

As relações entre os Poderes da República, tema próprio dos regimes políticos, têm sido o alvo preferencial de atenção dos estudiosos e do senso comum nos dias atuais. Com efeito, as diferentes mudanças por que tem passado esse padrão de relacionamento entre as esferas de Poder tem pautado muito da agenda de discussões políticas nos seus mais diferentes espaços. Buscar a compreensão desse fenômeno, cujo dinamismo é evidente, representa tarefa que se impõe, seja para compreender os limites da ação de governo, sua capacidade decisória e efetividade de suas políticas, seja para definir um padrão de legitimidade do agir governamental atual.

Se é certo que a separação de poderes, cláusula pétrea da Constituição Federal, é o modelo de organização do Estado brasileiro, não menos verdadeiro é o fato de que a experiência política atual tem demonstrado à saciedade que a célebre forma tripartite de organização funcional do poder político vem sofrendo diversas adequações, não todas necessariamente conforme o modelo ideal. Assim é que o ativismo judicial, a judicialização da política, o poder normativo do Executivo, a presidencialismo de coalisão, todos esses fatos, para referir algumas disfunções e rearranjos institucionais, expressão da realidade política, estão conformando um novo padrão de regime político, para o qual, é imperioso que se reconheça, ainda não foram exauridas as investigações, especialmente científicas, sem embargo de contribuições da mais alta relevância. Dito de outro modo, a originalidade do tema ainda remanesce, assim como, por via de consequência, a necessidade de sua investigação.

Todavia, impende igualmente reconhecer, as análises que se demandam, para que de fato se mostrem consequencialistas e, nessa medida, contribuam para uma melhor compreensão do problema e sua funcionalização, hão de se mostrar capazes de olhar não apenas os novos fenômenos políticos institucionais, elevando-os à condição de problema científico, mas fazê-lo a partir de outro olhar. Com efeito, tão importante quanto identificar o problema é compreender a maneira pelo qual ele deva ser abordado, sob pena de não se avançar para além do conhecimento tradicional. Neste ponto, o grande desafio reside, exata e precisamente, na sede epistemológica da investigação. Em outras palavras, só será possível conhecer o novo, seja ele uma disfunção ou não, se o ambiente de investigação comporte esse questionamento e, fundamentalmente, disponibilize ferramentas para a sua análise. Uma ciência cujo grau de desenvolvimento já não permite mais a problematização de suas verdades ou não disponibilize meios para tanto não cumpre mais o seu papel científico.

Em que medida, portanto, a Teoria Geral do Estado, disciplina jurídica voltada precipuamente à compreensão do modelo Estado Moderno, é capaz de antever nas novas facetas do padrão de relacionamento entre os Poderes, um problema verdadeiro, que pertença à sua agenda, oferecendo a quem dela se valha os instrumentos de investigação necessários. Esse duplo desafio é que faz com que possamos identificar ou não nela, Teoria Geral do Estado, uma capacidade cognitiva transformadora.

Tomemos o exemplo do fenômeno do ativismo judicial. Como ele se revela aos olhos da Teoria Geral do Estado? Inequivocamente como expressão da corrupção do modelo da separação de poderes e, nessa medida, como uma afronta ao Estado Moderno Democrático. Aqui, a contribuição não terá um maior quilate.

Contudo, se o mesmo tema for tratado por outra perspectiva, a primeira compreensão que se produzirá é que é forçoso distinguir o ativismo judicial da judicialização da política. Esta última, então, será apresentada como uma exigência da própria ordem normativa, que confere ao Judiciário o papel de integração da norma jurídica. Trata-se do reconhecimento do óbvio, isto é, de que a sociedade contemporânea, pelo dinamismo e mutabilidade de suas relações, não comporta um sistema normativo que tenha a pretensão de regular minuciosamente a vida social. Que, portanto, seja visto como ínsito ao processo normativo que o Judiciário contribua para a integralização do sistema normativo, cada vez mais plasmado por normas abertas e princípios.

Bem se vê que não se cuida aqui de uma torção do pacto da separação dos poderes, repugnável, portanto, ao texto constitucional. Ao revés, o que se revela com toda nitidez é a adequação do modelo à uma realidade cujo tratamento não comporta a ilusão de que as soluções estarão todas elas disponíveis nas prateleiras do magistrado. O juízo de ponderação que frequentemente se reclama do Judiciário presentemente é a evidência desse processo de judicialização da política, que não se confunda, em absoluto, com o ativismo judicial. Nada que se possa ter como violador do texto constitucional e da separação de poderes como modelo de organização funcional do Estado brasileiro.

O que, portanto, estava a se apresentar como um falso problema ou, quando muito, como uma mera transgressão de um modelo, assume uma outra dimensão, infinitamente mais complexa. Para logo se vê, por conseguinte, o limite de compreensão de qualquer sede epistemológica em que procuremos situar a discussão. Dessa forma, salta aos olhos, a importância de bem definir de que ciência estamos a falar e mesmo a necessitar para o enfrentamento dos problemas que emergem do cotidiano da vida política. Somente a partir da fixação desse ponto de partida é que a investigação poderá avançar, não se limitando à compreensão idealista de uma ciência normativa, que toma o ser da realidade política pelo dever ser dos modelos representativos.

Pois bem, o trabalho que ora vem a público, originariamente a dissertação com que seu brilhante autor, Gustavo Guimarães, foi laureado com o título de Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, intitulado

O Presidencialismo de coalizão no Brasil, enfrenta com sucesso ambos os desafios apresentados.

Primeiramente, Gustavo Guimarães tem clareza dos limites cognitivos da disciplina que sedia sua investigação científica e conduz sua análise permanentemente tensionando esses mesmos limites. Mais do que buscar o inevitável conhecimento idealista próprio de uma ciência normativa, o jovem Mestre em Direito do Estado, com enorme preocupação em alicerçar sua investigação em premissas metodologicamente bem situadas, é capaz de trazer sua hipótese de trabalho para além da soma zero que possa significar compreender o fenômeno do presidencialismo de coalizão como mais uma disfunção da separação de poderes. Diz, com efeito, Gustavo Guimarães que a “compreensão do Estado – enquanto objeto de estudo – mais do que a mera análise fria do seu ordenamento jurídico requer, portanto, uma imersão nas ciências sociais para que, sob uma nova perspectiva, seja possível identificar os elementos históricos que contribuíram para a consolidação de sua soberania, as bases filosóficas e as características sociológicas daquele povo, o fluxo econômico e, fundamentalmente, a forma como se organiza o processo decisório daquela sociedade política, através da identificação da relação entre seus agentes políticos, de sua hierarquia e da distribuição do poder naquele território.”

Expandem-se os limites cognitivos, sem que se perca a sede epistemológica eleita inicialmente, isto é, a Teoria Geral do Estado.

Isto posto, Gustavo Guimarães passa a examinar como o presidencialismo vem evoluindo ao longo da história constitucional do país, dedicando-se, ao final, em compreender como efetivamente o presidencialismo de coalizão vem se comportando no país. Seu estudo tem uma base empírica muito bem construída, fruto de vasta pesquisa e da sua própria condição de assessor parlamentar no Congresso Nacional.

Segundo Gustavo Guimarães, a “mudança do sistema de governo da forma como se deu na Constituinte (de 1988), sem repactuação da correlação entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem redistribuição de competências federativas, sem reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, que haviam sido pensados sob a égide de um sistema parlamentarista, forjaram, portanto, esse presidencialismo que caracteriza a Nova República pós-1988.”

Esse presidencialismo a que se refere Gustavo Guimarães, que poderia se revelar a um observador menos atento como um presidencialismo imperial, com o enorme exacerbamento de seus poderes, na prática, contudo, trouxe-lhe uma enorme dependência para com o Poder Legislativo, que o submete frequentemente a um verdadeiro e autêntico processo recorrente de responsabilização política, para além dos dois processos *impeachment* que o país viveu em períodos recentes de sua história.

Diz, com efeito, Gustavo Guimarães: “Isso porque ao mesmo tempo em que é poderoso e altamente relevante no quadro político e institucional brasileiro, o presidente é absolutamente dependente do Parlamento, que por sua vez, embora não possa

tomar as decisões em nome do governo, possui amplos mecanismos de freios e contrapesos que possibilitariam, caso exercidos com plenitude, frear as decisões governamentais e controlar a velocidade com que a pauta presidencial é implementada – podendo, inclusive, bloqueá-la.”

A partir daí, Gustavo Guimarães discorre com destreza sobre as possíveis causas e consequências desse quadro aparentemente contraditório, identificando as disfuncionalidades do arranjo institucional que o presidencialismo de coalização significa, tanto no campo das relações com o Poder Legislativo, quanto no terreno das relações com o Poder Judiciário. A consequência é a somatória de crises que vem se avolumando, contribuindo para uma verdadeira paralisia governamental.

Salta, pois, à toda evidência a importância que *O Presidencialismo de Coalizão no Brasil* carrega e, especialmente, sua enorme atualidade. Importância em relação à Teoria Geral do Estado, para quem o autor presta enorme contribuição no sentido de arejar seus modelos de análise, importância em relação ao presidencialismo de coalizão, fenômeno que entre nós tem se mostrado capaz de aparelhar seguidas crises políticas.

Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal
Maio de 2020