio institucional é o fenômeno de obstrução, impedimento e paralisia política, econômica, social e jurídica enfraquecedor do sistema político do Estado Democrático de Direito, promovendo impactos à qualidade democrática e conseqüentemente à sociedade em geral. A depender do sistema de governo em que aparecem serão manifestados de diferentes formas.

No sistema de governo Presidencialista o governo (Executivo) depende de maioria parlamentar (Legislativo) para a produção de leis e implantação de políticas públicas que venham a trazer os benefícios devidos aos cidadãos na conformidade das Cartas Constitucionais. Neste contexto exsurge, por exemplo, o problema do quadro multipartidário que se por um lado, ao menos em tese, abarca uma maior quantidade de representantes de diferentes cidadãos, por outro lado dificultam a formação de maiorias no Congresso, necessários para o bom andamento da governança.

Com relação ao sistema de governo Parlamentarista, naturalmente decorre um elo de conexão entre o governo e o parlamento sendo que este último já reconhece o seu líder natural, razão pela qual é muito mais difícil a ocorrência de bloqueios.

Entretanto, se houver mudança no parlamento provavelmente haverá alteração quanto ao governo. A principal problemática pertinente a este sistema de governo relaciona-se aos parlamentos que possuam quadros multipartidários com posicionamentos mais pluralizados que dificultam a formação de maiorias estáveis. Caso ocorram bloqueios, não o será por muito tempo uma vez que a tendência será a formação de um novo governo que se coadune com a situação do Parlamento. Este sistema permite, sob o ponto de vista político, uma maior efetividade do Estado do Bem-Estar.

Com relação ao sistema de governo Semipresidencialista ou misto a sua própria caracterização concede uma possibilidade de desbloqueio de maneira menos traumática se comparada ao sistema Presidencialista. Isso ocorre porque sendo possível ao Presidente da República dissolver a Câmara baixa sob o amparo de certas condições legais estipuladas pode-se resolver, na conformação legal, os graves problemas de bloqueios entre Legislativo e Executivo. Entretanto para países com quadros multipartidários deve-se levar em consideração o problema da coabitação entre o Chefe de Governo e o Chefe de Estado além das resistências de maiorias discordantes do governo nos parlamentos. A vantagem seria a preservação do Chefe de Estado.

Observando-se as diversas facetas dos bloqueios frente aos sistemas de governo conclui-se que no Brasil, o sistema Presidencialista de coalizão demarca bloqueios graves a partir da omissão do Legislativo, muitas vezes decorrentes da ausência de consenso mínimo para a

aprovação das pautas legislativas ou de ausência expressa de comando na legiferação a partir da inércia do Legislativo.

Esta situação de inércia apresenta-se caracterizada quando da confecção de leis inconstitucionais que infringjam direitos; leis realizadas sob o forte impacto e pressão de de pautas partidárias eleitorais e as vezes de cunho sectário; inadequação na criação de leis que não se coadunem com as reais necessidades dos cidadãos gerando forte impacto no aspecto da democracia *responsiveness*, além do problema da própria inércia legislativa decorrente da manutenção de *status quo*.

Frente a essa situação acima delineada, delimitou-se a pesquisa referente aos bloqueios para a situação de omissão regulatória do Legislativo verificando-se que nas arenas legislativas, por exemplo dos Estados Unidos da América e especialmente do território nacional, faz parte dos regimentos internos marcos regulatórios que são utilizados para retardar, paralisar e obstruir por tempo determinado ou até mesmo bloquear em definitivo propostas de lei.

Verificou-se em adição que propostas legislativas ao serem refutadas são realizadas no âmbito dos procedimentos legais internos do Legislativo com o objetivo de manter o *status quo*. Nestas situações os bloqueios eventualmente realizados, apesar de disfuncionais não são ilegais e em razão desse fato encontrou-se o argumento de que os bloqueios não poderiam ser considerados um fenômeno para fins de exame, argumento sobre o qual, não podemos concordar.

Ainda que o bloqueio via omissão regulatória do Legislativo ocorra na conformidade procedimental esperada, utilizando-se obstruções, pedidos de vista, pedidos de retirada entre outras condições regimentais com fins protelatórios, há casos em que a manutenção do *status quo*, por exemplo, impacta a efetividade dos direitos fundamentais dispostos na Constituição.

Quando o bloqueio está configurado nessa situação pode ocorrer a busca do poder Judiciário, dando-se início as judicializações por omissão constitucional ou mesmo por outras causas. E o resultado natural dessa constatação volta-se para uma forte judicialização da política que a depender da situação pode ensejar certos posicionamentos políticos das Cortes Constitucionais (no caso do Brasil mais diretamente relacionado ao STF) que irão desbloquear ou até mesmo bloquear a depender do caso ser caracterizado ou não como ativismo judicial.

Se as decisões são tomadas nos parâmetros das competências constitucionais serão remédios desbloqueadores para os bloqueios referentes às omissões do Legislativo. Entretanto, se as decisões tomarem o rumo de legislarem, ocupando o espaço do legislador omissor, as controvérsias doutrinárias são amplas se considerarmos o princípio da separação de poderes e da legalidade.

Esta tese pautou-se no constitucionalismo clássico e na observância estrita do princípio da separação de poderes, mesmo porque elaborada em sua centralidade sob o prisma das ideias de Ferreira Filho e, portanto, difícil seria não apontarmos que uma decisão onde os magistrados Ministros legislam não seja até certo ponto bloqueadora do Legislativo (ainda que este esteja em omissão).

Entretanto, a pesquisa além de expandir o estudo sobre o tema principal também foi amparada pela aproximação da teoria da “Escola da Qualidade Democrática”, o que nos permitiu trazer até aqui o Direito Constitucional clássico com o “toque da realidade” que está escola nos proporciona, quanto ao tema democrático. E referida aproximação demonstrou, ainda que uma determinada decisão tenha sido tomada, com base em premissas contrárias ao princípio da separação de poderes, o fez de tal forma a melhorar, substancialmente, uma condição de desigualdade apontada pelas agências pesquisadoras da democracia.

A teoria da qualidade democrática utiliza premissas iniciais mínimas da democracia a exemplo de eleições livres e competitivas, sufrágio universal, multipartidarismo e fontes alternativas de informação acoplados a liberdade política e também civil todas lastreando a participação e competição no jogo democrático que também aparecem na condição de dimensões da qualidade democrática.

Entendemos que a participação e a competição ao serem catalogadas na condição de dimensões da qualidade democrática são também pressupostos essenciais sem os quais não haveria sentido em falar das demais dimensões da liberdade, igualdade, *accountability* vertical e horizontal e *responsiveness*. Todas as dimensões apresentadas são interdependentes para a melhor aferição da qualidade democrática.

O bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo enfraquece a democracia *responsiveness* pois a partir da constatação da inércia e de manobras paralisantes atrasa, impede e obstrui a consecução dos benefícios governamentais colocando em risco a *accountability*. Nos casos em que ocorre a judicialização, a exemplo da situação do reconhecimento da união homoafetiva examinada, exarada no âmbito de condição interpretativa possível e legal, vislumbrou-se uma situação de desbloqueio de direito fundamental, encontrando respaldo junto a contribuição que Lorencini propõe em tese examinada nesse trabalho, no sentido do Judiciário também consubstanciar sua participação no âmbito do paradigma da democracia *responsiveness*, que ao nosso entendimento é a dimensão que para se manifestar necessita fortemente da existência de todas as dimensões da “Escola da Qualidade Democrática”.

A considerar os procedimentos que envolvem uma democracia permeada pela *responsiveness* verificou-se aspectos essenciais a delimitar sua existência. As preferências

políticas precisam estar garantidas aos seus cidadãos a partir de eleições justas e limpas lembrando-se que na hipótese de um governo ser eleito por meio de coalizões, eventuais rupturas entre seus membros podem ocasionar a perda de confiança dos eleitores cidadãos.

Além disso, a *responsiveness*, que venha a conformar uma democracia que tenha alta qualidade deve apresentar em suas formas possibilidades legais de retirada de representantes que não estejam alinhados aos interesses de seus eleitores, porque pressupõe a participação de governantes dotados de alto grau de responsabilidade, engajamento e comprometimento com a diversidade da cidadania.

Percebe-se que a erosão democrática aparece quando os cidadãos estão insatisfeitos e essa condição atrela-se a ausência de maior conexão entre representantes, representados e governança. Para a melhoria da qualidade democrática representativa é essencial o incremento da *responsiveness* analisando-se a vontade substancial do cidadão e não apenas os objetivos pretendidos a curto prazo ante promessas de eleições. A teoria da qualidade democrática aprofunda esse quesito considerando em adição o terceiro elemento envolvido que é o partido político levando-se em consideração possíveis disfuncionalidades.

Além disso, após a realização de eleições há que ocorrer o vínculo entre resultados eleitorais e formuladores de políticas públicas engajados aos anseios da maioria vencedora. E em sequência, essencial que se perfaça a interação entre os governantes e representantes a partir de políticas públicas que efetivamente tenham sido aprovadas. E este quesito apresenta suas dificuldades uma vez que há ausência de parâmetros objetivos para se definir o que seja, efetivamente, a preferência do cidadão.

Estes elos que conectam o sistema da democracia *responsiveness* se impactados por algum tipo de bloqueio institucional do sistema político estarão de alguma forma implicados, a depender do bloqueio estudado. O bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo atinge diretamente o segundo elo da sistemática da *responsiveness*, qual seja o vínculo entre os eleitos e a formulação das políticas públicas. Se bloqueado o sistema, sequer chegou-se a formular qualquer política pública que possa passar por análise do cidadão.

E por ora devemos fazer uma última nota. A melhoria do sistema político carece de propostas constitucionais. E estas foram encontradas em Ferreira Filho e, portanto, não emergiram da aproximação entre as ideias dos bloqueios e a qualidade democrática, objetivos da presente tese.

Por fim a apontaremos também em sede de conclusão. A proposta de alteração do sistema Presidencialista para Semipresidencialista foi descrita neste trabalho apresentando-se

na condição de uma possível tentativa constitucional que poderia vir a colaborar ao desbloqueio da governança. Conforme se verificou, a paralisia impacta a qualidade da democracia.

Não se espera com referida medida, caso acolhida a proposta junto ao Legislativo, uma ausência de crises, mas uma sistemática que possa ser efetiva quanto a solução dessa problemática. Com o foco vertido para essa ideia, Ferreira Filho defende começar por este ponto a melhoria quanto ao sistema político do Brasil.

E com relação a essa proposta observou-se ser possível a partir do que se analisou a evitação, em síntese de algumas ocorrências: a-) a concentração de excessivo poder em uma única pessoa levando a um quadro de abuso de autoridade (devido a separação de funções entre Chefe de Estado e Chefe de Governo); b-) a não necessidade de composições duvidosas que poderiam levar os governantes e os parlamentares à processos ilícitos (devido a um ajuste consensual mais eficiente entre os poderes Legislativo e Executivo) ; c-) a acalmia quanto a ânsia de poder dos partidos (devido ao incremento de maior responsabilidade que seria esperada dos partidos uma vez que passariam também a ser parte mais ativa de uma boa ou má governança).

Mas a essa proposta, se adotada, convergeria a necessidade de uma regeneração quanto a situação partidária levando-se em consideração a problemática de representatividade em nosso parlamento.

E para isso, na condição de uma espécie de posfácio desta tese e também sendo fiel as ideias de Ferreira Filho, este apontou para a necessidade de uma reforma política de forma a promover ajustes aos sistemas eleitorais. E nesse sentido sinaliza ao modelo do sistema eleitoral alemão a contemplar um sistema proporcional personalizado (combinando sistemas majoritários e proporcionais), adotado em dias atuais naquele país e considerado um modelo de referência devido ao alto grau de proporcionalidade, um sistema mais plural e menos homogêneo.

Por fim, constatou-se que os bloqueios institucionais impactam a qualidade da democracia, mas espera-se que as esperanças prossigam firmes quanto ao tema democrático, no sentido de fazê-lo cada vez mais *responsiveness* aos cidadãos. Em especial, o bloqueio institucional via omissão regulatória do Legislativo, quebra a sistemática da *responsiveness* implicando o delicado elo de conexão entre as dimensões da “Escola de Qualidade Democrática”, conforme restou demonstrado ao longo do percurso desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ACHEN, Christopher H. & BARTELS, Larry M. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*, Princeton: Princeton University Press, 2016.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALLAND, Denis & RIALS, Stéphane. *Dicionário de Cultura Jurídica*. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2012.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Constitucionalismo e Conceito de Constituição. In: *RDP, Brasília*, Volume 18, n. 98, 2021.

\_\_\_\_\_. *Do positivismo jurídico à democracia em Kelsen*. Revista Jurídica Virtual, Brasília: Presidência da República, n. 5, 1999.

\_\_\_\_\_. *Sobre a organização dos poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O espírito das leis”*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 97, n. 868, 2008.

\_\_\_\_\_. A conjuntura excepcional da pandemia e seus reflexos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LEAL, Roger Stiefelmann (Org.). *O Estado Federal em tempos de pandemia*. Santo André: Ed. Dia a Dia Forense, 2022.

ARISTÓTELES. *Constituição dos Atenienses*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies*. Revista Direito e Práxis, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2017.

\_\_\_\_\_. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e mundo*. São Paulo: Ed. História Real, 2020.

BARZOTTO, Luis Fernando. “Modernidade e democracia. Os fundamentos da teoria da democracia de Hans Kelsen”. In: *Direito e Justiça: Revista da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*, v.24. n.26. 2002.

BEETHAN, David. The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation: In: *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5ª ed. Editora UNB: São Paulo, 2004

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1998.

BORJA, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. México: Fondo de Cultura Económico, 1991.

BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo. *Glossário de termos legislativos*. Brasília, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. O conceito de política pública em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *A e-democracia: o exercício da cidadania na era digital*. CEPES, 2011.

\_\_\_\_\_. *Democracia x Constitucionalismo: um navio à deriva?* Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, n.1, 2011. ISBN 2236-4544.

\_\_\_\_\_. *Democracia, eleições e fake news*. In: FABRI, Andréa; CHIARELLO, Felipe; NASCIMENTO, Eduardo (Orgs.) *Compliance and Technology Law*. Patrocínio,,MG: Composer, 2020.

\_\_\_\_\_. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. *Impeachment: Configuração e objetivos. Quem decide? Como? Quando?* São Paulo: CEPES, 2016.

\_\_\_\_\_. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

\_\_\_\_\_. *Reforma política: um mito inacabado*. Barueri: CEPES; Manole, 2017.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Eleitorais x Representação Política*. Brasília, Editora Senado, 1990.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

CHAFETZ, Josh. *The phenomenology of gridlock*. Notre Dame Law Review, v. 88, n. 5, 2013.

CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 71, 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José . *Curso de Direito Romano*. 28ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DAHL, Robert A. *A constituição norte americana é democrática?* Tradução de Vera Ribeiro.

\_\_\_\_\_. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2015.

\_\_\_\_\_. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven & London, 1966.

\_\_\_\_\_. *Who Governs? Democracy and power in an american city*. New Haven and London: Yale University Press, 1961.

DANTAS, David Diniz. *Interpretação Constitucional no pós-positivismo: teoria e casos práticos*. São Paulo: Madras, 2004.

DIAMOND, Larry & MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. The Quality of Democracy: An Overview. In: *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University v. 15, n. 4, 2004.

DIMOULIS, Dimitri. *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

DIXON, Rosalind. *Creating dialogue about socioeconomic rights: strong-form versus weak-form judicial review revisited*. *International Journal of Constitutional Law*, v. 5, 2007.

DUVERGER, Maurice. *Méthodes de la Science Politique*. Paris: P.U.F., 1959.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Alternativa Semipresidencialista*. Instituto Pimenta Bueno, 2022.

\_\_\_\_\_. A Constituição Econômica de 1988. In: *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *A democracia possível*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

\_\_\_\_\_. *A Nova Constituição de 1988?* São Paulo: Ed. Dia a Dia, 2021.

\_\_\_\_\_. *A reconstrução da democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979.

\_\_\_\_\_. *A ressurreição da democracia*. Santo André: Ed. Dia a Dia Forense, 2020.

\_\_\_\_\_. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. *O poder e seu controle*. *Revista Inf. Legisl. Brasília*, n. 84, 1984.

\_\_\_\_\_. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. 2ª ed, São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

FREITAS, Juarez & FREITAS, Thomas Bellini. *Direito e Inteligência Artificial: em defesa do humano*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2020.

\_\_\_\_\_. *A interpretação sistemática do direito*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

GERHARDT, Michael J. *Why gridlock matters*. Notre Dame Law Review, v. 88, n. 5, 2013.

GETTYSBURG Adress in HOFSTADTER, Richard. *Great issues in american history*. New York: Vintage Books, 1958.

GONTIJO, Elaine da Silva. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a relação Executivo x Legislativo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GUITIÁN, Helena García. *Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia*. Revista de Estudios Políticos. Madrid: Nueva Época, n. 111, 2001.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Texto para Discussão 1957, Brasília, 2014.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2º ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOMATA, Nicanor Barry. *Ascensão do Populismo nas Democracias Contemporâneas*. Orientadora: Monica Herman Salem Caggiano. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LORENCINI, Bruno César. *A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da democratic responsiveness*. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

McILWAIN, Charles Howard. *Constitutionalism: ancient and modern*. Indianapolis: Liberty Fund, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondant. *O Espírito das Leis*. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAIS, Carlos Blanco de & MENDES, Gilmar Ferreira. *Constituição e Crise: A Constituição no contexto das crises políticas e econômica*. IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito Constitucional. Brasília. IDP, 2017.

\_\_\_\_\_. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017.

MOSSÉ, Claude. *Dicionário de Civilização Grega*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004.

OSBORNE, Roger. *Do povo para o povo: uma nova história da democracia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

PAGÉS, Juan Luis Requejo. *De la esencia y valor de la democracia, cien años después*. Revista Española de Derecho Constitucional, n. 118, 2020.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1967.

PLATTNER, Marc. *The Quality of Democracy: A Skeptical Afterword*. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Democracia, liberdade, igualdade: os três Caminhos*. Campinas/SP: Bookseller, 2002.

POWELL JR. Bingham. *The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness*. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação*. Tese de Livre Docência (Livre docência em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Editora Liber Juris, 1989.

REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. *Princípios Políticos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Editora Liber Juris, 1989.

RIVERO, Angel; ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (Coords). *Geografía del populismo*. Madrid: Tecnos, 2017.

RODRÍGUEZ, Ricardo L. Chueca. *Sobre la irreductible dificultad De la representación política*. Revista Española de Derecho Constitucional, v. 7, n. 21, 1987.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003.

RUESCHEMEYER, Dietrich. The Quality of Democracy: Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press v. 15, n. 4, 2004.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018.

SACCONI, Luiz Antonio. *Grande Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SCHMITT, Carl. *O Guardiã da Constituição*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

SCHMITTER, Philippe. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. In: *Journal of Democracy*. Johns Hopkins University Press, v. 15, n. 4, 2004.

SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLINI, Patrícia Tuma (Orgs.) *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

STRAPAZON, Carlos Luiz; TRAMONTINA, Robison. *Direitos Fundamentais Sociais em Cortes Constitucionais: o Caso Grootboom—Tradução e Comentários*. Joaçaba, v17, n1, 2016.

TOMELIN, Giorgio. *O Estado Jurislador*. Belo Horizonte, Fórum, 2018.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto : como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ULMAN, Karla. *Democracia: experimentos no bairro Cognópolis-Foz*. Curitiba: Editora CRV, 2019.

VALLE, Vanice Lírio do. Estado de Coisas Inconstitucionais e Bloqueios Institucionais: desafios para a construção da resposta adequada. In: *Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo*, Curitiba: Juruá, 2016.

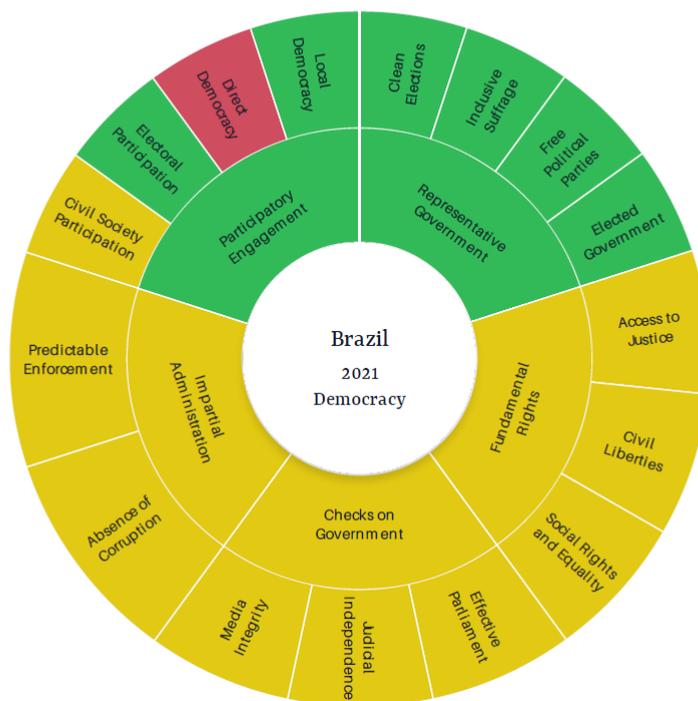
VIEIRA, Waldo. *Enciclopédia da Conscienciologia*. v. 7. 9ª ed., Foz do Iguaçu: Editares, 2018.

YARID, Anna Trotta; VALÉRIO, Eduardo Ferreira. A rede de valorização à diversidade e seus desafios. In: MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente (Org). *Direito e diversidade*, v. 3, São Paulo: MPSP, 2021.

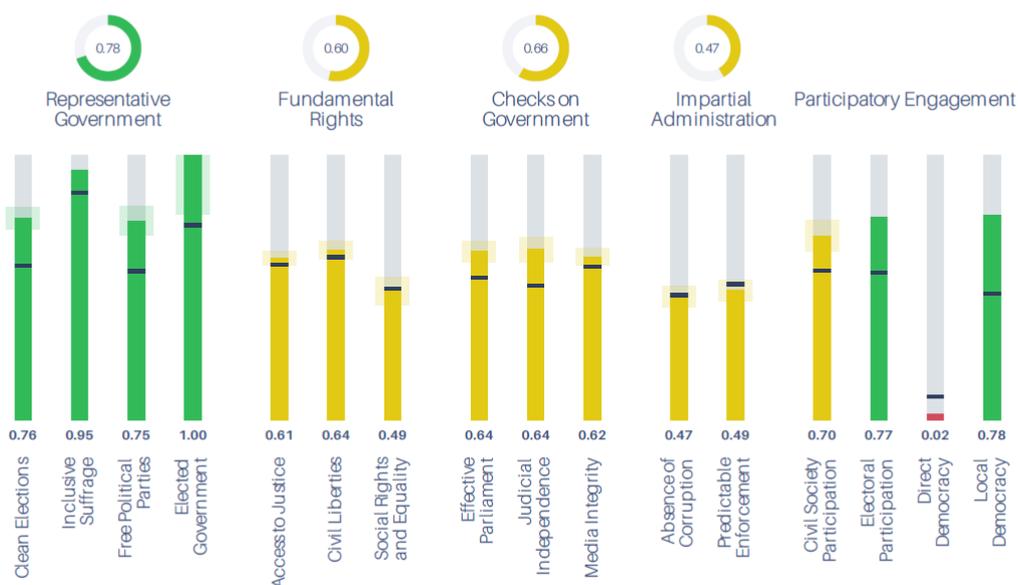
ZAGREBELSKY, Gustavo. *A Crucificação e a Democracia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

# ANEXO I

Brazil | 2021



■ 0.00 - 0.399 Low performance   ■ 0.40 - 0.70 Mid-range performance   ■ 0.701 - 1.00 High performance



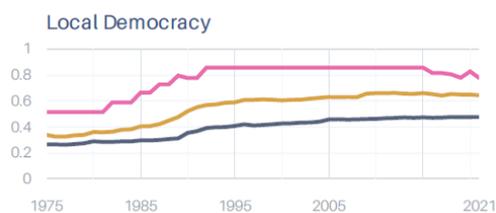
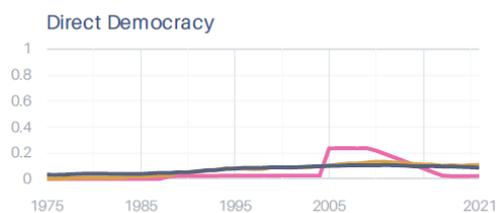
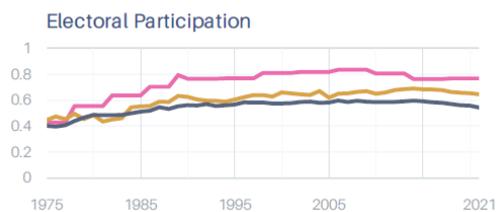
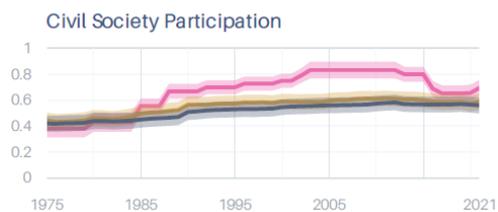
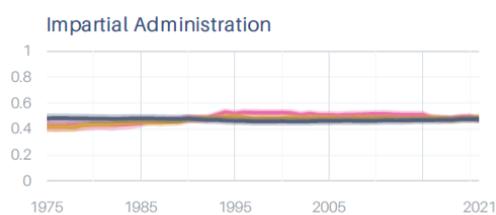
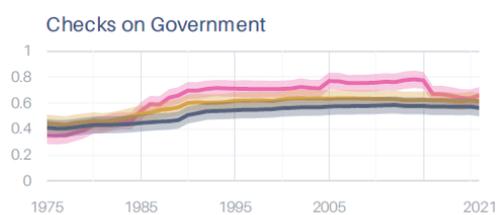
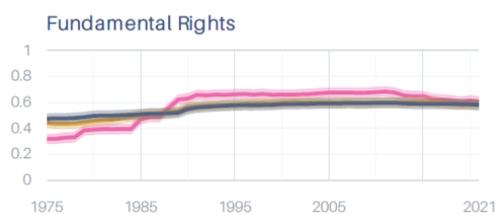
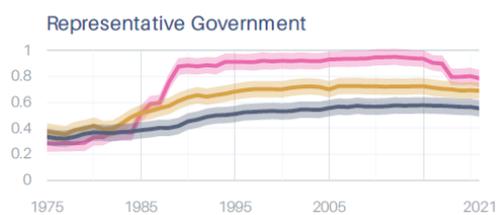
— The dark line in the chart represents the global average on this indicator

## Brazil



## Trends over time

● Brazil ● Americas ● Global



## About The Global State of Democracy Indices



The Global State of Democracy (GSoD) indices depict democratic trends at the country, regional and global levels across a broad range of different attributes of democracy in the period 1975–2021. The indices produce data for 165 countries across the globe. The indices consist of attribute and subattribute scores per country per year for the period 1975–2021. All scoring runs from 0 to 1, with 0 representing the lowest achievement in the whole sample and 1 the highest. The data underlying the indices is based on 116 indicators developed by various scholars and organizations.

Democracy is conceptualized as popular control over public decision-making and decision-makers, and equality of respect and voice between citizens in the exercise of that control. These principles have been translated into 5 main democracy attributes that cover 16 subattributes in total.

- **Attribute 1: Representative Government**  
Subattributes: Clean Elections, Inclusive Suffrage, Free Political Parties and Elected Government
- **Attribute 2: Fundamental Rights**  
Subattributes: Access to Justice, Civil Liberties and Social Rights and Equality
- **Attribute 3: Checks on Government**  
Subattributes: Effective Parliament, Judicial Independence and Media Integrity
- **Attribute 4: Impartial Administration**  
Subattributes: Absence of Corruption and Predictable Enforcement
- **Attribute 5: Participatory Engagement \***  
Subattributes: Civil Society Participation, Electoral Participation, Direct Democracy and Local Democracy

For more information about the GSoD indices visit: <https://www.idea.int/gsod-indices>

\*Only scores at the subattribute level available for Attribute 5.

Note: The GSoD indices charts show the country's scores in 2021 and trends over time across the attributes and subattributes. The shaded areas are confidence intervals (margins of error), which reflect the statistically likely range for the country-year index scores based on the employed indicators.

© 2021 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) <<http://idea.int>>

## ANEXO II



LIBERDADE NO MUNDO 2022

# Brasil

LIVRE

**73**  
/100

<u>Direitos políticos</u>	<b>31</b> /40
<u>Liberdades civis</u>	<b>42</b> /60

PONTUAÇÃO E STATUS DO ANO PASSADO

**74** /100    **Grátis**

Os status de liberdade global são calculados em uma escala ponderada. Veja a metodologia.



## Visão geral

O Brasil é uma democracia que realiza eleições competitivas e a arena política, embora polarizada, é caracterizada por um debate público vibrante. No entanto, jornalistas independentes e ativistas da sociedade civil correm o risco de assédio e ataques violentos, e o governo tem lutado para lidar com os altos índices de crimes violentos e violência desproporcional e exclusão econômica de minorias. A corrupção é endêmica nos níveis mais altos, contribuindo para a desilusão generalizada com os partidos políticos tradicionais. A discriminação social e a violência contra pessoas LGBTQ+ continuam sendo problemas sérios.

## **Principais desenvolvimentos em 2021**

- Os brasileiros continuaram fortemente afetados pelos efeitos da pandemia de COVID-19 em andamento, com o encerramento em janeiro de um programa de ajuda que piorou as condições econômicas de milhões; o suporte foi temporariamente restabelecido em abril, no entanto. Quase 425.000 mortes e mais de 14,6 milhões de casos foram relatados à Organização Mundial da Saúde (OMS) durante o ano.
- As manifestações de apoio e oposição ao presidente Jair Bolsonaro foram realizadas em todo o país no dia 7 de setembro, dia da independência do país. A maior parte da atividade foi pacífica, embora os participantes pró-Bolsonaro tenham rompido as barreiras policiais em Brasília; O próprio Bolsonaro pediu o impeachment de um ministro do Supremo Tribunal Federal enquanto se dirigia a apoiadores.
- Os legisladores da Câmara não apoiaram a proposta de Bolsonaro de substituir o sistema de votação eletrônica do país em uma votação de agosto. No dia da votação, Bolsonaro presidiu uma parada militar em Brasília, que foi amplamente ridicularizada por outros políticos.
- O governo Bolsonaro interferiu no trabalho de acadêmicos e educadores durante o ano. Em outubro, o Ministério da Economia pediu aos legisladores que restringissem os desembolsos destinados a empreendimentos científicos, enquanto os funcionários do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) acusaram o governo de tentar influenciar o conteúdo das provas escolares em novembro.

# Direitos políticos

## Um . Processo Eleitoral

**A1** 0-4 pontos

**O atual chefe de governo ou outra autoridade nacional principal foi eleito por meio de eleições livres e justas?**

**3/4**

O Brasil é uma república federativa governada por um sistema presidencialista. O presidente é eleito por voto popular para um mandato de quatro anos e pode ser reeleito para um segundo mandato consecutivo.

Na corrida de 2018, os candidatos apresentaram seus casos a eleitores desiludidos com os persistentes escândalos de corrupção de alto nível e cada vez mais preocupados com um ambiente econômico difícil e um aumento de crimes violentos. Jair Bolsonaro, então do Partido Social Liberal (PSL), de extrema-direita, venceu a eleição, obtendo 55,1% dos votos no segundo turno contra Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). A campanha de Bolsonaro foi caracterizada por um desdém pelos princípios democráticos e promessas agressivas de acabar com a corrupção e o crime violento. Uma missão de observação eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA) geralmente elogiou a administração da votação e as partes interessadas rapidamente aceitaram seu resultado. No entanto, a campanha altamente polarizada foi prejudicada pela disseminação de desinformação, teorias da conspiração, e a retórica agressiva nas redes sociais e nos serviços de mensagens online (principalmente o WhatsApp). Também houve frequentes ameaças pré-eleitorais e violência contra candidatos, apoiadores políticos, jornalistas e membros do judiciário. Embora a maioria dos incidentes relatados parecesse envolver ataques de apoiadores de Bolsonaro, seus apoiadores também foram alvos, e Bolsonaro foi esfaqueado em um comício em setembro, forçando-o a reduzir as aparições públicas um mês antes da eleição.

As eleições estaduais e municipais, que são regidas pelas mesmas regras de registro e contagem de votos das eleições nacionais, são geralmente consideradas livres e justas. As eleições municipais foram realizadas em todo o país em novembro de 2020. Os

partidos de centro e conservadores não alinhados com o presidente ganharam e os candidatos a prefeito do PT sofreram perdas, enquanto os candidatos apoiados por Bolsonaro tiveram desempenho ruim.

**A2** 0-4 pontos

**Os atuais representantes legislativos nacionais foram eleitos por meio de eleições livres e justas?**

**3/4**

As eleições legislativas são geralmente livres e justas. O Congresso Nacional bicameral é composto por um Senado de 81 membros e uma Câmara de Deputados de 513 membros. Os senadores cumprem mandatos escalonados de oito anos, com um a dois terços chegando a eleições a cada quatro anos. Os membros da Câmara dos Deputados cumprem mandatos de quatro anos.

Nas eleições de outubro de 2018, o PT perdeu cadeiras, mas permaneceu como o maior partido da Câmara, com 56 deputados. O PSL conquistou 52 assentos, contra apenas um assento anteriormente. No Senado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB, ex-PMDB), de centro-direita, manteve a liderança com um total de 12 cadeiras, enquanto o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) conquistou 9, seguido pelo Partido Social Democrata (PSD), Democratas (DEM), e PT, com 4 assentos cada. O PSL entrou na câmara após conquistar 4 cadeiras.

As eleições legislativas de 2018 foram realizadas simultaneamente com o primeiro turno das eleições presidenciais; a campanha, portanto, ocorreu no mesmo ambiente altamente polarizado, marcado por retórica agressiva e instâncias de violência política.

**A3** 0-4 pontos

**As leis e estruturas eleitorais são justas e implementadas imparcialmente pelos órgãos de gestão eleitoral relevantes?**

**4/4**

As leis eleitorais brasileiras são geralmente bem aplicadas. Um Tribunal Superior Eleitoral (TSE) julga casos relacionados a violações da lei eleitoral.

Embora os eleitores brasileiros votem eletronicamente desde 1996, o presidente Bolsonaro propôs sua substituição por um sistema de recibo de papel por meio de uma emenda constitucional. Em agosto de 2021, o TSE abriu uma investigação contra

Bolsonaro sobre suas alegações de que as eleições marcadas para 2022 poderiam ser afetadas por fraude devido ao voto eletrônico. O TSE também pediu ao Supremo Tribunal que autorize uma investigação, que um ministro do Supremo ordenou dias depois. No final daquele mês, a Câmara dos Deputados não apoiou a proposta de emenda de Bolsonaro em uma votação que não alcançou a maioria necessária de três quintos. O TSE defendeu a integridade do sistema de votação eletrônica e anunciou medidas para melhorar a transparência após a votação legislativa.

## B . Pluralismo Político e Participação

**B1** 0-4 pontos

**O povo tem o direito de se organizar em diferentes partidos políticos ou outros grupos políticos competitivos de sua escolha, e o sistema está livre de obstáculos indevidos à ascensão e queda desses partidos ou grupos concorrentes?**

**4/4**

O Brasil tem um sistema multipartidário irrestrito, marcado por uma vigorosa competição entre partidos rivais. O quadro eleitoral favorece a proliferação de partidos, muitos dos quais sediados em um único estado. Alguns partidos apresentam pouca consistência ideológica. A troca de partido é comum entre os parlamentares, fragilizando as coalizões eleitorais. O grande número de partidos significa que o poder executivo deve reunir coalizões diversas e muitas vezes ideologicamente incoerentes para aprovar a legislação. No final de 2019, Bolsonaro deixou o PSL, ingressando no Partido Liberal (PL) em novembro de 2021.

Antes das eleições de 2018, 35 partidos foram registrados, 30 dos quais conquistaram assentos na câmara baixa - o maior número de partidos desde o retorno do país à política eleitoral em 1985. No entanto, os partidos políticos operam com pouca transparência e sem governança. regras, e muitas vezes são alvos de investigações sobre o desvio de dinheiro público.

Em outubro de 2021, o PSL e o DEM anunciaram a intenção de se fundir; seu partido proposto, a União do Brasil, teria o maior número de legisladores na atual Câmara dos Deputados. A fusão requer a aprovação do TSE e não foi finalizada no final do ano.

**B2** 0-4 pontos

**Existe uma oportunidade realista para a oposição aumentar seu apoio ou ganhar poder por meio de eleições?**

**4/4**

Os partidos de oposição podem competir livremente e ganhar poder por meio de eleições nos níveis federal e subnacional. Antes das eleições de 2018, o pequeno PSL de extrema direita conseguiu atrair amplo apoio em um curto espaço de tempo. Funcionários eleitos em cargos subnacionais costumam ser atores políticos influentes, e a oposição proeminente a Bolsonaro veio desses líderes.

**B3** 0-4 pontos

**As escolhas políticas do povo estão livres do domínio de forças externas à esfera política ou de forças políticas que utilizam meios extrapolíticos?**

**3/4**

Investigações recentes sobre corrupção expuseram como poderosos interesses comerciais minam a responsabilidade democrática ao facilitar ou encorajar a corrupção entre funcionários eleitos. Grupos criminosos realizaram ataques contra candidatos políticos.

Em 2018, a vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco, política negra lésbica e defensora das minorias, foi assassinada. As investigações sobre o crime revelaram esquemas de corrupção e o crescente poder de grupos de milícias no Estado do Rio de Janeiro, entre os quais membros ativos e aposentados da polícia local. Embora dois supostos perpetradores tenham sido detidos em 2019, o mandante do crime permaneceu desconhecido.

As milícias e outras organizações criminosas – que podem exercer um controle significativo sobre as campanhas e outras atividades políticas em seus territórios – foram parcialmente responsabilizadas pelo aumento da violência com a aproximação das eleições municipais de 2020; pelo menos 25 candidatos foram mortos antes da votação em novembro.

**B4** 0-4 pontos

**Os vários segmentos da população (incluindo étnicos, raciais, religiosos, de gênero, LGBT+ e outros grupos relevantes) têm plenos direitos políticos e oportunidades eleitorais?**

**3/4**

A constituição garante direitos iguais sem preconceito, mas alguns grupos têm maior representação política do que outros. Afro-brasileiros e mulheres e seus interesses continuam sub-representados na política eleitoral e no governo. Apenas 15% de todas as cadeiras da Câmara dos Deputados eram ocupadas por mulheres em dezembro de 2020, enquanto 12,4% das cadeiras do Senado eram ocupadas por mulheres naquele mês.

Vários grupos sub-representados tiveram melhorias durante as eleições municipais de 2020: os autodenominados afro-brasileiros conquistaram aproximadamente 44% das cadeiras do conselho municipal; o número de prefeitos e vereadores indígenas aumentou quase 30%; Candidatos LGBT+ conquistaram um número recorde de cadeiras; e o número de mulheres eleitas aumentou modestamente em comparação com 2016. Os ganhos em diversidade foram auxiliados por uma decisão do TSE de que os partidos devem distribuir os fundos públicos de campanha de forma igualitária entre candidatos brancos e não brancos.

## **C . Funcionamento do Governo**

**C1** 0-4 pontos

**O chefe de governo eleito livremente e os representantes legislativos nacionais determinam as políticas do governo?**

**3/4**

A corrupção generalizada prejudica a capacidade do governo de fazer e implementar políticas sem influência indevida de interesses privados ou criminosos.

Durante a década de 2010, o funcionamento do governo foi severamente prejudicado por uma crise política que levou à destituição da então presidente Dilma Rousseff após acusações de que ela havia manipulado indevidamente o orçamento do estado. Seu mandato foi concluído pelo então vice-presidente Michel Temer, que enfrentou acusações de suborno e obstrução da justiça que a Câmara posteriormente bloqueou.

Dada a falta de uma coalizão governamental estável de Bolsonaro, os líderes do Congresso ganharam destaque político desde que ele chegou ao poder. O Congresso Nacional e os governadores estaduais ajudaram a preencher um vácuo na resposta à atual pandemia de COVID-19, com muitos governadores insistindo em restrições mais rígidas à pandemia e se opondo veementemente à gestão de Bolsonaro.

A presença de milhares de militares da ativa e aposentados no governo Bolsonaro, juntamente com a expansão das missões militares para áreas como proteção ambiental, gerou inquietação sobre a crescente influência das forças armadas na política. Em agosto de 2021, enquanto os legisladores consideravam a proposta de Bolsonaro de acabar com a votação eletrônica, Bolsonaro presidiu uma parada militar em Brasília, que foi ridicularizada por outros políticos.

**C2** 0-4 pontos

**As salvaguardas contra a corrupção oficial são fortes e eficazes?**

**2/4**

A corrupção e o suborno são endêmicos no Brasil, especialmente entre os eleitos. A partir de 2014, uma investigação conhecida como Operação Lava Jato focou em suborno, lavagem de dinheiro e fraude em licitações envolvendo a estatal Petrobras e construtoras privadas. Além de ex-executivos da Petrobras e chefes de grandes empresas de construção, suas descobertas também implicaram funcionários eleitos de todo o espectro político. Sérgio Moro, então juiz, tornou-se o rosto da repressão e, posteriormente, ingressou no novo governo Bolsonaro como ministro da Justiça.

No entanto, uma série de reportagens investigativas conhecidas como Car Wash Leaks, publicadas pelo Intercept Brasil em 2019, expôs uma relação imprópria entre o então juiz Moro e procuradores federais, na qual Moro compartilhou conselhos sobre como processar casos de corrupção de alto escalão. Um desses casos foi o do ex-presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, que foi condenado por corrupção e preso em 2018 antes de ser libertado no final de 2019, depois que o Supremo Tribunal Federal decidiu que os réus devem ser libertados enquanto os recursos estão pendentes. Um ministro do Supremo Tribunal anulou as condenações em março de 2021 por motivos processuais, decisão mantida pelo tribunal pleno em abril. O próprio Moro havia renunciado ao cargo de ministro da Justiça em 2020, depois que o presidente Bolsonaro tentou interferir na Polícia Federal,

As investigações criminais têm como alvo vários membros da família de Bolsonaro. Em novembro de 2020, um dos filhos do presidente, o senador Flávio Bolsonaro, foi acusado de desviar recursos públicos quando era deputado estadual do Rio de Janeiro. Em março de 2021, todos os quatro filhos de Bolsonaro estavam sujeitos a investigações de corrupção. Em julho, o canal de notícias UOL informou sobre a aparente participação do presidente Bolsonaro em um esquema de desvio de salário enquanto atuava como legislador da câmara baixa; os promotores não poderiam apresentar nenhuma acusação até que ele deixasse o cargo. Em dezembro de 2021, a segunda câmara do Supremo Tribunal teria decidido que as provas contra Flávio Bolsonaro eram inadmissíveis.

Inúmeras alegações de corrupção foram apresentadas em meio à resposta amplamente criticada do Brasil à pandemia de COVID-19. Em abril de 2021, o Senado abriu um inquérito sobre a gestão da pandemia pelo governo Bolsonaro. O inquérito apresentou o seu relatório ao Ministério Público em outubro, acusando o presidente de cometer 9 crimes, incluindo desvio de fundos públicos, e pedindo o indiciamento de 78 indivíduos e 2 empresas.

Os governos estaduais e locais também enfrentaram investigações. O governador do estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, que foi suspenso em setembro de 2020 por causa de uma investigação de corrupção federal relacionada a aquisições relacionadas à pandemia, foi afastado do cargo em abril de 2021.

**C3** 0-4 pontos

<b>O governo opera com abertura e transparência?</b>	<b>2/4</b>
--	------------

O Brasil promulgou uma Lei de Liberdade de Informação em 2012, mas, na prática, o governo nem sempre divulga as informações solicitadas e, ao fazê-lo, nem sempre em formatos legíveis por máquina. O cumprimento da legislação também varia entre os 26 estados do país e o Distrito Federal de Brasília. Em 2019, o governo Bolsonaro promulgou um decreto modificando a Lei de Liberdade de Informação, dando a um grupo maior de funcionários o poder de classificar informações como secretas.

Durante a pandemia de COVID-19, o presidente Bolsonaro rotineiramente espalhou desinformação sobre o vírus, defendendo o uso de medicamentos desacreditados, principalmente a hidroxicloroquina. Em outubro de 2021, Bolsonaro afirmou que os

receptores das vacinas COVID-19 eram suscetíveis a contrair AIDS. O ministro da Suprema Corte, Alexandre de Moraes, ordenou uma investigação sobre seus comentários em dezembro.

Os portais de transparência relacionados à COVID-19 mantidos por governos subnacionais compensaram parcialmente as deficiências federais, fornecendo informações sobre contratos emergenciais, doações e medidas de proteção social.

## Liberdades civis

# D . Liberdade de Expressão e Crença

**D1** 0-4 pontos

Existem meios de comunicação livres e independentes?	3/4
--	-----

A constituição garante a liberdade de expressão e o ambiente de mídia do país é vibrante. No entanto, jornalistas investigativos, especialmente aqueles que cobrem corrupção e crime, enfrentam ameaças, assédio, obstrução e, às vezes, violência mortal.

Jornalistas que criticam Bolsonaro enfrentam assédio online e offline, e veículos que fazem tais críticas enfrentam pressão econômica do governo. A Repórteres Sem Fronteiras (RSF) contabilizou 331 ataques contra a imprensa do presidente Bolsonaro, sua família e outros funcionários do governo no primeiro semestre de 2021, um aumento de 5,4% em relação ao segundo semestre de 2020.

A estrutura legal fornece proteção inadequada para a liberdade de expressão. A difamação está sujeita a penalidades criminais, e funcionários de alto escalão solicitaram investigações criminais de jornalistas por causa de críticas à resposta do governo ao COVID-19. Em maio de 2021, o procurador-geral Augusto Aras alegou que o colunista *da Folha de São Paulo* e professor de direito Conrado Hübner Mendes cometeu calúnia, calúnia e difamação para uma coluna de janeiro criticando Aras. O caso permanecia em andamento desde julho.

**D2** 0-4 pontos

**Os indivíduos são livres para praticar e expressar sua fé religiosa ou descrença em público e em privado?**

**4/4**

A constituição garante a liberdade de religião, e o governo geralmente respeita esse direito na prática. No entanto, grupos religiosos afro-brasileiros enfrentam discriminação; 17% dos casos registrados por meio de uma linha direta nacional de direitos humanos no primeiro semestre de 2019 vieram de membros desses grupos, que representam menos de 2% da população brasileira. A violência contra grupos religiosos afro-brasileiros é frequente, especialmente nas favelas do Rio de Janeiro. A Comissão de Combate à Intolerância Religiosa, composta por juízes e promotores públicos, registrou mais de 200 templos afro-brasileiros (“terreiros”) fechados em 2019 após agressões ou ameaças de traficantes evangélicos, que reivindicam território como outros traficantes brasileiros, mas também buscam reprimir crenças diferentes das suas.

**D3** 0-4 pontos

**Existe liberdade acadêmica e o sistema educacional está livre de extensa doutrinação política?**

**3/4**

A política educacional tornou-se cada vez mais politizada no governo Bolsonaro, com alguns professores e pesquisadores buscando refúgio temporário no exterior após ameaças no Brasil.

A administração exerceu pressão persistente sobre as organizações acadêmicas e científicas durante o ano. Em fevereiro de 2021, a controladoria-geral alertou o epidemiologista Pedro Hallal que seu emprego estava em risco depois que ele criticou a resposta do governo ao COVID-19. O controlador-geral posteriormente chegou a um acordo com Hallal, que prometeu não discutir “apreciação ou desaprovação” profissional por dois anos. No início de 2021, o Ministério da Educação ordenou aos reitores das universidades federais que suspendessem as atividades dos funcionários consideradas “partidárias”, embora tenha rescindido a ordem em março. Em abril, o administrador do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade foi autorizado a revisar os trabalhos de seus cientistas antes da publicação.

Órgãos governamentais também têm procurado interromper o financiamento de projetos científicos e educacionais. Em outubro de 2021, o Ministério da Economia solicitou a um comitê de orçamento do Congresso que restringisse os desembolsos monetários destinados a um mecanismo de financiamento de ciência pública.

Em novembro de 2021, funcionários do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), responsável pela aplicação de provas escolares, acusaram o governo de pressioná-lo a retirar matérias polêmicas de um exame do ensino médio. Cerca de 37 funcionários do INEP pediram sua própria demissão naquele mês, citando um ambiente de trabalho hostil.

O governo trabalhou para influenciar a educação de outras maneiras desde que assumiu o poder. Em 2019, por exemplo, o governo procurou remover referências de violência de gênero (GBV) e questões de direitos das minorias dos livros escolares. Em setembro de 2021, o jornal Estadão informou que crianças em idade escolar em Santa Filomena foram forçadas a assistir a anúncios pró-Bolsonaro enquanto usavam um serviço público de internet.

*Mudança de pontuação: A pontuação caiu de 4 para 3 porque o governo continuou a monitorar e perseguir os estudiosos por seu trabalho.*

**D4** 0-4 pontos

**Os indivíduos são livres para expressar suas opiniões pessoais sobre assuntos políticos ou outros assuntos delicados sem medo de vigilância ou retaliação?**

**3/4**

As pessoas geralmente são capazes de expressar opiniões pessoais em público sem medo de vigilância ou retaliação. No entanto, no clima tenso da campanha de 2018, alguns discursos políticos foram recebidos com atos de violência. A prevalência da retórica homofóbica violenta nos últimos anos contribuiu para um sentimento de medo entre muitos de que a discussão aberta sobre os direitos e questões LGBT+ pudesse ser enfrentada com assédio ou ataque.

Intimidação e assédio nas mídias sociais por grupos de trolls pró-governo continuam sendo um problema sério no Brasil. Aliados de Bolsonaro, incluindo familiares, têm enfrentado investigações sobre seu envolvimento em campanhas de desinformação.

Os servidores públicos estão sujeitos ao monitoramento das redes sociais e correm o risco de perder seus cargos se criticarem o governo.

## E . Direitos Associativos e Organizacionais

**E1** 0-4 pontos

<b>Existe liberdade de reunião?</b>	<b>3/4</b>
-------------------------------------	------------

Embora a liberdade de reunião seja geralmente respeitada, a polícia ou outros agentes de segurança às vezes usam força excessiva contra as manifestações.

Protestos pró e anti-Bolsonaro foram realizados em todo o país em 7 de setembro de 2021, dia da independência do país. Manifestantes pró-Bolsonaro romperam com sucesso as barreiras policiais em Brasília, embora tenham sido impedidos de entrar no prédio do Supremo Tribunal Federal e a polícia tenha usado gás lacrimogêneo para repelir os manifestantes. Os comícios, que supostamente incluíram mais de 100.000 participantes em Brasília e São Paulo, foram em grande parte pacíficos.

**E2** 0-4 pontos

<b>Existe liberdade para organizações não-governamentais, particularmente aquelas que estão engajadas em trabalhos relacionados a direitos humanos e governança?</b>	<b>3/4</b>
--	------------

As organizações não-governamentais (ONGs) operam livremente em vários campos. No entanto, ativistas que trabalham com direitos à terra e questões de proteção ambiental enfrentaram assédio, ameaças e violência nos últimos anos, juntamente com hostilidade verbal de Bolsonaro e outros funcionários do governo. Em setembro de 2021, a Global Witness classificou o Brasil como o quarto país mais perigoso do mundo para ativistas ambientais, observando a morte de 20 ativistas em 2020.

**E3** 0-4 pontos

---

**Existe liberdade para sindicatos e organizações profissionais ou trabalhistas similares?**

**3/4**

Os sindicatos de trabalhadores industriais são bem organizados e, embora sejam politicamente conectados, os sindicatos brasileiros tendem a ser mais livres do controle partidário do que seus equivalentes em outros países latino-americanos. No entanto, as controversas reformas trabalhistas promulgadas em 2017 diminuíram a força e o papel dos sindicatos na negociação coletiva com as empresas.

## . Estado de Direito F.

**F1** 0-4 pontos

**Existe um judiciário independente?**

**3/4**

O judiciário, embora em grande parte independente, é sobrecarregado, ineficiente e frequentemente sujeito a intimidação e outras influências externas, especialmente nas áreas rurais. Apesar dessas deficiências, a constituição progressista do país resultou em um judiciário ativo que muitas vezes decide em favor dos cidadãos em detrimento do estado.

A Suprema Corte tem mantido seu papel de contrapeso autônomo ao Executivo. As tensões permaneceram altas em 2021, com Bolsonaro frequentemente fazendo ameaças contra o tribunal. Em agosto, Bolsonaro pediu o impeachment do ministro do Supremo Tribunal Alexandre de Moraes, que havia apoiado o pedido do TSE de uma investigação sobre o presidente por seus comentários sobre fraude eleitoral no início daquele mês. Bolsonaro também prometeu ignorar as decisões de Moraes ao se dirigir a apoiadores em 7 de setembro. O presidente do tribunal, Luiz Fux, criticou as declarações de Bolsonaro em comentários feitos um dia depois, e Bolsonaro posteriormente se desculpou com o tribunal.

**F2** 0-4 pontos

**O devido processo prevalece em questões civis e criminais?**

**2/4**

O judiciário geralmente defende o direito a um julgamento justo. No entanto, os tribunais federais, estaduais e de apelação estão severamente atrasados. O estado se esforça para fornecer aconselhamento jurídico para réus e prisioneiros que não podem pagar um advogado. O acesso à justiça também varia muito devido à desigualdade de renda. De acordo com uma lei de 2017, membros das forças armadas e policiais militares acusados de certos crimes graves contra civis podem ser julgados em tribunais militares, e não civis.

**F3** 0-4 pontos

**Existe proteção contra o uso ilegítimo de força física e liberdade de guerra e insurgências?**

**1/4**

O Brasil tem uma alta taxa de homicídios, embora uma queda de 8% tenha sido registrada no primeiro semestre de 2021 em relação ao mesmo período de 2020. A força policial continua atolada em corrupção e graves abusos policiais, incluindo execuções extrajudiciais, continuaram em 2021. Policiais raramente são processados por abusos, e os acusados quase nunca são condenados. Em julho de 2021, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) relatou 6.416 mortes causadas por policiais em 2020. Cerca de 79% das vítimas eram negras.

A violência policial é particularmente aguda no estado do Rio de Janeiro. O relatório do FBSP de julho de 2021 observou que sete cidades tiveram algumas das taxas mais altas do país de mortes causadas pela polícia. Em junho de 2020, o Supremo Tribunal proibiu a maioria das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19, levando a um declínio acentuado na violência policial antes que o governo do estado retomasse as batidas naquele mês de outubro. Uma operação em maio de 2021 no bairro de Jacarezinho, na cidade do Rio de Janeiro, terminou com a morte de 28 pessoas, tornando a operação a mais mortal da história da cidade. Enquanto as autoridades afirmaram que 24 dos mortos atacaram policiais, testemunhas oculares afirmaram que os policiais se envolveram em execuções.

As condições em prisões severamente superlotadas são ameaçadoras à vida, caracterizadas por doenças, falta de comida adequada e violência mortal relacionada a gangues. É mais provável que a violência afete prisioneiros negros pobres. Presos e funcionários da prisão também correm o risco de contrair o COVID-19. Em maio de

2021, o órgão de imprensa Globo informou que pelo menos 437 detentos e agentes penitenciários morreram da doença desde o início da pandemia.

**F4** 0-4 pontos

**As leis, políticas e práticas garantem tratamento igualitário de vários segmentos da população?**

**2/4**

Algumas populações não conseguem exercer plenamente seus direitos humanos na prática. Muitas comunidades indígenas – que compreendem cerca de 1% da população – sofrem com a pobreza e carecem de serviços adequados de saneamento e educação.

Pouco mais da metade da população se identifica como negra ou mestiça. Os afro-brasileiros sofrem com altos índices de pobreza e analfabetismo, e quase 80% dos brasileiros que vivem em extrema pobreza são negros ou mestiços. As vítimas de violência no Brasil são predominantemente jovens, negras e pobres: de acordo com um relatório do FBSP de 2021, 77% das vítimas de assassinato em 2019 eram negras. A FBSP também contabilizou 1.350 feminicídios em 2020, um aumento de 0,7% em relação a 2019.

Embora a sociedade brasileira seja amplamente tolerante, ela supostamente tem um dos mais altos níveis de violência contra pessoas LGBTQ+ do mundo. Segundo o Grupo Gay da Bahia, uma organização de defesa LGBTQ+, 224 pessoas LGBTQ+ foram mortas em 2020 por causa da violência homofóbica, enquanto outras 13 morreram por suicídio. A organização observou que 70% das vítimas eram transexuais ou travestis.

Em 2019, apesar da intensa pressão de alguns líderes religiosos e políticos, a Suprema Corte decidiu que as pessoas LGBTQ+ são protegidas por uma lei criminal que proíbe a discriminação com base em “raça, cor, etnia, religião e nacionalidade”.

As terras indígenas estão sujeitas a uma pressão crescente desde que Bolsonaro assumiu o cargo, incentivadas por sua retórica e apoio à flexibilização das leis ambientais. Os grupos indígenas foram severamente afetados pela pandemia do COVID-19, e os legisladores foram forçados a anular o veto de várias disposições de um pacote de ajuda destinado a apoiar os povos indígenas.

# G . Autonomia Pessoal e Direitos Individuais

**G1** 0-4 pontos

**Os indivíduos desfrutam de liberdade de movimento, incluindo a capacidade de mudar de local de residência, emprego ou educação?**

**4/4**

Os brasileiros têm liberdade para viajar dentro e fora do país e para tomar decisões sobre seus locais de residência e emprego, embora o acesso à educação de alta qualidade em todos os níveis continue sendo um desafio. A violência das gangues nas favelas às vezes impediu a livre circulação e levou as escolas a fecharem temporariamente.

**G2** 0-4 pontos

**Os indivíduos são capazes de exercer o direito de propriedade e estabelecer negócios privados sem interferência indevida de agentes estatais ou não estatais?**

**3/4**

Embora os direitos de propriedade sejam geralmente aplicados, as leis que concedem às populações indígenas o uso exclusivo de certas terras nem sempre são mantidas, às vezes levando a conflitos violentos. Segundo a Comissão Pastoral da Terra, 26 pessoas foram assassinadas por disputas de terra nos primeiros oito meses de 2021, com uma pluralidade de vítimas pertencentes a grupos indígenas. Segundo a Human Rights Watch (HRW), o governo federal praticamente deixou de cobrar multas ambientais a partir do final de 2019, mesmo com o aumento do desmatamento ilegal. Em julho de 2021, a Reuters informou sobre a existência de um acúmulo de mais de 17.000 multas não cobradas.

Os requisitos para iniciar novos negócios costumam ser onerosos, mas as autoridades tomaram algumas medidas para facilitar o processo. A legislação aprovada em 2019 afrouxou os requisitos de licenciamento e inspeção para pequenas empresas, por exemplo. A corrupção e o crime organizado podem representar obstáculos à atividade empresarial privada.

**G3** 0-4 pontos

**Os indivíduos desfrutam de liberdades sociais pessoais, incluindo escolha de parceiro para casamento e tamanho da família, proteção contra violência doméstica e controle sobre a aparência?**

**3/4**

O governo geralmente não restringe as liberdades sociais. O casamento entre pessoas do mesmo sexo tornou-se legal em 2013. A GBV continua generalizada, embora tenha sido introduzida legislação para combatê-la. Uma lei de 2006 procurou lidar com as altas taxas de impunidade por violência doméstica. A Lei 14.188, que entrou em vigor em julho de 2021, alterou o código penal para criminalizar as lesões corporais simples em razão do gênero e criminalizar a violência psicológica contra a mulher.

O aborto é legal apenas no caso de estupro, ameaça à vida da mãe ou uma deformidade cerebral rara e geralmente fatal no feto. Em agosto de 2020, o Ministério da Saúde impôs novos requisitos de notificação aos médicos em casos de sobreviventes de estupro que buscam abortos. Essas restrições limitam as escolhas reprodutivas das mulheres e interferem no planejamento familiar. Até um milhão de brasileiras procuram abortos clandestinos anualmente, inclusive viajando para o exterior.

**G4** 0-4 pontos

**Os indivíduos desfrutam de igualdade de oportunidades e liberdade da exploração econômica?**

**2/4**

As condições de trabalho análogas à escravidão representam um problema significativo nas zonas rurais e urbanas. Uma emenda constitucional de 2012 permite que o governo confisque todas as propriedades de proprietários de terras que usam trabalho escravo, uma medida que Bolsonaro criticou. A economia também sofreu com a má administração, incluindo negligência e corrupção nas empresas estatais de mineração e petróleo, e os sucessivos governos não conseguiram lidar com as distorções causadas pela concentração econômica. Padrões de discriminação profundamente arraigados, incluindo empregos informais precários, contribuíram para que os afro-brasileiros sofressem altas taxas de mortalidade relacionadas ao COVID-19. Os gastos do Estado para combater a desigualdade foram obstruídos por

um teto de gastos orçamentários de 20 anos promulgado em 2016, que resultou em cortes nos serviços públicos.

No início da pandemia do COVID-19, a pobreza e a desigualdade no Brasil aumentaram mais desde 2014 do que em qualquer outro país da América Latina, e a pandemia levou a reduções recordes de desemprego e força de trabalho. Um programa de ajuda de emergência fornecido para compensar as interrupções induzidas pelo COVID-19 reduziu as taxas de pobreza em 2020, mas foi retirado no final daquele ano, forçando muitos beneficiários a voltar à pobreza. O governo restaurou temporariamente parte da ajuda pandêmica em abril de 2021. Cerca de 14,7 milhões de brasileiros enfrentavam pobreza extrema em junho.



#### No Brasil

Veja todos os dados, pontuações e informações sobre este país ou território.

Ver mais >

#### *Fatos do país*

Pontuação Global de Liberdade

**73/100** Grátis

Pontuação de liberdade na Internet

**65/100** Parcialmente Grátis

#### *Em outros relatórios*

Liberdade na Net 2022

#### *Outros Anos*

2021

# Seja o primeiro a saber o que está acontecendo.

Junte-se ao boletim semanal da Freedom House

Se inscrever

## ENDEREÇO

1850 M St. NW Piso 11  
Washington, DC 20036  
(202) 296-5101

## QUESTÕES GERAIS

[info@freedomhouse.org](mailto:info@freedomhouse.org)

## IMPrensa

[press@freedomhouse.org](mailto:press@freedomhouse.org)

@2022 FreedomHouse