

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Geovanne Soares Amorim de Sousa

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:
caminhos para o aperfeiçoamento do sistema

**Brasília
2020**

GEOVANNE SOARES AMORIM DE SOUSA

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:
caminhos para o aperfeiçoamento do sistema

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito, do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, como requisito para a obtenção do grau de mestre.
Orientador:

Brasília
2020

SOUSA, Geovanne Soares Amorim de.
Presidencialismo de coalizão: caminhos para o aperfeiçoamento do sistema. Geovanne Soares Amorim de Sousa. – Brasília, 2019.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto
Brasiliense de Direito Público – IDP, como requisito para obtenção do grau de mestre.
Orientador: Rafael Silveira

1. Direito Constitucional. I. Sistema Político.

CDU

GEOVANNE SOARES AMORIM DE SOUSA

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:
caminhos para o aperfeiçoamento do sistema

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito, do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, como requisito para a obtenção do grau de mestre.
Orientador: Rafael Silveira

Brasília, dezembro de 2019.

Banca Examinadora

NOME DO EXAMINADOR
Titulação
Instituição a qual é filiado

NOME DO EXAMINADOR
Titulação
Instituição a qual é filiado

NOME DO EXAMINADOR
Titulação
Instituição a qual é filiado

NOTA:

AGRADECIMENTOS

À Deus pela graça da vida.

Ao meu querido pai, Leomar Amorim (*in memoriam*), a educação e o despertar das ciências jurídicas. Exemplo de magistrado, sempre com retidão de caráter e humildade!

À minha querida mãe, Graça Soares Amorim, exemplo de união familiar e fortaleza nos momentos difíceis da vida.

Aos meus 3 (três) irmãos, Gabriel, Gustavo e Guilherme, o companheirismo em todos os momentos.

Agradeço, por fim, ao meu orientadr, Rafael Silveira, as orientações necessárias e precisas para a elaboração da presente dissertação.

RESUMO

O tema tratado no presente trabalho diz respeito ao presidencialismo brasileiro, o denominado presidencialismo de coalizão. Pretende-se responder se o presidencialismo brasileiro, de fato, apresenta elementos que elevam as possibilidades de inoperância do sistema político, sujeitando o país a crises institucionais. Além disso, pretende-se analisar a necessidade de se implementar reformas para impedir que novas crises institucionais se instaurem no Brasil. O tema se mostra relevante, na medida em que a combinação do presidencialismo e federalismo com representação proporcional implementada no Brasil acabou por gerar algumas instabilidades na governabilidade e, conseqüentemente, retardar ou até mesmo impedir a implementação de determinadas políticas públicas. O sistema de presidencialismo brasileiro será analisado a partir de três aspectos, quais sejam a estabilidade do sistema, entendida como o imperativo de reduzir ao mínimo as chances de ruptura da ordem constitucional, devendo a análise, impreterivelmente, se dar mediante os sistemas de governo; a efetividade, compreendida como o sistema de partido instituído no Estado; e a legitimidade, conceito este relacionado aos procedimentos que regulamentam a investidura das pessoas em funções públicas, ou seja, o sistema eleitoral. Sem sombra de dúvidas, a combinação do presidencialismo, do sistema partidário altamente fragmentado e do sistema proporcional de lista aberta para a investidura dos parlamentares é um dos principais motivos pelos quais as crises institucionais se instauram no Brasil. Verificou-se não ser necessária a instituição de um novo modelo de sistema de governo. A substituição do presidencialismo de coalizão por outro sistema não é a solução. Assim sendo, a fim de impedir que sejam instauradas novas crises institucionais, foram propostas algumas reformas no sistema, como a obrigatoriedade de um programa de conformidade no interior dos partidos políticos, a implementação do *recall* político e do sistema distrital para eleição de parlamentares.

Palavras-chaves: Presidencialismo de coalizão. Reformas. *Compliance* nos partidos políticos. Sistema eleitoral distrital. *Recall* político.

ABSTRACT

The theme addressed in this paper concerns Brazilian presidentialism, or called coalition presidentialism. It intends to answer if the Brazilian presidentialism, in fact, presents elements that increase the possibilities of inoperability of the political system, subjecting the country to institutional crises. In addition, it intends to analyze the need to implement reforms to prevent new institutional crises from taking place in Brazil. The theme shows relevance, because the combination of presidentialism, federalism and proportional representation, generated some instabilities in governance and, consequently, delaying or even preventing the execution of public policies. The Brazilian presidential system will be analyzed from three aspects, which are the stability of the system, understood as the imperative to minimize the chances of breaking the constitutional order and, here, the analysis must go through the government systems; an effectiveness, understood as the system of parties instituted in the State; and legitimacy, which concept is related to the procedures that regulate the investigation of people in public functions, that is, the electoral system. Without a doubt, the combination of presidentialism, a highly fragmented party system and a proportional open list system for investing in parliaments is one of the main factors by which institutional crises are taking place in Brazil. Therefore, it is not necessary to institute a new model of government system. Replacing coalition presidentialism with another system is not a solution. Thus, in order to avoid new institutional crises, it were proposed some reforms in the system, such as the obligatoriness of the compliance program within the political parties, the implementation of the political recall and the district system for the election of parliamentarians.

Keywords: Coalition presidentialism. Reforms. Compliance in political parties. District electoral system. Politician Recall.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: SURGIMENTO E CRÍTICAS	17
1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	17
1.2 A CONSTITUINTE DE 1988 E O RETORNO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	24
1.3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O SISTEMA CONDUZ À INOPERÂNCIA?	27
1.3.1 O poder de patronagem: a negociação entre o executivo e os partidos de oposição	30
1.3.2 O poder de agenda	32
1.4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO SOB UM OLHAR CRÍTICO	35
1.5 O SISTEMA DE GOVERNO E A GOVERNABILIDADE	37
1.5.1 Conceito de governabilidade: a estabilidade, a efetividade e a legitimidade	38
2 O CRITÉRIO DA EFETIVIDADE: SISTEMA DE PARTIDOS	42
2.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS PARTIDÁRIOS	43
2.2 O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO	45
2.2.1 O grau de institucionalização do sistema brasileiro	49
2.2.2 A fragmentação do sistema partidário brasileiro	55
2.2.3 As eleições presidências e a estruturação do sistema partidário brasileiro	58

2.2.4	Reforma eleitoral de 2017 e a cláusula de barreira	62
2.3	COMPLIANCE INTERNA NOS PARTIDOS	67
3	O CRITÉRIO DA LEGITIMIDADE: SISTEMA ELEITORAL	72
3.1	SISTEMA MAJORITÁRIO <i>VERSUS</i> SISTEMA PROPORCIONAL	74
3.2	SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL ALEMÃO	80
3.3	SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO	84
3.3.1	A lista partidária aberta	85
3.3.2	Incentivos ao individualismo no sistema eleitoral e suas consequências	88
3.3.3	Sistema eleitoral alemão: modelo para o sistema eleitoral brasileiro?	91
4	CRITÉRIO DA ESTABILIDADE: IMPEDIMENTO A RUPTURA DA ORDEM CONSTITUCIONAL	95
4.1	A SEPARAÇÃO DOS PODERES	96
4.2	FORMATO INSTITUCIONAL DA CÚPULA DO SISTEMA POLÍTICO	100
4.2.1	Presidencialismo <i>versus</i> Parlamentarismo <i>versus</i> Semipresidencialismo	101
4.2.2	Métodos de escolha dos chefes de Estado e de governo	109
4.2.3	As interrupções no mandato: Voto de confiança <i>versus</i> <i>Impeachment</i> <i>versus</i> <i>Recall</i>	110
4.3	RIGIDEZ <i>VERSUS</i> FLEXIBILIDADE	118
5	CONCLUSÃO	122
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho é o presidencialismo brasileiro. De forma geral, pretende-se responder se o presidencialismo, de fato, apresenta elementos que elevam as possibilidades de inoperância do sistema político brasileiro, sujeitando o país a crises institucionais. Adicionalmente, pretende-se avaliar a implementação de reformas para impedir que crises institucionais se instaurem no Brasil.

Quanto ao objetivo específico, caso se comprove que o presidencialismo de coalizão conduz à inoperância do sistema, pretende-se, mediante análise dos critérios da efetividade, legitimidade e estabilidade, propostos por Lamounier (2019), avaliar a necessidade de um novo modelo de sistema de governo ou se reformas pontuais seriam suficientes. Para o desenvolvimento desse objetivo, a principal técnica metodológica a ser utilizada para abordagem do problema é a pesquisa bibliográfica e documental, considerando o eminente caráter teórico-argumentativo do estudo do presente projeto.

A história política do Brasil é marcada por inúmeras alterações no sistema político. Algumas positivas, outras nem tanto. A título exemplificativo, cita-se a reforma de 1824, que introduziu o Brasil rumo ao moderno Estado constitucional, além de ter sido a responsável por implementar os órgãos legislativos e judiciários. Outra reforma relevantíssima à nação foi a Constituição de 1840 (“golpe da maioria”), que teve o mérito de encerrar com a onda de rebeliões e guerras civis regionais instaladas no período regencial¹.

Sem sombra de dúvidas, merece o título de alteração mais ambiciosa a promovida pelo Congresso Constituinte de 1987-1988. Cuidava-se da tentativa de reorganizar constitucionalmente o Brasil, após mais de vinte anos de governos militares, convocando a sociedade a participar do processo a fim de lhe assegurar legitimidade. Quanto ao aspecto institucional, a principal preocupação traduzida no texto constitucional de 1988 foi a estabilidade do novo regime democrático. Não se esperava que fosse diferente, já que o Brasil (e outros países da América do Sul) saía de um longo regime autoritário².

Muito se discutiu, antes e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sobre o sistema de governo que seria implementado no Brasil. A discussão sobre o tema se estendeu mesmo após a promulgação da Carta Magna, tendo em vista que a própria constituição previa

¹ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 10.

² Ibidem, p. 11.

a realização de plebiscito, em 1993, sobre o sistema de governo a ser implementado no Brasil dali em diante³.

No momento próximo à realização do plebiscito, as correntes políticas se reuniram para defender o sistema de governo que lhes parecesse melhor. Os brasileiros puderam escolher entre a Monarquia associada ao parlamentarismo, República parlamentarista e República presidencialista. Apesar do esforço das correntes políticas contrárias, o presidencialismo, que já contava com mais de cem anos de história, logrou êxito no plebiscito, inexistindo qualquer mudança no sistema de governo brasileiro⁴.

Em verdade, o presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, sendo reinventado pela nova ordem constitucional de 1988. Tal sistema político combina, estritamente, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão partidária. Ao longo desses anos, esse sistema evoluiu com a alteração de regras, em cenários bastante variados e com resultados variados⁵.

Ocorre que a combinação do presidencialismo, federalismo e representação proporcional acarreta uma fragmentação do ambiente institucional. Como no Brasil o fracionamento do sistema partidário é extremamente exacerbado, o presidencialismo de coalizão desenvolveu-se como mecanismo que busca compensar esses efeitos fragmentadores com o intuito de construir a governabilidade⁶. Ou seja, o presidencialismo brasileiro, desde a retomada da democracia, no formato “de coalizão”, já apresenta características minimamente desafiadoras para o sistema político⁷.

Nesse sentido, quanto ao sistema político instituído no Brasil, a doutrina se divide em duas posições distintas. Uma parte delas defende, direta e inequivocamente, a absoluta inviabilidade do modelo institucional. Sustenta que o fato de as eleições para os Poderes Executivo e Legislativo obedecerem a processos distintos, com lógicas distintas, torna altamente instável a dinâmica do processo político, já que há a inexistência de garantia de que o partido do presidente eleito seja o mesmo a alcançar a maioria das cadeiras.

³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 19.

⁴ Idem.

⁵ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 77.

⁶ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). (Locais do Kindle 1791).

⁷ SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 216.

Assim, essa parcela da doutrina advoga a ideia de que um sistema presidencialista combinado com representação proporcional é inviável⁸. Essa corrente concluiu que:

as consequências que se podem esperar da combinação de sistema presidencialista com representação proporcional são a dificuldade de construção e manutenção de maiorias estáveis no Parlamento, a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que gera a dificuldade sistêmica de o Estado responder aos anseios do eleitorado no que concerne à produção de políticas públicas, e, por fim, põe em risco o próprio regime democrático¹³⁶, ameaçado pela instabilidade, inoperância e patronagem⁹.

Por sua vez, Santos (2003) defende que esse problema não é visto nos países que combinam presidencialismo com voto majoritário em distritos uninominais, mesmo com a alta incidência de governos divididos. A explicação está na própria

concentração das forças partidárias em dois grandes blocos, concentração resultante do sistema eleitoral majoritário. Os analistas não identificam os mesmos males encontrados no “presidencialismo proporcionalista” (...), porque o bipartidarismo enseja uma lógica centrípeta ao comportamento dos partidos. (...) Assim, atitudes irresponsáveis, chantagem, jogadores de veto seriam atributos ausentes do sistema político norte-americano, e de resto em qualquer sistema presidencialista que abduque do pluripartidarismo¹⁰.

Abranches (2003), desde o seu artigo precursor sobre o presidencialismo de coalizão, “encara o presidencialismo de coalizão como um sistema de alto risco, instável e que, como um arranjo precário, induz ao clientelismo e à patronagem”¹¹. Outra parte critica especificamente o sistema de eleição proporcional, na medida em que esse sistema possibilita a formação de coligações, fomenta o paroquialismo e o clientelismo, o que teria igualmente o condão de gerar a instabilidade do sistema¹². Logo, quanto menor for a dependência eleitoral dos partidos às lideranças partidárias, menor serão a disciplina e a coesão desses partidos na atuação parlamentar¹³.

Figueiredo e Limongi (2001) denunciam que, diante da manutenção dessas características, era esperado um “sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporía a um

⁸ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1791.

⁹ Ibidem, posição 1094.

¹⁰ SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 216 *apud* VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1098-1108.

¹¹ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão:** a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 38.

¹² Ibidem, p. 33.

¹³ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1110.

Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina”¹⁴. Contudo, defendem que:

o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como observamos no capítulo 2, neste ponto, a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares¹⁵.

Limongi (2006) ressalta que há pouca diferença entre o funcionamento da estrutura brasileira e o de qualquer outra democracia avançada ou consolidada, pois

A forma como o processo decisório é organizado, mais especificamente, o poder de agenda conferido ao Executivo, garante que o governo brasileiro opere em bases similares às de grande parte das democracias existentes. Nesse aspecto particular, a Constituição de 1988 alterou radicalmente as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo¹⁶.

Partindo para uma comparação entre o sistema brasileiro e os governos parlamentaristas relativamente à taxa de sucesso¹⁷ e taxa de dominância¹⁸, Limongi (2006) demonstra que o Brasil não é tão diferente das nações parlamentaristas. O cientista político apresenta dados que apontam que na Inglaterra 93% das propostas que o Executivo apresentou ao Parlamento britânico foram aprovadas, considerando o período de 1971 a 1976. No mesmo período, a taxa de dominância foi de 83%. Já no Brasil verificou-se os seguintes dados:

A taxa de dominância para o mesmo período também é expressiva: 85,6%. Uma vez mais, não há variações significativas entre os mandatos. Collor e Sarney têm os valores mais baixos, em torno de 77%. Itamar e Lula estão acima dos 90%, enquanto Fernando Henrique teve taxa similar em seus dois mandatos: 85%¹⁹.

¹⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 19.

¹⁵ Ibidem, p. 19-20

¹⁶ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006. p. 20.

¹⁷ Taxa de sucesso refere-se à proporção do que é aprovado pelo parlamento sobre o total enviado ao parlamento pelo Poder Executivo.

¹⁸ Taxa de dominância é a divisão das leis cuja proposição se deve ao Poder Executivo pelo total das leis aprovadas no período.

¹⁹ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006. p. 23.

Pode-se resumir como as principais críticas ao presidencialismo de coalizão: o sistema político multipartidário; o voto personalizado; o sistema proporcional de lista aberta para eleições parlamentares; os problemas na representatividade; um Poder Executivo extremamente forte, que goza de poderes para implementar sua agenda no Congresso Nacional (poder de agenda, iniciativas legislativas privativas, poder de veto total e parcial) e que é o único político eleito diretamente no âmbito nacional.

Por outro lado, não se pode olvidar que o presidencialismo de coalizão tem seus pontos positivos. Aqui, cita-se a multiplicidade de partidos que tem um caráter duplo, pois se insere tanto no rol de pontos negativos do presidencialismo de coalizão quanto no rol de pontos positivos. A multiplicidade de partidos políticos se traduz em um maior número de ideologias e categorias. Essa quantidade de ideias representadas no parlamento fomenta as discussões, além de dificultar que o governo obtenha maioria.

Vale ressaltar que a própria coalizão pode ser vista como um aspecto positivo do presidencialismo instaurado no Brasil, já que o Presidente da República necessita de uma aliança cada vez maior a fim de assegurar sua governabilidade, o que acaba por inserir diversos interesses sociais na coalizão a ser formada.

Ainda que se leve em consideração os pontos positivos do presidencialismo de coalizão, observa-se que há uma falta de continuidade político-institucional do fluxo de políticas públicas que tenham o condão de alterar os indicadores sociais de qualidade de vida. Não se olvida que o presidencialismo de coalizão produziu boas políticas públicas (plano real, bolsa família, reforma da previdência etc.), porém gerou enormes déficits.

A solução proposta pelos governantes sempre emerge sob alguma forma de compromisso que adia o enfrentamento de conflitos. De fato, são necessárias reformas no sistema brasileiro²⁰. O objetivo do presente trabalho é identificar qual a natureza das reformas a serem propostas: faz-se necessário alterar o sistema de governo ou se reformas pontuais em alguns aspectos do presidencialismo de coalizão seriam suficientes.

O sistema do presidencialismo de coalizão será analisado a partir de três aspectos: o primeiro corresponde ao critério da efetividade, compreendido como o sistema de partidos instituído no Estado; o segundo faz referência ao critério da legitimidade, conceito que está relacionado aos procedimentos que regulamentam a investidura das pessoas em funções públicas, ou seja, o sistema eleitoral, devendo aqui a análise tratar da identificação ou não do

²⁰ LAMOUNIER, Bolívar. Reforma Política: reformar o quê, quando para quê? **Estadão**, São Paulo, 11 set. 2019. Opinião. Disponível em: < <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto.reforma-politica-reformar-o-que-quando-para-que,70003005299>> Acesso em: out. 2019.

eleitorado com seus representantes²¹; o terceiro liga-se à estabilidade do sistema, entendida como o imperativo de reduzir ao mínimo as chances de ruptura da ordem constitucional, devendo a análise, impreterivelmente, se dar mediante os sistemas de governo²².

É oportuno destacar que o conceito de legitimidade, referente ao segundo aspecto a ser analisado, está relacionado aos procedimentos que regulamentam a investidura das pessoas em funções públicas, ou seja, o sistema eleitoral, devendo a análise tratar da identificação ou não do eleitorado com seus representantes. Esse aspecto remete à discussão sobre o voto distrital e à desproporcionalidade entre as populações de certos Estados e as respectivas bancadas na Câmara dos Deputados²³.

Com efeito, para fins de desenvolvimento do presente trabalho, no primeiro capítulo tem-se por objetivo traçar as principais características do presidencialismo de coalizão, mencionando, inclusive, o contexto histórico em que o sistema se desenvolveu, assim como os principais problemas existentes pela fusão entre o federalismo, o sistema de governo presidencialista, com representação proporcional de lista aberta, e o sistema parlamentar fragmentado, que conduz o chefe do executivo à implementação da sua agenda. Além disso, serão demonstrados os aspectos positivos do sistema.

Especificamente, o que se pretende com esse capítulo é definir os pontos críticos do presidencialismo de coalizão de modo a definir a reforma pela qual o sistema precisa passar.

Com a finalidade de propor reformas no sistema político brasileiro, conforme proposto por Lamounier²⁴, a governabilidade será estudada sob a perspectiva tripartida: efetividade, legitimidade e estabilidade. Sendo assim, o foco analítico quanto à efetividade será o sistema de partidos, “se forte ou fraco, clientelista ou pragmático, moderado ou polarizado”²⁵; quanto à legitimidade será o sistema eleitoral²⁶; e, por último, quanto à estabilidade será o sistema de governo.

Assim, assentadas as principais características do presidencialismo de coalizão, o segundo capítulo será destinado ao estudo do critério da efetividade, entendido como o sistema de partidos. O objetivo geral do capítulo é traçar as definições do sistema partidário, em especial do sistema brasileiro, mediante análise comparativa com outros países. Uma vez expostas as

²¹ LAMOUNIER, Bolívar. Reforma Política: reformar o quê, quando para quê? **Estadão**, São Paulo, 11 set. 2019. Opinião. Disponível em: < <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto.reforma-politica-reformar-o-que-quando-para-que,70003005299>> Acesso em: out. 2019.

²² Idem.

²³ Idem.

²⁴ Idem.

²⁵ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, 1991. p. 11.

²⁶ Idem.

principais características do sistema partidário brasileiro, pretende-se definir os aspectos desse sistema que, efetivamente, necessitam de reforma, seja pela redução do número de partidos, seja pela implementação de um sistema de *compliance* interna nos partidos.

No terceiro capítulo será tratado sobre o critério da legitimidade, compreendido como a “aquiescência difusa que os cidadãos dedicam ao sistema político com base na crença de que o mesmo está assentado em instituições ‘justas’, ou pelo menos adequadas e aceitáveis”²⁷. Refere-se, assim, aos procedimentos que regulamentam a investidura das pessoas em funções públicas, ou seja, o sistema eleitoral²⁸. O principal objetivo desse capítulo é identificar as características do sistema eleitoral, em particular do sistema eleitoral brasileiro, fazendo, inclusive, um comparativo com os sistemas proporcional e majoritário. Também serão definidas as formas para melhorar a identificação do eleitorado com os parlamentares.

O quarto capítulo se destina ao critério da estabilidade. Nele será analisado o formato institucional da cúpula do sistema político. Quanto às implicações sobre a estabilidade do sistema, é indispensável tratar sobre os métodos pelos quais são escolhidos os titulares das funções de chefe de estado e de governo, bem como as formas pelas quais os mandatos podem ser interrompidos²⁹. Assim, será traçado nesse momento, um paralelo entre os sistemas presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista. O principal objetivo do capítulo é estabelecer as características e diferenças entre os sistemas presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista. Ademais, comenta-se até que ponto a flexibilidade/rigidez de um sistema influencia na estabilidade do sistema democrático.

Por fim, traçadas as principais características do presidencialismo de coalizão, bem como os critérios que influenciam na governabilidade, o foco do último capítulo é analisar (traçar as conclusões) o presidencialismo de coalizão sob o prisma dos critérios da efetividade, legitimidade e estabilidade, respondendo à problemática proposta: se o presidencialismo de coalizão conduz à inoperância do sistema ou se, para fins de impedir que novas crises institucionais se instaurem no Brasil, bastam que reformas em determinados aspectos sejam implementadas.

²⁷ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Revista Nova Economia da UFMG**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, 1991. p. 11.

²⁸ Idem.

²⁹ Ibidem, p. 12

1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: SURGIMENTO E CRÍTICAS

A expressão “presidencialismo de coalizão” foi utilizada pela primeira vez em artigo escrito por Sérgio Abranches, publicado durante os trabalhos da Constituinte de 1987-1988. O artigo apresentou várias objeções à implementação do presidencialismo no Brasil. As críticas não se deram diretamente ao presidencialismo, mas alertavam sobre as peculiaridades sociológicas, econômicas, políticas e jurídicas observadas no Brasil e que dificultariam a adaptação do sistema presidencialista no Brasil.

Sérgio Abranches defende que a representação proporcional era indispensável, uma vez consideradas as diferenças regionais e o acentuado pluralismo que predominava no Brasil³⁰. Esse cenário geraria um quadro de fragmentação partidária, pois, combinado à figura do Presidente da República, advindo de um partido minoritário, levaria à construção de coalizões partidárias para que se conseguisse governar³¹. Foi por essa razão que Sérgio Abranches batizou o sistema de governo brasileiro de “presidencialismo de coalizão”.

1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Ao sair do tempo imperial, instalou-se no Brasil a República oligárquica, sendo o sistema presidencialista escolhido como o sistema de governo que deveria ser seguido. Com inspirações na Revolução Americana, o federalismo foi o sistema político escolhido. Contudo, o federalismo brasileiro se distanciou do federalismo “puro” americano por este se caracterizar pela descentralização e delegação de poderes às províncias³².

O federalismo é um dos traços mais duráveis da democracia brasileira, o que ocasionou consequência políticas e institucionais relevantes. O Brasil é uma sociedade heterogênea e isso estimula o desenvolvimento do multipartidarismo. O federalismo, como estabelecido no Brasil, criou as condições para a formação de grupos políticos que lutam pelo poder estadual. Tais grupos passaram a ter influência e poder decisivo no âmbito nacional³³.

³⁰ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 14-15.

³¹ Idem.

³² Idem.

³³ Ibidem, p. 21.

Assim, surgiu a República brasileira com características únicas. Na história do país, verifica-se que a democracia sempre foi relativizada pelas mais variadas formas de “clientelismo, populismo e controle oligárquico dos partidos”³⁴. O poder não se limitava ao campo da política, mas alcançava as elites de todos os escalões sociais, razão pela qual Abranches defende que a República brasileira pode ser caracterizada como uma “democracia elitista”³⁵. O auge desse poder oligárquico deu-se na Primeira República, a partir do mandato de Campos Sales. Nesse período foi implementada a política do “café com leite”, que transformou o poder nacional na coalizão entre os chefes das principais oligarquias locais, São Paulo e Minas Gerais³⁶.

Aqui, vale fazer uma ressalva quanto dos períodos históricos. Geralmente, a República brasileira se divide da seguinte forma: (i) República velha (Primeira República); (ii) Era Vargas; (iii) República Populista; (iv) Ditadura Militar; e (v) Nova República. Sérgio Abranches trata classifica esses períodos como primeira república (período compreendido entre a república velha e a era Vargas), segunda república (período compreendido entre a república populista e a ditadura militar) e terceira república (a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988)³⁷.

A primeira República se divide em dois períodos: a República da Espada e a República Oligárquica. Aquela teve início com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, estendendo-se até a posse do primeiro presidente civil, Prudente Moraes. Esse período foi marcado pelo viés centralizador do poder, principalmente, por temor do retorno da monarquia. Já o segundo período, a República Oligárquica, teve como marco inicial a eleição de Prudente Moraes, caracterizando-se pelo sistema bipartidário que, internamente, era fragmentado em facções oligárquicas estaduais, as quais se reuniam para serem representadas em âmbito nacional. Em seguida, com a posse de Campos Sales, essa política dos governadores ou dos estados se consolidou no Brasil (política café com leite).

Esse sistema surgiu da hegemonia dos grupos oligárquicos que controlavam a economia e a política das províncias. Esse modelo conferiu alto grau de estabilidade à estrutura política nacional no período que vai de 1834 a 1930. Contudo, o sistema gerava insatisfação entre aqueles que estavam à margem do poder político. Foi uma época marcada por conturbações sociais, advindas das guerras entre as oligarquias estaduais, dos levantes militares, das

³⁴ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 21-22.

³⁵ *Ibidem*, p. 22.

³⁶ *Idem*.

³⁷ *Idem*.

insurreições e, ao final, da greve e manifestação de trabalhadores. O arranjo político, no entanto, impedia que os movimentos contrários se organizassem e ultrapassassem os limites estaduais.

As regras de competição intraoligárquica foram eficazes no âmbito federal, porém, no âmbito estadual, prevalecia disputa com base no voto, na violência e na fraude. O sistema representava as oligarquias, não o seu povo. Além disso, a maneira como as regras haviam sido fixadas não possibilitou a efetivação de um modelo liberal, haja vista que a entrada de outros grupos sociais no processo político iria destruir os fundamentos da estrutura de poder, que os sustentava até então. Apesar dos conflitos, não houve rupturas políticas ou institucionais importantes³⁸.

Vale dizer que esse cenário era agravado pelas características do voto que se estabeleceu nessa época. O voto era permitido apenas aos indivíduos do sexo masculino, excluindo-se os analfabetos (grande maioria da população) e os menores de vinte e um anos. Além disso, tratava-se de votação aberta, ou seja, era possível verificar em qual candidato o eleitor iria votar. Esse contexto fático facilitou a prática do voto de cabresto, ferramenta típica desse período histórico no país.

Em razão de suas características, o voto estava restrito às elites (grandes fazendeiros donos de terra, os famosos coronéis). Como a elite era quem detinha dinheiro, os coronéis gozavam de certa autoridade política e econômica em suas regiões. O coronel predominava na vida da região: todos tinham alguma relação com o coronel e, em geral, deviam favores e obediências às suas ordens. Diante do poder exercido por esses chefes locais, as regiões ficaram conhecidas como currais eleitorais, sendo o povo coagido a votar neles ou em seus candidatos.

Como o voto era aberto, os coronéis mandavam seus “capangas” para os locais de votação, que deviam assegurar que os eleitores iriam respeitar as suas orientações. Na hipótese de não serem observadas as determinações, o eleitor sofria retaliações.

Quanto aos partidos políticos, nessa época inexistiam instâncias nacionais com poder. As legendas reuniam as lideranças estaduais para decidir sobre o preenchimento das vagas em todas as instâncias. No âmbito das províncias prevaleciam os pactos firmados entre a oligarquia estadual e os chefes locais. Nos estados, as decisões tinham origem na vontade dos grupos políticos dominantes. No âmbito nacional, estabeleciam-se alianças entre os donos do poder nos estados mais fortes. Todas as decisões passavam pelos Comitês Executivos, compostos pelos políticos mais fortes ou seus representantes³⁹.

³⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 25-26.

³⁹ Ibidem, p. 26-27.

Nessa sistemática, foram eleitos todos os presidentes da República Velha, assim como os governadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, e senadores. Esse era o único papel exercido pelos partidos políticos nesse período histórico. As lideranças preferiam neutralizar o partido quando se tratava de tomar decisões sobre assuntos nacionais.

Vigorava um sistema perfeitamente orgânico: um presidente cujo mandato pertencia à sociedade e não ao Legislativo, o qual supostamente representava mais integração dos votos nacionais e tinha sua ação limitada pelo legislativo, legítimo representante dos estados. O movimento de freio de contrapesos fez com que a história política brasileira girasse em torno do conflito entre Legislativo e Executivo. Os presidentes brasileiros se elegiam de acordo com os compromissos firmados entre os representantes dos estados dominantes, de forma a garantir a sua eleição por larga maioria.

Na primeira República, o legislativo foi instrumento precípua do clientelismo, mediante a manipulação de verbas e cargos públicos. Tratava-se de vínculo estratégico entre União e estados, representando a vontade destes no plano nacional. No entanto, com a urbanização crescente e os primeiros passos da industrialização, emergiram novas forças sociais com interesses diversos daqueles defendidos pelas oligarquias. Contudo, o sistema político-partidário da República Velha não se ampliou para incluir novas forças, pelo que se instaurou uma grande insatisfação com a sistemática brasileira. A principal reivindicação desses novos grupos sociais era a ampliação da participação política⁴⁰.

A política da República Velha entrou em crise, tendo em vista que a estrutura política que sustentava as oligarquias começou a cair. E, assim como no seu início, a Primeira República teve fim com um golpe, a denominada Revolução de 1930, que derrubou o então presidente Washington Luís e conduziu Getúlio Vargas à presidência. Nas eleições presidenciais de 1930, paulistas e mineiros romperam seu acordo, já que aqueles não queriam respeitar o revezamento, conforme mandava a política café com leite. Assim, os paulistas lançaram a candidatura de Júlio Prestes. Por outro lado, os mineiros se associaram a outras oligarquias e lançaram Getúlio Vargas para concorrer às eleições presidenciais.

Nas urnas, os mineiros e Getúlio acabaram derrotados. A revolução teve início quando o vice de Vargas, João Pessoa, foi assassinado. Apesar de o assassinato não ter guardado relação com a disputa eleitoral, o crime contra João Pessoa serviu como justificativa para o levante de oposição ao presidente Washington Luís. Esse levante deu início à Revolução de 1930, cujos

⁴⁰ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 39-40.

principais resultados foram a queda do então presidente e o impedimento de que Júlio Prestes assumisse o cargo de presidente do Brasil.

Em 1934, Getúlio Vargas promulgou uma nova Constituição Federal, tentando construir essa representatividade numa base corporativista e centralizando o poder na União. No entanto, quando o Legislativo começou a impor sua autonomia contra a vontade do governo central, Vargas o fechou. A partir do fechamento, instalou-se a ditadura de Vargas. A República foi retomada tão somente em 1945, com a ascensão da Segunda República.

A Segunda República nasceu multipartidária⁴¹. Os conflitos que surgiram no final da Primeira República ressurgiram e se manifestaram como agitação social e busca por representação. Dessa forma, os constituintes de 1946 redesenharam o modelo político para adequá-lo aos seus interesses e à nova realidade social. O Legislativo se manteve em posição estratégica, como representante das forças dominantes nos estados e como instrumento institucional para concretizar os interesses de suas clientelas mediante orçamento e cargos públicos. Já o Executivo adquiriu poderes próprios, herdados do período varguista e da Constituição Federal de 1934⁴².

Com a Constituição de 1946, foi instaurada uma democracia representativa limitada, a qual deu representação a novos grupos sociais, em especial aos assalariados civis, formalmente alfabetizados (o direito de voto às mulheres já havia sido liberado em 1932). Nos primeiros anos da Segunda República, trinta e um partidos pediram e obtiveram registro provisório. Posteriormente, quinze deles foram cancelados.

Perante o cenário multipartidário e com o aumento da competição eleitoral, era tarefa difícil o partido conseguir eleger um candidato à presidência e, ao mesmo tempo, conseguir maioria no parlamento para poder governar. Os candidatos à presidência não conseguiam ter nem mesmo a unanimidade no apoio partidário. O constituinte de 1946, mediante o modelo desenhado, pretendia evitar que o presidente pudesse aprovar reformas institucionais ou distribuir recursos sem o apoio do Legislativo. Por isso, haviam limitações constitucionais para o controle presidencial sobre o conteúdo e agenda parlamentar. Além disso, o Legislativo tinha papel fundamental no processo orçamentário.

O Executivo tinha poderes limitados sobre a agenda parlamentar. Para que pudesse governar, tinha que negociar uma coalizão interpartidária que representasse o interesse mediano

⁴¹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 39.

⁴² *Ibidem*, p. 40.

do parlamento. A estabilidade do governo dependia do apoio continuado de uma coalizão majoritária e do empenho de seu partido-pivô⁴³.

Os estados voltaram a gozar de autonomia política, contudo, não dispunham mais de autonomia econômico-financeira. Os partidos, assim como na Primeira República, permaneciam a ser coalizões de partidos estaduais. O presidente passou a ser eleito nacionalmente, passando seu voto a expressar o predomínio progressivo dos setores populares e médios urbanizados, bem como dos novos empresários industriais. O congresso permanecia sendo eleito pelos estados, por um voto influenciado pela manipulação eleitoral dos chefes políticos locais. Ou seja, continuava a dar voz majoritária às oligarquias⁴⁴. O parlamento contrabalançava o viés urbano-popular que tornava mais reformista a presidência, garantindo os interesses dos setores mais tradicionais.

Nesse contexto nasceu o modelo do presidencialismo de coalizão⁴⁵: uma combinação de poderes republicanos (Executivo e Legislativo), apoiados em uma social diferenciada e na necessidade de alianças multipartidárias no congresso, de modo a implementar o pacto da maioria parlamentar com o presidente. Toda política pública deveria ser negociada e se tornava objeto de pacto parlamentar. Ainda que contasse com o apoio da maioria parlamentar, o Executivo nem sempre conseguia do Congresso a aprovação para tudo que propunha. As tensões existentes entre Executivo e Legislativo eram resolvidas pelo poder ao veto. Ora o parlamento o exercia, ora o executivo⁴⁶.

Na segunda república, as coalizões ocorreram dentro do Congresso Nacional, articuladas por políticos de relevância nacional, com a participação de governadores dos estados mais fortes, tendo como principal o PSD, liderado pelo Presidente da República. Era um arranjo mais complicado, exigia muita habilidade de articulação do presidente e de manejo das relações com o Legislativo, em especial com a sua coalizão.

O declínio da segunda república tem relação com o início do governo de Jânio Quadros, que findou a liderança de João Goulart. Quadros foi eleito em 1960, provindo da União Democrática Nacional (UDN). Seu governo foi marcado por inúmeras polêmicas com a população e com o seu partido. Na economia, Jânio tomou medidas que aumentaram tanto o preço dos combustíveis quanto do pão. O presidente também proibiu o uso de biquíni e a

⁴³ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 40-41.

⁴⁴ Ibidem, p. 41.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Ibidem, p. 42.

condecoração de Che Guevara. Seu governo durou sete meses, tendo em vista que Jânio Quadros renunciou em agosto de 1961.

Em substituição a Jânio Quadros, assumiu o poder João Goulart (Jango). Sua posse se deu em meio à campanha política denominada “campanha da legalidade”, consistente na disputa entre aqueles que defendiam a posse de Jango (“legalistas”) e os denominados golpistas”. Esse período da segunda república foi muito conturbado. Permeava a tensão entre pressões reformistas do populismo e os impulsos golpistas dos conservadores. O resultado foi a polarização radical que paralisou o Congresso, provocando a reação dos setores conservadores. Diante desse cenário de instabilidade, a segunda República, assim como a primeira, teve fim com um golpe, neste caso, o golpe dos militares em abril de 1964.

Com a ascensão dos militares ao poder, apesar de não ter sido dissolvido, o congresso teve suas funções de legislar e fiscalizar reduzidas (ou quase que aniquiladas) e, em contrapartida, o Executivo aumentou suas funções, embalado pela edição de inúmeros atos institucionais, os quais, cada vez mais, propiciavam a concentração do poder. Nesse período foi imposto o bipartidarismo (Aliança Renovadora Nacional – ARENA e Movimento Democrático Brasileiro – MDB)⁴⁷.

O período militar foi marcado por disputas internas: a ala dos militares moderados entendia que a passagem dos militares pelo poder deveria ser provisória até que a ordem no país fosse restabelecida; em contrapartida, os militares mais “duros” acreditavam que não era o momento de devolver o poder aos civis. No entanto, essa parte dos militares assumiu o poder nos primeiros anos do regime.

Foi somente no governo de Ernesto Geisel que a transição para o regime democrático começou a aparecer. O próprio governo viu nas eleições de 1974 a perda de legitimidade do regime. O resultado das eleições foi favorável ao MDB (único partido de oposição). Nessa mesma época, os movimentos sociais voltaram a se articular.

Apesar de constatarem que a redemocratização era inevitável, os militares queriam ter o controle sobre a transição e encontrar uma maneira de negociar certas questões com a oposição, colocando em jogo a troca da reabertura do regime. Ocorreu o que se chama de transição negociada, marcada pelo controle militar no processo que é efetivado pelas constantes mudanças nas regras políticas.

⁴⁷ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão:** a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 30.

No entanto, foi somente em 1988, com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, que foi promulgada a nova ordem constitucional. Nas palavras de Reynaldo Fonseca,

o processo constituinte da Constituição de 1988 pode ser considerado um dos mais interessantes experimentos sócio-políticos da história brasileira comparada, tendo em vista (i) a intensidade da participação cívica envolvida e (ii) a ausência de um bloco hegemônico de poder com capacidade de impor previamente as condições e o escopo da disputa política em momento constitucional.⁴⁸

O doutrinador vai além e argumenta que

a intensidade da participação cívica não teve precedentes na formação histórica brasileira, porquanto se iniciou sem agenda prévia, os trabalhos foram descentralizados por meio de comissões com amplas discussões com a sociedade civil e permitiram-se emendas populares. Nesses termos, pode-se afirmar que os dois anos de funcionamento da Constituinte representaram um período singular de debate político caracterizado pela abertura às instâncias sociais⁴⁹.

É fato que a Constituição Federal de 1988 manteve o presidencialismo, o sistema proporcional de listas abertas, a pluralidade partidária, além de ter sido ampliado o Poder Legislativo em relação ao Executivo, conforme restará evidenciado nos tópicos seguintes.

1.2 A CONSTITUINTE DE 1988 E O RETORNO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Ao contrário do que profetizavam os estudiosos, a estrutura institucional que havia anteriormente presidido a malsucedida experiência democrática brasileira não foi substituída. No debate sobre o sistema de governo que seria implementado pela nova constituinte, a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais foram os principais alvos das propostas de reforma institucional. Aqueles que defendiam a necessidade de reforma no sistema de governo justificavam que o presidencialismo deveria ser substituído, já que esse sistema tendia a gerar conflitos institucionais insolúveis. Além disso, a legislação partidária deveria ser alterada a fim de se obter um sistema partidário com menor número de partidos.

Mesmo diante desses apelos, a Constituição Federal de 1988 não implementou qualquer das reformas discutidas: o presidencialismo foi mantido e o plebiscito de 1993 pôs fim a qualquer ideia de implementação do parlamentarismo no Brasil. De igual sorte, a legislação eleitoral não sofreu qualquer alteração significativa. A proporcionalidade e a lista aberta

⁴⁸ FONSECA, Reynaldo Soares. **O princípio constitucional da fraternidade:** seu resgate no sistema de justiça. Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2019. p. 67.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 68.

continuaram a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Logo, a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não se alterou, permanecendo a mesma do sistema criado em 1946.

Pelo cenário histórico traçado, observa-se que o presidencialismo de coalizão não foi uma invenção da Constituição Federal de 1988⁵⁰. A carta política trouxe uma versão reformada desse sistema institucional, em especial com o aumento significativo dos poderes Legislativo e Executivo. Adotou-se o modelo de presidência da Carta autoritária de 1967, concentrando nela poderes legislativos que concediam o controle da agenda no processo legislativo. Na versão de 1988, o Poder Executivo passou a ter iniciativa exclusiva de propor projetos de leis orçamentárias. Tal poder foi potencializado pela faculdade de legislar por medida provisória e de pedir urgência na tramitação para projetos de lei em votação⁵¹.

No campo do Poder Legislativo, a nova ordem constitucional concentrou esse poder nas mãos da presidência da Câmara e do Senado, bem como nas lideranças partidárias. O regimento da Câmara institucionalizou o colégio de líderes, composto pelo presidente da Câmara e pelos líderes dos partidos, blocos parlamentares, da maioria e da minoria. Sem dúvida, sua principal atribuição faz referência ao requerimento de urgência. Ele pode desobstruir a pauta e acelerar a tramitação de medidas que foram objeto de negociação com o Poder Executivo⁵².

O impasse entre os presidencialistas e os parlamentaristas fez convergir o compromisso com o presidencialismo de coalizão, já que é quase impossível um Presidente ter maioria no Congresso Nacional. Com um eleitorado diverso e desigual, em votação proporcional por meio de uma lista aberta e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos, a tendência é eleger um Congresso mais fragmentado e heterogêneo. Nasce daí a necessidade de coalizões.

A coalizão surge como uma espécie de acordo prévio, no qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo sob determinadas condições, as quais são negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Não se trata de delegação de poderes, nem tão pouco de voto de confiança no programa de governo que levaria à aprovação das medidas nele previstas⁵³.

Acrescentam-se às mudanças trazidas pela Constituição Federal e que tornaram mais complexa a formação de coalizões na Terceira República o fato de o Senado Federal ter ganhado poder de iniciar o processo legislativo. O constituinte de 1988 equiparou o Poder Legislativo

⁵⁰ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 75.

⁵¹ Idem.

⁵² Ibidem, p. 76-77.

⁵³ Idem.

do Senado ao da Câmara. Essa equiparação acabou por institucionalizar uma nova forma de deliberação do Congresso. A diversidade de composição das casas legislativas aumentou a complexidade dos cálculos para a formação e manejo das coalizões do governo⁵⁴.

O Poder Executivo, por sua vez, surgiu como o centro do sistema político, podendo ser mais forte ou mais fraco. O constituinte de 1988 lhe deu grande poder de iniciativa sobre a agenda legislativa. O modelo se fundamentou em uma intensa interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, mas com uma certa concentração no primeiro. A capacidade de governar do presidente passou a depender do apoio parlamentar para transformar em leis as políticas públicas. Enquanto isso, o Legislativo dependia das decisões de gasto do Executivo para atender às demandas de seu eleitorado.

Se não há apoio parlamentar, há um congelamento da agenda política da presidência, o que resulta na quase inoperância. O Executivo corre o risco de se deslegitimar perante a sociedade, desestabilizando o governo. A perda de popularidade e apoio social ocasiona o movimento de fuga da coalizão, a retirada dos aliados e, em última análise, a perda do mandato. Isso foi exatamente o que ocorreu com Getúlio Vargas, Jânio Quadros, Fernando Collor de Mello e Dilma Rouseff⁵⁵.

A Constituição de 1988 não inovou os elementos institucionais (presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo, representação proporcional no regime de lista aberta), os quais caracterizam o presidencialismo de coalizão, estando presentes tanto na nova carta política quanto na Constituição de 1946. O que houve, em verdade, foi uma mudança nas bases institucionais do sistema político nacional: os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados, da mesma forma que foram alargados os recursos legislativos dos líderes partidários para comandarem suas bancadas.

A opção pela maior concentração de poderes de agenda legislativa e orçamentária na Presidência, a partir da Constituição de 1988, foi no sentido de tentar mitigar a propensão à paralisia decisória, que deriva da fragmentação de interesses e da multiplicidade de agentes de veto no sistema. No entanto, o presidente permanece a depender do voto de convergência de sua coalizão para aprovar sua pauta legislativa⁵⁶.

Em outras palavras, a estabilidade do mandato do presidente da República depende de uma coalizão majoritária. Os presidentes minoritários não têm sido capazes de manter seus

⁵⁴ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 75.

⁵⁵ Ibidem, p. 79.

⁵⁶ Ibidem, p. 77.

mandatos. No entanto, a ruptura de mandato se dá pelo processo de *impeachment*. É exatamente a “relação de firmeza de coalizão e segurança do mandato do executivo em crises disruptivas que distingue o presidencialismo de coalizão dos presidencialismos multipartidários de maioria”⁵⁷.

1.3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O SISTEMA CONDUZ À INOPERÂNCIA?

Inicialmente, vale fixar o conceito de presidencialismo de coalizão. É o sistema de governo adotado pelo Brasil que combina o sistema presidencialista, com representação proporcional de lista aberta, e sistema parlamentar fragmentado, que conduz o chefe do executivo, no intuito de implementar sua agenda, a distribuir ministérios entre membros dos principais partidos, com o intuito de obter em troca o apoio da maioria parlamentar⁵⁸.

Após tal constatação inicial, verifica-se, em particular nos últimos anos, a sensação de que o sistema político brasileiro influenciou diretamente no agravamento da crise econômica. Com a sensação de retrocesso econômico, veio também a sensação de ingovernabilidade e a certeza de que a crise é mais política do que econômica⁵⁹. As críticas ao modelo brasileiro podem ser assim sistematizadas:

- a) Sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático;
- b) Ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores;
- c) Falta de vínculos entre os parlamentares e seus eleitores;
- d) Proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos;
- e) Corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanha⁶⁰.

Muito se discute sobre a origem das problemáticas enfrentadas pelo sistema de governo brasileiro. O que se verifica é que grande parte desses problemas advém da fusão entre o sistema presidencialista e o sistema eleitoral vigente no Brasil.

A partir dessa constatação, houve uma divisão na doutrina sobre a viabilidade do presidencialismo de coalizão. A primeira corrente defende, direta e inequivocamente, a absoluta inviabilidade do modelo institucional. Argumenta que o fato de as eleições para o Poder

⁵⁷ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 88-89.

⁵⁸ SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados/Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. p. 237.

⁵⁹ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 9.

⁶⁰ KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 36.

Executivo e para o Poder Legislativo obedecerem a processos distintos, com lógicas distintas, torna altamente instável a dinâmica do processo político, tendo em vista a inexistência de garantia de que o partido do presidente eleito seja o mesmo a alcançar a maioria das cadeiras. Assim, a ideia de um sistema presidencialista, combinado com representação proporcional, é inviável⁶¹.

Frisa-se que não apenas há a possibilidade de que o partido do presidente eleito não alcance maioria no Parlamento, como há a elevada probabilidade de que isso, de fato, venha ocorrer, já que o sistema de eleições proporcionais não possui mecanismos que possam impedir a fragmentação partidária, aumentando a probabilidade de dissociação entre vitórias para o Executivo e Legislativo. Logo, conclui-se que as consequências de um sistema presidencialista com representação proporcional são “a dificuldade de construção e manutenção de maiorias estáveis no Parlamento, a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e Poder Executivo”⁶², o que acarreta dificuldade de o Estado responder aos anseios da sociedade quanto às políticas públicas. Além disso, coloca em situação de risco o próprio regime democrático, “ameaçado pela instabilidade, inoperância e patronagem”⁶³.

Outra parte da doutrina ataca especificamente o sistema de eleição proporcional, na medida em que esse sistema possibilita a formação de coligações, fomento ao paroquialismo⁶⁴ e clientelismo, o que teria o mesmo condão de gerar a instabilidade do sistema⁶⁵. Quanto menor for a dependência eleitoral dos partidos às lideranças partidárias, menor serão a disciplina e a coesão desses partidos na atuação parlamentar⁶⁶.

Defende-se que a construção de uma reputação pessoal do parlamentar se sobrepõe a uma imagem partidária, levando o candidato a se apegar a políticas distributivas e clientelistas, de forma a favorecer sua recondução. Essa independência levaria ainda à indisciplina e imprevisibilidade do comportamento dos partidos no Parlamento⁶⁷.

⁶¹ KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 36.

⁶² VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica**: Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 2792.

⁶³ *Ibidem*, posição 1098.

⁶⁴ Paroquialismo é utilizado para a tendência de visão limitada a determinado interesse, ignorando perspectivas, atividades ou interesses mais vastos e abrangentes.

⁶⁵ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 33.

⁶⁶ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica**: Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1110.

⁶⁷ *Ibidem*, posição 1120.

De fato, tem-se observado no Brasil um esforço dos parlamentares no personalismo e no carisma, já que estes são fatores fundamentais no processo de decisão do voto, sobrepondo-se às próprias estruturas partidárias⁶⁸. Ademais, essa sistemática eleitoral, por si só, pode ser traduzida em ausência de apoio parlamentar ao Poder Executivo, tornando-se necessária a realização de coligações. Por outro lado, o voto personalizado, típico da representação proporcional de listas abertas, é propenso ao clientelismo. Ou seja, os parlamentares se mantêm fiéis aos objetivos do Poder Executivo, já que buscam cargos ou retornos eleitorais para fins de manutenção no poder. Contudo, isso não é o suficiente para explicar o alinhamento dos parlamentares aos interesses do executivo.

No Brasil, a quantidade de parlamentares eleitos com os próprios votos é mínima, tendo em vista que o sistema é proporcional à eleição do parlamento. Há transferência de votos dos candidatos derrotados para os remanescentes⁶⁹. O controle dessa transferência é quase impossível de se realizar pelo eleitor conscientemente, já que a grande maioria dos deputados é eleita por legendas coligadas. Ou seja, a transferência de votos não ocorre somente intrapartidos, mas entre partidos integrantes das coligações eleitorais⁷⁰.

Indaga-se, assim, qual seria o motivo pelo qual os parlamentares permanecem alinhados. Todo político busca representar alguém. Quando os parlamentares não possuem exata dimensão de sua base eleitoral e necessitam demonstrar a seus eleitores que efetivamente os estão representando, a figura do residente da República torna-se um importante intermediário⁷¹. Então, a demonstração de apoio pelos parlamentares às propostas realizadas pelo Executivo é fonte essencial de sinalização para sua base eleitoral.

Quanto maiores as condições de governabilidade do Executivo, mais oportunidades os parlamentares terão para sinalizar os seus eleitores. Estabelece-se, assim, um ciclo:

os deputados, buscando uma conexão eleitoral, ou seja, sinalizar para seus eleitores sua posição em relação a questões de interesse público, transferem os poderes decisórios para o Poder Executivo. Esse, por sua vez, na necessidade de maximizar a aprovação de suas políticas públicas, busca o apoio de parlamentares oferecendo cargos e impondo a agenda do Congresso Nacional⁷².

⁶⁸ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1120.

⁶⁹ SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 40-41.

⁷⁰ VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1223.

⁷¹ Ibidem, posição 1253-1274.

⁷² PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão:** a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 36.

Para que os parlamentares possam se posicionar em relação aos eleitores, a forma mais fácil é apoiar ou não as políticas governamentais. Para que isso ocorra, é necessário que o Poder Executivo tenha facilidade de aprovar projetos.

O presidente da República busca implementar sua agenda mediante estratégias para influenciar o legislativo. Surge, então, a ideia do presidencialismo de coalizão, pelo qual o presidente, gozando de poderes legislativos e de cargos a serem preenchidos, sustenta a aprovação de sua agenda a partir de acordos e ajustes com os partidos políticos, inclusive com os de oposição no Congresso Nacional, visando à composição de sua base na aprovação de projetos. Dentre os meios pelos quais o Presidente pode influenciar o Legislativo, podem ser destacados o poder de patronagem e o poder de agenda, os quais serão detalhados a seguir.

1.3.1 O poder de patronagem: a negociação entre o executivo e os partidos de oposição

Para análise do poder de patronagem, deve-se partir da seguinte conjuntura fática: o presidente da República, integrante de um partido minoritário na Câmara dos Deputados, tem que articular uma coalizão de apoio com partidos relativamente simpáticos ao seu programa de governo. No entanto, parte significativa da base formal de apoio partidário ao governo não está totalmente certa das virtudes das propostas políticas, isto é, parte significativa dos deputados – suficiente para impedir aprovação de proposta – não considera oportuno votar em favor do governo.

Surge um problema para o Executivo: como garantir apoio às propostas de políticas públicas que dependem de aprovação legislativa?⁷³ Como equilibrar um sistema presidencialista com a necessidade de implementar políticas públicas que dependem do Poder Legislativo, havendo um Congresso multipartidário, com votos personalizados? Há dois recursos que o Poder Executivo pode se valer para formação e manutenção de uma coalizão: (i) utilização estratégica do poder de patronagem; e (ii) poder de agenda.

O conceito de poder de patronagem refere-se à negociação entre o presidente da República e os membros de partidos de oposição, de maneira que o chefe do executivo tenha uma espécie de seguro contra eventuais indisciplinas da base governista. Ou seja, o Presidente da República tem algo a oferecer aos seus opositores (cargos ou ministérios) e, em troca, eles firmam seu apoio aos projetos do Executivo.

⁷³ SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

Observa-se que a decisão dos parlamentares em participar de coalizões de apoio presidencial dependerá não apenas do grau de concordância com o programa governamental, mas também do acesso aos cargos políticos, mediante a cooperação entre executivo-legislativo⁷⁴. Quanto à duração dessa coalizão, Fabiano Santos defende:

A coalizão por similitude ideológica só se sustenta enquanto o tamanho do grupo que concorda em todas as propostas de políticas for suficientemente grande para garantir vitórias parlamentares sistemáticas (Leiserson, 1970). Dado o multipartidarismo, é irreal supor que uma coalizão possa se sustentar única e exclusivamente com base na afinidade programática. A coalizão por desejo de controlar cargos, por sua feita, mantém-se até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado pela obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais⁷⁵.

Similitude ideológica combinada com a patronagem é a melhor estratégia para que o presidente da República forme sua base de sustentação parlamentar. A utilização estratégica da patronagem é necessária para complementar a insuficiência ideológica do governo, de forma a garantir governabilidade ao executivo.

No Brasil, a Constituição determina expressamente que cabe ao Presidente da República a nomeação e a exoneração dos Ministros de Estados. Essa previsão propicia a ideia de que os ministérios serão ocupados proporcionalmente pelas representações partidárias advindas do Congresso Nacional, garantindo estabilidade ao presidente da República⁷⁶. Contudo, na prática, isso não é observado.

Desde 1985, não há no Brasil governo cujo ministério tenha sido composto de forma integral por ministros partidários⁷⁷. A patronagem, observada de forma isolada, não é o único fator que determina o apoio parlamentar e que garante a estabilidade ao sistema. Por outro lado, é forçoso destacar que a utilização do poder de patronagem, de modo estratégico, pode acarretar efeitos negativos, como a produção no interior dos partidos, os quais formalmente apoiam o governo, da mesma falta de coesão que levou o presidente da República a buscar os parlamentares da oposição. Nesse sentido, defende Santos:

Pode-se imaginar que alguns membros de sua base inicial de sustentação, por conta da intensidade de preferências – não admitem negociar cargos e influência legislativa com membros de partidos opositores – ou por obterem menos patronagem do que

⁷⁴ SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 42.

⁷⁷ Idem.

aquela demandada por ter um presidente como quadro partidário, deixem de apoiá-lo nas votações em que a preferência a seu favor não seja intensa⁷⁸.

Outro efeito negativo que a sistemática da patronagem está submetida diz respeito ao critério temporal. Enquanto o tempo de mandato passa, considerando o parlamentar individualizado, diminui o valor da patronagem corrente e aumenta o valor da patronagem futura. Quando se chega a esse momento, “tanto os membros de partidos governistas, quanto os de partidos oposicionistas redefinirão seu cálculo de cooperação ou conflito com a agenda presidencial”⁷⁹.

Assim, pode-se concluir que os presidentes da República devem lidar com um cenário dinâmico e que o mero alinhamento ideológico e a utilização estratégica da patronagem não são o bastante para assegurar a estabilidade decisória quanto às políticas governamentais. Portanto, é indispensável somar à patronagem o poder de agenda.

1.3.2 O poder de agenda

Esse poder refere-se à “capacidade de determinar quais as propostas que serão consideradas pelo Congresso Nacional e, mais importante, quando elas serão analisadas”⁸⁰. As pesquisas apontam que, entre os anos de 1995 e 1998, 80,49% dos projetos de lei que tramitaram no Congresso foram originados no Executivo e essas propostas tramitaram cerca de 183 dias. Já aquelas apresentadas pelo Legislativo tramitaram, em média, 1.194 dias⁸¹.

Existem três categorias de poderes legislativos do presidente, quais sejam:

(1) poderes legislativos pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo status quo — o mais comum seria a Medida Provisória (MP); (2) poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o status quo contra a maioria legislativa que queira mudá-lo (vetos totais ou parciais); e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação⁸².

No ordenamento jurídico brasileiro, os principais instrumentos legislativos dos quais o presidente da República dispõe são as medidas provisórias, a exclusividade do poder executivo

⁷⁸ SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ SILVA, Rafael Silveira. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação**. 2013. 393f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p. 17.

⁸¹ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 43.

⁸² Ibidem, p. 44.

em propor lei orçamentária e o poder de centralização dos trabalhos legislativos e da disciplina partidária.

Quanto às medidas provisórias, cumpre dizer que se tratam de atos normativos primários, cuja eficácia é sentida desde o dia de sua publicação. A medida provisória é ato com força de lei e cujo peculiar processo legislativo deixa o Poder Executivo incentivado à sua utilização. Após a publicação de medida provisória, cabe ao Congresso Nacional a análise para fins de conversão ou não em lei. Essa peculiaridade possibilita ao Poder Executivo editar a medida sem qualquer controle parlamentar prévio.

Nas palavras de Leomar Barros de Amorim Sousa,

(...) as medidas provisórias, tais como previstas na Constituição Federal, são providências de índole legislativa, com força de lei, embora lei não sejam, inseridas no âmbito da competência do chefe do Poder Executivo da União, para serem deflagradas em situações anormais.

É dizer: quando da utilização da via legislativa ordinária se mostra inidônea ou ineficaz para a salvaguarda de relevantes interesses públicos, a Constituição não apenas dotou o Presidente da República de poderes especiais para deflagrar o processo legislativo por via sumaríssima, através da medida provisória, como também, e de modo anômalo, conferiu-lhe força de lei.

Melhor explicando, a medida provisória tem, a um só tempo, duas características *suis generis*: é ato normativo com força de lei e, simultaneamente, é um projeto de lei reforçado. Por isso mesmo, como ato normativo adotado em situações extraordinárias, sob condição resolutiva, para imediata apreciação do Congresso Nacional, é ato precário e instável⁸³.

É cediço que as medidas provisórias possam vigorar por sessenta dias, contados a partir da publicação, podendo ser prorrogados por mais sessenta dias, caso não haja conclusão do rito legislativo. Cumpre dizer que, caso a medida provisória venha a ser rejeitada pelo Congresso Nacional, as relações jurídicas nesse ínterim temporal deverão ser regulamentadas por um decreto legislativo. Caso não o decreto não seja editado, a relação deverá ser regida pelas próprias previsões da medida provisória.

Outro ponto de destaque refere-se aos pressupostos de relevância e urgência aos quais a medida provisória está submetida. De acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, a edição de medidas provisórias está condicionada ao cumprimento dos pressupostos de relevância e urgência. Contudo, o texto constitucional não trouxe a definição desses pressupostos⁸⁴.

Além disso, o Congresso Nacional goza do prazo de quarenta e cinco dias para que a apreciação da medida provisória entre automaticamente em regime de urgência,

⁸³ SOUSA, Leomar Barros Amorim de. **A produção normativa do poder executivo: medidas provisórias, elsi delgadas e regulamentos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. p. 97.

⁸⁴ O Supremo Tribunal Federal já concluiu que ambos os pressupostos têm caráter subjetivo e estão sujeitos ao entendimento discricionário do presidente da República. Assim, cabe ao chefe do Poder Executivo julgar se os pressupostos de relevância e urgência estão presentes.

impossibilitando a votação de qualquer outra matéria. Logo, o Congresso Nacional fica obrigado a apreciar a matéria vinculada à medida provisória.

Há ainda outro fator utilizado pelo chefe do Poder Executivo: a centralização dos trabalhos legislativos mediante a força dos líderes partidários e disciplinas partidárias. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem complexa estrutura administrativa. O centro do poder está na mesa diretora da Câmara, do Senado Federal e, nas sessões conjuntas, do Congresso Nacional. Essas mesas têm a atribuição de comandar os trabalhos legislativos e gerenciar os serviços administrativos da respectiva casa legislativa⁸⁵.

O Congresso Nacional divide-se em Comissões Permanentes e Comissões Temporárias, as quais têm competência para apreciar projetos de leis que estão em tramitação e para apreciar e votar projetos de leis de forma definitiva. Para fins de composição dessas comissões, vigora o princípio da proporcionalidade⁸⁶, ou seja, nas Comissões devem estar representados todos os partidos, de forma proporcional ao número de parlamentares eleitos na legislatura. Observada a proporcionalidade, a composição das Comissões Permanentes é fixada por ato da Mesa da Casa, por indicação dos líderes partidários.

Verifica-se que há grande influência dos líderes partidários nos parlamentares integrantes do bloco por eles comandados⁸⁷. Além dessa influência, os regimentos internos das casas legislativas reconhecem nos líderes partidários o direito de representação de seus parlamentares, além do poder de orientá-los nas votações no plenário. Ou seja, há pouca participação individual de parlamentares nas votações de projetos de lei.

Por consequência, as votações de matérias importantes ao Poder Executivo são deslocadas pelos líderes partidários ao plenário das casas, retirando a força individual dos parlamentares. Ademais, é prerrogativa dos líderes partidários a orientação da respectiva bancada sobre como certa matéria deve ser votada. É fato que os parlamentares têm a tendência de seguir a orientação dos líderes⁸⁸.

O que tem se observado nos últimos governos é uma tendência de os partidos, tanto de base aliada quanto de oposição, aprovarem as políticas governamentais. Além da coesão ideológica entre os parlamentares e os programas ideológicos, é necessário algo além, de modo

⁸⁵ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 52-53.

⁸⁶ Art. 23 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 78 do Regimento Interno do Senado Federal.

⁸⁷ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 53.

⁸⁸ Idem.

que os grupos parlamentares aprovem as iniciativas presidenciais. Esse algo além é a possibilidade de acesso aos cargos do Poder Executivo (a patronagem)⁸⁹.

O líder partidário é quem faz a intermediação entre o partido e o governo para acesso aos cargos. Daí a razão para justificar o grau de disciplina dos parlamentares à sua decisão. Acrescenta-se a isso o fato de que o apoio é ajustado pela estratégia de liberação de recursos para a execução de emendas orçamentárias, destinadas a levar obras e serviços às bases eleitorais, situação importante à reeleição do parlamentar⁹⁰.

1.4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO SOB UM OLHAR CRÍTICO

Assim, verifica-se que o presidencialismo de coalizão exige um executivo forte, visto que o sistema eleitoral brasileiro é proporcional e também pela variada fragmentação partidária. Para alinhar esses mais variados interesses e aprovar suas pautas, o Executivo forma sua coalizão, usando o poder de patronagem, poder de agenda e centralizando os trabalhos legislativos nos líderes partidários⁹¹.

Dessa premissa, pode-se concluir que a necessidade de construção da coalizão se dá em razão do quadro multipartidário. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a média de partidos representados no parlamento não era menor do que 15 (quinze) partidos por legislatura. A situação se agrava, já que o quadro não é apenas de multipartidarismo, mas de fragmentação partidária⁹².

Além desse quadro de fragmentação, como descrito, o voto no Brasil é personalizado, isto é, o eleitor vota no candidato. Contudo, poucos são os candidatos que conseguem se eleger com os próprios votos. Há grande transferência de votos dentro dos partidos e das coalizões formadas. Essa sistemática, no entanto, às vezes inviabiliza qualquer conexão entre o eleitor e representante, já que essa relação no sistema brasileiro é muito distante⁹³.

Nada obstante, cumpre destacar que as coalizões são construídas por intermédio da distribuição de cargos e recursos, bem como através da atuação centralizadora dos líderes no Congresso Nacional. Ademais, os poderes conferidos ao presidente (poder de agenda,

⁸⁹ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 55.

⁹⁰ Ibidem, p. 53.

⁹¹ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica**: Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1733.

⁹² Ibidem, posição 1773.

⁹³ Ibidem, posição 1744.

iniciativas legislativas privativas, poder de veto total e parcial), bem como o fato dele ser o único político eleito diretamente em âmbito nacional, torna-o um dos chefes mais fortes do executivo, comparativamente aos demais cargos do executivo brasileiro⁹⁴.

Tal fato também pode ser apontado como um ponto negativo, já que o sistema eleitoral proporcional gera competição intrapartidária (ou coligações eleitorais). A existência de competição por cargos nos mais variados níveis do setor executivo ocorre no interior da própria base parlamentar⁹⁵.

Vale ressaltar que a alta fragmentação partidária pode significar elevado número de potenciais aliados ao Executivo e baixa adesão dos parlamentares ao programa de governo. Dessa forma, o Executivo se vê forçado a formalizar coalizões governamentais amplíssimas, de modo que a divisão maioria-minoria fique quase inexistente, deixando reduzidas, em alguns momentos, as manifestações simbólicas⁹⁶.

Assim, verifica-se que a combinação do presidencialismo, federalismo e representação proporcional acarreta uma fragmentação no ambiente institucional. Como no Brasil o fracionamento do sistema partidário é extremamente exacerbado, o presidencialismo de coalizão desenvolveu-se como mecanismo de compensação desses efeitos fragmentadores, com o intuito de construir a governabilidade⁹⁷. O presidencialismo de coalizão não necessariamente é um sistema que conduz à inoperância do governo.

Como qualquer outro sistema, o sistema de governo típico brasileiro tem pontos positivos. Apesar de em quase todas as situações aparecer os aspectos negativos do presidencialismo de coalizão, a multiplicidade de partidos políticos se traduz em um maior número de ideologias e categorias. Essa quantidade de ideias representadas no parlamento fomenta as discussões e dificulta que o governo obtenha maioria, não sendo possível a aprovação de qualquer matéria que o governo pretenda aprovar. Em outras palavras, essa é uma forma de coibir os “mandos e desmandos”⁹⁸, sobressaindo-se o caráter democrático do sistema.

A própria coalizão pode ser vista como um aspecto positivo do presidencialismo de coalizão, na medida em que o Executivo precisa de uma coalizão cada vez maior para garantir sua governabilidade, o que acaba por inserir diversos interesses sociais na coalizão a ser formada. Santos defende o presidencialismo de coalizão por acreditar que esse modelo torna a

⁹⁴ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1753.

⁹⁵ Ibidem, posição 1733.

⁹⁶ Ibidem, posição 1762.

⁹⁷ Ibidem, posição 1791.

⁹⁸ JOUKOSKI, Renata Raquel; PEREIRA, Isabela Ritter; SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão. **Cadernos de Artigos Científicos e Resumos Expandidos**, v. 1, n. 4, 2015. p. 8.

política mais democrática, maximizando a representatividade. A separação de poderes em conjunto com o multipartidarismo, admitido pelo sistema proporcional, expõe o Presidente da República a uma negociação permanente, já que o objetivo é que a agenda de governo seja aprovada⁹⁹.

Abranches, por sua vez, argumenta que o próprio sistema eleitoral deve atuar como um regulador do processo de seleção dos partidos políticos, de forma a incentivar ou desmotivar a formação de siglas. Além disso, sustenta que as regras do sistema de representação proporcional, da forma como estão estabelecidas, sobretudo quanto ao cálculo do quociente eleitoral, têm máxima eficiência, muito mais do que qualquer coerção legal¹⁰⁰.

Assim sendo, para que possam ser formuladas quaisquer propostas de reformas no presidencialismo de coalizão brasileiro, conforme defendido por Lamounier, é indispensável a análise do sistema pelos critérios da efetividade, legitimidade e estabilidade.

1.5 O SISTEMA DE GOVERNO E A GOVERNABILIDADE

Como já apontado, espalhou-se no Brasil uma sensação de que o sistema político agravou a situação econômica brasileira. Além disso, há a sensação de falta de representatividade. A quantidade de jovens filiados aos partidos políticos já era baixa, mas, nos últimos oito anos, esse número caiu 44% (quarenta e quatro por cento)¹⁰¹, tornando a participação dos jovens nos partidos políticos ainda menor. Esses fatores, somados aos problemas institucionais enfrentados pelo presidencialismo de coalizão, acaloraram as discussões sobre a estrutura do governo brasileiro. Retornou à pauta do dia a discussão sobre se a atual crise será ou não facilitada pela implementação de um novo sistema de governo e por novas leis eleitorais e partidárias.

Ocorre que, para que seja proposto qualquer tipo de reforma no sistema político/eleitoral brasileiro, é indispensável levar em consideração alguns critérios, examinando minuciosamente as interligações e eventuais contradições que são estabelecidas entre eles. Para tanto, Lamounier

⁹⁹ SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

¹⁰⁰ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018. p. 45.

¹⁰¹ GOMES, Bianca; WAINER, Gabriel. Número de jovens filiados a partidos políticos cai 44% em oito anos. **Estadão**, 2019.

sugere que, a partir do conceito de governabilidade, sejam analisados três critérios: a efetividade, a legitimidade e a estabilidade¹⁰².

A efetividade é “a capacidade de fixar e alcançar os objetivos, que vão desde a manutenção de um nível aceitável de ordem pública até a implementação de um plano de estabilização, ou de reforma econômica”¹⁰³. Já a legitimidade é a “aquiescência difusa que os cidadãos dedicam ao sistema político com base na crença de que o mesmo assentado em instituições ‘justas’, ou pelo menos adequadas e aceitáveis”¹⁰⁴. A estabilidade refere-se à permanência do arranjo constitucional básico. Ou seja, as regras constitucionais que têm o condão de reduzir ao mínimo as chances de ruptura da ordem constitucional¹⁰⁵. A vantagem de se analisar o conceito de governabilidade dessa forma é que se pode especificar o foco analítico e os *trade-offs* a serem considerados (aqui entendidos como o mecanismo institucional e os dilemas característicos que merecem atenção prioritária)¹⁰⁶.

Quanto ao foco analítico de cada um dos critérios, no que tange à efetividade, o foco é o sistema de partidos, “se forte ou fraco, clientelista ou programático, moderado ou polarizado”¹⁰⁷; no tocante à efetividade, o foco recai sobre os procedimentos que regulamentam a investidura das pessoas privadas em funções públicas, isto é, o sistema eleitoral. E, por fim, no que se refere à estabilidade, o ponto crucial se refere ao sistema de governo (parlamentarismo, presidencialismo, semipresidencialismo).

De pronto, observa-se, assim, que o conceito de governabilidade é complexo. Não se olvida que o termo ingovernabilidade é, às vezes, usado para se referir a um aumento de demandas ou tensões sociais, combinado com a redução da capacidade material ou simbólica do governo. Às vezes, a expressão é utilizada para destacar as insuficiências do governo, sua incapacidade de governa-se a si mesmo. Além de se tratar de formulações genéricas, elas nada dizem sobre os pontos de incidência dos mecanismos institucionais, como fatores de atenuação ou agravamento das dificuldades, conforme referido pelo termo ingovernabilidade.

1.5.1 Conceito de governabilidade: a estabilidade, a efetividade e a legitimidade

¹⁰² LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 11.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Idem.

Como apontado, será adotado no presente trabalho o conceito tripartido de governabilidade, considerando que cada um dos três componentes tem seu próprio foco analítico e *trade-offs* específicos. Na efetividade, o foco analítico é o sistema de partidos. Hoje, verifica-se que houve um enfraquecimento da credibilidade dessas organizações perante a sociedade, fazendo surgir outros processos, formais e informais, de agregação de interesses:

Em alguns países do Primeiro Mundo, há uma tendência à formação de single-issue publics (eleitorados de uma questão só) e até certo encanto com a chamada “democracia participatória”, que é a pretensão de reduzir e no limite anular a intermediação tradicionalmente exercida pelos partidos e parlamentos. Apesar de tudo isso, não há dúvida de que funções essenciais do processo político - como o recrutamento e a preparação dos futuros ocupantes de cargos públicos, a formalização das candidaturas, a organização das campanhas, o vertebramento das alternativas eleitorais, e principalmente a constância dos blocos de apoio e de oposição aos programas governamentais, na esfera legislativa -, ainda dependem essencialmente dos partidos políticos¹⁰⁸.

Aqui, o *trade-off* fundamental refere-se ao clientelismo *versus* ideologia. Aquele está ligado ao processo de formação e agregação das demandas sociais. Nos sistemas partidários marcados por sistemas fracos, indisciplinados, multicêntricos, a sociedade tende a demandar de modo apenas extrativo, sob a forma de verbas e favorecimentos, e não na formulação e implementação de políticas públicas de longo prazo. Por outro lado, sistemas ideologicamente polarizados são aqueles em que os partidos, obcecados pela defesa de um símbolo, personalidade ou tradição política, defendem um alto grau de enfrentamento. Eles acabam destruindo o parlamento, entendido como uma instituição de negociação, e polarizam artificialmente o sistema político¹⁰⁹.

Já na legitimidade, o foco analítico é o sistema eleitoral. A parcela da população que irá disputar o poder para aceitar como justos os procedimentos constitutivos do sistema político irá se certificar de que as regras eleitorais não estão tendenciosas contra elas. No mínimo, devem ser considerados dois tipos de *trade-offs*. O mais comum é entre garantismo e irredentismo. O primeiro deve ser entendido como a aceitação de regras de representação extremamente flexíveis, em regra, pelo temor de excluir certo grupo ou partido pouco relevante. É uma flexibilização deliberada, com o objetivo de minimizar os custos de entrada para determinadas minorias. Já no irredentismo é observada a existência de normas que petrificam o formato da competição política, de acordo com os interesses de grupos ou partidos mais fortes, não havendo alternativa senão a oposição ao sistema como tal¹¹⁰.

¹⁰⁸ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 11.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 12.

¹¹⁰ Ibidem, p. 13.

O plebiscitarismo e colegialismo é utilizado na escolha de altas autoridades pelo método majoritário. Esse é o segundo *trade-off* fundamental para análise do critério da legitimidade. Aqui, a discussão gira em torno da contraposição existente entre chefes de Estado eleitos segundo eleições diretas (como é o caso do Brasil, Portugal, França) e chefes de Estado eleitos pelo sistema indireto, como na Alemanha¹¹¹. O principal problema corresponde à

aprovação ou desaprovação, confiança ou desconfiança, identificação afetiva ou desafeição pelos titulares potenciais de tais cargos. Os cidadãos não abrem mão dessa ligação direta, que exprime seu sentimento de participação na comunidade nacional que confere (ou não) a investidura a uma pessoa. A alternativa institucional típica é aqui a que opõe a eleição direta, popular, à escolha indireta pelo Legislativo ou por algum tipo de colégio eleitoral. Tanto quanto nos exemplos precedentes, o *trade-off* é visível e não raro dramático: num extremo, a investidura plebiscitária pode facilmente levar líder e liderados a se verem como portadores de um mandato ilimitado, portadores de uma unanimidade ilusória, e ao Poder Executivo como ética e politicamente superior aos demais poderes; no extremo colegialista, a rarefação daquele vínculo pode tornar anêmicas as instituições, estimulando uma concepção excessivamente protocolar e legalista das funções públicas e fomentando sentimentos populares de alienação e indiferença, que podem vulnerar o sistema político frente a crises imprevistas ou na eventualidade de aventuras golpistas¹¹².

Quanto à estabilidade, primeiramente vale destacar que esse critério diz respeito à continuidade das regras constitucionais de democracia. São, assim, indagações clássicas da estabilidade:

é ela favorecida, como acreditam os presidencialistas, pela fusão das Chefias de Estado e de Governo num comando unipessoal, pelo mandato fixo e pelo conseqüente "insulamento" do Presidente em relação às pressões parlamentares? Ou pela situação contrária, em que essas duas magistraturas estão separadas, em que se exige permanente confiança parlamentar para o Chefe de Governo, e em que este último pode ser descartado com certa facilidade quando lhe falte essa confiança? O argumento presidencialista é que a fusão das Chefias de Estado e de Governo num magistrado que não pode ser removido antes de decorrido um prazo constitucionalmente predeterminado lhe confere a autonomia necessária para enfrentar as dificuldades; o parlamentarista, que a fusão das duas magistraturas e o conseqüente mandato fixo do Chefe de Governo criam uma rigidez desnecessária e perigosa, que acaba transformando crises meramente políticas em crises institucionais capazes de comprometer o próprio regime democrático¹¹³.

O ponto é o formato institucional da cúpula do governo. Logo, a análise sobre a estabilidade deve, ao menos, abranger três aspectos: os métodos pelos quais são escolhidos os titulares das funções de chefe de Estado e chefe de governo; as consequências, em um e outro sistema, pela ocorrência de problemas de saúde grave, personalidade ou autoridade pessoal; e a forma pela qual as dificuldades sucessórias se apresentam em um e outro sistema¹¹⁴.

¹¹¹ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 11.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 12.

Há uma constante disputa entre rigidez e flexibilidade excessivas. De um lado, há um mandato fixo que não pode ser encurtado nem estendido, juntamente com as demais sistemáticas, que visam concentrar e isolar o poder nas mãos do Poder Executivo, e que, juntamente com outros fatores, podem criar uma rigidez incompatível com o mundo real; do outro, a separação entre as funções de chefe de Estado e chefe de governo, acrescida da possibilidade do parlamento recorrer à derrubada do governo, o que pode prejudicar a liderança do Poder Executivo no sistema político. Aqui a estabilidade estará ameaçada pelo excesso de flexibilidade¹¹⁵.

O que se observa é que não existe uma combinação perfeita entre sistema de governo e sistema eleitoral: todas as combinações são possíveis. Nos Estados Unidos vigoram o presidencialismo com o sistema distrital (majoritário/uninominal). Já a Inglaterra é regida pelo parlamentarismo, com o mesmo sistema norte-americano. Quase toda a Europa combina o parlamentarismo com a representação proporcional. No Brasil, combina-se o presidencialismo com um sistema proporcional¹¹⁶. Assim, como é possível todas as combinações entre sistema de governo e sistema eleitoral, a designação de um ou outro sistema eleitoral como o único verdadeiramente democrático não pode ser aceito¹¹⁷.

Há inúmeras combinações de sistema de governo e sistema eleitoral, por isso, não se pretende aqui definir de forma absoluta qual a combinação deve ser implementada no Brasil. O objetivo do presente trabalho é identificar os principais pontos de controvérsia no presidencialismo de coalizão – e, portanto, principais pontos de instabilidade do sistema – e apresentar possíveis soluções para tais problemáticas.

Em seguida, como já pontuado, será explanado individualmente cada um dos critérios (efetividade, legitimidade e estabilidade) para, então, analisar cada um desses aspectos no presidencialismo de coalizão.

¹¹⁵ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 12.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 19.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 11.

2 O CRITÉRIO DA EFETIVIDADE: SISTEMA DE PARTIDOS

A efetividade está associada à capacidade de fixar e alcançar objetivos que vão desde a manutenção da ordem pública até a implementação de uma reforma econômica. Aqui, o ponto focal é o sistema de partidos.

As funções essenciais do processo político, tais como “o recrutamento e a preparação dos futuros ocupantes de cargos públicos, formalização das candidaturas, a organização das campanhas, o vertebramento das alternativas eleitorais”¹¹⁸, dependem inevitavelmente dos partidos políticos. Sendo assim, o *trade-off* essencial desse critério pode ser traduzido no clientelismo *versus* ideologia.

O clientelismo refere-se ao “processo de formação e agregação das demandas sociais”¹¹⁹:

Em sistemas partidários dominados por agremiações frágeis, instáveis, indisciplinadas, multicêntricas, com contornos mal definidos, as demandas da sociedade tendem a ser de natureza apenas extrativa - centradas nos outputs do governo, sob a forma de verbas e favorecimentos, e não na formulação e implementação de políticas consistentes e de longo prazo. Chegando muito desagregadas aos núcleos decisórios, tais demandas dificultam a ordenação das prioridades e a adequada destinação dos recursos¹²⁰.

Em lado oposto, encontram-se os sistemas ideologicamente polarizados. São aqueles que partidos principistas ou obcecados pela defesa de algum símbolo defendem um alto nível de enfrentamento. Tais partidos podem acabar por perder o contato com os interesses cotidianos da sociedade, sobretudo quando mudanças importantes estão em curso nas preferências e valores da sociedade. Os partidos acabam se tornando grupos rígidos que enfraquecem o parlamento, entendido como um fórum de negociação, e polarizam artificialmente o sistema político.

A classificação de um sistema partidário – e a avaliação de sua estabilidade/governabilidade – depende de seu grau de institucionalização. O conceito de institucionalização dos sistemas partidários foi introduzido por Mainwaring e Scully (“Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America”, 1995). Com efeito, a institucionalização do sistema partidário se refere

a um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita. Os atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamentos baseados na premissa de que essa prática

¹¹⁸ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 12.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Idem.

ou organização prevalecerá no futuro previsível. Em política, institucionalização significa que os atores políticos têm expectativas claras e estáveis em relação ao comportamento dos outros atores. Nas palavras de Huntington (1968, p. 12), “institucionalização é o processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade”. Desse modo, um sistema partidário institucionalizado é aquele em que os atores desenvolvem expectativas e comportamentos baseados na premissa de que os contornos e as regras fundamentais da competição e do comportamento partidários prevalecerão no futuro previsível. Num sistema partidário institucionalizado, os principais partidos e seu comportamento serão estáveis. A noção de institucionalização não deve ser teleológica, nem o processo é linear; não há progressão necessária de uma institucionalização fraca para uma maior. Os sistemas partidários podem se desinstitucionalizar, como mostram os casos da Itália, do Peru e da Venezuela nos anos 1990¹²¹.

Mainwaring e Scully defendem que sistemas mais institucionalizados apresentam previsibilidade e estabilidade, favorecendo a consolidação do regime democrático. Assim, um sistema institucionalizado deve ter “estabilidade na competição interpartidária, a existência de partidos que têm alguma raiz estável na sociedade, aceitação de partidos e eleições como instituições legítimas que determinam quem governa e organizações partidárias com regras e estruturas razoavelmente estáveis”¹²².

Tais características são tidas como essenciais à manutenção da democracia, pois asseguram sua legitimidade por meio da aceitação de instituições e de procedimentos necessários à representação política, e facilitam a prestação de contas mediante a divulgação de informações para avaliação dos partidos políticos. Portanto, tudo isso tornaria o sistema mais estável e previsível.

Assim sendo, em seguida, pretende-se analisar esses critérios de institucionalização dos sistemas partidários, a fim de classificar o sistema partidário brasileiro.

2.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Um sistema partidário nada mais é do que o conjunto de partidos que interagem de forma padronizada. Esse conceito, no entanto, faz surgir três distinções entre sistemas e não sistemas: primeiro, o sistema deve ter, no mínimo, dois elementos constitutivos, isto é, deve existir, pelo menos, dois partidos; segundo, a noção de interações padronizadas sugere que há alguma regularidade na distribuição de apoio eleitoral por partidos ao longo do tempo, ainda que alguns ascendam e outros declinem; terceiro, um sistema implica a continuidade dos componentes que

¹²¹ MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opin. Publica**, v.11, n. 2, out. 2005. p. 254.

¹²² ARQUER, Monize; VASQUEZ, Vitor. Institucionalização do sistema partidário. Mesmas dimensões, outras interpretações. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online], v. 34, n. 100, e3410012, 2019.

o formam, ou seja, o sistema partidário indica a continuidade de partidos políticos, a sua institucionalização¹²³.

Os sistemas partidários variam em diversos aspectos, porém a doutrina tenta identificar as principais dimensões para facilitar a classificação e a comparação entre os sistemas. Sartori¹²⁴ identificou as seguintes dimensões como sendo relevantes: (i) o número de partidos; e (ii) grau de polarização ideológica.

Apesar de ter sido o pioneiro no reconhecimento da relevância da institucionalização dos sistemas partidários, há três pontos, na teoria de Sartori, que devem ser tratados com certa cautela: (i) ele sustenta uma dicotomia entre sistemas partidários e não sistemas, quando em verdade se trata de processo contínuo; (ii) estabelece um patamar muito elevado para o que constitui um sistema partidário; e (iii) como considerava os não sistemas como exteriores à sua teorização, não examinava a variação na institucionalização entre sistemas partidários ou entre o que considerava não sistema¹²⁵.

Essa classificação que considera apenas o número de partidos e o nível de polarização acaba por deixar de lado diferenças substanciais no grau de contextos menos institucionalizados. Assim, vários cientistas políticos viram a necessidade crescente de dar mais atenção ao nível de institucionalização, além das dimensões propostas por Sartori.

Mainwaring e Scully, como referido, sustentam quatro dimensões da institucionalização do sistema partidário. A primeira dimensão refere-se à competição entre os partidos políticos. Em sistemas partidários mais institucionalizados, há uma estabilidade nos padrões de competição entre os partidos. Mainwaring e Torcal¹²⁶ defendem essa dimensão como a mais fácil de medir e a mais importante delas, já que a institucionalização está intimamente ligada à estabilidade do regime democrático.

A segunda dimensão diz respeito às raízes dos partidos políticos na sociedade. Nos sistemas mais institucionalizados, os partidos políticos têm bases fortes na sociedade. A maioria dos eleitores tem ligações partidárias, além disso certas associações de interesse estão intimamente ligadas a eles. O enraizamento partidário forte na sociedade influencia na regularidade da competição eleitoral que a institucionalização implica. “Raízes na sociedade e

¹²³ MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opin. Publica*, v.11, n. 2, out. 2005. p. 252.

¹²⁴ SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Nova York: Cambridge University, 1976. p. 244-248.

¹²⁵ MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opin. Publica*, v.11, n. 2, out. 2005. p. 252-253.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 254.

estabilidade da competição entre partidos, embora analiticamente separáveis, estão entrelaçadas porque o forte enraizamento social estabiliza a competição”¹²⁷. Isso porque,

Se a maioria dos cidadãos apoia o mesmo partido de uma eleição para outra, há menos eleitores flutuantes e, portanto, menor probabilidade de mudanças eleitorais em massa que se refletem em alta volatilidade. Ao contrário, onde os partidos possuem raízes fracas na sociedade, é provável que mais eleitores troquem de partido de uma eleição para outra, abrindo assim a possibilidade de uma maior volatilidade¹²⁸.

A terceira dimensão da institucionalização do sistema partidário corresponde à aceitação dos partidos políticos e das eleições como instituições legítimas que determinam quem irá governar. Os atores políticos conferem legitimidade a essas instituições, mesmo quando criticam certos partidos ou revelam ceticismo em relação aos partidos em geral. Assim, é certo que a legitimidade auxilia a estabilizar os sistemas partidários, sendo assim, uma dimensão importante da institucionalização.

Por fim, a quarta dimensão está ligada ao fato de as organizações partidárias serem regidas por regras e gozarem de estruturas razoavelmente estáveis. Nos sistemas mais institucionalizados, os partidos políticos não estão subordinados aos interesses de poucos líderes. Eles “adquirem um status e um valor independente próprio”¹²⁹. A institucionalização do sistema partidário é restrita quando “um partido é instrumento pessoal de um líder ou de um pequeno grupo”¹³⁰. Nessa dimensão, quando os partidos tidos como bem-sucedidos são personalistas, a institucionalização do sistema é baixa.

Aqueles sistemas que têm baixa institucionalização são denominados de fluídos ou fracamente institucionalizados¹³¹. Em comparação com os sistemas mais institucionalizados, os sistemas fluídos podem ser caracterizados por menos regularidade nos padrões da competição partidária, raízes mais fracas na sociedade, menor legitimidade conferida aos partidos e organizações partidárias mais frágeis, dominadas por líderes personalistas.

2.2 O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Não é segredo que o Brasil não tem partidos fortes, aqui entendidos como entidades fortes, enraizadas por todo o território brasileiro, cuja identidade e ascendência sobre o eleitorado fiel têm sido construídas ao longo de um processo de inauguração de uma democracia

¹²⁷ MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opin. Publica*, v.11, n. 2, out. 2005. p. 254.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem.

de massas. No Brasil, os partidos políticos não conseguiram canalizar e expressar as reivindicações da sociedade, já que surgiram da elite para a sociedade.

Durante os seus primeiros cento e vinte anos de independência (entre 1822 e 1945), não existiam no Brasil as condições aptas para que os conflitos sociais se traduzissem em um sistema partidário. A grande maioria da população não gozava de legitimidade para participar do processo político. Essa situação teve melhoras somente em 1945, com o retorno do regime democrático e eleições diretas para presidente da república. No entanto, antes mesmo de completar vinte anos de melhoria, a experiência foi abortada pelo golpe militar.

O que se verifica é que o Brasil nunca contou com a existência de partidos de massa. Os partidos políticos foram, em sua maioria, criados pela elite para as demais classes sociais. Assim, o que se verifica é que o tempo de vida dos partidos políticos brasileiros está vinculado à sobrevivência do regime político vigente. A cada alteração de regime, “as elites dirigentes, compulsoriamente ou não, distribuía-se em novos arranjos partidários”¹³². Há uma verdadeira descontinuidade dos sistemas partidários quando se verifica uma mudança no regime político.

No império, liberais e conservadores revezavam-se à frente do poder. Contudo, os partidos não resistiram à proclamação da República, em 1889. Nesse período, não houve a constituição de organizações partidárias fortes, mas a estabilização da denominada política de governadores: “o governo central reconhecia o domínio nos estados das oligarquias vencedoras nas disputas locais exigindo, em contrapartida, obediência ao princípio da racionalidade administrativa no plano federal”¹³³.

Esse sistema de autonomia estadual teve fim somente em 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder. No entanto, em 1937, três anos após a realização da Assembleia Constituinte, Vargas fechou o congresso nacional, proibiu as organizações partidárias, instituiu a censura e deu início à fase ditatorial de seu governo. Foi somente em 1945 que o Brasil teve sua primeira experiência multipartidária:

De um lado a União Democrática Nacional (UDN) – inicialmente uma frente para a qual convergiram os setores de oposição, à esquerda e à direita, a Getúlio e ao Estado Novo – logo assumiria um perfil conservador e antiestatista. De outro Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criados a partir da máquina estatal, trataram de assentar suas bases na oligarquia rural, no primeiro caso, e entre os trabalhadores urbanos, no segundo¹³⁴.

¹³² MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao mar nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo Melo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 269.

¹³³ Ibidem, p. 270.

¹³⁴ Ibidem, p. 271.

Nesse mesmo ano, Getúlio foi deposto, havendo novas eleições presidenciais livres. Foi instalado no Brasil um sistema partidário moderadamente fragmentado, composto por treze partidos. Apesar de, inicialmente, ter nascido moderada, a competição entre os partidos conduziu a um processo de polarização, com o PTB à esquerda e a UDN à direita, abrindo caminho para o golpe de 1964.

Em 1965, um ato institucional pôs fim ao sistema partidário, determinando que somente existiria o partido que obtivesse o apoio de, no mínimo, um terço da representação existente no Congresso Nacional. Originou-se, assim, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), este último formado pelos deputados da centro-esquerda, os quais haviam sobrevivido ao processo de cassação. Esse sistema bipartidário foi útil à ditadura militar até meados dos anos 70, quando o MDB passou a ser apoiado por setores cada vez maiores da população, posicionando-se como canal de protesto ao regime. Então, em 1979, o então general-presidente Geisel enviou ao congresso nacional uma lei que colocava fim ao bipartidarismo, facilitando o surgimento do sistema partidário atual.

O sistema partidário brasileiro, tal como é conhecido hoje, teve origem em 1982, em processo de transição do regime político. Apesar da reforma partidária ter ocorrido em 1979, a nova sistemática foi implementada somente em 1982, quando os eleitores brasileiros foram convocados para escolherem governadores. Nesse momento, participaram das eleições cinco partidos: PMDB, PDS, PDT, PTB e PT. Retornava o pluripartidarismo no Brasil.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25¹³⁵ de 1985, o processo de formação de novos partidos políticos e a própria interação entre partidos foram flexibilizadas, possibilitando um grau maior de liberdade da vida partidária. Além disso, sob o ponto de vista

¹³⁵ Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I - é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político;

II - é vedada a utilização pelos Partidos Políticos de organização paramilitar;

III - é proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou Governo estrangeiros;

IV - o Partido Político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

V - a atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.

§ 1º Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.

§ 2º Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.

§ 3º Resguardados os princípios previstos no “caput” e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento.

do eleitorado, a partir da metade dos anos 1980, houve um aumento significativo da participação da sociedade nas eleições, tendo em vista a extensão dos votos aos analfabetos e a redução para 16 (dezesesseis) anos do limite de idade que permitia o direito ao voto.

Soma-se a isso o fato de que o processo de redemocratização do país ensejou a criação de outros partidos políticos relevantes. Em 1985, surgiu o PFL/DEM, em 1988 o PSDB. Já no início dos anos 90, mais de 30 partidos formavam o sistema partidário brasileiro, ainda que a maioria dessas legendas tenha tido existência efêmera. Em verdade, um número bem menor de organizações partidárias participou, de fato, em todas as eleições.

Feitas tais considerações sobre o histórico do sistema partidário brasileiro, vale lembrar algumas características únicas do presidencialismo brasileiro. Aqui, há uma combinação de uma estrutura federativa e um congresso bicameral, sendo adotado o sistema de representação proporcional para a Câmara dos Deputados e o sistema majoritário para o Senado Federal.

Desde 1994, os presidentes são eleitos para mandatos de quatro anos¹³⁶, em processos de dois turnos, caso nenhum dos candidatos alcance a maioria dos votos válidos em primeiro turno. A eleição dos governadores obedece às mesmas regras gerais do processo de eleição do presidente da República. No âmbito estadual, o legislativo é unicameral e o número de deputados varia de vinte e quatro a noventa e quatro. No plano municipal, os prefeitos são eleitos dois anos após a escolha do presidente, sendo necessária a maioria absoluta onde o eleitorado ultrapasse duzentos mil habitantes.

O Senado Federal, por sua vez, é composto por oitenta e um membros, três por unidade da federação, com mandato de oito anos. A eleição é feita a cada quatro anos de forma alternada: um terço e dois terços do Senado é eleito de cada vez. A Câmara dos Deputados é formada por quinhentos e treze deputados, eleitos nos estados para um mandato de quatro anos. O número de deputados eleitos por cada estado é relacionado ao tamanho da população em cada um, porém, a Constituição Federal determina um mínimo de oito representantes para cada estado e o máximo de setenta.

O que se verifica é que o multipartidarismo é uma característica dos dois períodos democráticos do Brasil, aspecto que é compatível com o grau de heterogeneidade e complexidade do país. Contudo, há um aumento na fragmentação do sistema partidário entre

¹³⁶ Em seu texto original, a Constituição Federal estabeleceu o mandato de cinco anos para presidente da República. Assim sendo, Fernando Collor de Mello foi eleito para um mandato de quatro anos. Sucedido por Itamar Franco, o governo teve fim somente em 1995. Contudo, em 1994, foi promulgada a Emenda Constitucional de Revisão nº 5 que alterou a duração do mandato presidencial para quatro anos, passando a vigor a partir do dia 1º de janeiro de 1995, ou seja, na eleição subsequente aquela que elegeu Collor e Itamar Franco.

um período e outro. Esse aumento não pode ser explicado unicamente pelo sistema institucional brasileiro. Ele se deve também ao grau de estruturação, ou de institucionalização, do sistema partidário.

Em seguida, será abordado o grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro.

2.2.1 O grau de institucionalização dos partidos políticos brasileiros

Como dito, é indispensável a análise do grau de institucionalização dos partidos políticos, cuja finalidade é verificar a previsibilidade e estabilidade do sistema. Portanto, é igualmente indispensável verificar o grau de institucionalização dos partidos políticos brasileiros.

Apesar da consolidação da clássica teoria defendida por Mainwaring e Scully, alguns trabalhos recentes introduziram outras noções de institucionalização ao debate, assim como outros critérios (dimensões) ligados ao grau de institucionalização dos sistemas partidários, inclusive criticando os critérios adotados pelos autores. Essa crítica, porém, não propõe o abandono da teoria da institucionalização do sistema partidário.

Quanto à análise do sistema partidário brasileiro, tem-se observado que alguns trabalhos questionam a utilidade ou a adequação teórica da institucionalização para analisar a evolução desse sistema, acabando por utilizar, em especial, o conceito de estrutura da competição. Nesse sentido, Braga¹³⁷ e Tarouco¹³⁸ defendem a utilização de outros conceitos de institucionalização dos partidos.

Quanto ao próprio conceito de partidos políticos, os autores admitem a utilização de um conceito mais minimalista e centrado nas relações existentes entre partidos e Estado:

De uma maneira geral, os critérios de Mainwaring et al. (MAINWARING; SCULLY, 1994 e 1995; MAINWARING, 2001; MAINWARING; TORCAL, 2005) parecem valorizar mais a relação dos partidos com a sociedade e sua relevância para o eleitorado. Essa perspectiva está de acordo com uma concepção clássica de partidos políticos que privilegia suas funções de representação de segmentos da sociedade e de intermediação de interesses como fundamentos da democracia (LIPSET; ROKKAN, 1967; HUNTINGTON, 1968; SARTORI, 1982; LAWSON; MERKL, 1988). Nitidamente distintos, os critérios de Rose e Mackie (1988) são mais compatíveis com uma noção contemporânea e mais minimalista de partidos políticos como organizações que: a) competem em eleições para formar o governo e o legislativo; b) atuam em diferentes frentes, podendo desenvolver suas relações com o Estado sem necessariamente aprofundar vínculos societários; c) competem com outras

¹³⁷ BRAGA, Maria S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 43-73, jul./dez. 2010.

¹³⁸ TAROUCO, Gabriela da Silva. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 169-186, jul./dez. 2010.

associações pela canalização de interesses (JANDA, 1970; PANEBIANCO, 1988; MAIR, 1994; DALTON; WATTENBERG, 2000; SCHMITTER, 2001)¹³⁹.

Os autores argumentam que a exigência para que os partidos políticos cumpram funções expressivas e representativas, de modo que possam ser considerados institucionalizados, não leva em consideração o processo de transformação pelo qual os partidos passaram internacionalmente. Os partidos têm realocado seu foco para as relações com o Estado (executivo e legislativo), bem como para a organização interna das lideranças. No entanto, observa-se que a estabilidade através do tempo permanece como um aspecto basilar da institucionalização.

A partir da análise da evolução da teoria da institucionalização do sistema partidário, tanto Tarouco quanto Braga partem da conceitualização de institucionalização do sistema partidário proposta por Rose e Mackie. Esses autores “tratam da trajetória dos partidos, examinando se persistem ou desaparecem e afirmam que a institucionalização é um pré-requisito da sua sobrevivência”¹⁴⁰. Para eles, o conceito de institucionalização do sistema partidário envolve três elementos: a existência de organização competitiva no nível das eleições nacionais; a apresentação pelos partidos institucionalizados de candidatos destinados às disputas eleitorais nacionais; e a permanência dos partidos na competição por sucessivas eleições¹⁴¹.

Braga ainda defende que deve ser levado em conta a nacionalização no conceito de institucionalização. A nacionalização do sistema partidário “reflete um importante componente da estruturação e estabilidade da dinâmica da competição eleitoral, o que, por sua vez, está vinculado à permanência das organizações partidárias nas eleições nacionais”¹⁴².

A alta nacionalização vinculada à alta institucionalização do sistema acarreta uma competição eleitoral com padrões mais ou menos semelhantes entre as unidades da federação. Além disso, os atores partidários são praticamente os mesmos ao longo do tempo. Em caso contrário (baixa nacionalização e baixa institucionalização), partidos bem votados em determinada unidade da federação podem ser menos relevantes em outras unidades, ou podem nem fazer parte do subsistema estadual em certa eleição.

Assim, seguindo a linha defendida por Braga, a institucionalização e a nacionalização são adotadas como requisitos necessários à sobrevivência dos partidos políticos em uma democracia federativa e representativa como a brasileira.

¹³⁹ TAROUCO, Gabriela da Silva. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 169-186, jul./dez. 2010. p. 181.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 173.

¹⁴¹ BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 43-73, jul./dez. 2010. p. 49.

¹⁴² Ibidem, p. 50.

Tendo em vista o contexto histórico do sistema partidário brasileiro, tratado no tópico anterior, o grau de institucionalização desse sistema é examinado a partir das eleições realizadas após os anos 1990. Como já apontado, a competição entre os partidos revela a importância do sistema partidário tanto na legitimação do regime democrático de direito quanto na estruturação das escolhas e da participação popular. Isso influi, por sua vez, na institucionalização do sistema partidário e na estabilidade política, razão pela qual a institucionalização dos sistemas é medida pela volatilidade eleitoral.

A volatilidade eleitoral é utilizada para mensurar os padrões de variação do apoio eleitoral às ofertas do sistema partidário. Seu índice é utilizado para medir “a oscilação das preferências eleitorais agregadas em dois pares de eleições consecutivas e permite perceber como o apoio ao sistema partidário mantém-se, ou não, estável ao longo do tempo”¹⁴³. Assim, quanto menos oscilante e em patamares mais baixos a volatilidade eleitoral permanecer, mais institucionalizado será o sistema partidário. Vale dizer que a estabilidade eleitoral, além de indicar se os partidos têm apoio e enraizamento na sociedade, indica se as siglas partidárias são instrumentos de “canalização de conflitos, interesses e demandas da sociedade”¹⁴⁴.

Ao analisar os dados referentes à volatilidade eleitoral na Câmara dos Deputados, Braga apresenta dados comparativos de trinta e oito democracias referentes às câmaras baixas, que demonstram que o sistema partidário brasileiro apresentaria um nível de volatilidade eleitoral mais elevada do que apenas em nove países. Ademais, apresenta dados que indicam um declínio da volatilidade no período entre 1990 e 2006, concluindo que esses dados revelam que o sistema partidário brasileiro está cada vez mais viável. Sobre a evolução da volatilidade ideológica¹⁴⁵, conclui que os níveis são bem menores do que os de volatilidade eleitoral-partidária, estando em declínio na Câmara dos Deputados¹⁴⁶.

Carreirão, em contrapartida, argumenta que esses dados devem ser interpretados com cautela. Em primeiro lugar, quanto à comparação com outras democracias, dados mais recentes apontam que, levando em consideração a volatilidade nas eleições para as câmaras baixas desde o começo do regime democrático em cada país, o Brasil fica em 26º lugar ao ser comparado

¹⁴³ BOHN, Simone R.; PAIVA, Denise. A volatilidade eleitoral nos estados sistema partidário e democracia no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009. p. 188.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ A volatilidade ideológica mostra quanto os eleitores estão alterando suas opções entre partidos do mesmo bloco ideológico. Por esse índice, sabe-se quão coerente são as escolhas individuais entre as eleições e, por consequência, a consistência ideológica do sistema partidário.

¹⁴⁶ CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014. p. 261.

com quarenta e sete países e uma taxa de volatilidade eleitoral média de 21,8%. Esses dados não apontariam uma situação tão positiva¹⁴⁷.

Em segundo lugar, a taxa de volatilidade nas eleições para a Câmara dos Deputados encobre variações significativas nos níveis de volatilidade nos estados e municípios. A autora, em trabalho anterior, já demonstrou que “os níveis médios de volatilidade na eleição para deputado federal medidos ao nível municipal são muito elevados: 42,7% entre 1990 e 1994, 36,3% entre 1994 e 1998, e 37,3% entre 1998 e 2002 (média de 38,7% entre 1990 e 2002)”¹⁴⁸.

E, por último, sobre a volatilidade ideológica, não há um declínio constante do valor, tendo em vista que

há um salto enorme de 1,6% do período 1994/98 para 10,0% no período 1998/2002 e depois um declínio para 2,6% no período 2002/2006 (Braga, 2010, p. 54). Além disso, os dados apresentados pela própria autora em outro trabalho mostram que entre 1990 e 2002 os níveis de volatilidade ideológica nas eleições para deputado federal e estadual, quando medidos ao nível dos municípios, se mantiveram praticamente constantes e consideravelmente altos no país, em torno de 21%, correspondendo a pouco mais da metade da volatilidade total (média por município), que esteve em torno de 39% (Braga, 2006, p. 225-226)¹⁴⁹.

Além dos níveis de volatilidade, Braga analisa a estrutura da competição partidária nas eleições presidenciais brasileiras entre 1982 e 2006 e a relação existente entre essa estrutura de competição e o processo de formação do governo. Quanto às eleições presidenciais, Braga identifica um “processo acentuado de estabilidade dos padrões de competição em âmbito nacional”¹⁵⁰, com “um padrão bipartidário na competição”¹⁵¹. Sobre a eleição para a Câmara dos Deputados, após demonstrar que o número de partidos efetivamente aumentou, concluiu que o parlamento nacional é caracterizado por uma estrutura de competição pluripartidária.

Carreirão defende que essa qualificação de moderada para a competição partidária, conforme Sartori, está ligada à

distância ideológica entre os partidos e à dinâmica da competição (se centrípeta ou centrífuga), mas, em relação ao critério numérico, Sartori afirma que o “pluralismo limitado e moderado” compreende “de três a cinco partidos relevantes” (Sartori, 1982, p. 201). Além disso, a comparação com dados atuais de outros países mostra que o Brasil é, talvez, o país com o sistema partidário mais fragmentado do mundo, tomando as câmaras baixas como referência. Trata-se, portanto, em termos comparativos, de um elevado (e não moderado) grau de competição partidária¹⁵².

¹⁴⁷ CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014. p. 262.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 261.

¹⁵⁰ BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 43-73, jul./dez. 2010. p. 58.

¹⁵¹ Ibidem, p. 68-69.

¹⁵² CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014. p. 266.

Os dados apresentados por Carreirão demonstram que, em 2010, a fragmentação na eleição para a Câmara dos Deputados permaneceu aumentando. Esse aumento aconteceu em dezessete das vinte e sete unidades federativas. O aumento da fragmentação média nos estados ocorreu ainda nas eleições para senador e deputado estadual¹⁵³.

Vale dizer que o argumento defendido por Carreirão indica que uma maior fragmentação implica uma impossibilidade de formação de maiorias legislativas. Independente do grau de fragmentação do sistema partidário, tem-se visto nos últimos governos que não há dificuldade na formação de maioria no congresso nacional. Em verdade, o maior problema enfrentado pelo sistema se refere ao *accountability* nas eleições proporcionais brasileiras, cuja repercussão é sentida na qualidade da representação.

Aqui, no entanto, vale ressaltar que esse não foi o maior problema vivido pelos últimos governos. No segundo governo de Dilma, em razão da crise econômica que assolou o Brasil e dos inúmeros movimentos sociais, houve perda na base parlamentar e uma verdadeira crise de governabilidade. Enquanto isso, no governo Bolsonaro, desde a campanha eleitoral, havia promessa de rompimento com a “antiga política” e a não negociação de ministérios em troca de apoio parlamentar. Contudo, essa promessa não foi mantida. Diante da perda de aprovação do presidente, bem como da crise sanitária instaurada pela Covid-19, o governo passou a negociar apoio com o chamado “centrão”.

Quanto à relação entre a competição partidária e a formação de governos, Mair defende que “assim como uma mudança na oferta de partidos (ou seja, na estrutura da competição) pode causar mudanças na estabilidade eleitoral, uma mudança na estrutura da competição pode contribuir para desestabilizar o sistema partidário”¹⁵⁴. Esse é, inclusive, o fator que o autor enfatiza sobre os sistemas partidários da Europa ocidental:

As evidências sugerem que estamos agora testemunhando uma grande mudança nos padrões tradicionais de formação de governo. Há duas tendências que são relevantes aqui, cada uma das quais sugere que as antigas estruturas fechadas de competição podem estar começando a se abrir e, portanto, poderão promover uma maior incerteza eleitoral no futuro. Em primeiro lugar (...) temos visto nas duas últimas décadas a abertura dos governos para (a participação de) uma gama crescente de partidos políticos (...), resultando daí que governar, mesmo que apenas esporadicamente, é hoje uma experiência padrão para a maioria dos partidos. Em segundo lugar, (...) sistemas partidários são cada vez mais caracterizados por um gradual alargamento da gama de alternativas de coalizão, criando a impressão de uma crescente promiscuidade no processo de formação de coalizões, o que, por seu turno, provavelmente tem impacto sobre estruturas de competição dentro dos sistemas partidários. Caso essas tendências continuem, então é certamente possível que ainda possamos testemunhar a progressiva desestruturação dos padrões tradicionais de competição partidária, com

¹⁵³ CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014. p. 267.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 269.

os padrões fechados anteriores dando lugar, cada vez mais, a um estilo que é a um só tempo mais aberto e menos previsível¹⁵⁵.

Após essa análise, é possível identificar que o sistema brasileiro também tem se formado em torno da eleição para presidente. De 1994 em diante, configurou-se uma estrutura de competição eleitoral em torno das coligações formadas pelo PT e PSDB. A partir de 2003, verifica-se que as coalizões passaram a envolver de sete a nove partidos, incluindo partidos de todas as frentes ideológicas (direita, centro e esquerda). Essas mudanças guardam semelhança com o movimento relatado por Mair na década de 1990, na Europa ocidental¹⁵⁶. Conforme será demonstrado adiante, a sistemática da competição eleitoral foi rompida nas eleições presidenciais de 2018, sobretudo em razão da descrença social em torno da política brasileira.

Não obstante, observou-se um aumento no número de partidos que participam do governo e das alternativas de coalização, o que resulta na sensação de crescente promiscuidade no processo de formação do governo. No Brasil, ainda que a estrutura de competição aponte uma maior estabilidade, o processo de formação de governo indica um processo aberto cuja imprevisibilidade é maior.

Na mesma linha argumentativa de Braga, verifica-se que, no processo de formação do governo, a inserção de partidos e políticos na coligação que elege o presidente da república ocorre por três vias: i) participação do partido na coligação que elegeu o presidente; ii) entrada de partidos que não participaram da coalizão eleitoral vencedora, porém elegeu uma bancada razoável na Câmara dos Deputados; e iii) migração de políticos dos partidos de oposição para a esfera de influência da coalização governamental¹⁵⁷.

A segunda forma de inserção na coalização vencedora da presidência da república é comum em países multipartidários. Contudo, surge um possível problema: o da diferença ideológica entre os partidos “cooptados” após as eleições e aqueles que apoiaram o candidato desde o início da campanha, favorecendo coalizações ideologicamente inconsistentes.

Quanto à migração dos políticos para a esfera de influência da coalização presidencial, a distribuição dos ministérios pode ser afetada pela migração dos políticos. Caso haja grande número de migrações e se a distribuição dos ministérios ocorrer com base na força parlamentar dos políticos, a distribuição será afetada pelas migrações, distanciando-se do cenário se não houver a migração.

¹⁵⁵ MAIR, Peter. Party system change: approaches and interpretations. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 224 *apud* CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014. p. 269.

¹⁵⁶ CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014. p. 270.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 271.

Essa prática de migração tinha se tornado endêmica no cenário político brasileiro. Entretanto, após decisão do TSE (confirmada pelo STF), em 2007, foi permitido que os partidos pudessem reivindicar a vaga de um deputado que tenha migrado para outro partido, o que acarretou a redução do número de migrações.

Sobre a institucionalização do sistema partidário brasileiro, conclui-se que, de fato, há uma grande fragmentação do sistema, considerando a existência de inúmeros partidos. Mesmo assim, verifica-se, como dito, uma padronização nas eleições para presidente e, a partir desse padrão, uma estruturação no sistema. Ainda que não haja partidos fortes no Brasil, observou-se uma estruturação do sistema nas eleições presidenciais, apesar do rompimento dessa estrutura no pleito de 2018.

2.2.2 A fragmentação do sistema partidário brasileiro

A fragmentação partidária é apontada como um dos principais problemas do sistema partidário brasileiro desde a redemocratização¹⁵⁸. Os fatores que teriam conduzido o sistema à intensa fragmentação estão ligados às regras eleitorais e partidárias brasileiras, que produzem um contexto propenso à fragmentação partidária. A combinação dos seguintes fatores intensifica a fragmentação:

(1) representação proporcional; (2) lista aberta; (3) coligações; (4) ausência de cláusula de barreira; (5) federalismo; (6) distribuição dos recursos partidários; (7) legislação partidária flexível; (8) magnitude dos distritos; (9) organizações partidárias fracas¹⁵⁹.

Parte da alta fragmentação é atribuída aos pequenos partidos, tendo em vista que a legislação eleitoral é permissiva e beneficia a proliferação de pequenas siglas. Antes da reforma de 2017, nas disputas proporcionais, não havia a existência de percentuais mínimos para o acesso ao parlamento, ou seja, nenhuma cláusula de desempenho. O sistema proporcional “tende a ser apontado como um dos determinantes da fragmentação de partidos, uma vez que eles diminuem os custos de acesso de partidos pequenos ao parlamento”¹⁶⁰.

Já a lista aberta tem contribuído para a personalização das disputas e enfraquecimento dos partidos. Assim, a competição eleitoral no Brasil se dá mais na disputa entre os candidatos do que entre as legendas. O federalismo e as altas magnitudes eleitorais agravam um contexto de competição mais suscetível entre siglas de pequeno porte: “Os partidos políticos tendem a

¹⁵⁸ NASCIMENTO, Wilber. Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014). *Conversas & Controvérsias*, v. 5, n. 2, p. 285-305, ago./dez. 2018. p. 287.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 288.

¹⁶⁰ Idem.

se regionalizar e sobreviver politicamente com os recursos que as máquinas locais dispõem”¹⁶¹. Logo, quanto maior a magnitude do distrito, a distribuição das cadeiras tende a ser mais proporcional. Dessa forma, os partidos pequenos “maximizam suas chances de eleger pelo menos um candidato entre as altas e mega-magnitudes”¹⁶².

A combinação desses fatores tem contribuído para o surgimento de partidos de médio e pequeno porte, os quais intensificam a fragmentação no sistema partidário brasileiro. Sobre isso, Melo defende que a fragmentação do sistema partidário brasileiro não pode ser explicada unicamente pelo arranjo institucional implementado no Brasil. Para o autor, é necessária a “análise da estrutura de incentivos dentro do qual os diversos atores passaram a se movimentar se conecte o exame da sequência de eventos que marca o desenvolvimento histórico do sistema partidário”¹⁶³.

Nas eleições de 1982, o sistema partidário brasileiro estava dividido entre democracia e ditadura, sem que houvesse, de verdade, disputas para a cadeira presidencial. As eleições para governadores eram o ponto de referência para os atores políticos.

Nesse contexto PMDB e PDS apresentavam clara vantagem sobre os demais competidores (PT, PDT e PTB). Em um país de escassa tradição partidária, os dois partidos tinham onde se ancorar uma vez que haviam estabelecido, na forma de MDB e ARENA, laços com o eleitorado em torno da referida clivagem. Tão importante quanto isso, a posse de uma máquina partidária bem distribuída pelos municípios e a possibilidade de apresentar lideranças regionais conhecidas, testadas nas urnas, fazia com que os dois partidos apresentassem alternativas claramente mais viáveis, aos olhos do eleitorado, do que os demais¹⁶⁴.

Acrescenta-se a isso a legislação imposta pelo regime militar, que previa a impossibilidade de coligações, obrigava os partidos a lançarem chapas completas, vetando que o eleitor pudesse fazer escolhas cruzadas, e impossibilitava os novos partidos de competirem nas disputas estaduais. A conjuntura fática estabelecida na ditadura militar conduziu a um sistema bipartidário.

Com o término do período militar, foram restabelecidas as eleições diretas para presidente e prefeitos das capitais, e o direito de voto foi ampliado aos analfabetos e, facultativamente, aos que tivessem 16 (dezesseis) anos. Além disso, foram feitas inúmeras alterações nas regras partidárias que modificaram a estrutura de incentivos aos eleitores, partidos e políticos:

¹⁶¹ NASCIMENTO, Wilber. Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014). **Conversas & Controvérsias**, v. 5, n. 2, p. 285-305, ago./dez. 2018. p. 289.

¹⁶² Idem.

¹⁶³ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. p. 14-15.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 16.

a) a legalização dos partidos comunistas; b) o fim do instrumento da fidelidade partidária; c) a permissão de realização de coligações nas eleições proporcionais; d) a suspensão das limitações impostas pela Lei Falcão à propaganda gratuita no rádio e na televisão e estabelecimento de critérios que permitiam a pequenos e micropartidos um precioso tempo na mídia, e e) a permissão, pelo menos até 1992, para que partidos dotados de registro provisório concorressem às eleições¹⁶⁵.

Essas alterações tiveram o condão de afirmar os traços gerais do sistema eleitoral e do sistema partidário brasileiro: uma legislação com baixas barreiras à criação de partidos, à migração partidária, à obtenção de recursos políticos para a sobrevivência dos partidos, à conquista de cadeiras no poder legislativo. Era um contexto fático, no qual os incentivos à formação de novos partidos se mostravam evidentes. Contudo, o que possibilitou que esses incentivos se materializassem foram os eventos ocorridos entre 1986 e 1989¹⁶⁶.

O governo de José Sarney (1985-1990) se destacou por fazer a transição democrática no País em um dos momentos mais delicados da vida nacional. Mesmo com esses grandes feitos, esse período foi marcado por uma alta inflacionária, o que fez com que seu partido, o PMDB, se dividisse ao meio e apresentasse baixos níveis de disciplina nas votações mais importantes da Assembleia Constituinte. A bancada que havia sido eleita pelo PMDB nas eleições de 1986 foi sendo esvaziada, dos duzentos e cinquenta e seis deputados eleitos, cento e dez deles migraram para outros partidos. A perda de coesão e a migração ocorrida dentro do PMDB se traduziram em uma crise no centro do sistema partidário, anunciando o fim da coalizão governista. Nesse contexto, somado ao alto grau de liberdade, houve um processo de relocação das elites políticas, com o surgimento de muitos partidos e intensa migração entre eles¹⁶⁷.

Esse período (1986-1989) ficou marcado pela mudança da competição partidária brasileira e pela desconstituição do sistema partidário inicial. Melo, ao lembrar Sartori, argumenta que a estruturação do sistema partidário também influi na forma como o eleitor vota. Assim, “um sistema eleitoral ‘fraco’, como o de representação proporcional, pode ser contrabalanceado por um sistema partidário ‘forte’ de forma que a existência de duas, ou três, grandes máquinas eleitorais nacionalmente enraizadas”¹⁶⁸. Essa máquina partidária forte poderia ser o suficiente para evitar um processo de fragmentação.

No Brasil, na República de 1946, a competição partidária se manteve estruturada em três partidos razoavelmente implementados no território brasileiro, o que, no entanto, não

¹⁶⁵ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. p. 15-16.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 16.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 17.

constituiu impedimento para o surgimento de pequenos partidos inseridos - em sua grande maioria, em alguns entes da federação. Contudo, observa-se que o formato foi mantido em todo o período. Ao contrário do que tem ocorrido no período atual, “a matriz inicial do sistema não resistiu às primeiras eleições e, já em 1990, em lugar das duas grandes máquinas presentes em 1982, surgia um elevado número de partidos de porte médio”¹⁶⁹.

A inexistência de, ao menos, dois partidos políticos fortes instituídos em todo o território brasileiro fez com que a organização do Brasil em forma de Federação impactasse de forma mais relevante no sistema partidário. Tendo em vista que os principais partidos políticos não mais representavam a maioria nos estados da federação, a competição partidária passou a apresentar maior variação de um ente para outro. Além disso, o Congresso Nacional passou a refletir a soma do resultado nas várias competições estaduais.

Verifica-se que a desconstituição do formato original do sistema partidário de 1982 ocasionou a substituição por um sistema com elevado número de partidos de porte médio, cujo “efeito combinado de um sistema de representação proporcional e distritos de média a grande magnitude, de uma legislação eleitoral e partidária altamente permissiva e do federalismo”¹⁷⁰, resultou em um sistema partidário fragmentado e competitivo. Assim, viu-se o surgimento de pequenas legendas e o desenvolvimento de partidos de médio porte, os quais passaram a gozar de relevância no processo decisório.

2.2.3 As eleições presidenciais e a estruturação do sistema partidário brasileiro

No tópico anterior, restou assentado que, apesar de não constituir a única razão, o arranjo institucional brasileiro passou a ficar mais evidente na fragmentação do sistema partidário brasileiro, tendo em vista a conjuntura fática do período de 1986-1989. A combinação de representação proporcional e o federalismo conduziram à fragmentação do sistema partidário. Assim, indaga-se: qual seria o aspecto que estrutura o sistema partidário brasileiro? A resposta está nas eleições presidenciais.

Em contraponto ao sistema parlamentarista, verifica-se que o presidencialismo confere aos líderes partidários mais opções de escolha. Nessa espécie de sistema, as lideranças podem escolher participar da disputa pelo governo central (mediante candidato próprio ou coligações) ou limitar sua participação à disputa no legislativo. Não há dúvidas de que a decisão que gera

¹⁶⁹ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. p. 17.

¹⁷⁰ Idem.

mais custos é a opção por lançar candidato próprio, haja vista que, uma vez feita tal escolha, todas as demais decisões deverão ser subordinadas a ela. É por essa razão que:

o lançamento de candidatura própria em uma eleição presidencial pode possuir um custo alto: perseguir de forma consistente tal objetivo pode fazer com que o partido abra mão de ‘prêmios menores’ que, na ausência do prêmio maior, podem ser importantes para a sobrevivência da organização¹⁷¹.

Os líderes, ao fazerem suas escolhas, devem ainda considerar a fórmula adotada para as eleições presidenciais, se por pluralidade ou maioria absoluta. Na primeira hipótese, o lançamento de candidatura própria somente será materializado caso os partidos políticos possuam chances reais de vitória ou estejam fazendo apostas futuras. Em caso contrário, será melhor a adesão a uma coalização e a concentração de esforços na disputa para o legislativo.

Por outro lado, se ocorrer um segundo turno, os cálculos quanto ao lançamento de uma candidatura são alterados: “se a etapa inicial da competição puder funcionar como um momento de aglutinação de forças e/ou de disputa entre possíveis aliados, os líderes podem ser estimulados a lançar seu partido diretamente na competição”¹⁷².

No presidencialismo de coalizão brasileiro, as escolhas são ainda maiores em razão de dois fatores: a coincidência temporal entre as eleições nacionais e estaduais, sendo necessário que os líderes partidários percebam qual é a arena onde pode auferir os maiores benefícios (após essa análise, os partidos tomam suas decisões); e a característica da coalização no presidencialismo de coalizão. No Brasil, tanto a condução política quanto a distribuição dos recursos disponíveis tendem a ser compartilhados. Além disso, a eleição de uma bancada de tamanho médio aumenta o potencial de coalizão de certo partido¹⁷³.

Assim, no Brasil, observa-se que os partidos podem priorizar as eleições presidenciais, as eleições para governadores ou as disputas legislativas. No entanto, como as eleições ocorrem no mesmo momento, a opção por priorizar as duas últimas não exclui a possibilidade de participar das eleições presidenciais. Uma vez escolhida a opção principal, o partido deve seguir o caminho de forma consistente para tanto. Caso o partido não vença as eleições presidenciais, por exemplo, os líderes partidários devem estar cientes de que deverão fazer concessões e alianças, as quais podem significar a abdicação de certos objetivos, tanto nos estados quanto nas eleições para o Congresso.

¹⁷¹ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. p. 18.

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Ibidem, p. 19.

Ainda nesse âmbito, vale lembrar que lançar candidatos competitivos para as eleições do executivo estadual tem alguns atrativos, já que a conquista do executivo pode significar um volume essencial de recursos para o atendimento de interesses partidários. Essas conquistas também tendem a elevar o número de vitórias nas eleições municipais subsequentes. Contudo, a escolha dos partidos pelo plano estadual, sem dúvidas, acarreta a aversão por qualquer tipo de compromisso nacional que implique a limitação de liberdade de movimentação nos entes federados¹⁷⁴. O importante é “perceber que, nestes casos, o aninhamento dos jogos permite que a estratégia seja seguida minimizando o conflito de interesses entre os líderes nacionais e regionais, uma vez que o atendimento das demandas dos primeiros depende do que irá ocorrer no âmbito subnacional”¹⁷⁵.

Um partido pode ainda escolher que o seu foco esteja na disputa legislativa. Essa é uma escolha que não envolve risco, já que se está diante de um contexto de representação proporcional, entes de grande magnitude e possibilidade de coligação para as eleições legislativas. Então, assim como nas demais decisões, caso a disputa legislativa seja a opção partidária, as demais decisões (qual coalização participar, se a coalização será ou não estendida às eleições proporcionais) tendem a estar subordinadas ao pressuposto de se eleger uma grande bancada.

Feitas tais considerações sobre as escolhas partidárias, como defende Melo¹⁷⁶, é possível distinguir os partidos brasileiros a partir da definição de qual será a sua principal disputa eleitoral. É possível observar que essa escolha acabou por gerar uma estruturação do sistema partidário brasileiro, pelo menos no que tange às eleições presidenciais (ainda que esse padrão não tenha sido observado nas eleições de 2018).

O que se notou é que apenas o PSDB e o PT têm sido competitivos no lançamento de candidatos às eleições presidenciais. Melo¹⁷⁷ afirma que esses partidos têm logrado êxito no lançamento de candidatos por conta de suas legendas, as quais têm conseguido articular os interesses estaduais aos nacionais. Assim, tanto o PT quanto o PSDB replicam a dualidade nos estados, seja competindo diretamente, seja apoiando candidaturas que se opõem entre si.

É preciso reforçar que apenas o PT e o PSDB foram capazes de “(1) formular um projeto de política nacional, (2) de apresentar candidatos competitivos às eleições presidenciais e (3)

¹⁷⁴ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. p. 20.

¹⁷⁵ Idem.

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 21.

de se unificar em torno de (1) e (2)”¹⁷⁸. Outro fator relevante para que esse cenário fático fosse delineado se refere ao fato de que as decisões tomadas em um pleito influenciam as subsequentes. Como elementos críticos para o cenário de dicotomia estabelecido entre PT e PSDB, destacam-se as eleições de 1989 e 1994.

No que tange à disputa esquerdista, o fortalecimento do PT foi resultado dessas duas eleições. Nas eleições de 1994, a candidatura de Brizola não logrou êxito, sobretudo em razão das eleições de 1989. Nas eleições presidenciais de 1989, o resultado foi decidido em segundo turno, entre Collor e Lula. Identifica-se que aqueles que votaram em Lula no segundo turno de 1989 dificilmente mudariam seu voto para o Brizola nas eleições de 1994. Assim sendo, essas duas eleições, juntas, definiram a disputa entre PT e PDT pela liderança da esquerda brasileira, saindo o PT como a grande expressão esquerdista.

Já o PSDB surgiu como o representante da direita do Brasil, também em razão das eleições de 1994, que elegeram o presidente Fernando Henrique Cardoso por dois fatores principais. Em primeiro lugar, nesse período, o governo federal conseguiu estabilizar a economia com a consolidação do Plano Real e introduziu a austeridade fiscal na agenda nacional. Em segundo lugar, o PSDB estabeleceu uma aliança com os partidos de centro-direita, PFL e PTB. Com esses movimentos, o PSDB tomou o lugar da centralidade que coubera ao PMDB.

O PMDB, por sua vez, desde o período de transição entre os regimes ditatorial e democrático, perdeu sua habilidade de articular um projeto político. O partido não mais conseguia alinhar os interesses em torno de uma proposta de governo e de um candidato, deixando a disputa pelo executivo nacional e valendo-se das coalizações partidárias. Seu foco ficou voltado às disputas estaduais.

O que se verificou foi que o padrão de competição estabelecido nas eleições presidenciais acabou por estruturar o sistema partidário brasileiro, caracterizado pela sua alta fragmentação e sem vínculos enraizados entre os partidos e seus eleitores. Essa sistemática estabelecida nas eleições presidenciais permitiu que o sistema partidário brasileiro como um todo se estruturasse em dois polos: um à esquerda, liderado pelo PT; e um constituído pela aliança de centro-direita, PSDB/DEM. Essas alianças passaram a ser observadas também no âmbito estadual:

O padrão estabelecido nas disputas presidenciais, se levamos em conta apenas os parceiros mais constantes, tende a se reproduzir nos estados: alianças entre PT e PC do B, de um lado, e PSDB e DEM, de outro, são raras (MIRANDA, 2008). Tão

¹⁷⁸ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. p. 22.

importante quanto, ele passou a ser reproduzido na conformação das coalizões no Congresso Nacional: PT e seus aliados mais próximos mantiveram-se na oposição a FHC; PSDB, DEM e posteriormente o PPS fizeram o mesmo com Lula, enquanto PMDB, PP e PTB participaram dos dois governos¹⁷⁹.

Vale frisar que esse padrão não foi observado nas eleições de 2018, o que acabou por gerar certa “confusão” nos alinhamentos de interesse. Desde que a operação lava-jato deflagrou o sistema de corrupção endêmica nos governos do PT, a confiança e a identificação do eleitorado com a legenda foram extremamente abaladas. Verificou-se a descrença da população brasileira na política, o que acabou por polarizar ainda mais a sociedade: de um lado os defensores do PT e, do outro, aqueles que clamavam por mudanças.

Nesse cenário de extrema polarização, foi lançada a candidatura de Jair Bolsonaro, do PSL (partido que defende o conservadorismo e o liberalismo econômico). Tendo em vista o cenário político desenhado nas eleições de 2018, viu-se a ruptura da antiga sistemática das eleições presidenciais e o surgimento da eleição de um *outsider*. A subida ao poder de Jair Bolsonaro se deve, em grande parte, aos acontecimentos ocorridos no Brasil, os quais antecederam as eleições: deflagração da operação lava-jato; prisão do ex-presidente Lula; publicização do esquema de corrupção existente entres os governos petistas e as empreiteiras. Apesar dessa quebra no âmbito federal, nas eleições estaduais, observou-se o mesmo embate entre esquerda e centro-direita.

No entanto, vê-se que o governo Bolsonaro tem, cada vez mais, se envolvido em polêmicas, o que leva a crer que a antiga sistemática da disputa presidencial tende a retornar. Esse cenário foi agravado pela atual crise sanitária causada pela Covid-19: em meio à pandemia que assolou a população mundial, dois ministros da pasta da saúde já deixaram o cargo e o presidente (apesar de ter defendido que seus ministros seriam técnicos) tem, a todo custo, tentado impor suas próprias crenças sobre o combate à doença.

2.2.4 Reforma eleitoral de 2017: a cláusula de barreira e a tentativa de diminuição da fragmentação partidária

O instituto da cláusula de barreira se refere à disposição legal que nega “ou existência ou representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”¹⁸⁰. A cláusula de barreira teve sua primeira previsão no ordenamento

¹⁷⁹ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. p. 26.

¹⁸⁰ CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 2 n. 3, 2006. p. 67.

jurídico brasileiro em 1950, com o Decreto-Lei nº 8.835/1946. De acordo com o normativo, o registro provisório dos partidos políticos seria cassado caso nas eleições em que tivessem concorrido não obtivessem votação pelo menos igual ao número de eleitores com que alcançaram o registro definitivo.

Depois, o Código Eleitoral de 1950 previa que o registro do partido político seria cancelado caso não elegeisse, pelo menos, um representante no Congresso Nacional, ou alcançasse, em todo território nacional, cinquenta mil votos na legenda. Verifica-se que a consequência do não atingimento de determinado requisito acarretaria o cancelamento do registro do partido, ou seja, o fim de sua existência.

Apesar dessas previsões normativas, essas regras não chegaram a ser aplicadas. O regramento sempre seria aplicável à eleição subsequente. Contudo, antes das eleições, outra regra surgia para acabar com a validade da cláusula de barreira.

Houve ainda outras tentativas de inserção da cláusula de barreira na legislação brasileira. A Constituição Federal de 1967 previa que, para que um partido político existisse, era exigido o apoio de 10% (dez por cento) do eleitorado geral para a Câmara dos Deputados, “distribuídos em dois terços dos estados, com o mínimo de 7% (sete por cento) em cada um deles, bem assim 10% (dez por cento) de deputados em pelo menos um terço dos estados, e 10% (dez por cento) de senadores”¹⁸¹. Além disso, a Carta proibia as coligações partidárias.

A Emenda nº 1/1969 reduziu tais exigências, diminuindo para 5 % (cinco por cento) o eleitorado que houvesse votado na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, sete estados, com o mínimo de 7% (sete por cento) em cada um deles. Em complemento, a Emenda Constitucional nº 11/1978 limitou o percentual para 5 % (cinco por cento) do eleitorado que houvesse votado para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, nove estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.

A Emenda nº 25/1985 previa que não teria direito à representação no Congresso Nacional o partido político que não obtivesse o apoio de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados nas eleições para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, cinco estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado em cada um deles.

Já a Constituição Federal de 1988 não contemplou nenhum tipo de cláusula de barreira, o que indica a opção contrária do constituinte a essa cláusula. A discussão sobre a cláusula de barreira voltou à tona em 1993, durante a revisão constitucional, quando o deputado Nelson Jobim, relator da matéria, no Parecer nº 36, tentou modificar o artigo 17 da Constituição Federal

¹⁸¹ CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 2 n. 3, 2006. p. 67. p. 28.

para incluir a previsão de que somente teria direito à representação o partido político que obtivesse o apoio de 5% (cinco por cento) dos votos válidos, excluindo-se os nulos e brancos. Os votos deveriam ser distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, e atingir, pelo menos, 2% (dois por cento) em cada um deles¹⁸². O parecer, no entanto, sequer foi votado.

Em seguida, no ano de 1995, foi editada a Lei nº 9.096 (“Lei dos Partidos”). O artigo 13 da normativa introduziu novamente a cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com a lei, teria direito ao funcionamento parlamentar o partido político que “em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles”¹⁸³.

Foram ajuizadas duas ações de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, visando à declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei nº 9.096/95 (ADIs 1351 e 1354). O STF, em votação unânime, julgou procedente as ações para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo. Apesar de encontrar previsão infraconstitucional, a cláusula de barreira, mais uma vez, deixou de ser aplicada no território brasileiro.

Como já exposto, o quadro fático do sistema partidário brasileiro conduziu à fragmentação excessiva dos partidos, bem como ao crescimento das siglas de pequeno e médio porte. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal

de derrubar a cláusula de desempenho, que tinham por objetivo impedir a hiperfragmentação do sistema partidário brasileiro, e de impor novas regras de fidelidade partidária, associadas aos benefícios do fundo partidário e tempo gratuito de rádio e televisão, geraram um enorme incentivo para a criação de novos partidos¹⁸⁴.

Diante desse cenário de intensa fragmentação partidária, a discussão sobre a cláusula de barreira voltou ao foco no legislativo nacional. Promulgada em outubro de 2017, a Emenda Constitucional nº 97 trouxe algumas alterações para o sistema partidário. A emenda não impede que o candidato do partido político que não tenha alcançado a cláusula barreira assumam cadeira no Congresso Nacional, mas funciona como uma exigência para que a legenda tenha acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito.

Para que os partidos tivessem tempo para se ajustar, a Emenda nº 97/2017 trouxe algumas regras de transição. Nas eleições de 2018 tiveram direito ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita os partidos políticos que “obtiverem, nas eleições para a Câmara

¹⁸² CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 2 n. 3, 2006. p. 68.

¹⁸³ Artigo 13 da Lei nº 9.096/95.

¹⁸⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Edição do Kindle. posição 300.

dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas”¹⁸⁵, ou que tiverem elegido, pelo menos, nove deputados federais distribuídos em, pelo menos, um terço das unidades da Federação.

Já em 2022, o percentual da cláusula de barreira passa a ser de 2% (dois por cento) dos votos válidos obtidos para a Câmara dos Deputados, com a mesma distribuição ou alternativamente, caso o partido cumpra a exigência de, ao menos, onze deputados eleitos em, pelo menos, nove unidades da federação.

O percentual da cláusula de barreira sobe meio por cento em cada eleição até atingir o máximo de 3% (três por cento). Na opção alternativa, o número de deputados eleitos sobe de dois em dois até o máximo de quinze deputados eleitos. Assim, nas eleições de 2030 passará a valer a regra da cláusula de barreira prevista na Emenda Constitucional nº 97/2017:

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

O objetivo da norma é evitar que partidos políticos sem representatividade na sociedade se mantenham ativos e tenham acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita. Quando o projeto ainda tramitava no Congresso Nacional, a Comissão de Constituição e Justiça (“CCJ”) emitiu parecer favorável à constitucionalidade da proposta de emenda à Constituição, asseverando que a cláusula de barreira não viola o pluralismo partidário previsto na Carta Magna.

A Emenda teve o claro intuito de barrar o surgimento de novas siglas de pequeno e médio porte sem representatividade na sociedade, mediante a impossibilidade de usufruir do fundo partidário e do tempo gratuito de propaganda, caso não seja ultrapassada a cláusula de desempenho. A emenda é também uma medida clara no combate à fragmentação do sistema partidário brasileiro.

Nada obstante, vale destacar outro fato importante ao combate da fragmentação partidária. De acordo com as regras constitucionais, para que um cidadão possa ser votado, ele precisa se inscrever como membro de um partido político, a denominada filiação partidária.

¹⁸⁵ Artigo 3º, inciso I, alínea “a” da Emenda Constitucional nº 97/2017.

Desse requisito nasce o conceito de fidelidade partidária. De acordo com o artigo 26 da Lei nº 9.096/95, o parlamentar que deixar o partido, por cuja legenda tenha sido eleito, perde automaticamente a função ou o cargo que exerce. Por se tratar de eleições proporcionais, o cargo é do partido político e não do parlamentar.

Questionando esse dispositivo legal, em 2007, o Partido da Frente Liberal (“PFL”) apresentou consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (Consulta nº 1398) para questionar a quem pertence o mandato do candidato eleito por eleições proporcionais: se ao próprio candidato ou ao partido político ao qual era vinculado. O Tribunal afirmou o entendimento de que o cargo é do partido e não do parlamentar. Esse entendimento foi, inclusive, reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 26.604/DF. A Suprema Corte acolheu o entendimento do TSE de que o destinatário do voto é o partido.

Vale dizer que esse entendimento se aplica tão somente às eleições proporcionais, já que aqui o voto vai para a legenda (ainda que esta não seja a percepção do homem médio no Brasil). No sistema majoritário, utilizado para as eleições de cargos do executivo, o voto é destinado ao candidato. Tal indicação já foi confirmada pelo Supremo Tribunal Feral no julgamento da ADI n. 5.081.

Além das eleições majoritárias, a infidelidade partidária não acarreta a perda do mandato no sistema proporcional, tendo em vista as hipóteses tratadas pela Resolução nº 22.610 do TSE:

Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º Considera-se justa causa:

I – incorporação ou fusão do partido;

II – criação de novo partido;

III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV – grave discriminação pessoal¹⁸⁶.

Por fim, destaca-se que, já nas eleições de 2018, os partidos políticos sentiram os impactos da cláusula de barreira instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017. Dos trinta e cinco partidos registrados no TSE, apenas vinte e um deles continuarão a ter acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita. Não conseguiram ultrapassar a cláusula de desempenho os seguintes partidos: Rede, Patriotas, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC¹⁸⁷.

¹⁸⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificção de desfiliação partidária. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 30 out. 2007.

¹⁸⁷ SOUZA, Murilo. Partidos podem perder recursos do Fundo Partidário a partir de 2019. **Câmara Notícias**, Brasília, 10 out. 2018.

Caso esses partidos ultrapassem a cláusula de barreira nas próximas eleições, poderão novamente usufruir os benefícios do fundo partidário e do tempo de propaganda gratuita. Contudo, a probabilidade é que isso não ocorra, sobretudo porque, a partir de agora, passam a contar com menos recursos para o lançamento de candidatos e seguimento de suas atividades. A solução mais tangível é a fusão de partidos com pautas em comum.

Essa é a alternativa intentada pelos partidos Rede, PCdoB, Patriota, PPL e PHS, que negociam fusões para que possam ter acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita. Outros partidos, por sua vez, acham que a saída é reverter a situação pela justiça eleitoral. Há ainda aquelas agremiações que têm buscado a independência financeira para participar das próximas eleições com recursos próprios¹⁸⁸.

2.3 COMPLIANCE NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Desde 2007, o problema de confiança nos partidos políticos no Brasil começou a ficar cada vez mais evidente. Nesse ano, o esquema de corrupção do “mensalão” tornou-se público e, desde então, as denúncias de casos de corrupção aumentaram significativamente, de forma que a confiança da população caiu drasticamente, tendo atingido em 2017 o percentual de 7% (sete por cento)¹⁸⁹.

Essa queda no percentual de confiança da população nos partidos políticos se deve, em grande parte, aos próprios partidos políticos, já que deixaram de investir em planos profissionais de governança corporativa e gestão transparente, mesmo tendo a possibilidade de eliminar os atos de corrupção. As legendas

não disponibilizam nos seus sites a lista de filiados, com os nomes, histórico de filiação, o resultado contábil e financeiro, os nomes e salários dos seus funcionários, a estrutura interna com a composição dos órgãos decisórios, lista de parceiros e fornecedores, detalhamento dos procedimentos de escolha de candidatos, procedimento para distribuição do Fundo Partidário e fundo de financiamento das campanhas eleitorais e etc.¹⁹⁰.

Tornou-se cada vez mais latente a discussão sobre a implementação de programas de conformidade no interior dos partidos políticos. Os programas de *compliance* estão intimamente ligados à questão da governança corporativa, cuja finalidade é “criar um conjunto

¹⁸⁸ POCH, Sophie Rozendo. **A cláusula de barreira como elemento fortalecedor da democracia brasileira: uma análise da emenda constitucional n. 97/2017**. 2018. 72f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 47-48.

¹⁸⁹ ICJ BRASIL 2017: Confiança da população nas instituições cai. **FGV**, 24 out. 2017.

¹⁹⁰ RIBEIRO JÚNIOR, Antônio Joaquim. Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 3, p. 14-33, jul. 2018. p. 27.

de medidas no direcionamento de estabelecer marcos regulatórios dentro do segmento das relações empresariais”¹⁹¹.

Vale dizer que os programas de conformidade não exaurem seu propósito com a prevenção ou a implementação de medidas de combate à corrupção, ou, ainda, com a redução de riscos entre pessoas jurídicas no âmbito empresarial. Esses programas têm, contudo, “como um de seus propósitos à implementação de normas internas, inclusive éticas, no qual seu reflexo ajudará a evitar práticas ilegais e normatizar a forma de relacionar com os clientes e fornecedores”¹⁹². Dessa forma, os programas de *compliance* visam “construir um ambiente propício para as boas práticas tanto internamente como perante terceiros”¹⁹³.

Considerando o cenário fático instaurado no Brasil nos últimos anos, marcado por denúncias que externaram a ineficácia do sistema fiscalizatório brasileiro, a fragilidade do sistema eleitoral quanto às questões de repasse de recursos financeiros e as inúmeras delações no âmbito da operação lava-jato, restou evidente que são necessárias melhorias no sistema. Além disso, corroboram as operações da Polícia Federal, que evidenciaram que o caixa dois era, em grande parte, articulado pelos partidos políticos. As siglas contraíram dívidas de campanhas com os fornecedores. Essas dívidas, por sua vez, não eram discriminadas na prestação de contas e eram pagas pelas empresas como comissão pelo cometimento de atos ilícitos (atos de corrupção).

Dentre as soluções aptas a melhorar esse contexto de corrupção endêmica no sistema partidário, viu-se nos programas de *compliance* uma solução viável. Portanto, foram apresentadas várias propostas, visando, de alguma forma, à implementação dos programas de conformidade no interior dos partidos políticos. Dentre elas, destacam-se os projetos de lei nº 60/2017 e 429/2017, ambos do Senado Federal.

O Projeto de Lei nº 429/2017, apresentado pelo Senador Antonio Anastasia, do PSDB, pretende instituir no âmbito dos partidos políticos um programa de conformidade, acrescentando o artigo 37-B da Lei nº 9.096/1995, que dispõe:

Art. 37-B. Para fins do disposto nesta Lei, programa de integridade consiste, no âmbito de um partido político, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive

¹⁹¹ CRUZ, Leonardo di Paula. Gomes. A importância da implantação dos programas de compliance nos partidos políticos. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 4, p. 7-11, 2018. p. 7.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ Idem.

estendidas a terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido político¹⁹⁴.

O projeto de lei também tem o intuito de instituir dispositivo que elenca as práticas e procedimentos que devem ser adotados pelos partidos políticos, em particular com a inclusão do artigo 15-B à Lei dos Partidos Políticos. O artigo dispõe que o estatuto do partido deverá prever a existência de um programa de integridade, conforme o artigo 37-B, e que deverá ser avaliado quanto à sua existência e efetividade, de acordo com os seguintes parâmetros:

Art. 15-B. O Estatuto do partido deve prever a existência de programa de integridade, nos termos do art. 37-B desta Lei, e que será avaliado, quanto a sua existência e efetividade, de acordo com os seguintes parâmetros:

I – comprometimento da alta direção de todos os órgãos do partido, incluídos os dirigentes partidários, conforme definido no estatuto;

II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis:

a) a todos os filiados, colaboradores e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

b) a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários;

III – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade para filiados, empregados e dirigentes, com periodicidade não inferior a dois anos;

IV – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações do partido;

V – estrutura de controle interno que assegure segurança da realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

VI – estrutura de auditoria interna, com avaliação independente e objetiva, capaz de analisar e melhorar a eficácia dos processos de controle e governança, garantindo a confiabilidade dos relatórios e demonstrações financeiras do partido;

VII – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade, monitoramento e fiscalização de seu cumprimento;

VIII – canais de denúncia de irregularidades, de preferência externos, amplamente divulgados a colaboradores, filiados e terceiros, e mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé, inclusive mediante o sigilo da identidade;

IX – procedimento padrão de investigações internas que assegure a pronta interrupção e irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

X – medidas disciplinares na hipótese de comprovada violação do programa de integridade, assegurada a ampla defesa, podendo o partido proceder à expulsão dos infratores, nos termos do inciso VI do art. 22 desta Lei;

XI – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários;

XII – verificação, durante os processos de fusão e incorporação das agremiações partidárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nos partidos políticos envolvidos;

XIII – revisão periódica e monitoramento contínuo do programa de integridade;

XIV – políticas específicas e detalhadas de integridade, no caso de gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto à ocorrência de irregularidades;

¹⁹⁴ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei PL nº 429/17**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

XV – realização de diligências apropriadas e transparência quanto às doações recebidas e consideradas de alto valor, com parâmetros a serem estabelecidos em resolução do TSE.¹⁹⁵

A proposição obriga os partidos políticos a adotarem um programa de *compliance*, ou seja, um sistema de integridade amparado em métodos e procedimentos que promovam o cumprimento da legislação, de modo que isso se torne uma cultura dentro das legendas. O projeto surgiu em razão da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que prevê a necessidade de programas de integridade como atenuantes das sanções previstas em lei¹⁹⁶.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (“CCJ”) já ratificou o relatório que indica a aprovação do projeto de lei. Contudo, o projeto aguarda deliberação do plenário desde janeiro de 2020, sem previsão para que seja votado.

Também está em trâmite o Projeto de Lei nº 60/2017, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, que propõe alterações na Lei nº 9.096/95, como a criação de um programa de conformidade pelos partidos políticos, o qual prevê, na aplicação de penas, a consideração sobre a existência de mecanismos internos de integridade no âmbito dos partidos políticos. O projeto, ao contrário do PL nº 429/2017 do Senado Federal, não prevê a obrigatoriedade na implementação, mas a incentiva.

A proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados para apreciação da matéria. Lá, o projeto passou a tramitar como PL nº 10.219/2018. O projeto foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação e aguarda apreciação.

Observa-se ser imprescindível a produção legislativa para a implementação das diretrizes dos programas de *compliance* nos partidos políticos. Pretende-se com essa implementação a criação de um ambiente baseado na “ética e transparência, para que os cidadãos adquiram maior percepção do ilícito no uso dos recursos financeiros para fins eleitorais, o que ainda não existe ou ainda é muito incipiente no ethos cultural brasileiro”¹⁹⁷.

Além do combate à corrupção, verifica-se que o projeto seria um instrumento para diminuir a fragmentação do sistema partidário. A implementação de um programa de conformidade pressupõe um dispêndio econômico. Contudo, os partidos de médio e pequeno

¹⁹⁵ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei PL nº 429/17**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

¹⁹⁶ Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...) VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

¹⁹⁷ COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. Compliance eleitoral: breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do Senado Federal e sua importância para a democracia brasileira. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 11-31, 2018. p. 27.

porte nem sempre possuem o volume necessário de recursos para a implementação do programa de *compliance*.

Vale destacar que, apesar do programa de *compliance* ter efeitos positivos na sociedade, possibilitando maior transparência dos partidos políticos e diminuição da fragmentação partidária, há discussões sobre a constitucionalidade do projeto de lei. O projeto supostamente violaria o multipartidarismo brasileiro, já que, para a implementação do programa de conformidade, os partidos teriam alto custo e nem todas as legendas partidárias teriam condição de arcar com ele.

Com o intuito de antecipar uma eventual alteração legislativa, alguns partidos já iniciaram a discussão sobre a implementação de um programa de conformidade. Os partidos políticos têm o intuito de melhorar a crise de representatividade, além de desassociar as legendas dos atos de corrupção. Assim, o *compliance* passou a ser a ordem do dia nos partidos políticos brasileiros.

Ainda em 2019, o PSDB aprovou o código de ética e *compliance* que prevê a verificação da idoneidade de doações e de fornecedores, um canal de denúncias com sigilo de fonte e a divulgação de receitas e despesas. Essa iniciativa foi encabeçada pelo governador de São Paulo, João Dória, que, juntamente com seus aliados, promovem o discurso de limpar o PSDB.

O PSL, ex-partido do presidente Jair Bolsonaro, também manifestou sua intenção de apresentar um conjunto de regras para melhorar a governança e transparência do partido. Contudo, ainda não foi divulgada nenhuma ação concreta do partido. A inexistência de um programa de conformidade, inclusive, foi o argumento utilizado pelo presidente Jair Bolsonaro para deixar o partido.

3 O CRITÉRIO DA LEGITIMIDADE: SISTEMA ELEITORAL

Ainda seguindo a concepção de Bolívar sobre os pontos que devem ser considerados para uma reforma no presidencialismo brasileiro, o critério da legitimidade corresponde à “aquiescência difusa que os cidadãos dedicam ao sistema político com base na crença de que o mesmo está assentado em instituições ‘justas’, ou pelo menos adequadas e aceitáveis”¹⁹⁸. Neste trabalho, o foco é o sistema eleitoral, os procedimentos que regulamentam a investidura de pessoas privadas em funções públicas.

O sistema eleitoral pode ser conceituado como “o método pelo qual os votos populares emitidos nas diferentes circunscrições ou distritos de um país são convertidos em cadeiras parlamentares”¹⁹⁹. Assim, faz referência ao critério utilizado para a distribuição das cadeiras, se proporcional ou majoritário.

O sistema eleitoral pode, ainda, ser compreendido a partir de um sentido mais amplo, como o “conjunto dos métodos utilizados em um país para a escolha de diferentes autoridades”²⁰⁰. No Brasil, como já visto, o sistema proporcional é utilizado para a escolha do legislativo, nos três níveis da federação (nacional, estadual e municipal). Já o sistema majoritário é utilizado para o senado e para os cargos do executivo. Além disso, para as eleições presidenciais, dos governadores e de alguns municípios é exigida a maioria absoluta (eleição em dois turnos).

Bolívar argumenta que o principal *trade-off* desse critério a ser considerado está entre o garantismo e o irredentismo:

Entenderemos por garantismo a aceitação de regras de representação exageradamente flexíveis, em geral por temor de excluir determinado grupo ou partido numericamente pouco relevante; ou seja, uma flexibilização dirigida e deliberada, com o objetivo de reduzir os custos de entrada para determinadas minorias, ainda que ao preço de efeitos colaterais indesejáveis sobre o conjunto do processo eleitoral. No outro extremo, normas que petrifiquem o formato da competição política segundo os interesses de grupos ou partidos sabidamente mais fortes, não deixando a minorias emergentes outra alternativa senão a oposição irredenta ao sistema enquanto tal. Conquanto esses extremos possam ser atenuados na prática, por meio de modulações adequadas nos preceitos legais, a disjuntiva entre garantismo e irredentismo é, sem dúvida, uma das mais agudas no debate entre proporcionalistas e majoritaristas²⁰¹.

Outro *trade-off* que deve ser apreciado é o que se estabelece entre plebiscitarismo e colegialismo na escolha de autoridades pelo método majoritário. Bolívar trata da

¹⁹⁸ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 11.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 10.

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 11.

“contraposição entre Chefes de Estado eleitos segundo o ritual plebiscitário da eleição direta (Presidentes, num sistema presidencialista como o nosso, e mesmo em híbridos como o de Portugal e o da França) e Presidentes eleitos indiretamente”²⁰². Esse *trade-off* diz respeito ao método pelo qual o chefe do executivo é eleito, se de forma direta popular, direta ou de forma indireta pelo legislativo, ou por algum tipo de colégio eleitoral. Em suas formas mais extremas, Bolívar argumenta que:

num extremo, a investidura plebiscitária pode facilmente levar líder e liderados a se verem como portadores de um mandato ilimitado, porta-vozes de uma unanimidade ilusória, e ao Poder Executivo como ética e politicamente superior aos demais poderes; no extremo colegialista, a rarefação daquele vínculo pode tomar anêmicas as instituições, estimulando uma concepção excessivamente protocolar e legalista das funções públicas e fomentando sentimentos populares de alienação e indiferença, que podem vulnerar o sistema político frente a crises imprevistas ou na eventualidade de aventuras golpistas²⁰³.

Apesar dos argumentos de Bolívar sobre os *trades-off*, os quais devem ser considerados para fins de análise da governabilidade de um sistema, vale destacar que a principal consideração/diferença entre os sistemas eleitorais reside nos princípios de representação: de um lado, tem-se a representação proporcional, “cujo objectivo central é a representação no parlamento (e também no governo, embora não necessariamente e, sobretudo, não no mesmo grau e variando de acordo com a alternância governativa)”²⁰⁴; de outro, tem-se a representação majoritária, cujo “objectivo central é a formação de maiorias (absolutas) no parlamento (mesmo que artificiais) e, conseqüentemente, a formação de governos monopartidários”²⁰⁵.

Lijphart diferencia os sistemas da seguinte maneira:

O sistema eleitoral típico da democracia majoritária é o sistema do distrito uninominal, baseado, seja na regra da maioria simples, seja na de maioria absoluta. A democracia de consenso, em geral, emprega a representação proporcional (RP). Os métodos de maioria simples (plurality) em distrito uninominal são do tipo "o vencedor leva tudo"; vencem os candidatos apoiados pelo maior número de eleitores, e todos os demais eleitores ficam sem representante - o que reflete perfeitamente a filosofia majoritária. Além disso, o partido vencedor de uma maioria de votos de âmbito nacional, ou de uma maioria simples, contará com uma sobre-representação de cadeiras do Parlamento. Fazendo um agudo contraste, o objetivo básico da representação proporcional é o de representar tanto as maiorias quanto as minorias e, em vez de representar exagerada ou insuficientemente qualquer um dos partidos, expressar proporcionalmente a votação em termos de cadeiras parlamentares²⁰⁶.

²⁰² LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 13.

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ FREIRE, André. Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada. **Revista Eletrônica de Direito Público, e-Pública**, Portugal, v. II, n. 1, p. 1-28, jan. 2015. p. 5.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 169.

Para que seja possível a diferenciação entre esses dois tipos de sistemas, Lijphart defende que devem ser considerados sete critérios, quais sejam “fórmula eleitoral, magnitude dos distritos eleitorais, barreira eleitoral, número total dos membros de uma assembleia eleita, influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais interpartidários”²⁰⁷.

3.1 SISTEMA MAJORITÁRIO *VERSUS* SISTEMA PROPORCIONAL

O sistema majoritário se refere ao sistema no qual o candidato que tiver o maior número de votos, em um distrito eleitoral, será declarado vencedor. Tem por objetivo a constituição de maiorias partidárias, ainda que baseadas em uma minoria. Essa espécie de sistema tem como fundamento a noção de representação territorial. O objetivo desse sistema é criar uma relação direta e próxima entre os representantes e seus eleitores, dando a estes o poder de controlar e fiscalizar os atos legislativos.

De acordo com os critérios propostos por Lijphart, quanto à fórmula eleitoral, o sistema majoritário pode ser dividido em três classes mais específicas: fórmula de maioria simples, fórmula de maioria absoluta e fórmula de maioria com voto alternativo. A regra da maioria simples ou, como denominada na Grã-Bretanha, de *first past the post*, é, sem dúvidas, a mais simples de todas. Aqui, o candidato que receber a maior quantidade de votos – seja por maioria simples ou maioria absoluta – será eleito. Dentre as trinta e seis democracias analisadas por Lijphart, doze delas empregaram essa sistemática no período de 1945 a 1966²⁰⁸.

Já as fórmulas de maioria pressupõem uma maioria absoluta para a eleição do candidato. Esse requisito pode ser facilmente satisfeito com a realização de um segundo turno entre os dois candidatos mais votados, tendo em vista a hipótese de nenhum deles obter maioria absoluta no primeiro turno. Esse método é comumente utilizado em eleições presidenciais (Brasil, França, Portugal, Áustria).

É importante ressaltar que a França se utiliza de método semelhante para a eleição do parlamento. Os parlamentares são eleitos de acordo com uma fórmula mista entre maioria absoluta e maioria simples. Logo, em primeiro turno, exige-se a maioria absoluta para a eleição. No entanto, caso a maioria absoluta não seja obtida, no segundo turno, a maioria simples será o suficiente. Para que os candidatos possam ir ao segundo turno, é necessário obter determinado

²⁰⁷ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 170.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 172.

percentual, caso contrário, o candidato é impedido de ir ao segundo turno. Em síntese, a competição fica entre os dois candidatos mais votados²⁰⁹.

No voto alternativo, utilizado na Austrália, os eleitores devem indicar seus candidatos de acordo com sua ordem de preferência. O candidato será eleito caso obtenha maioria absoluta nas primeiras preferências. Se isso não ocorrer, “o candidato com o menor número de primeiras preferências será retirado da competição, e as cédulas onde ele constava como primeira preferência serão transferidas para a segunda escolha”²¹⁰. Ainda assim, mesmo que não haja maioria absoluta, o processo é repetido até que surja o vencedor majoritário. Essa sistemática é utilizada ainda nas eleições presidenciais na Irlanda.

O sistema proporcional, por outro lado, se fundamenta em um sistema de quotas. Após as eleições, computa-se o total de votos válidos e, em seguida, procede-se ao cálculo que indica o número de votos necessários à obtenção de uma cadeira, equivalente a uma quota (coeficiente eleitoral). O grande objetivo desse sistema é assegurar aos diferentes partidos políticos uma representação correspondente à força numérica de cada um. Assim, tem por finalidade refletir no parlamento, o quanto possível, a diversidade do sistema partidário. Em outras palavras, a intenção principal desse sistema é solucionar a desproporcionalidade da representação entre maiorias e minorias, sobretudo no que tange às cadeiras parlamentares.

Os sistemas proporcionais podem assumir uma infinidade de variantes. Lijphart propõe a divisão desse sistema em três subespécies: sistema de listas partidárias, sistema de distritos e sistema de votos únicos preferenciais²¹¹.

A mais comum dessas espécies é o sistema de listas, utilizado por metade das democracias analisadas por Lijphart, na maior parte do período de 1945 a 1996. Existem pequenas variações nas fórmulas de lista, porém, “em todas há o requisito de que os partidos indiquem suas listas de candidatos para os distritos plurinominais; que os eleitores votem em uma ou outra das listas partidárias (...) e que as cadeiras sejam distribuídas na proporção do número de votos que cada partido obteve”²¹². O eleitor vota no partido e são eleitos os candidatos com o maior número de votos.

Pode-se dizer ainda que esse sistema influencia a disciplina partidária e promove o fortalecimento dos partidos, já que os candidatos não mais se veem como donos do mandato, pois este pertence ao partido. Esse sistema de lista pode ainda ser dividido em sistemas com

²⁰⁹ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 172.

²¹⁰ Ibidem, p. 173.

²¹¹ Ibidem, p. 172-173.

²¹² Idem.

listas fechadas e sistemas com listas abertas. No sistema de lista fechada (sistema proporcional puro), o eleitor não pode escolher os candidatos de seu partido. A lista partidária é feita pela própria legenda, cabendo ao eleitor escolher apenas o partido de sua preferência. Já no sistema de lista aberta, o eleitor pode selecionar o candidato dentro de seu partido de preferência, apesar de que seu voto permanece sendo direcionado ao partido ou coligação.

Em segundo lugar, tem-se a representação proporcional na fórmula dos distritos mistos. Aqui, cada eleitor tem dois votos: um para o candidato distrital e um para a lista do partido. Essa mistura entre os métodos tem o condão de compensar qualquer desproporcionalidade produzida pelos votos distritais²¹³.

Já a terceira espécie de representação proporcional diz respeito ao voto único transferível. Aqui, os eleitores votam em candidatos individuais e não em listas partidárias. Esse método é semelhante ao método alternativo: “contém os nomes dos candidatos, que devem ser postos em ordem pelos eleitores”²¹⁴. O processo para definir o vencedor, contudo, é mais complexo:

Ocorrem dois tipos de transferência de votos: pelo primeiro, os votos excedentes, desnecessários ao candidato que já dispõe da cota mínima requerida para a eleição, serão transferidos para o candidato seguinte em preferência nas cédulas em questão'. No segundo tipo, o candidato mais fraco será eliminado, e suas cédulas serão transferidas da mesma maneira. Caso seja necessário, esses passos serão repetidos até que todas as cadeiras disponíveis sejam ocupadas²¹⁵.

Essa espécie de representação proporcional é elogiada, na medida em que combina as vantagens de se permitir o voto em candidatos individuais, com a produção de resultados proporcionais. Entretanto, esse método não é utilizado em larga escala, pois os únicos exemplos são Irlanda e Malta, além das eleições para o senado na Austrália²¹⁶.

A fórmula eleitoral também comporta a classificação dos sistemas proporcionais quanto à fórmula aplicada, permitindo saber quantas cadeiras cabem a cada partido. Em determinados países, para o cálculo desse número,

usam-se séries de números (os divisores d'Hondt ou Sainte Laguë, por exemplo) pelos quais se dividem sucessivamente os votos válidos de cada partido, atribuindo-se as cadeiras aos partidos que obtenham o maior quociente em cada uma dessas divisões, até estarem distribuídas todas as cadeiras²¹⁷.

²¹³ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 174.

²¹⁴ Idem.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ Idem.

²¹⁷ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 5.

Quanto à diferenciação dos sistemas, o segundo critério proposto por Lijphart corresponde à magnitude dos distritos federais. Aqui, o ponto focal é a quantidade de candidatos que poderão ser eleitos, podendo os distritos se classificarem da seguinte forma: uninominal, binominal, plurinominal. No distrito uninominal será eleito apenas um representante; nos distritos binominais serão eleitos dois representantes; e nos distritos plurinominais serão eleitos mais de dois representantes.

A magnitude dos distritos eleitorais é um fator importante por duas razões. Em primeiro lugar, esse aspecto influencia diretamente o grau de proporcionalidade/desproporcionalidade:

umentar a magnitude distrital nos sistemas de maioria simples e maioria absoluta acarreta uma grande desproporcionalidade e maiores vantagens para os grandes partidos, enquanto sob a RP ela resulta em maior proporcionalidade e em condições mais favoráveis para os pequenos partidos. Com respeito à maioria simples, vamos supor, por exemplo, que na eleição a competição se dê entre os partidos A e B, e que o partido A seja ligeiramente mais forte em determinada região. Se essa região for um distrito de três membros, é provável que o partido A ganhe todas as três cadeiras. Entretanto: se a região estiver dividida em três distritos uninominais, é bem provável que o partido B ganhe em um dos distritos e, conseqüentemente, obtenha uma das três cadeiras. Quando a magnitude do distrito é ainda mais aumentada, a desproporcionalidade também cresce. Na hipótese de um distrito de âmbito nacional de maioria simples, supondo-se que todos os eleitores votem de forma estritamente partidária, o partido vencedor, em todo o país, de uma maioria simples de votos, ganhará todas as cadeiras²¹⁸.

Em segundo lugar, a magnitude distrital é de grande relevância, já que ela varia muito nos países de representação proporcional e, por essa razão, impacta no grau de proporcionalidade atingido por esses sistemas. Como exemplo, “um partido que represente uma minoria de 10% (dez por cento) não deve obter uma cadeira num distrito de cinco membros, porém será bem-sucedido num distrito de dez membros”²¹⁹. Os distritos binominais, em contrapartida, “difícilmente poderão ser considerados compatíveis com o princípio da proporcionalidade. Pelo contrário, um distrito de âmbito nacional, na hipótese da igualdade dos demais fatores, é ótimo para a tradução proporcional de votos em cadeiras parlamentares”²²⁰.

Vale destacar que, impreterivelmente, quando se tratar de distrito uninominal, o representante político será eleito pelo sistema majoritário. No tocante aos distritos de pequena magnitude, não haverá resultados proporcionais. Sempre existirá discrepância entre a proporção de votos que o partido obtiver e a proporção de cadeiras que a fórmula eleitoral lhe dará. Os resultados obtidos serão proporcionais a partir da eleição de, no mínimo, cinco representantes

²¹⁸ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 176.

²¹⁹ Ibidem, p. 178.

²²⁰ Ibidem, p. 176.

por distrito²²¹. Ainda assim, muitos países que adotam o sistema proporcional elegem representantes em distritos com representação abaixo de cinco, tornando seus sistemas desproporcionais.

Ainda que um país utilize o sistema proporcional, seu grau de proporcionalidade poderá ser mais alto ou mais baixo do que o de outro país que também utilize o sistema proporcional. Esse índice dependerá do número de representantes que, em média, seja eleito por distrito eleitoral.

Contudo, indaga-se: por que se busca eleger representantes ao parlamento em distritos tão pequenos do que no país como um todo? A ideia dos votos em distritos pequenos é que esse tipo de voto é concedido aos políticos que são presumivelmente bem conhecidos pelo eleitor e, justamente por essa razão, terão um comportamento mais responsável.

O terceiro critério utilizado por Lijphart faz referência à barreira eleitoral. Os distritos que adotam a representação proporcional e têm elevada magnitude tendem “a maximizar a proporcionalidade e a facilitar a representação, mesmo dos partidos muito pequenos”²²². Para que não seja excessivamente fácil os pequenos partidos ganharem as eleições, os países que detêm distritos grandes ou nacionais instituíram cláusulas de barreiras.

Lijphart assevera que:

As magnitudes distritais e as barreiras eleitorais podem ser vistos como dois lados da mesma moeda: a barreira explícita contra os pequenos partidos, imposta por uma barreira eleitoral, tem essencialmente a mesma função da barreira implícita na magnitude distrital²²³.

Outro elemento utilizado por Lijphart diz respeito ao número de parlamentares a ser eleito. Esse número é importante por duas razões. Em primeiro, suponha-se que “três partidos consigam 43, 31 e 26 por cento da votação nacional numa eleição por RP^{224,225}. Caso a eleição seja para uma legislatura pequena, como, por exemplo, para cinco cadeiras no parlamento, não haverá forma de a distribuição das cadeiras ser proporcional. Por outro lado, caso se trate de uma legislatura ampla, há mais chance de ocorrer uma distribuição proporcional das cadeiras²²⁶.

²²¹ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 6.

²²² LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 178.

²²³ Ibidem, p. 179.

²²⁴ A sigla RP é utilizada por Lijphart para se referir ao sistema de referencial proporcional.

²²⁵ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 180.

²²⁶ Lijphart defende, porém, que o tamanho da legislatura vai perdendo a importância quando se trata de legislatura de cem ou mais parlamentares.

Em segundo lugar, “o padrão geral é que os países populosos têm grandes legislaturas, que os países com pequenas populações têm legislaturas pequenas, e que o tamanho da legislatura tende a ser de aproximadamente a raiz cúbica da população”²²⁷. Verifica-se que as eleições por maioria simples tendem a ser desproporcionais.

Outro ponto destacado por Lijphart é a influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas. A presidência é o mais alto prêmio político que se pode receber e os partidos maiores têm mais chances de vencer as eleições presidenciais do que os partidos pequenos, vantagem que pode se prolongar até as eleições legislativas, ainda que sejam realizadas pelo sistema proporcional. Essa tendência é ainda mais relevante quando a eleição presidencial é decidida por maioria simples e não por maioria absoluta no segundo turno; e quando as eleições para o parlamento são realizadas ao mesmo tempo ou pouco depois da eleição presidencial.

Lijphart fala ainda sobre a manipulação geográfica dos distritos, a qual pode influenciar a desproporcionalidade eleitoral. Nos distritos uninominais, “ela significa que os distritos têm populações com capacidade de voto substancialmente desigual”²²⁸. Já os distritos plurinominais geograficamente manipulados

têm tamanhos que não são proporcionais a suas populações eleitoras. É especialmente difícil evitar a manipulação em sistemas de maioria simples e de maioria absoluta com distritos uninominais, porque a distribuição equitativa requer que os distritos muito pequenos sejam escolhidos com eleitorados ou populações exatamente iguais. Isto praticamente já não causa problema nos sistemas de representação proporcional, que usam distritos relativamente grandes, de &versas magnitudes, porque as cadeiras podem ser proporcionalmente distribuídas para unidades geográficas preexistentes, tais como províncias ou cantões²²⁹.

Vale frisar que alguns sistemas de representação proporcional em listas permitem que os partidos tenham listas separadas, mas que, formalmente, coliguem tais listas, sendo o total de votos combinados utilizado para a distribuição das cadeiras. Em seguida, as cadeiras conquistadas pela coligação são distribuídas proporcionalmente a cada um dos partidos.

Aqui, utiliza-se o termo francês *apparentement* para se referir ao conjunto dessas listas interpartidárias. Essa sistemática tende a reduzir a desproporcionalidade, bem como aumentar o número efetivo de partidos. Então, tanto no sistema de voto alternativo quanto no sistema de voto único transferível também é possível a coligação de partidos que objetivem uma vitória

²²⁷ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 180.

²²⁸ Ibidem, p. 181.

²²⁹ Idem.

eleitoral maior e concordem “em pedir que seus eleitores deem suas primeiras preferências aos próprios candidatos, mas que as segundas sejam dadas aos candidatos do partido coligado”²³⁰.

Para os fins deste trabalho, esses critérios são o suficiente para diferenciar os sistemas majoritário e proporcional e suas subdivisões.

3.2 SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL ALEMÃO

Antes de adentrar no sistema eleitoral alemão, vale a pena destacar as principais características desse sistema. A Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 manteve as seguintes: parlamento, presidente da república e um gabinete dirigido por um chanceler. O federalismo surge como uma maneira de separar os poderes e garantir as liberdades, contrapondo-se ao Estado unitário instituído pelo nazismo. Cada Estado-membro, denominado de Land, possui sua própria organização constitucional, composto por um Parlamento, um Executivo eleito indiretamente e um controle de constitucionalidade interno ao Land.

As previsões constitucionais alemãs referentes à estrutura organizacional do Estado são bastante semelhantes àquelas previstas na Constituição brasileira. Os quinze Lander que compõem a federação são representados na segunda Câmara, o Bundesrat (Conselho Federal). O número de representantes por Land é variável e são escolhidos e destituídos pelo governo de sua respectiva Land.

O legislativo é formado por duas Câmaras: o Bundestag, que representa todo o povo da federação, e o Bundesrat, que representa os Lander. As eleições dos representantes do Bundestag têm um modelo próprio, o qual combina a representação proporcional e o sistema majoritário. Já o executivo é eleito por eleições indiretas: a Assembleia Federal – formada por deputados do Bundestag e pelo mesmo número de membros eleitos por proporcionalidade das Assembleias dos Lander – para um mandato de cinco anos. O presidente tem papel meramente simbólico, tendo poucos poderes e importância. Quase todos os seus atos exigem referendo ministerial, com exceção da nomeação e demissão do Chanceler, da dissolução da Câmara Popular (Bundestag)²³¹ e do requerimento ao Chanceler para permanecer no cargo até a nomeação de seu sucessor.

²³⁰ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 182.

²³¹ A dissolução da Câmara quando esse órgão não elege o Chanceler é feita no prazo de 14 dias após a negativa de confiança do candidato indicado pelo Presidente.

O chanceler é eleito pela Budestag (Câmara Popular) sob a proposição do presidente da República. Caso o nome proposto não seja eleito, a Câmara poderá, por maioria absoluta de votos, eleger o Chanceler. Se não for possível pela maioria absoluta, o presidente poderá nomear o candidato que teve a maioria simples dos votos ou dissolver a Câmara. O chanceler escolhido tem o poder de nomear os demais ministros, além de responder pelos resultados do ministério.

Assentadas as principais características do sistema institucional implementado na Federação alemã, passa-se a analisar como funciona o sistema eleitoral lá instituído, o qual combina sistema majoritário com características do sistema proporcional. Metade dos deputados se elege em distritos uninominais, pelo sistema majoritário de maioria simples e voto personalizado. A outra metade é eleita mediante sistema majoritário de listas partidárias, com candidatos apresentados ao eleitor na sequência que deverão ser eleitos.

Esse sistema eleitoral alemão, instituído pela Lei Eleitoral Federal de 7 de maio de 1956, permitiu aos alemães colherem “as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, em pequenos distritos, sem perder, contudo, as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de listas permite praticar”²³². Assim, em nível nacional, para definir quem ganhou as eleições, é utilizado o critério proporcional, segundo o qual ganhar a eleição, ultrapassada a cláusula de barreira, “não é questão de ‘tudo ou nada’, uns levando todas as cadeiras, outros ficando sem nenhuma. É, sim, resultado de atribuição graduada, de acordo com a porcentagem dos sufrágios dados a cada partido”²³³.

Estabelecido o número de cadeiras para cada um dos partidos, considerando a aplicação do método do sistema majoritário, parte-se ao uso da segunda regra de decisão para o preenchimento das cadeiras. Nesse segundo momento, o partido deverá utilizar o critério majoritário na eleição a partir da parcela de seus candidatos, aqueles que venceram as eleições distritais, mediante votos pessoais. As demais cadeiras deverão ser preenchidas pela lista partidária que recebeu os “votos de legenda”.

O eleitor alemão dispõe de dois votos: o primeiro é concedido ao candidato distrital (sistema majoritário, voto pessoal), quando o cidadão escolhe qual o político de seu distrito deve ser eleito para o Parlamento Federal²³⁴; e o segundo é feito pela lista partidária (sistema

²³² CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 7.

²³³ Idem.

²³⁴ ANTONIO, Allan Augusto Gallo; REIS, Marisa Amaro dos. Voto distrital: comentários às propostas de alteração no sistema brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, n. 3, 2018. p. 4.

proporcional, voto na legenda). Essa sistemática vem sendo adotada na Alemanha desde o ano de 1953. Aqui cabe uma breve consideração sobre o porquê dessa forma de sistema eleitoral ter sido instituída na Federação alemã.

Nas eleições de 1949, o eleitor tinha direito a um único voto, que era computado para ambas as funções: a eleição de um candidato distrital e a soma de votos para a legenda partidária, destinada ao cálculo dos quocientes eleitorais. O voto do eleitor era utilizado para ver seu candidato distrital eleito ou, quando seu candidato tivesse poucas chances de lograr êxito, para evitar que um candidato indesejável ganhasse.

Na hipótese de o eleitor utilizar seu voto para evitar que um candidato indesejável ganhasse, vale ressaltar que, desde as primeiras eleições de 1949, os partidos com maiores chances de vitória nas eleições eram os democratas-cristãos e os social-democratas. Era quase impossível que os candidatos de siglas diversas, com poucos eleitores, ganhassem as eleições. Dentre essas pequenas agremiações, eram os liberais que tinham mais chances de ganhar em poucos distritos. Logo, os eleitores dos partidos pequenos e do partido liberal tinham que votar de forma estratégica, se não quisessem ver seu voto perdido no distrito ou a eleição de um candidato não desejado. Então, para não jogar fora seus votos, os eleitores votavam em outro candidato, que não o seu preferido, mas com maior probabilidade de vencer.

Os liberais, em geral, votavam em candidatos do partido democrata-cristão. Contudo, como o eleitor só dispunha de um voto que era computado, inclusive no cálculo das proporções de cadeiras partidárias, o partido liberal acabou sendo prejudicado, já que seus eleitores elegiam um candidato de outro partido, acarretando a não obtenção de votos na lista proporcional.

Essa questão foi resolvida pelo voto duplo: os eleitores “votam num candidato distrital de uma das duas grandes agremiações com maiores chances de eleger candidatos em distrito, a socialdemocracia ou a democracia-cristã”²³⁵. O segundo voto, o voto na lista partidária, passou a ser dado ao partido, cuja ideologia o eleitor se sente mais identificado.

Cintra afirma que:

Do ponto de vista do critério de representação, o sistema alemão satisfaz em grau elevado a exigência da proporcionalidade. Mas pode, também, ser julgado muito satisfatório à luz do que se espera da aplicação do princípio majoritário, em nível do Parlamento Federal. A evidência histórica é a de que o sistema partidário alemão foi levado a uma razoável concentração, fato que permite ao Parlamento eficácia e operosidade, pela clara definição de maiorias, capazes de sustentar os Gabinetes no exercício do governo²³⁶.

²³⁵ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 9.

²³⁶ Idem.

Essa sistemática de dois votos adotada pela Alemanha, além de assegurar uma representação aos partidos que obtenham um número suficiente de votos para ultrapassar a cláusula de barreira, possibilitou a sobrevivência dos partidos pequenos. O primeiro voto é dado ao candidato de preferência do eleitor e, caso esse não tenha condições de ganhar as eleições, o voto é utilizado para que determinado candidato não logre êxito no distrito. Já o segundo voto é dado ao partido de preferência do eleitor, ainda que ele não esteja entre os dois maiores.

Vale dizer que, mesmo assim, o sistema eleitoral alemão conduziu esse processo a uma concentração em dois partidos: os democratas-cristãos e os sociais-democratas. Em grande razão, isso ocorreu pela existência da cláusula de barreira, que exige que o partido obtenha um mínimo de 5% (cinco por cento) do total de votos nacionais, ou, pelo menos, que eleja três candidatos distritais. Essa cláusula influenciou diretamente a concentração gradual do sistema partidário alemão em um número pequeno de partidos.

Assim que a cláusula de barreira foi instituída no sistema eleitoral alemão, “houve a esterilização de centenas de milhares de votos e, com isso, diminuição do grau de proporcionalidade do sistema”²³⁷. Consequentemente, o eleitor, com o passar das eleições, “começou a concentrar seu voto nas agremiações maiores, com perspectivas de superar a barreira do mínimo de votos e que estivessem mais próximos ideologicamente de sua preferência inicial, não exercitável pelo risco de perda do voto”²³⁸. Assim, verificou-se que o sistema partidário foi se concentrando em um número cada vez menor de partidos, passando o sistema a apresentar alto nível de proporcionalidade.

No entanto, após a unificação das repúblicas federal e democrática, houve uma diversificação no quadro partidário. Com efeito, as eleições de 1994 favoreceram a constituição de um quadro com cinco partidos políticos, porém a maioria da população ainda permanecia com as siglas da democracia-cristã e da social-democracia.

A cláusula de barreira, para Sartori, no entanto, não foi a responsável pela concentração do sistema partidário. Para o cientista político, “decisivo mesmo foi ter a Corte Constitucional colocado fora da lei tanto os neonazistas quanto os comunistas, que eram na verdade partidos com razoável número de eleitores e que tendiam a passar a barreira”²³⁹. O fim dessas duas siglas facilitou a eliminação dos menores partidos pela cláusula de barreira.

²³⁷ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 9.

²³⁸ Idem.

²³⁹ Ibidem, p. 10.

Há outro aspecto do sistema que pode afetar a proporcionalidade: a eleição de mais candidatos distritais do que o permitido pela quota proporcional ao partido. Em regra, essas cadeiras não serão perdidas e, para que essas cadeiras extras não influenciem as cadeiras dos demais partidos, o número de cadeiras do parlamento será acrescido das cadeiras conquistadas em excesso²⁴⁰.

Vale frisar que essa previsão não foi resultado de um imprevisto, pelo contrário, a previsão está contida na legislação alemã de forma proposital. Os alemães “visaram um alvo legítimo, ou seja, um sistema capaz de induzir a formação de um Parlamento com número menor de partidos e no qual, como consequência, se facilite a formação de maiorias, indispensáveis, no parlamentarismo, ao respaldo dos governos”²⁴¹.

3.3 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Os sistemas eleitorais influenciam as estratégias dos eleitores e dos políticos. Por exemplo, “em um sistema distrital de maioria simples, com um só eleito por distrito, os eleitores têm um forte incentivo para escolher um dos dois candidatos mais fortes, e os políticos são incentivados a não formarem terceiros partidos”²⁴². Não há dúvida que os sistemas eleitorais influenciam o número de partidos e, igualmente, a natureza da competição no sistema partidário. Além disso, o sistema eleitoral afeta a forma com que os partidos se organizam e funcionam internamente.

No caso brasileiro, verifica-se que os partidos políticos pouco se desenvolveram, especialmente ao considerar o nível de modernização e a longa experiência de democracia liberal. O que se pode observar é que o sistema eleitoral contribuiu para a construção de partidos políticos pouco efetivos. A legislação eleitoral brasileira reforça o comportamento individualista dos políticos, impede a construção partidária e tolera graus baixos de fidelidade e disciplina partidária.

O sistema eleitoral de um país, geralmente, é instituído e alterado para proteger e favorecer determinados interesses. No Brasil, quanto às reclamações sobre a fraqueza dos partidos políticos, as siglas brasileiras sempre escolheram um sistema eleitoral que tende a enfraquecer os partidos políticos. O que se observa é que as agremiações promovem alterações

²⁴⁰ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 9.

²⁴¹ Ibidem, p. 10.

²⁴² MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997. p. 335.

na legislação para proteger seus próprios interesses, de forma a manter o caráter elitista do sistema²⁴³.

Assim como outros países latino-americanos, o Brasil tem uma combinação de representação incomum nas democracias. Para determinados cargos (presidentes, governadores e prefeitos), os candidatos são eleitos por eleições majoritárias, considerando a hipótese de um segundo turno, caso não se alcance uma maioria absoluta. Outros cargos (senadores e prefeitos de cidades com até duzentos mil eleitores) são eleitos por eleições majoritárias simples, isto é, quem obtiver a maioria dos votos será eleito. Há ainda cargos (deputados federais, estaduais e vereadores) que são decididos por eleições proporcionais.

Nas eleições proporcionais para deputados federais e estaduais, os estados são os distritos eleitorais (ou colégios eleitorais). Sobre o número de representantes eleitos, vale dizer que para o Senado Federal são eleitos três senadores por estado. Já as eleições para a Câmara dos Deputados, apesar da Constituição Federal determinar que o número de deputados deve ser proporcional à população do estado, essa proporcionalidade se perde, tendo em vista que há previsão de um número mínimo e de um número máximo de deputados por estado.

Em verdade, essas eleições são marcadas pela desproporcionalidade:

O sistema de representação proporcional no Brasil é provavelmente o mais desproporcional do mundo. Ele foi criado para super-representar os estados menos populosos, que são geralmente os mais pobres, e sub-representar os mais populosos, especialmente São Paulo²⁴⁴.

3.3.1 A lista partidária aberta

Como já exposto, o sistema proporcional de representação pode assumir uma infinidade de variantes. Dentre as principais combinações utilizadas pelos países, destacam-se os sistemas de listas partidárias, os sistemas de distritos e os sistemas de votos únicos preferenciais.

Dentre esses, ressalta-se o sistema proporcional de listas partidárias. Essa espécie pode se manifestar de inúmeras formas, destacando-se as seguintes: i) sistema com lista partidária fechada e estrita; ii) sistema com lista com ordem inalterável, pelo qual o partido apresenta mais de uma lista; iii) sistema de lista no qual o partido tem meios formais de interferir na ordem dos candidatos, com opção de voto preferencial; iv) sistema no qual os votos preferenciais determinam a ordem dos candidatos; e v) sistema de lista aberta.

²⁴³ MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997. p. 336-337.

²⁴⁴ Ibidem, p. 339.

No Brasil, como é cediço, utiliza-se o sistema de lista partidária aberta. É um sistema simples, na medida em que o eleitor vota em apenas um deputado, porém, seu voto vai para a legenda, sem contar que seu voto não pode ser transferido para outras pessoas. As cadeiras são distribuídas aos partidos, conforme o número de votos obtidos pelos candidatos e, posteriormente, de acordo com o número de votos obtidos por cada um dos candidatos.

Para clarificar a sistemática, toma-se como exemplo a situação hipotética utilizada por Mainwaring:

Suponhamos que 4 partidos concorrem a um dado número de cadeiras na Assembleia Legislativa Estadual. Cada partido pode lançar 1,5 candidatos por cadeira, por exemplo, doze candidatos para oito cadeiras. Assumamos os seguintes totais de votos:

Tabela 1

	A	B	C	D
Candidato 1	65000	52000	35000	36000
Candidato 2	60000	40000	25000	15000
Candidato 3	55000	20000	16000	10000
Candidato 4	40000	14000	8000	9000
Candidato 5	35000	13000	6000	8000
Candidato 6	30000	12000	5000	5000
Candidato 7	25000	11000	4000	4000
Candidato 8	20000	10000	3000	1000
Candidato 9	15000	9000	2000	–
Candidato 10	10000	7000	2000	–
Candidato 11	5000	5000	–	–
Candidato 12	–	3000	–	–
Total do partido	410000	196000	106000	88000

O número total de votos conferidos, 800 mil, é dividido pelo número total de cadeiras (oito) para a obtenção do quociente eleitoral (100 mil). Cada partido elege então um representante para cada múltiplo inteiro de 100 mil, o que resulta em quatro representantes para A, um para B e um para C. Na maioria dos casos, essa fórmula não dará conta do número total de representantes. Os outros representantes são determinados tomando-se por base as maiores sobras. Cada partido que atinge o quociente eleitoral (100 mil) subtrai de sua votação total seu número de representantes vezes o quociente eleitoral. O partido com a maior sobra tem direito ao próximo representante. Neste caso, os partidos teriam sobras de 10 mil, 96 mil, 6 mil e 88 mil, respectivamente. Como D não atingiu o quociente eleitoral, o método das maiores sobras produziria cadeiras adicionais para C e A, e os partidos terminariam com 5, 2, 1 e 0 cadeiras, respectivamente²⁴⁵.

Vale ressaltar outro aspecto do sistema eleitoral brasileiro: o número elevado de candidatos que cada partido pode apresentar. De acordo com a legislação eleitoral, para os cargos de deputado estadual e federal, um partido pode apresentar 1,5 (um e meio) vezes o número de cadeiras a serem preenchidas. Por exemplo, em São Paulo, 01 (um) partido pode apresentar até 105% (cento e cinco) candidatos a deputado federal e 126 (cento e vinte e seis) candidatos a deputado estadual. Para vereador, o partido pode apresentar três vezes o número de cadeiras a serem preenchidas. Esse número aumenta se um partido fizer coligação eleitoral:

²⁴⁵ MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997. p. 343-344.

a coligação pode apresentar o dobro do número de candidatos; e, na hipótese de uma coligação entre dois partidos, esse fato pode proporcionar o triplo do número de candidatos.

Ademais, há algumas regras que os candidatos deverão respeitar. Um candidato não pode concorrer em listas de outros estados, nem tampouco disputar dois cargos na mesma eleição (artigo 88 do Código Eleitoral). O candidato deverá ainda ser filiado há, pelo menos, seis meses em um determinado partido e ter vínculo territorial (domicílio eleitoral) com um certo município pelo mesmo período (artigo 9º da Lei nº 9.504/97). Há ainda a regra de que o candidato deve ser alfabetizado e contar com, no mínimo, 21 (vinte e um) anos para concorrer ao cargo de deputado federal ou deputado estadual.

Até 1988, havia ainda a regra do “candidato nato”. A legislação eleitoral garantia aos deputados com mandato o registro da candidatura para o mesmo cargo pelo partido em que estavam filiados. Nesse caso, os partidos não podiam excluir da lista partidária os candidatos que estavam com mandato em curso. Contudo, em 2002, o Supremo Tribunal, quando da confirmação da medida liminar concedida pela ADI nº 2.530/DF, considerou tal privilégio inconstitucional, ficando a previsão suspensa até o julgamento definitivo da ação de inconstitucionalidade.

Observadas as regras que regem o sistema eleitoral brasileiro, especialmente no que corresponde às regras de eleições da Câmara dos Deputados, verificou-se que o número de representantes é determinado pelo número de votos na legenda. A eleição de um candidato impreterivelmente depende de sua capacidade de obter votos individuais.

Diante do exposto, conclui-se que, no Brasil, a maioria dos eleitores que consegue se fazer representar no Congresso Nacional constitui o deputado e não o partido. Assim, a sistemática da lista partidária aberta faz do candidato a principal figura do processo eleitoral – o que agrava o quadro do individualismo e, também, do individualismo na campanha eleitoral.

No entanto, esse individualismo na Câmara dos Deputados não tem espaço. Segundo Melo, “na Câmara dos Deputados, as regras são outras, privilegiando os partidos e fazendo com que os legisladores não disponham de recursos para influir individualmente na agenda e no processo legislativo”²⁴⁶. O autor retrata esse problema da seguinte forma:

Nas eleições proporcionais, o eleitor vota de acordo com as características do candidato supondo que este seja capaz, uma vez eleito, de levar à frente suas propostas. O deputado, por sua vez, eleito no contexto de uma relação na qual os compromissos assumidos com os eleitores são de ordem pessoal, encontrará no legislativo, um contexto institucional que inibe a perseguição de tais objetivos ou,

²⁴⁶ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Nem tanto ao mar nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo Felix de; ALCANTARA, Manuel (Eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 27.

pelo menos, que só o permite com a condição de que sejam compatíveis com as preferências dos líderes partidários. Pode-se dizer que o cenário parlamentar “corrige” um problema do cenário eleitoral, ao introduzir com mais clareza os partidos. Mas a comparação entre os dois cenários permite chegar à conclusão de que o eleitor acaba sendo levado a designar o agente *errado* na defesa de seus interesses²⁴⁷.

Observa-se que, de fato, no processo da campanha eleitoral, o candidato se vê sozinho na disputa pela vaga no parlamento. Uma vez dentro da Câmara dos Deputados, ele sozinho não tem o poder de influenciar a agenda legislativa, ainda que o sistema conte com outros fatores que conduzam à individualidade.

Vale ressaltar que o sistema de lista aberta instituído no Brasil afeta os partidos, já que estimula a competição entre os membros do próprio partido. Segundo Nicolau, “a alocação intralista é feita pelo sistema majoritário, os candidatos têm como principais adversários os colegas da própria lista e não de outros partidos”²⁴⁸. Além disso, essa competição que é estabelecida entre os candidatos de uma mesma lista partidária é agravada pelo alto grau de incerteza nas eleições para deputado federal: “com um número de candidatos de cada lista, em geral, muito superior ao potencial eleitoral do partido, e pela reduzida informação que os candidatos têm sobre o potencial eleitoral do partido e de seus colegas de lista entre os candidatos de uma mesma lista”²⁴⁹.

3.3.2 Incentivos ao individualismo no sistema eleitoral e suas consequências

Como anotado no tópico anterior, há outros fatores que contribuem para a autonomia (individualismo) dos políticos diante de seus partidos. Apesar da sistemática do candidato nato ter tido sua eficácia suspensa por determinação da Suprema Corte em 2002, essa previsão contribuiu significativamente para o desenvolvimento da autonomia dos políticos. Um político poderia “violiar todas as questões programáticas do partido, votar sistematicamente contra a liderança e ainda ter um lugar garantido na cédula”²⁵⁰.

Ainda que o candidato mudasse de partido no período entre seu mandato e as próximas eleições, sua candidatura era assegurada no novo partido pela regra do candidato nato. É evidente que essa regra contribuía para a autonomia dos políticos ante os seus partidos.

²⁴⁷ MELO, Carlos Ranulfo Felix de; ALCANTARA, Manuel (Eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 28.

²⁴⁸ NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006. p. 700.

²⁴⁹ Idem.

²⁵⁰ MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997. p. 345.

O segundo fator reside no fato de os partidos apresentarem “um número incomumente alto de candidatos a cargos proporcionais”²⁵¹. Em razão do grande número de candidatos apresentados pelos partidos, há um efeito de “despolitização entre o eleitorado. A existência de um grande número de candidatos aumenta as dificuldades de o eleitorado lembrar-se de quem o representa no Congresso”²⁵². O número incomumente elevado de candidatos reduz o controle partidário sobre os candidatos eleitos e aumenta a importância dos esforços individuais na campanha.

Mainwaring²⁵³ defende como terceiro fator a impossibilidade da mudança de partido pelo político. Na legislação eleitoral, não há disposto que proíba a migração partidária ou interpretação que entenda que o mandato, nas eleições proporcionais, seja do partido. Contudo, após entendimento do TSE, em 2007, e confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, restou assentado que o mandato é do partido. Assim, caso o político eleito troque de partido, perderá seu mandato, tendo em vista que este pertence à legenda.

O quarto fator está relacionado à ausência de instrumentos que atrelem os políticos a alguns compromissos programáticos e organizacionais mínimos. Não há na legislação “mecanismos que obrigam os representantes a seguirem a liderança partidária em votações-chave”²⁵⁴, fato que impacta diretamente a coesão organizacional.

Outro fator se refere ao fato de que as regras de funcionamento do Congresso Nacional estimulam a criação de novos partidos.

Um partido com apenas um representante consegue virtualmente todos os privilégios congressuais concedidos aos partidos maiores: espaço para a liderança partidária, assistência de secretaria, telefones, um automóvel, etc. O resultado é que há incentivo a que as pessoas se elejam por uma legenda e depois formem outro partido. Essa oportunidade aumenta a gama de possibilidades para os políticos e torna mais difícil para os partidos obterem compromissos mínimos²⁵⁵.

O sexto fator corresponde à inexistência, no Brasil, de uma cláusula de barreira. Essa barreira serve para que se torne difícil a ascensão de partidos contrários ao sistema implementado e para limitar o número de partidos no parlamento. A inexistência dessa barreira “facilita o processo de mudança frequente de partido, porque minimiza os riscos de formação de partidos personalistas por meio da reunião de pequenos grupos dissidentes”²⁵⁶.

²⁵¹ MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997. p. 345.

²⁵² Idem.

²⁵³ Ibidem, p. 346.

²⁵⁴ Ibidem, p. 348.

²⁵⁵ Ibidem, p. 349.

²⁵⁶ Ibidem, p. 350.

Vale lembrar que essa situação foi alterada com a reforma eleitoral de 2017, que introduziu uma espécie de cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro. Segundo o novo regramento, só terão acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito os partidos que alcançarem determinados percentuais, os quais aumentam a cada eleição, alcançando o percentual máximo em 2030.

Essas regras que regem o sistema eleitoral brasileiro são relevantes, pois “estruturam as ações e a lógica dos políticos, tanto nas interações interpartidárias quanto nas intrapartidárias”²⁵⁷. Determinadas regras “dão fortes incentivos para que os políticos cooperem com outros representantes parlamentares e candidatos”²⁵⁸. Por outro lado, outras “fazem exatamente o oposto, de modo que seria de se esperar práticas individualistas”²⁵⁹.

A legislação brasileira, como apontado, institucionaliza um sistema que encoraja a ausência de compromisso, disciplina, solidariedade e coesão partidária. Esse caráter individualista do sistema começa a ser traduzido nas campanhas eleitorais. Não se pode olvidar a existência de solidariedade intrapartidária entre as pessoas que concorram a cargos diferentes. Contudo, em relação aos candidatos que disputam o mesmo cargo, a competição intrapartidária é frequente.

A individualização das campanhas para o Legislativo é que o voto se torne pessoal. Logo, o eleitor votaria no candidato e não no partido. Assim, dificilmente um eleitor deixará de votar em um candidato para o Legislativo ao avaliar a sua falta de capacidade em se eleger²⁶⁰. Além disso, em razão da recompensa para as campanhas individuais e pelos benefícios da vitória eleitoral, o sistema proporcional de lista aberta estimula um dispêndio individual enorme, bem como a corrupção financeira nas campanhas eleitorais. Portanto, é evidente que a forma como o sistema foi implementado no Brasil acarreta algumas consequências indesejadas:

A legislação eleitoral estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação a seus partidos. Os representantes podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Eles não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua própria iniciativa. Os partidos aceitam violações flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais, quando um político consegue uma grande soma de votos²⁶¹.

²⁵⁷ MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997. p. 350.

²⁵⁸ Idem.

²⁵⁹ Idem.

²⁶⁰ NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995. p. 144.

²⁶¹ MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 2, maio/ago. 1997. p. 354.

O que se verifica é que não é simplesmente a lista partidária aberta que distingue o sistema eleitoral brasileiro dos demais, mas o conjunto de características incomuns criadas para dar mais autonomia aos políticos perante seus partidos. Além dos fatores já listados, destaca-se que o sistema de lista aberta possui êxito nos países em que os partidos políticos têm raízes fortes na sociedade, o que não é o caso do Brasil, já que aqui nunca houve partidos fortes.

Soma-se a isso o fato de ter sido estabelecido no Brasil um sistema presidencialista, pelo qual, “independentemente de como um deputado vota, seu partido continuará (ou não) a ocupar o cargo executivo e a tornar a maioria das decisões políticas”²⁶². Por consequência, “a estrutura de incentivo dos regimes parlamentaristas favorece a unidade partidária, enquanto a dos sistemas presidencialistas é neutra; a primeira pode ajudar a neutralizar características individualistas do sistema eleitoral mais facilmente que a última”²⁶³.

Em acréscimo, o federalismo implementado no Brasil trabalha em desfavor da unidade partidária, fazendo com que os principais partidos tolerem maior diversidade e autonomia, e favoreçam um arranjo frouxo entre políticos e partidos. A falta de identificação partidária e de informações dos eleitores sobre a política servem para agravar esse cenário de individualismo dos partidos políticos brasileiros.

3.3.3 Sistema eleitoral alemão: modelo para o sistema eleitoral brasileiro?

O modelo de sistema eleitoral alemão pode ser um bom modelo para inspirar a reforma eleitoral no Brasil. Muito se discute sobre os pontos negativos dos sistemas partidário e eleitoral para melhorar a sua adequação ao sistema político brasileiro. Contudo, ainda há controvérsia sobre as reformas que seriam necessárias no Brasil.

Diante disso, surge a possibilidade de que a reforma no sistema eleitoral se inspire no modelo eleitoral alemão, que se mostrou, sobretudo, extremamente proporcional. Essa reforma “permitir-nos-ia escapar do atual imobilismo na matéria. Poderíamos manter algumas características de nosso sistema eleitoral”²⁶⁴.

O sistema distrital alemão foi delineado da seguinte forma:

A Alemanha foi subdividida em 299 distritos uninominais, cada um deles tem em média 250 mil habitantes. O objetivo desse desenho é garantir a aproximação dos representantes e dos representados. Cada partido político lança um candidato para concorrer na eleição majoritária em cada subdistrito e o candidato que obtiver a

²⁶² MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 2, maio/ago. 1997. p. 361.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 12.

maioria simples dos votos terá direito à uma cadeira na legislatura do parlamento. Sendo assim, no Bundestag, das 598 cadeiras 299 são preenchidas pelos candidatos vencedores em cada distrito. Além da aproximação dos candidatos com o eleitorado, esta prática também garante a cobertura de representação geoespacial do território²⁶⁵.

Essa sistemática visa evitar situações de “*gap* de representação espacial”²⁶⁶, situação totalmente possível no sistema brasileiro eleitoral. No Brasil, sendo a organização do parlamento em função dos estados brasileiros e os estados possuem grandes dimensões territoriais, podem existir áreas importantes que não consigam eleger candidatos.

No sistema proporcional, os partidos apresentam a cada um dos dezesseis estados federados uma lista fechada de candidatos. Assim, maior será o número de candidatos eleitos no parlamento quanto maior for o número de votos no partido, observada a proporcionalidade das vagas. Essa tática tem por objetivo assegurar a proporcionalidade da representação de cada partido político no parlamento²⁶⁷.

Dentre as características que podem ser mantidas, destaca-se o voto pessoal, enraizado na cultura política brasileira, e a extinção do instituto, que assusta os representantes. O sistema alemão reconhece o valor do voto pessoal, já que contribui para melhorar os vínculos entre o eleitorado e os políticos. No entanto, essa espécie de voto é utilizada, no sistema alemão, em pequenos distritos, de modo que esse vínculo, de fato, se intensifique. Na Alemanha, o deputado distrital “é um líder comunitário muito ligado às bases, de quem estas têm condição de cobrar o desempenho parlamentar, sobretudo nos assuntos que afetam a localidade”²⁶⁸.

No Brasil, no entanto, o voto personalizado é utilizado em todo o território nacional. Os deputados não necessariamente têm bases fortes com o seu eleitorado, já que seus votos são colhidos em várias localidades, onde ele não precisa ser majoritário para conquistar uma cadeira. Apesar dessa característica do voto pessoal, ele deve ser destacado como um aspecto positivo, pois é capaz de aperfeiçoar a relação entre eleitorado e eleito, desde que o voto personalizado seja utilizado em distritos de menor extensão.

O sistema alemão conta ainda com o voto em listas partidárias. Esse voto seria capaz de dar aos partidos políticos brasileiros “mais vigor, coesão e disciplina, em razão de toda a sistemática de confecção da chapa”²⁶⁹. Dessa forma, na composição da Câmara dos Deputados,

²⁶⁵ SIQUEIRA, Marina Rodrigues. À procura de inspirações para a reforma política brasileira: visitando o sistema eleitoral e o financiamento de campanha no regime político alemão. **Em Debate - Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 63-76, abr. 2018. p. 66.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Idem.

²⁶⁸ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 12.

²⁶⁹ Idem.

“certos aspectos da diversidade nacional se expressariam na bancada dos deputados distritais, outros na bancada formada pelas listas partidárias”²⁷⁰.

Ademais, o voto em lista, nos termos do sistema alemão, assegura maior representatividade às minorias, tendo em vista que os partidos médios e pequenos podem ter a representação assegurada por essa espécie de voto. Tal espécie de voto também deve promover a abertura dos partidos à sociedade²⁷¹. A sistemática demanda um aprimoramento da democracia interna da legenda, pois “se não tiverem um mecanismo de indicação mais democrático e transparente, da ordem apresentada na lista fechada, e se concentrarem em uma elite partidária, poderão sofrer reprovação por parte dos eleitores”²⁷². Nessa hipótese, os eleitores punirão a sigla e não votarão em sua lista no segundo momento.

Cintra defende que:

O que é sedutor no sistema alemão é o reconhecimento da possibilidade de aproveitar características positivas de um sistema — o majoritário-districtal — e correção de seus extremos pela adoção de outro sistema. Chegou-se a uma síntese prática das características de um voto personalizado (no candidato distrital) com um voto de legenda (na lista partidária), de um voto em pequena circunscrição (distrito) com um voto em um âmbito territorial maior (Estado), síntese que faz falta ao sistema eleitoral brasileiro, e cuja obtenção pode ter bons efeitos no sistema partidário.

As regras do sistema alemão se amoldam às disposições contidas na constituição brasileira, já que permaneceria o sistema sendo proporcional para eleição dos representantes que irão compor a Câmara dos Deputados, em observância ao disposto no artigo 45 da CF/88²⁷³. Então, pode-se concluir que uma eventual reforma no sistema eleitoral brasileiro pode levar em consideração o sistema estabelecido na Alemanha, tendo em vista o êxito da sistemática lá encontrada e a possibilidade de se amoldar às regras do sistema pátrio.

A instituição do voto distrital pode ser positiva, pois o sistema distrital tende a proporcionar uma maior ligação entre representantes e representados, “até pela redução do território em distritos menores e, mesmo não tendo ligação direta com o eleito pelo distrito, ou nele votado, o conheceria”²⁷⁴. Tal sistema tem o condão de fortalecer a representatividade, considerando que o parlamentar teria uma ligação próxima com a sua base política. Com essa

²⁷⁰ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 12.

²⁷¹ ABREU, Sérgio Luis Versolato de. Voto distrital misto: uma possibilidade para o Brasil. **Paraná Eleitoral - Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, Curitiba, v. 5, n. 3, 2016. p. 358-359.

²⁷² *Ibidem*, p. 359.

²⁷³ Artigo 45 da Constituição Federal de 1988: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

²⁷⁴ ANTONIO, Allan Augusto Gallo; REIS, Marisa Amaro dos. Voto distrital: comentários às propostas de alteração no sistema brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, n. 3, p. 1-14, 2018. p. 12.

proximidade, a população “teria meios mais eficazes para questionar, apresentar propostas e cobrar a atuação dos políticos eleitos”²⁷⁵.

Destaca-se que a discussão sobre a implementação do sistema distrital no Brasil já foi objeto de projeto de lei. São os projetos de lei nº 9.212/2017 e 3.190/2019, que tramitam na Câmara dos Deputados. O primeiro prevê que as cadeiras distritais deverão ser preenchidas, em um primeiro momento, pelos candidatos eleitos pelo voto distrital. O número de representantes distritais, por sua vez, corresponderá à metade do número de cadeiras de cada circunscrição, arredondando-se para baixo, caso haja fração. Por exemplo, imagina-se um estado que tem 13 vagas para o cargo de deputado, seis delas serão disputadas pelo sistema de voto distrital.

O projeto aguarda apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC). Caso seja aprovada, a proposta deverá ser apreciada pelo plenário da casa legislativa.

²⁷⁵ ANTONIO, Allan Augusto Gallo; REIS, Marisa Amaro dos. Voto distrital: comentários às propostas de alteração no sistema brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, n. 3, p. 1-14, 2018. p. 12.

4 O CRITÉRIO DA ESTABILIDADE: IMPEDIMENTO À RUPTURA DA ORDEM CONSTITUCIONAL

O critério da estabilidade tem como foco analítico o sistema de governo, o qual se refere às modalidades de relacionamento institucional entre os vários órgãos ligados ao exercício do poder político, resultantes do próprio texto constitucional²⁷⁶. Em outras palavras, refere-se à forma como as instituições de poder público estão arrançadas para viabilizar suas funções específicas no esforço conjunto de atender às exigências do bem comum²⁷⁷.

O sistema de governo pode ainda ser conceituado sob dois enfoques: o jurídico constitucional e aquele advindo da ciência política. Neste, é determinado o “funcionamento do sistema, descrevendo-o tal como, na prática, seus órgãos se relacionam entre si e desenvolvem suas atividades”²⁷⁸. Já o enfoque constitucional relaciona-se ao fato de que “todas as possibilidades de ação abertas aos órgãos superiores devem ser pelo menos implicitamente admitidas pela Constituição”²⁷⁹.

Sob o enfoque jurídico constitucional, o constitucionalista Jorge Miranda recomenda que, ao tratar dos sistemas de governo, sejam considerados três principais conceitos jurídicos:

- a) O da separação dos poderes – no sentido de especialização de orgânico-funcional, paralelamente à fiscalização ou à colaboração dos vários órgãos para a prática de actos da mesma função.
- b) O da dependência, independência ou interdependência dos órgãos – quanto às condições de subsistência dos seus titulares ou quanto ao modo como certo órgão vem a projectar-se na composição concreta de outro órgão (o modo, por exemplo, como determinado órgão determina ou escolhe os titulares de outro órgão ou vem a determinar a cessação de suas funções).
- c) Como conceito aí compreendido, mas que adquire autonomia, o conceito de responsabilidade política – de responsabilidade política de um órgão ou dos titulares de um órgão perante outro órgão²⁸⁰.

Ainda no plano constitucional, Jorge Reis Novais propõe que para a diferenciação entre os sistemas de governo sejam considerados dois principais fatores, quais sejam: “i) a posição relativa que o chefe de Estado ocupa no plano do exercício de poder político; ii) a

²⁷⁶ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 564.

²⁷⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Regimes Políticos in Tratado Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012. (vol. 1). p. 685.

²⁷⁸ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 585.

²⁷⁹ Ibidem, posição 564.

²⁸⁰ MIRANDA Jorge. **Formas e sistemas de governo.** Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 72 *apud* VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 597.

responsabilidade política do Governo (executivo) perante o Parlamento”²⁸¹. De forma bem simplista, pode-se dizer que os sistemas de governo se diferenciam por um conjunto de elementos que contribuem para estabelecer os seus principais traços característicos: “i) forma de designação do chefe do Estado; ii) sede e natureza do poder executivo; iii) relação entre os poderes legislativo e executivo”²⁸².

Lamounier, por sua vez, defende que essa questão se refere ao “formato institucional da cúpula do sistema político”²⁸³. Para tanto, a análise das implicações de um ou outro sistema para estabilidade deve abranger os seguintes pontos:

a) os métodos pelos quais são escolhidos os titulares daquelas duas funções; b) as conseqüências, num e noutro sistema, da eventual ocorrência de graves problemas de saúde, personalidade ou perda de autoridade pessoal; c) a maneira pela qual as dificuldades sucessórias se apresentam num e noutro sistema²⁸⁴.

Assentadas tais premissas e a fim de demonstrar efetivamente as principais características que definem determinado sistema de governo, é indispensável tecer algumas considerações sobre a separação dos poderes, tendo em vista ser esse um dos principais traços que diferem os sistemas de governo.

4.1 A SEPARAÇÃO DOS PODERES

A ideia de separação dos poderes remonta uma época anterior à Aristóteles, com a discussão referida por Heródoto, na sua *História (Livro III, §§ 80-82)*, entre três persas que tratavam sobre a melhor forma de governo a ser adotada em seu país, após a morte de Cambises²⁸⁵. A passagem imaginária teria ocorrido na segunda metade do século VI a.c., mas Heródoto a redigiu apenas no século seguinte. No episódio, cada um dos personagens defende umas das formas clássicas de governo. São elas: o governo de muitos, o governo de poucos e de um só. Ou seja, democracia, aristocracia e monarquia²⁸⁶.

²⁸¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo** – Volume I: Teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. p. 39 *apud* VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 597.

²⁸² FRANCO, Vasco Seixas Duarte. **Semipresidencialismo em Portugal: poderes presidências e interação com o governo (1982-2016)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade de Nova Lisboa, Lisboa, 2017. p. 16.

²⁸³ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 11.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 12.

²⁸⁵ Imperador da Pérsia, pertencente à dinastia Aquemênida, que governou entre 580 e 559 a.a.

²⁸⁶ BOBBIO, Noberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 39.

No fluxo da história, o próximo a contribuir com seus ideais é Platão. Seu pensamento é desenvolvido especialmente nos três diálogos de *A República*, *O Político* e *das Leis*. No primeiro, Platão descreve a república ideal, que tem por escopo a realização da justiça, compreendida como a atribuição de cada um pela obrigação que lhe cabe, conforme as próprias aptidões. É a composição harmônica e ordenada de três categorias de homens: os governadores-filósofos, os guerreiros e aqueles que se dedicam aos trabalhos produtivos²⁸⁷.

Pode-se afirmar que Platão aceita a existência de seis formas de governo, das quais reserva duas para a constituição ideal e quatro para as formas reais, as quais se afastam, em grau maior ou menor, da constituição ideal. Essas formas reais correspondem àquelas corrompidas pelas tipologias tradicionais: a oligarquia corresponde à forma corrompida da aristocracia; a democracia à politeia (como Aristóteles denomina o governo do povo); a tirania à monarquia. À timocracia Platão atribui o período de transição entre as três formas tradicionais e a constituição ideal, representada pelo governo de Esparta. A monarquia e a aristocracia são reservadas à constituição ideal²⁸⁸.

Não há dúvida, no entanto, que a ideia de separação de poderes nasce com Aristóteles. As primeiras diretrizes teóricas sobre a tripartição dos poderes foram lançadas na obra *Política*. Para ele, apesar da existência de seis formas de governo, deve existir uma mistura dessas formas para que a constituição possa fazer com que todas as classes sociais sejam representadas. É a teoria da constituição mista: aquela que combina as diferentes modalidades de governo a partir da existência de três aspectos, o do monarca, o dos aristocratas e o do povo.

Assim, com Aristóteles, surge a ideia da indispensabilidade em estabelecer poderes com estrutura, atribuições e funções diferentes, quais sejam: i) o poder que delibera sobre os negócios do Estado; ii) o poder que compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos; e iii) o poder que abrange os cargos de jurisdição.

É inegável que Aristóteles faz referência à distribuição de funções no âmbito governamental. No entanto, a identidade entre o princípio da separação moderna dos poderes e as ideias aristotélicas é questionada. A teoria da antiguidade clássica não tinha como escopo precípua a separação dos poderes e a garantia das liberdades individuais, faltando-lhe um dos principais elementos da separação moderna dos poderes: a impossibilidade de acúmulo de funções na mesma pessoa²⁸⁹.

²⁸⁷ BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 45-47.

²⁸⁸ Ibidem, p. 47.

²⁸⁹ VILE, M. J. C. **Constitutionalism and the separation of powers**. Indianópolis, USA: Liberty Fund, 1998.

Ainda na antiguidade clássica, Políbio se deteve ao estudo da constituição romana. Políbio foi responsável por redigir sobre o direito público romano, texto em que acabou delimitando as funções públicas romanas. Ele é conhecido por defender que a constituição deve ser considerada como a causa do êxito ou do insucesso de um povo.

Um século depois, a obra de Cícero (*De Republica*) recebeu destaque. À época, já estava firmada a teoria de que o governo misto é o melhor e a constituição romana é a representação da constituição mista. Cícero confirma a ideia de Políbio de que a excelência do governo misto está no fato de ele assegurar uma estabilidade, retomando a teoria dos ciclos e do próprio governo misto.

Somente no século XVI, com as ideias do italiano Maquiavel, o pensamento político voltou a retomada de seu desenvolvimento. Maquiavel é conhecido como o precursor do pensamento e da ciência política moderna. Tanto o é que inicia seu livro, *O Príncipe* (1532), com a seguinte frase: “todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou monarquias”²⁹⁰. Quanto à teoria da separação dos poderes, esta defendia um estado com três poderes distintos: o legislativo, representado pelo parlamento; o executivo, consubstanciado na figura do príncipe (rei); e o judiciário com independência funcional.

Na obra de outros autores que influenciaram o período, tal como Bodin e Hobbes, não há o desenvolvimento da concepção de separação dos poderes. Foi desenvolvido, sobretudo, ideias absolutistas, fundadas no conceito de soberania, dando base teórica à concentração dos poderes no monarca. Era a vontade deste que prevalecia, inexistindo sistema de repartição dos poderes.

Nesse mesmo período, observava-se na Europa o fortalecimento das monarquias absolutistas. A Inglaterra, por exemplo, vivenciava sua própria forma de governo. Desde 1215 (idade média), com a Magna Carta, já havia traços da tentativa de limitar o poder do monarca: a criação do *king in parliament*. Esse “órgão” era composto pelo Rei, pela Câmara dos Lords (que representava a nobreza) e pela Câmara dos Comuns, responsável pela função legislativa. Inicialmente, o órgão estava restrito à deliberação de questões relacionadas aos impostos, porém demonstrava a tentativa de implementação de uma constituição mista.

Nesse período em que a Inglaterra vivenciava o embate entre o sistema do *King in Parliament* e as tentativas de estabelecer uma monarquia absolutista no país, Locke desenvolveu sua teoria. Locke reconhece a existência de formas diversas de governo, mas defende que todas elas têm como ponto focal a conservação de sua propriedade. Nesse contexto,

²⁹⁰ BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 83.

Locke aborda a existência de três poderes essenciais: o legislativo, o federativo e o executivo. Contudo, sua teoria não prevê uma equidade entre os poderes, pois o Legislativo ocuparia um lugar de supremacia, ainda que limitado ao que fosse estabelecido no contrato social²⁹¹.

A teoria de Locke influenciou outros autores, deu base aos seus sucessores e iluminou os movimentos liberais, especialmente o movimento que consagrou o estado de direito norte-americano. Locke fundamentou de vez as estruturas para o princípio da separação dos poderes, em sua concepção moderna.

Montesquieu, por seu turno, estabelece a relação das leis positivas com diversas coisas, buscando investigar, nas espécies de governo, quem exerce o poder e como ele é exercido. Ele traça as diferenças existentes entre os tipos de governo e as leis derivadas de cada um. Ademais, define a existência de três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico.

(...) o governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder soberano; o monárquico, aquele onde um só governa, mas através de leis fixas e estabelecidas; ao passo que, no despótico, um só, sem lei e sem regra, impõe tudo por força de sua vontade e de seus caprichos²⁹².

A diferença entre os tipos de governo é indispensável para a análise dos poderes do Estado, já que, para cada um deles, haveria uma forma diversa de comportamento daqueles. A separação dos poderes não se enquadra nos modelos despótico e aristocrático. No que tange à democracia, Montesquieu defende que esse modelo deve ser aplicado apenas às pequenas sociedades. Sobre a possibilidade de corrupção, evidencia somente a importância da adoção de uma separação de poderes, sem desenvolver em pormenor a ideia.

Montesquieu defende que “há, em cada Estado, três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil”²⁹³. O poder legislativo relaciona-se ao poder de criar leis; o segundo refere-se ao poder de fazer paz ou guerra, receber embaixadas, instaurar a segurança; e o terceiro diz respeito ao poder de castigar crimes ou julgar as demandas entre os particulares²⁹⁴.

Sem sombra de dúvida, a grande novidade trazida por Montesquieu é o tratamento concedido ao poder judiciário. Esse poder assume posição destacada, já que não mais se encontra vinculado ao parlamento, assumindo ares de poder independente.

²⁹¹ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 451.

²⁹² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 19.

²⁹³ Ibidem, p. 167.

²⁹⁴ Ibidem, p. 19.

Montesquieu trata ainda dos sistemas de controle: defende que somente em governos moderados é observada a liberdade, o que se concretiza quando não se abusa do poder. Contudo, pela experiência histórica, afirma que todo homem tende a abusar do poder. Por isso, é indispensável limitar-se o poder, considerando um sistema de controle a partir das faculdades de estatuir e impedir, definidas como “faculdade de estatuir ao direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem”²⁹⁵ e “faculdade de impedir ao direito de anular uma resolução tomada por outrem”²⁹⁶, respectivamente.

A obra de Montesquieu, de fato, não trata da integralidade da teoria da separação moderna dos poderes. Contudo, é com ele que surge a noção verdadeira da teoria da separação dos poderes. A estrutura proposta por Montesquieu foi utilizada, de forma concreta, pelos Estados Unidos da América, cuja constituição foi promulgada em 1787, adotando a separação de poderes como um dos princípios mais basilares de sua democracia²⁹⁷.

Em síntese, pode-se definir a teoria da separação dos poderes como a distinção entre os três poderes: executivo, legislativo e judiciário. A essência da teoria diz respeito ao modo como os poderes devem atuar, devendo ser de forma separada, independente e harmônica, e mantendo as características de unidade, indivisibilidade e indelegabilidade.

4.2 FORMATO INSTITUCIONAL DA CÚPULA DO SISTEMA POLÍTICO

Essas considerações sobre o desenvolvimento da teoria da separação dos poderes são indispensáveis para traçar as principais características dos sistemas de governo. A relação existente entre os poderes é um dos principais critérios para a diferenciação dos sistemas.

Do ponto de vista do sistema de governo, uma das principais características está no formato da cúpula do sistema político. Em outras palavras, reside no modo como as chefias de Estado e de Governo se organizam, se há fusão dessas chefias num comando unipessoal, pelo mandato fixo ou pela situação contrária, quando as chefias estão separadas, exigindo permanentemente confiança parlamentar para o Chefe de Governo.

De um lado, os presidencialistas defendem que a fusão entre essas duas magistraturas em uma única chefia não pode ser removida antes de decorrido o mandato constitucionalmente previsto, o que teria o condão de conferir autonomia ao chefe do Poder Executivo, necessária

²⁹⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 172.

²⁹⁶ Idem.

²⁹⁷ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 1599.

ao enfrentamento de eventuais dificuldades. Por outro lado, os parlamentaristas sustentam que a fusão das duas chefias e o conseqüente mandato fixo do Chefe de Governo criam uma rigidez desnecessária e perigosa, acabando por transformar crises meramente políticas em crises institucionais, as quais poderiam, até mesmo, comprometer o próprio regime democrático.

É imprescindível traçar as principais características dos sistemas presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista, em particular no que tange ao formato institucional da cúpula do sistema político e às interações existentes entre os poderes executivo e legislativo.

4.2.1 Presidencialismo *versus* Parlamentarismo *versus* Semipresidencialismo

O parlamentarismo tem origem histórica na Inglaterra, tendo surgido em resposta aos problemas políticos que o país enfrentava. Trata-se de um sistema de governo que pretende oferecer maior flexibilidade e colaboração entre os poderes. Tanto é que o sistema parlamentar inglês é caracterizado como um sistema de separação parcial de poderes, cuja origem é fruto de uma longa evolução política, marcada pelo progressivo cerceamento dos poderes da Coroa²⁹⁸.

Há nesse sistema uma fusão dos poderes executivo e legislativo no Parlamento, já que os membros do governo são, simultaneamente, membros da assembleia. A independência entre os poderes é relativa, ambos estão separados funcionalmente e existe responsabilidade política comum e maior controle recíproco.

O parlamentarismo está fundamentado na tradicional separação de exercício das funções de chefe de estado (rei ou presidente), que representa a unidade nacional, com funções próprias, como zelar pela harmonia entre os Poderes e a de ser o representante político e institucional do país perante os demais países. É o presidente ou o rei quem deve nomear o chefe de governo, sendo este, em regra, o líder do partido ou da coalizão majoritária²⁹⁹.

Já o chefe do conselho de ministros (primeiro ministro) tem a função de atuar administrativamente, bem como liderar e conduzir todas as políticas a serem implementadas. Em nenhum país parlamentarista a escolha do chefe de governo se efetiva por escolha direta: a nomeação passa necessariamente pelo Parlamento, o qual recebe indicação do chefe de Estado. O indicado será nomeado somente se obtiver apoio da maioria dos membros do Parlamento, mediante votação que poderá ser expressa por voto de confiança ou pela aprovação do programa de governo.

²⁹⁸ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 17.

²⁹⁹ Ibidem, p. 20.

Há um compromisso formal dos partidos representados no Parlamento na sustentação política do chefe de governo. O sistema parlamentarista está apoiado na integração entre Poder Legislativo e Poder Executivo, podendo haver uma fusão entre eles. Os poderes surgem da mesma base: o Parlamento³⁰⁰.

Ambos os poderes, executivo e legislativo, respondem pela responsabilidade na condução das políticas de governo. O Parlamento é responsável pelo ministério perante a nação e o Executivo só se legitima com apoio parlamentar. Nesse sistema de corresponsabilidade, existe a utilização de duas técnicas de manifestação de apoio: (i) voto de confiança – de iniciativa do Executivo, cujo objetivo é legitimar ou reafirmar a legitimidade desse poder perante o Legislativo; e a (ii) moção de censura – instrumento parlamentar, por meio do qual esse poder demonstra sua repreensão ou não aprovação do Gabinete³⁰¹.

Em qualquer dessas hipóteses, havendo rejeição do voto de confiança ou aprovação de moção de censura, implicará a obrigação de demissão do governo. Já o Executivo tem a possibilidade de dissolver o Parlamento, que leva à imediata cessação do mandato dos parlamentares, deixando ao eleitorado a responsabilidade de eleger novos representantes.

Feitas tais considerações sobre o parlamentarismo, pode-se chegar à ideia nuclear dos governos de coalizão, com um ou vários partidos. Nesses governos, o essencial é que os gabinetes parlamentaristas sejam formados para desfrutar da confiança da maioria parlamentar, a qual lhes dará sustentação ou, ao menos, tolerância. A formação de coalizões ministeriais é elemento imprescindível à manutenção do sistema parlamentarista³⁰².

Já o presidencialismo é um sistema de governo que, como apontado, tem origem nos Estados Unidos da América, inspirado em *O Espírito das Leis*, de Montesquieu, no qual se estabeleceu uma rigorosa separação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Inexiste, assim, entre os poderes uma supremacia de um sobre o outro. Os poderes são independentes dentro das atribuições que a Constituição outorga, mas colaboram e se limitam de forma recíproca.

Nesse sistema, o presidente da República reúne as funções de chefe de Estado e de chefe de Governo. O chefe de Estado é eleito democraticamente e tem poderes significativos, sobretudo de liderança do Executivo. Sua eleição é independente da eleição dos parlamentares, de forma que sua investidura e permanência no cargo não dependem da confiança do

³⁰⁰ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 22.

³⁰¹ Idem.

³⁰² Idem.

Parlamento. Ademais, o presidente não responde politicamente ao Parlamento, porém, não goza do poder de dissolvê-lo.

O presidencialismo possui algumas características peculiares: (i) eleição popular do chefe do Executivo; (ii) mandatos fixos para poderes Legislativo e Executivo, e não dependentes de confiança mútua; (iii) chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do governo; e (iv) poderes legislativos outorgados pela Constituição Federal³⁰³. Portanto, a partir dessa caracterização, são três os efeitos gerais do presidencialismo:

O primeiro é que o presidente torna-se, de fato, o construtor de seu gabinete, e não o partido majoritário ou a coalizão vencedora, como ocorre no parlamentarismo. Aumenta assim a capacidade presidencial de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político, bem como o seu poder de nomeação independentemente dos arranjos burocráticos mais perenes³⁰⁴.

A temática sobre a necessidade de apoio parlamentar para aprovação de propostas do Executivo ganha contornos de relevância, em especial quando se observa que, praticamente em todas as democracias do mundo, após o fim da Primeira Guerra Mundial, houve um aumento da interferência do Executivo na produção das leis gerais (tanto pela proposição de projetos de lei quanto pelo poder de veto)³⁰⁵. Esse fenômeno tem como interseção a própria governabilidade, haja vista que o presidente não só tem interesse, como também precisa que suas propostas sejam aprovadas pelo Parlamento.

Na América do Sul, o que se observa é que os presidentes da República gozam de amplos poderes legislativos. Seu espectro de possibilidade de relacionamento com o Poder Legislativo é maior do que o modelo norte-americano. Dessas observações, depreende-se que os legislativos sul-americanos são, em geral, reativos, tendo em vista que o presidente controla instrumentos para definir a agenda decisória. Além disso, os presidentes precisam do Parlamento para governar e, portanto, são instados a definir uma estratégia de relacionamento com o Legislativo³⁰⁶.

Segundo Cheibub, Przeworski e Saiegh, a grande diferença entre parlamentarismo e presidencialismo diz respeito ao momento em que não há a formação de coalizões. No

³⁰³ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 22.

³⁰⁴ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999. p. 72.

³⁰⁵ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 22.

³⁰⁶ Idem.

parlamentarismo, a não formação de alianças resulta em eleições antecipadas ou em um governo de minoria, apoiado por uma maioria parlamentar. No presidencialismo, essa cisma leva ao confronto com a maioria parlamentar, hipótese que pode proporcionar um estado crítico de inoperância executiva³⁰⁷. Piva traça as conclusões a que chegaram os autores:

- a) Governos de coalizão são mais freqüentes no parlamentarismo, mas esta é uma diferença de grau, não de espécie.
- b) Legislativos altamente fragmentados favorecem coalizões em ambos os sistemas. Governos minoritários de partido único não são menos eficientes no Legislativo do que governos de coalizão, minoritários ou majoritários.
- c) Mesmo quando ocorre paralisia legislativa no presidencialismo, ela se deve simplesmente ao fato de que não existe coalizão que prefira uma política alternativa ao status quo³⁰⁸.

Os sistemas clássicos ou puros³⁰⁹, parlamentar e presidencial, vigoravam como duas faces alternativas e quase exclusivas dos regimes democráticos. A eles juntou-se um sistema híbrido, que contém elementos característicos de cada um dos restantes, como do sistema semipresidencial, que ganhou expressão ao ser escolhido por muitos países da última fase “democratizadora”³¹⁰.

Em razão dos insucessos do parlamentarismo puro na Itália e na própria França, a Constituição Francesa da 5ª República (1958) estabeleceu um novo sistema de governo: o parlamentarismo imperfeito ou parlamentarismo misto. No semipresidencialismo, o Poder Executivo é dualista, pois é exercido pelo presidente e pelo primeiro-ministro. O sistema é caracterizado pela interdependência entre o presidente e o Legislativo; pela interdependência entre o primeiro-ministro e o Legislativo (este, como verdadeiro Parlamento, aprova moções de confiança ou de censura ao Ministério); pela eleição direta do presidente da República, ao qual a Constituição atribui poderes menores do que os atribuídos aos presidentes dos regimes presidencialistas³¹¹.

Nesse sistema de governo, destacam-se três órgãos políticos: o Primeiro-Ministro, o Parlamento e o Presidente da República.

³⁰⁷ CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados** [online], v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. p. 191-198.

³⁰⁸ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 26.

³⁰⁹ Termo utilizado para se referir aos modelos originais do parlamentarismo e do presidencialismo, respectivamente o britânico e o dos Estados Unidos. É uma oposição aos sistemas considerados “mistos” ou “híbridos”, considerando as variantes dos mesmos surgidos em outros pontos do mundo.

³¹⁰ FRANCO, Vasco Seixas Duarte. **Semipresidencialismo em Portugal**: poderes presidências e interação com o governo (1982-2016). 2017. 632f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Nova Lisboa, Lisboa, 2017. p. 16.

³¹¹ BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. p. 9.

De acordo com Duverger³¹², um sistema de governo será considerado semipresidencialismo quando: “a constituição que o estabeleceu, combina três elementos: (1) o presidente da república é eleito por sufrágio universal; (2) ele possui poderes bastante consideráveis; (3) ele tem em frente a ele, no entanto, um primeiro-ministro e ministros que possuem poder executivo e governamental e permanecerão no cargo apenas se o parlamento não se opor a eles³¹³”.

O semipresidencialismo é considerado um sistema misto ou híbrido, que recebe influência dos sistemas presidencial e parlamentar: como uma forma racionalizada do parlamentarismo; como um modelo com características próprias que fazem dele uma categoria distinta³¹⁴. No entanto, o semipresidencialismo ainda é objeto de divergência. Há aqueles que o ignoram em absoluto, abstendo-se de qualquer menção ao sistema, enquanto outros rejeitam expressamente a validade dessa espécie. Desse debate, no entanto, surgiram definições alternativas que acrescentam, retiram ou modificam determinados aspectos da proposta de Duverger:

i) aligeirando o conceito para eliminar características suscetíveis de interpretações ambíguas (Elgie, 1999, p. 13); ii) densificando-o no sentido de evitar que se confunda com outros sistemas de governo (Sartori, 1994a, pp. 131-132); iii) tornando-o mais maleável, isolando elementos que podem estar presentes ou não (Linz, 1997, p. 101); iv) delimitando expressamente quais os poderes presidenciais determinantes (Pasquino, 1997, p. 130); v) confinando o âmbito de aplicação aos regimes de democracia representativa (Novais, 2007, pp. 141 e 149)³¹⁵.

Em todas as definições há duas características comuns: (i) a eleição do presidente por voto popular; e (ii) a existência de um primeiro-ministro e de um governo dependente do Parlamento. Como essa espécie de sistema de governo logrou êxito na França, é imprescindível tecer algumas considerações sobre o semipresidencialismo instituído nesse país.

O sistema foi instituído em 1958, com a promulgação da Quinta Constituição. Essa Carta Magna foi resultado da falência institucional verificada na aplicação da Constituição anterior, a Quarta Constituição, em particular pelo enfrentamento da crise da Argélia, fato responsável pela ruptura institucional e pela nova repactuação social. Naquela época, a França adotava um parlamentarismo instável, caracterizado pela eleição dos deputados em um sistema

³¹² DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, n. 2, p. 165-187, jun. 1980. p. 166 *apud* FRANCO, Vasco Seixas Duarte. **Semipresidencialismo em Portugal: poderes presidências e interação com o governo (1982-2016)**. 2017. 632f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Nova Lisboa, Lisboa, 2017. p. 72.

³¹³ Tradução livre de “A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage; (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possesses executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them”.

³¹⁴ FRANCO, Vasco Seixas Duarte. **Semipresidencialismo em Portugal: poderes presidências e interação com o governo (1982-2016)**. 2017. 632f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Nova Lisboa, Lisboa, 2017. p. 73.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 75.

proporcional e pela submissão do Presidente à Assembleia Nacional, sendo esta responsável pela escolha e organização do governo.

Esse sistema desequilibrava a relação entre o Executivo e o Legislativo, e deixava o presidente a cargo da vontade do Parlamento. O Poder Executivo não detinha de mecanismos contra modificações na composição majoritária do Legislativo. Tornou-se, assim, um poder fraco, que teve que enfrentar o processo de descolonização, especialmente na Argélia.

Diante desse cenário fático, a Quinta Constituição francesa trouxe diversas previsões que visavam limitar a influência do Parlamento sobre os atos do Governo, sem, contudo, estabelecer a separação completa entre os poderes. Assim, o governo optou por estabelecer um meio termo entre a sujeição do Executivo ao Parlamento e a completa separação dos poderes: haveria uma relação de cooperação entre os poderes, começando pelo fato do presidente não ser mais eleito pelo Parlamento, assim como ocorreu com a Constituição anterior. Sua eleição passou a ser indireta, com base em colégio eleitoral ampliado, composto por representantes de coletividades territoriais³¹⁶.

Observou-se uma verdadeira ascensão do Poder Executivo: o governo passou a ser responsabilizado perante o chefe de Estado; havia a previsão da possibilidade de se dissolver a Assembleia; o Executivo podia pautar a ordem do dia no Poder Legislativo; a limitação do número de matérias poderia ser regulamentada por lei, dando ao governo poder legiferante mediante edição de atos executivos³¹⁷.

Na redação original da Quinta Constituição, há claramente a existência de três traços do parlamentarismo, quais sejam: “a irresponsabilidade política do chefe de Estado diante do Parlamento; (ii) a responsabilização política colegiada do Governo perante a Assembleia Nacional; e (iii) a possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado”³¹⁸.

Contudo, no ano de 1962, De Gaulle propôs alteração na Constituição para que a eleição do chefe de Estado fosse direta, mediante sufrágio universal. Essa mudança reforçou ainda mais o poder do chefe de Estado perante o primeiro-ministro e o Parlamento. Observa-se uma migração do sistema parlamentarista racionalizado para o presidencialista: o presidente deixa de ser chefe de Estado, sem prestígio e poderes, e torna-se chefe de Governo.

A legitimidade do presidente da República por meio de eleições populares deu maiores poderes ao Executivo: “a obrigação de o primeiro-ministro, uma vez designado, submeter à

³¹⁶ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de Informação Legislativa - RIL**, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. p. 69-70.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 70.

³¹⁸ *Idem*.

Assemblée o programa de governo para obter prévio voto de confiança, passou a ser interpretada como mera faculdade³¹⁹; houve o rompimento da tradição de se designar como primeiro-ministro o parlamentar líder da maioria. Observa-se, então, a ascensão de um sistema dualista, em razão da dupla relação de confiança: o governo responde ao Parlamento e ao presidente.

A presidencialização do sistema decorreu do “fato majoritário” presidencial (*fait majoritaire*):

Ou seja, uma maioria parlamentar estável dá apoio ao presidente, permitindo-lhe a execução do programa de governo. O “fato majoritário” é definido como a unidade de ação governamental entre Executivo e o Legislativo (BIGAUT, 2009, p. 95) e decorre da coincidência da maioria democrática obtida na eleição do chefe de Estado com a maioria na Assembleia e, por consequência, acaba por torná-lo verdadeiro condutor das ações executivas e, por meio do Governo, das ações legislativas no Parlamento. O fenômeno consolida a proeminência do presidente e, levado a uma situação aguda, pode vir a submeter o Legislativo à sua vontade.

Contudo, nem sempre ocorre o fato majoritário. Havendo discordância entre a maioria presidencial e a da Assembleia, as relações “parlamentarizam-se” e o Legislativo tem força para impor a formação do Governo ao chefe de Estado. É justamente a flexibilidade do sistema a via de solução, sem maior trauma, de eventuais crises institucionais. A combinação de forças políticas pode variar a cada eleição, mediante a ocupação variável de espaços de poder, e o regime se adapta³²⁰.

Assim, as relações entre presidente e primeiro-ministro, e entre presidente e Assembleia são caracterizadas pela capacidade de flexibilização. Em regra, a vontade do presidente se sobressai, com extensão de suas atribuições estabelecidas pela Constituição. No entanto, caso exista coabitação³²¹, os poderes do presidente são interpretados de forma restritiva, dando maior abertura à atuação do governo e da Assembleia³²².

Atualmente, na França, o presidente é eleito pelo voto direto para um mandato de cinco anos, permitida uma reeleição. Quanto aos poderes, como já apontado, a Constituição prevê uma série de poderes privativos do presidente e outros que são exercidos de forma compartilhada com o primeiro-ministro.

Constituem poderes privativos do presidente: nomeação do primeiro-ministro, sem necessidade de ratificação da Assembleia; dissolução da Assembleia; convocação de referendo legislativo; em caso de crise grave, a assunção de poderes extraordinários; direção de mensagens ao Parlamento; nomeação do presidente e de até três membros do Conselho

³¹⁹ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa - RIL*, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. p. 71.

³²⁰ *Ibidem*, p. 72.

³²¹ No sistema semipresidencialista, há períodos em que o Presidente e o Primeiro-Ministro são de diferentes partidos políticos. Isso é denominado de coabitação, termo originado na França, quando esta situação surgiu pela primeira vez na década de 1980.

³²² TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa - RIL*, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. p. 72.

Constitucional; provocação desse Conselho para que se pronuncie quanto à constitucionalidade de uma lei ou de um tratado.

É importante destacar que, na França, o governo, constituído por ministros, ministros de Estado, ministros delegados e secretários de Estado, goza de duas instâncias: o Conselho de Ministros e o Gabinete. O primeiro toma as decisões mais relevantes e é presidido pelo presidente da República. O segundo tem uma agenda mais operacional e é dirigido pelo primeiro-ministro.

O Parlamento, por sua vez, é bicameral, constituído pela Assembleia Nacional e pelo Senado. A Assembleia é composta por deputados eleitos por voto direto, em eleição majoritária em distritos uninominais em dois turnos. O Senado é formado por senadores eleitos indiretamente, com mandatos de seis anos, os quais se renovam de um a dois terços a cada três anos.

No sistema semipresidencialista francês, há ainda a possibilidade de demissão do Governo pelo presidente. Essa previsão faz com que os ministros se mantenham nas linhas programáticas gerais apresentadas pelo presidente. O risco de aprovação de moção de censura faz com que o governo se preocupe em manter coesa sua base parlamentar. Em contrapartida, a possibilidade de dissolver a Assembleia faz com que os deputados tenham que adotar raciocínio de custo-benefício pela retirada de apoio ao Governo, já que isso pode lhe custar seu mandato.

Ressalta-se que esses mecanismos ainda não foram utilizados. No entanto, a mera previsão constitucional desses mecanismos evita extremismo político e possibilita o diálogo entre Executivo e Legislativo. Além disso, na hipótese de haver conflito entre o presidente e a Assembleia, em regra, o presidente escolhe um primeiro-ministro afinado com a maioria parlamentar, ocorrendo a hipótese da coabitação. O presidente tem seus poderes constitucionais restritos e, na prática, o Gabinete ganha importância diante da reunião do Conselho de Ministros.

Portanto, no sistema francês, há uma verdadeira alternância entre o presidencialismo – quando o presidente tem base parlamentar formada, nomeia primeiro-ministro de seu partido e opera como chefe de governo – e o parlamentarismo – quando o presidente não tem base parlamentar formada e nomeia primeiro-ministro de outro partido, o qual atua efetivamente como chefe de governo.

O semipresidencialismo português e francês é um dos principais modelos para as propostas de alteração do sistema de governo brasileiro. Tanto o é que dois ministros do Supremo Tribunal Federal defendem este sistema como uma alternativa ao presidencialismo de

coalizão brasileiro. Luís Roberto Barroso afirma que “esta fórmula poderia atenuar dois crônicos problemas que assinalam a nossa história: o autoritarismo do Executivo e a instabilidade institucional”³²³. Para ele, o sistema semipresidencialista conciliado ao sistema eleitoral distrital misto poderia atenuar a falta de acordos entre Presidente e Congresso, na medida em que sua sistemática institucional mais flexível prevê formas ordinárias de superação de crises institucionais, como a convocação de plebiscitos, eleições antecipadas e referendos³²⁴.

Mendes, por sua vez, defende que “a melhor solução para o impasse parece ser a adoção de um sistema de governo semipresidencialista, um modelo situado entre o presidencialismo e o parlamentarismo”³²⁵. Defende ainda que “permitiria uma relação mais harmoniosa e amoldável às vicissitudes das instabilidades políticas que acometem o país”³²⁶. Contudo, tais premissas somente são válidas se, concomitantemente, todo o sistema político brasileiro acompanhar essa superação.

4.2.2 Métodos de escolha dos chefes de Estado e de governo

Pode-se afirmar que a independência do Executivo e do Legislativo é uma das características que define o presidencialismo. Além dessa característica marcante, há a questão do exercício das chefias de governo e de Estado. No presidencialismo, como é cediço, essas duas chefias são exercidas pela mesma pessoa, o presidente da República, que forma um comando unipessoal.

A título de exemplo, no Brasil, o chefe de Estado representa o país perante os países estrangeiros. É ele quem comanda as forças armadas e quem define as políticas externas. Enquanto chefe de governo, é o responsável pelo exercício das funções executivas, isto é, nomeação dos ministros de Estado e imposição das políticas públicas. Contudo, os dois cargos são exercidos pela mesma pessoa, o presidente.

No que tange aos métodos de escolha de Estado e de governo, esse critério também não gera qualquer tipo de dúvida ou divergência no sistema presidencialista. O chefe de Estado

³²³ BARROSO, Luís Roberto. Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio. Disponível em: < <https://luisrobertobarroso.com.br/publicacoes/>>. Acesso em: jun. 2020.

³²⁴ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. (2006). Disponível em: < <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2016/03/Projeto-IDEIAS-Parte-I.pdf>>. Acesso em: jun. 2020.

³²⁵ MENDES, Gilmar. Semipresidencialismo: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável. **CONJUR: Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel>>. Acesso em: jun. 2020.

³²⁶ Idem.

(presidente da República) poderá ser escolhido por voto direto, pelo eleitorado (como é no Brasil), ou indiretamente, por algum colégio eleitoral (como ocorre nos Estados Unidos). O mandato do chefe de Estado é fixo, em geral de quatro ou cinco anos, sendo possível a reeleição. Ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, a retirada forçada do presidente pode decorrer por *recall* ou por julgamento formal, com enquadramento por crime de responsabilidade ou eventualmente por crime comum (*impeachment*).

No parlamentarismo, essas duas chefias são exercidas por duas pessoas distintas, além de estarem fisicamente separadas. O chefe de governo (primeiro-ministro) é designado para um mandato em aberto, permanecendo na função enquanto tiver a confiança do parlamento.

Quanto a um parlamentarismo monárquico, o chefe de Estado será um rei ou uma rainha (como ocorre na Inglaterra). No caso de um parlamentarismo republicano, o chefe de Estado será o presidente da República, podendo ser eleito de forma direta ou indireta, e, assim como no presidencialismo, seu mandato será fixo.

Geralmente, o chefe de Estado no parlamentarismo tem poderes meramente simbólicos. Entretanto, tem a responsabilidade de nomear o chefe de governo, sendo este, em regra, o líder do partido ou da coalizão majoritária. Assim, ao primeiro-ministro competirá a atuação administrativa, além da liderança e condução de todas as políticas a serem implementadas. A escolha do primeiro-ministro nunca se dará de forma direta. A nomeação passa necessariamente por aprovação do Parlamento, cuja nomeação somente será efetivada se o indicado obtiver apoio da maioria dos parlamentares.

Caberá ao presidente a nomeação e exoneração do primeiro-ministro e, por indicação deste, a nomeação e exoneração dos demais ministros de Estado. É indubitável que a escolha para chefe de Governo é uma das mais estratégicas do presidente. Ainda que ele tenha maioria parlamentar ou que haja concordância entre a base presidencial e a maioria da Assembleia, é indispensável que a indicação tenha aceitação parlamentar. O presidente deve se atentar às correntes partidárias que lhe deram apoio.

Nesse sistema, o chefe de governo tem maior importância, pois é ele quem faz a administração funcionar. Além disso, ele está no meio da relação existente entre Executivo e Legislativo³²⁷.

4.2.3 As interrupções no mandato: *Impeachment versus Voto de confiança versus Recall*

³²⁷ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa - RIL*, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. p. 76.

Restaram assentadas as principais características dos sistemas parlamentarista, presidencialista e semipresidencialista, sendo que cada um desses sistemas tem seu próprio método para evitar a instalação de uma crise institucional. Apesar de no sistema presidencialista o mandato do presidente da República ser fixo, é permitido o *impeachment* em situações restritas, em geral quando o presidente comete crimes de responsabilidade ou crimes comuns.

O *impeachment* nasceu na Inglaterra como um instituto pelo qual a Câmara dos Comuns formulava acusações contra os ministros do rei e a Câmara dos Lordes as julgava. Assim, considerando a forma como perdura até os dias atuais, a Câmara Baixa funciona como um tribunal de acusações e a Câmara dos Lordes como corte de julgamento.

Posteriormente, o instituto foi implementado nos Estados Unidos, mas com características diferentes. Paulo Brossard defende que “na Inglaterra, o *impeachment* atingia a autoridade e castigava o homem, enquanto, nos Estados Unidos, feria penas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso à ação da justiça”³²⁸. Nos Estados Unidos, o principal objetivo do *impeachment* é afastar o agente do cargo, sem prejuízo de outras sanções eventualmente cabíveis. É toda a evidência do “processo político com cominação de penas políticas, como o são a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de outro”³²⁹.

Já o instituto originado na Inglaterra e que se espalhou pela Europa, além das penas políticas, há a aplicação de penas civis e criminais, podendo, assim, ser considerado como um processo de natureza mista, ou seja, político-penal.

Assim como nos Estados Unidos, no Brasil, o *impeachment* figura como um instituto de natureza eminentemente política, decorrente de prática de crime de responsabilidade, cujo procedimento é desenvolvido e decidido pela respectiva casa legislativa, resultando na perda ou na confirmação de um mandato político, mediante votação dos próprios parlamentares.

Nos Estados Unidos, o presidente somente é afastado do cargo após condenação definitiva. No Brasil, o procedimento foi enrijecido. Há duas fases do *impeachment*: a primeira sendo concluída por uma decisão da Câmara dos Deputados, bem semelhante à pronúncia utilizada no Juízo Criminal; e a segunda finalizada por decisão do Senado, com absolvição ou condenação definitiva.

Vale destacar o recente entendimento sacramentado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o rito do *impeachment* no Brasil. Quando do julgamento da Ação de Descumprimento de

³²⁸ BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. Porto Alegre: Oficinas Gráficas do Globo, 1965. p. 72.

³²⁹ FAVER, Marcus. Considerações sobre a origem e a natureza jurídica do *impeachment*. **Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, ano 56, n. 173, p. 19-68, abr./jun. 2005. p. 27.

Preceito Fundamental (ADPF) nº 378, o STF firmou o entendimento de que a Câmara dos Deputados apenas dá a autorização para a abertura do processo de *impeachment* do presidente da República. Ao Senado Federal cabe fazer juízo inicial de instalação ou não do procedimento, momento em que a votação se dará por maioria simples. É nesse momento, caso o Senado aprove a instauração do *impeachment*, que o presidente da República será afastado de suas funções. A condenação do presidente, contudo, deve ser aprovada pela maioria qualificada (dois terços) dos membros do Senado Federal.

A Constituição brasileira prescreveu quais seriam os crimes de responsabilidade aptos a inaugurar o processo de *impeachment*. Os crimes de responsabilidades são infrações político-administrativas cometidas durante um mandato, as quais estão previstas no artigo exemplificativo 85 da CF/88. Qualquer cidadão brasileiro, pessoa física e titular de direitos é parte legítima para oferecer denúncia pleiteando o *impeachment* do presidente. No entanto, para que essa denúncia siga adiante, é indispensável a aceitação da Câmara dos Deputados.

Conclui-se que para a instauração do procedimento do *impeachment* é fundamental a comprovação do cometimento de um crime de responsabilidade, bem como a Câmara dos Deputados deve aceitar a denúncia e dar início ao julgamento do presidente, isto é, verificar se houve ou não o cometimento do crime de responsabilidade.

Já no parlamentarismo, há a figura do voto de confiança. Como já dito, a nomeação do primeiro-ministro passa necessariamente pela aprovação do Parlamento, sendo sua nomeação efetivada caso o indicado obtenha apoio da maioria dos parlamentares, de forma a fomentar a governabilidade.

Em qualquer tempo e por qualquer político eleito, o Parlamento pode colocar em votação um voto de desconfiança em relação ao governo do primeiro-ministro. Normalmente encabeçada pela oposição, o Parlamento pode apresentar uma moção de desconfiança. Uma vez aprovado o voto de desconfiança, o chefe de Governo se vê em uma situação complicada, já que não mais conta com o suporte de sua base aliada, sendo insustentável sua permanência. A renúncia, nesses casos, é a saída mais plausível³³⁰.

Há também a possibilidade de o governo apresentar uma moção de confiança, atrelada à aprovação de um projeto de lei ou determinada medida. Caso seja rejeitada pelo Parlamento, mostra-se evidente que o Parlamento não mais se coaduna com as políticas adotadas pelo governo³³¹.

³³⁰ VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 870.

³³¹ Idem.

Na Inglaterra, a Câmara Baixa do Legislativo pode ser dissolvida pelo chefe de Estado, em regra, a pedido do primeiro-ministro, impondo o fim antecipado dos mandatos dos deputados. Nessa hipótese, o chefe de Estado deve convocar imediatamente novas eleições para recompor o Parlamento³³². Caso o Parlamento seja dissolvido e a oposição ganhe as eleições, presume-se que o eleitorado retire sua confiança no governo, devendo ser formado um novo gabinete. Entretanto, se a maioria governamental for reeleita, pode-se concluir que o governo tem o apoio do eleitorado e deve seguir com sua política³³³.

Em qualquer dessas hipóteses, havendo rejeição do voto de confiança ou aprovação de moção de censura, implicará a obrigação de demissão do governo. Já o Executivo tem a possibilidade de dissolver o Parlamento, que leva à imediata cessação do mandato dos parlamentares, deixando ao eleitorado a responsabilidade de eleger novos legisladores.

Há também o instituto do *recall* político, que pode ser entendido como “mecanismo de controle político, diretamente relacionado à responsabilidade do representante e também como forma de correção dos problemas da representação política”³³⁴. É um procedimento eleitoral dividido em duas faces distintas:

A primeira se assemelha muito ao procedimento de iniciativa legislativa popular, uma vez que, para dar início ao mecanismo de *recall*, é necessário que uma parcela do eleitorado confirme sua intenção de instaurar o procedimento e de levar a questão da manutenção ou não do agente público à votação popular. Na segunda fase os eleitores decidem, por meio de votação, sobre a destituição e substituição do agente público³³⁵.

Apesar de já na Grécia Antiga se ter notícias sobre casos de perda de função pública por meio de votação, o instituto do *recall* tem origem nos Estados Unidos. Sua forma primitiva aparece no período colonial, possibilitando ocasionalmente a revogação do mandato dos representantes. Desde o período colonial, a participação dos indivíduos nas decisões de governo em nível local é uma tradição norte-americana. Nesse período, havia as Assembleias, cujos membros eram eleitos pela população e cujo objetivo precípua era decidir sobre orçamento e leis. O que se observa é uma forte tradição de participação política na formação da sociedade norte-americana, permitindo, desde os primórdios, a revogação de mandatos³³⁶.

A discussão sobre o mecanismo do *recall* volta à tona durante a publicação dos Artigos da Confederação, quando foram apresentadas inúmeras propostas para a criação de um instituto

³³² VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP). posição 880.

³³³ Idem.

³³⁴ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores:** uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 55.

³³⁵ Idem.

³³⁶ Idem.

semelhante ao *recall*. No entanto, as propostas não seguiram em frente. A revogação de mandatos pelos eleitores voltou a ser discutida somente no final do século XIX e início do século XX, especialmente no estado da Califórnia. As discussões sobre o mecanismo retornaram para combater os abusos econômicos praticados pela *Southern Pacific Railroad*, tendo por influência as ideias políticas que tomaram o poder na virada do século XIX³³⁷.

Nessa época, nos Estados Unidos, parte do Partido Republicano pretendia acabar com a influência dos grandes grupos econômicos sobre políticos e juízes. As principais contribuições trazidas por esse movimento foram a iniciativa popular, o referendo e a destituição dos funcionários públicos por votação, o denominado *recall*.

O instituto nasce como forma de controle dos atos e abusos das autoridades públicas pelos próprios eleitores, os quais fiscalizam a ação dos representantes. Além de ter aprimorado a relação entre representado e representante, o *recall* é um método de fiscalização dos atos das autoridades³³⁸.

O *recall* político pode ser conceituado como “um mecanismo onde certo número de cidadãos formula, por meio de petição assinada (*notice of intent to recall petition*), dirigida ao governante que decaiu da confiança popular, solicitando sua substituição ou para que se demita do cargo”³³⁹. Esse instituto é utilizado para afastar do cargo público aquele governante que não possui mais a confiança dos eleitores. Logo, o instituto do *recall*

é o ato jurídico (instrumento eleitoral) pelo qual o eleitorado, através da soberania popular, pode revogar, através do voto, a investidura de um agente político ocupante de cargo público eletivo, bem como aqueles ocupantes de cargos públicos não investidos por voto direto, mas por indicação dos próprios agentes políticos, pela via administrativa (por exemplo, a indicação de um Ministro)³⁴⁰

A base fundamental para existência do instituto do *recall* é que “se os eleitores possuem capacidade para elegerem pessoas para representá-los, estes mesmos eleitores devem ter capacidade para, de algum modo, retirar o poder concedido a pessoas que não satisfizeram as

³³⁷ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 59.

³³⁸ *Ibidem*, p. 72.

³³⁹ RAMOS, William Junqueira. O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, 30 jun. 2008.

³⁴⁰ SOUZA, Marcelo Agamenon Goes de; SANTOS, Lucas Octávio Noya dos. Recall político - forma democrática de reavaliação e revogação dos ocupantes de cargos políticos eletivos. **Revolução na Ciência**, v. 9, n. 9, 2013. p. 7.

expectativas destes”³⁴¹. Assim sendo, se a maior parte dos eleitores escolhe um governante, essa mesma parte dos eleitores tem legitimidade para revogar o mandato do governante³⁴².

Quanto à aplicabilidade do instituto, vale dizer que nos Estados Unidos cerca de “doze estados-membros da União americana aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam. A instituição inexistente no plano federal”³⁴³. O *recall*, que tem tido aplicação de acordo com as regras locais, foi instituído por outros países, sendo adotado com outras denominações, como “destituição” na Argentina. Ainda inexistente uma norma que determine uma regra fixa para a aplicação do instituto, já que, de modo geral, ele exige um “determinado percentual de assinaturas dos eleitores, requerendo a destituição do cargo do governante; e, em regra, faz-se também necessário que o governante já tenha cumprido certo tempo de mandato para que fique submetido ao recall”³⁴⁴.

Mesmo com as suas vantagens, o mecanismo causa verdadeira divisão de opinião. Thomas Corin descreve que os contrários ao *recall* se fundam em cinco argumentos para se oporem ao instituto. Primeiramente, eles defendem que a premissa do *recall* é contrária aos princípios republicanos, especialmente à ideia de eleger bons legisladores e autoridades que possam, ao menos, ter a chance de governar até o fim de seus mandatos. Os representantes eleitos precisam de tempo e independência para exercer suas funções. O *recall* estimularia o pensamento em curto prazo, ao invés do pensamento em longo prazo³⁴⁵.

Em segundo lugar, aqueles contrários ao *recall* argumentam que o instituto torna o cargo ou função pública menos atraente para a maioria dos indivíduos. Qualquer agente público pode ser submetido ao *recall*, o que serve de intimidação às autoridades públicas³⁴⁶. O terceiro argumento é no sentido de que as eleições de *recall* seriam polarizadas, isto é, dividiriam as comunidades, causando instabilidades e descontinuidades nas políticas governamentais³⁴⁷.

O quarto argumento seria que as eleições são confusas, geralmente injustas e geram um fardo aos eleitores, que devem se manter informados durante os mandatos dos políticos. E, por

³⁴¹ NATO, Daniel Fernandes; BAUAB, Letícia Filgueira. Os institutos do *recall* político e do voto de desconfiança em confronto com o processo traumático do *impeachment* brasileiro. **RJLB**, ano 5, n. 3, p. 433-464, 2019. p. 442.

³⁴² Idem.

³⁴³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000. p. 292 *apud* NATO, Daniel Fernandes; BAUAB, Letícia Filgueira. Os institutos do *recall* político e do voto de desconfiança em confronto com o processo traumático do *impeachment* brasileiro. **RJLB**, ano 5, n. 3, p. 433-464, 2019. p. 442.

³⁴⁴ PIRES, Rebeca de Paula. **A utilização do impeachment como recall político sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão brasileiro: aproximações e distanciamentos entre os dois institutos**. 2017. 70f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 58.

³⁴⁵ CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1989. p. 135-136.

³⁴⁶ Ibidem, p. 136.

³⁴⁷ Idem.

último, as eleições do *recall* são dispendiosas e desnecessárias, sendo esse um dos principais argumentos contra o instituto, sobretudo quando envolve uma cidade grande ou estado³⁴⁸.

Quanto aos argumentos favoráveis ao instituto, Cronin argumenta que são seis fundamentos em prol do *recall*. O primeiro é que o *recall* garante a responsabilidade contínua das autoridades públicas, de forma que os eleitores não precisam aguardar até as próximas eleições para retirarem do poder um agente público incompetente. Nesse caso, o *recall* surge como um instrumento de compensação dos defeitos do governo representativo. Os defensores também sustentam que os eleitores devem ter o direito de destituir os servidores públicos, assim como um administrador pode demitir um funcionário³⁴⁹.

O segundo argumento refere-se ao fato de que o *recall* serve para verificar a existência de influências indevidas em determinados interesses. As autoridades podem ser responsabilizadas pelos eleitores, mas não podem ser responsabilizadas por aqueles que doaram à campanha. Essa medida tende a levar as autoridades a tomarem decisões com base nos interesses sociais e não na troca de favores³⁵⁰.

O terceiro argumento indica que o *recall* permite que as autoridades públicas possam gozar de mandatos maiores, o que tende a aumentar a eficiência dos agentes públicos. Esse argumento, no entanto, faz mais sentido quando os mandatos são mais curtos. Como quarto argumento, o *recall* serve de estímulo para manter os cidadãos informados sobre o desenvolvimento da política no período compreendido entre duas eleições³⁵¹. Por fim, no quinto argumento, Cronin afirma que o *recall* serve como instrumento para aliviar as tensões e os sentimentos intensos da sociedade, sendo uma alternativa sensata ao *impeachment*³⁵².

Apesar de ter origem intrínseca à história norte-americana, o instituto do *recall* é praticado no país somente em nível local, não havendo expressão significativa no âmbito dos Estados, nem previsão do mecanismo em âmbito nacional. Tanto o é que o mecanismo é comumente utilizado para remoção de diretores de escolas e universidades públicas, fato que tem o condão de demonstrar que o mecanismo é utilizado para questões em nível local.

No Brasil, já houve discussões quanto à implementação desse sistema ao ordenamento jurídico pátrio. No entanto, tendo em vista a ausência de previsão constitucional sobre a temática, é imprescindível que se promova a alteração no texto constitucional, mediante a

³⁴⁸ CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1989. p. 138-139.

³⁴⁹ Ibidem, p. 133.

³⁵⁰ Ibidem, 134 p.

³⁵¹ Ibidem, p. 135.

³⁵² Idem.

propositura de emenda à Constituição Federal, de modo que passe a constar o mecanismo de *recall* como expressão da soberania popular. Também é imprescindível a edição de lei para regulamentação do *recall*.

Já existiram tentativas de se incluir no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do *recall*. Uma delas foi a Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 73 de 2005, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que contou com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Entretanto, como a maioria das propostas, a PEC foi arquivada ao final da legislatura. O fato dessas propostas não lograrem êxito se deve, em grande parte, pelo tratamento amplo da temática, já que o instituto do *recall* foi previsto para todas as esferas federativas e para todos os mandatos. De fato, instalar-se-ia o caos institucional.

Há, contudo, uma proposta de emenda à Constituição Federal que permanece firme. É a PEC nº 21/2015, que prevê a possibilidade de revogação de mandatos e veto de propostas por iniciativa dos eleitores, o *recall*. A medida, no entanto, valerá apenas para o cargo de presidente da República. Ademais, o instituto não poderá ser utilizado no primeiro e no último ano de exercício do mandato. A iniciativa também deve contar com, pelo menos, 10% (dez por cento) dos eleitores que compareceram à última eleição presidencial.

Para a confirmação da revogação do mandato, deverá haver aprovação separada e sucessiva da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por maioria absoluta dos membros de cada uma das casas legislativas. Uma vez aprovada a revogação, assumirá o vice-presidente, conforme os termos do artigo 79 da Constituição Federal de 1988.

A proposta foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado Federal. Desde janeiro de 2019, a proposta aguarda inclusão em pauta para deliberação do plenário. Caso seja aprovada, a proposta seguirá para apreciação da Câmara dos Deputados.

Esse instituto, de fato, aproxima os eleitores e a esfera política, tendo em vista que “os cidadãos possam ter maior controle sobre seu representante, e este sintá-se obrigado a agir com maior responsabilidade durante seu mandato, sob pena de perda de seu cargo político”³⁵³.

Portanto, observa-se que o *recall* surge como uma opção para o afastamento do presidente da República quando a hipótese não é o cometimento de crime. Conforme mencionado, o instituto tem como causa a perda de representatividade e de apoio da população. A presença do *recall* no ordenamento jurídico pode estimular o exercício mais responsável da

³⁵³ PIRES, Rebeca de Paula. **A utilização do impeachment como recall político sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão brasileiro:** aproximações e distanciamentos entre os dois institutos. 2017. 70f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 61.

função de presidente da República, já que os eleitores não precisam esperar até as próximas eleições para destituir a autoridade pública.

4.3 RIGIDEZ *VERSUS* FLEXIBILIDADE

Assentadas as principais características que diferem um sistema do outro, ficou evidenciado que o parlamentarismo é um sistema mais flexível. Esse sistema conta com mecanismos de autorregulagem que minimizam o risco de que uma crise de governo se torne uma crise de regime.

O parlamentarismo é um sistema de governo de maior colaboração e flexibilidade entre os poderes. Há uma verdadeira fusão entre Executivo e Legislativo, já que o chefe de Governo necessariamente é proveniente do Parlamento e deve ter apoio da maioria do Legislativo.

Além desse equilíbrio – e necessária cooperação entre Executivo e Legislativo –, não se pode olvidar que o sistema parlamentarista conta com um mecanismo de grande utilidade para evitar crises institucionais: o voto de confiança. Caso o Parlamento não dê mais apoio ao primeiro-ministro e aprovada a moção de desconfiança, o chefe de Governo se vê obrigado a renunciar. Em situação oposta, caso o Executivo apresente uma moção de confiança, atrelada à aprovação de um projeto de lei, por exemplo, a qual é rejeitada pelo Parlamento, o chefe de Estado, a pedido do primeiro-ministro, pode dissolver o legislativo, convocando novas eleições.

Em contrapartida, o presidencialismo é tido como um sistema rígido. A sua principal característica é a separação dos poderes. Aqui, ao contrário do parlamentarismo, há uma rígida separação entre os poderes. Além disso, os cargos de chefe de Estado e chefe de Governo são exercidos pela mesma pessoa, por período determinado, não havendo a possibilidade desse mandato ser interrompido pelo Parlamento, exceto em hipóteses de cometimento de crime de responsabilidade.

Aqueles que defendem o parlamentarismo ao invés do presidencialismo, entre outros argumentos, sustentam que “os sistemas presidencialistas são ‘rígidos’ ao passo que os sistemas parlamentaristas são ‘flexíveis’, e que a flexibilidade é preferível à rigidez”³⁵⁴. Parte-se do pressuposto de minimização do risco de colocar o sistema em crise. O raciocínio, assim, é no sentido de que “um sistema flexível se expõe muito menos a riscos devidos a seus mecanismos de autorregulagem”³⁵⁵.

³⁵⁴ SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Traduzido por John Manuel Monteiro. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 35, p. 3-14, mar. 1993. p. 6.

³⁵⁵ Idem.

Já o argumento utilizado por aqueles que defendem o presidencialismo é no sentido de que “a ‘eficácia’ é preferível à ‘paralisa’, e que os sistemas parlamentaristas (...) são imobilistas e ineficientes”³⁵⁶. Esse argumento também se sustenta no raciocínio de minimizar o risco de uma crise institucional, pois um “governo ineficaz e tumultuado tende a desgastar sua legitimidade, podendo, a longo prazo, desembocar numa crise de regime”³⁵⁷.

Sobre essa dicotomia entre rigidez e flexibilidade, Lamounier argumenta que “existe de fato um *trade-off* entre rigidez e flexibilidade excessivas”³⁵⁸. Do lado do presidencialismo há

o mandato fixo, que não pode ser encurtado nem estendido, juntamente com os outros elementos que visam a concentrar e isolar o poder presidencial, podem criar uma rigidez incompatível com as variações do mundo político real; de outro, a separação das funções de Estado e Governo e a possibilidade de que parlamentos turbulentos recorram com frequência à derrubada do governo podendo debilitar gravemente a liderança executiva do sistema político. Neste caso a estabilidade estará ameaçada, não pela falta, mas pelo excesso de flexibilidade³⁵⁹.

Apesar dos argumentos de defesa dos sistemas presidencialista e parlamentarista, não há dúvidas de que, efetivamente, o sistema parlamentarista é mais dinâmico do que o presidencialista. Contudo, essa característica – a flexibilidade – não pode ser levada em consideração de forma isolada, já que ela não é suficiente para determinar se um sistema está mais imune a riscos ou não. Em verdade, verifica-se que os sistemas parlamentares puros ou presidencialistas puros enfrentam inúmeras dificuldades de governabilidade, por isso, o critério da flexibilidade/rigidez não pode ser o único a ser utilizado para escolher o sistema implementado em um país.

No Brasil, muito se discutiu sobre a adoção de um sistema parlamentarista, em particular após a promulgação da Constituição Federal de 1988, haja vista a previsão de se realizar um plebiscito para que fosse votado o sistema de governo a ser adotado pelo Brasil. Apesar das discussões, a maioria dos brasileiros optou pela manutenção do presidencialismo. Desde então, o Brasil adota como sistema político o sistema presidencialista.

No entanto, o presidencialismo brasileiro passou por diversas crises de governabilidade, culminando, até mesmo, em crises institucionais, colocando diariamente em xeque o sistema presidencialista rígido. Já ficou evidenciado, mais de uma vez, que a rigidez do sistema não tem sido o bastante para evitar que as crises se instaurem no país, pelo contrário, diversas vezes esse tem sido um dos principais fatores para o agravamento das crises instauradas no país.

³⁵⁶ SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Traduzido por John Manuel Monteiro. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 35, p. 3-14, mar. 1993. p. 6.

³⁵⁷ Idem.

³⁵⁸ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 12.

³⁵⁹ Idem.

Como defende Lamounier, o mandato fixo – tido como uma das principais características do presidencialismo – não pode ser considerado um fator de estabilidade no sistema presidencialista brasileiro³⁶⁰. No período compreendido entre 1934 até o golpe militar de 1964, somente dois presidentes conseguiram concluir os seus mandatos regularmente. Em 1934, assumiu a presidência, mediante eleições indiretas pelo Congresso Nacional, Getúlio Vargas, que exerceu um mandato de quatro anos. No entanto, em 1937, deu o golpe e implementou o Estado Novo, permanecendo no poder até 1945, quando teve que renunciar³⁶¹.

Em 1950, Getúlio foi eleito por voto popular, porém, em 1954, foi novamente derrubado. Seu vice, Café Filho, e Carlos Luz, próximos na linha sucessória presidencial, também foram derrubados pelo golpe da legalidade em 1955. O próximo a sair antecipadamente do poder foi Jânio Quadros, eleito em 1960, e cuja renúncia ocorreu em agosto de 1961, dando início a uma grave crise política no país. O cargo foi assumido pelo seu vice, João Goulart, tendo sido empossado em regime parlamentarista. Somente em 1963, os poderes presidenciais foram retomados. No entanto, em março de 1964, Jango foi derrubado pelo golpe militar.

Apesar das instabilidades ocorridas no presidencialismo brasileiro, é certo que o sistema se tornou mais estável (aqui é compreendida a estabilidade do regime democrático) com o passar dos anos. Por outro lado, o mandato presidencial fixo não pode ser compreendido como um fator para o aumento da estabilidade, principalmente quando se considera os *impeachments* dos presidentes Collor e Dilma.

Ante esse cenário, há no Brasil inúmeras discussões sobre a implementação de um sistema parlamentarista no país, sobretudo, se as instabilidades sentidas entre 1930 e o golpe militar, poderiam ter sido amenizadas caso o Brasil já estivesse vivenciando um sistema parlamentarista. Lamounier³⁶² se manifesta em sentido oposto, defendendo que o principal argumento em desfavor dessa conclusão é a elevada incidência de “objeção à pessoa”³⁶³. A derrubada do governo assumiu manifesta conotação de rancor pessoal, o que dificilmente poderia ser superado no presidencialismo, “dado o dramático estreitamento dos caminhos que poderiam levar a saídas negociadas pela concentração das Chefias de Estado e Governo na mesma pessoa”³⁶⁴. Lamounier é defensor da implementação do parlamentarismo no Brasil.

³⁶⁰ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991. p. 15.

³⁶¹ Idem.

³⁶² Idem.

³⁶³ Idem.

³⁶⁴ Idem.

Já o cientista político italiano Giovanni Sartori³⁶⁵ defende que, na maior parte da América Latina, não existem partidos aptos ao parlamentarismo. Especificamente sobre o Brasil, Sartori afirma que “é difícil encontrar um país que seja tão antipartido quanto o Brasil, tanto na teoria quanto na prática”³⁶⁶.

Os políticos referem-se aos partidos como *partidos de aluguel*. Mudam de partido livre e freqüentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar seus eleitores¹⁶. Assim, os partidos são entidades voláteis e destituídas de poder; e o presidente brasileiro fica boiando num vácuo, sobre um Parlamento incontrolável e eminentemente atomizado. A partir dessas funestas premissas, busca-se um remédio na adoção de um sistema parlamentarista, o que obrigaria os partidos a se solidificarem, uma vez que teriam de sustentar um governo originado no Parlamento. Contudo, tenho muito medo de que isto não vá, não possa acontecer.

Sartori vai além e defende ser quase improvável o surgimento ou a adequação de um partido político brasileiro ao sistema parlamentarista. Tanto a cultura quanto a tradição da política brasileira alimentam o surgimento de partidos inadequados ao parlamentarismo. Portanto, o autor conclui ser remota a possibilidade de uma experiência parlamentarista levar o Brasil a um governo parlamentarista eficaz³⁶⁷.

Vale dizer que na pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Datafolha, em 2019, constatou-se que 58% (cinquenta e oito por cento) dos entrevistados não confiam nos partidos políticos no Brasil³⁶⁸. Esse é o pior índice de confiança quando comparado com as demais instituições, o que demonstra a falta de identificação dos eleitores com os partidos.

Não há dúvidas de que tanto o presidencialismo, em sua forma “pura”, quanto o parlamentarismo pleno não conduzem as nações a governos mais eficazes. Não poderia ser diferente no Brasil. É evidente o esgotamento do sistema presidencialista de coalizão adotado pelo Brasil, porém, por mais que o parlamentarismo pareça a saída mais lógica, essa espécie não se mostra a mais adequada ao país, sobretudo se forem levadas em considerações as características únicas do sistema eleitoral brasileiro.

É provável que a saída para melhorar as distorções no presidencialismo de coalizão brasileiro seja as reformas pontuais nos sistemas partidário e eleitoral, além da instituição do *recall* como forma de interrupção no mandato. Essas soluções podem promover uma cooperação aprimorada entre Executivo e Legislativo.

³⁶⁵ SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Traduzido por John Manuel Monteiro. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 35, p. 3-14, mar. 1993. p. 11-12.

³⁶⁶ Ibidem, p. 11.

³⁶⁷ Ibidem, p. 11-12.

³⁶⁸ DATAFOLHA. Grau de confiança nas instituições. **Datafolha Instituto de Pesquisa**, São Paulo, 10 jul. 2019. Opinião Pública.

5 CONCLUSÃO

O objetivo principal do presente trabalho foi tratar do presidencialismo de coalizão a partir de uma ótica crítica, a fim de que fosse possível responder se o sistema, de fato, conduz à inoperância do país. Questionou-se se o presidencialismo, tal como é hoje, é o bastante ou se são necessárias determinadas reformas pontuais na legislação, a fim de impedir o surgimento de novas crises institucionais no Brasil. Para tanto, foi utilizada a doutrina de Bolívar Lamounier, que propõe que, para qualquer reforma no presidencialismo de coalização, devem ser observados os critérios da efetividade, legitimidade e estabilidade. Assim, cada um desses critérios foi objeto de um capítulo.

O primeiro capítulo destinou-se à descrição do presidencialismo de coalizão: o contexto histórico do surgimento do sistema, principais características e mazelas do sistema. Restou observado que se instaurou no Brasil uma combinação de federação presidencialista, com sistema majoritário para eleição de cargos executivos e do Senado Federal, e do sistema proporcional para eleição do Parlamento, onde predomina o voto personalizado. Acrescenta-se a esse quadro um sistema multipartidário, com intensa fragmentação partidária, cuja estruturação se dá em torno da eleição para presidente da República.

Nesse primeiro capítulo também foi observado que, ante esse cenário fático e as crises de governabilidade existentes no Brasil, o sistema do presidencialismo de coalização é posto em xeque diariamente. Assim sendo, é certo que tal sistema demanda mudanças e, a fim de se identificar a natureza dessas reformas, partiu-se para a análise dos critérios da efetividade, legitimidade e estabilidade.

O segundo capítulo tratou do critério da efetividade. Este se refere à capacidade de fixar e alcançar os objetivos que vão desde a manutenção da ordem pública, até a implementação de uma reforma econômica. O principal objeto desse capítulo foi o sistema partidário.

Quanto ao sistema partidário brasileiro, restou comprovado que o Brasil não tem partidos fortes, sendo marcado pela intensa fragmentação partidária. Isso se deve, em grande parte, à legislação nacional, que possui baixas barreiras à criação de partidos, à migração partidária, à obtenção de recursos políticos para a sobrevivência dos partidos e à conquista de cadeiras no Poder Legislativo. É um contexto fático que incentiva a formação de novos partidos.

Diante desse cenário de intensa fragmentação partidária, o legislador propôs a alteração na legislação eleitoral para que fosse instituída no ordenamento jurídico pátrio a cláusula de barreira (Emenda Constitucional nº 97/2017). A cláusula de barreira corresponde ao instituto

que nega “existência ou representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”³⁶⁹.

O novo regramento, instituído pela Emenda Constitucional nº 97/2017, impede que a legenda tenha acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito caso não tenha obtido determinado percentual nas eleições. Essa medida impacta profundamente na própria existência das agremiações de pequeno e médio porte, já que, caso as legendas não alcancem os percentuais previstos na Constituição Federal, não terão acesso ao fundo partidário e, portanto, dependeram de seus próprios esforços para arrecadar fundos.

Em consequência, caso não tenham recursos financeiros, os partidos de médio e pequeno porte deixarão de existir. Além disso, o fato de existir norma para a legenda que não alcança determinado percentual - sem acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita - acaba por desestimular o surgimento de novos partidos. Tal fato, por tabela, reduz a fragmentação partidária no Brasil.

Outra medida que, apesar de ainda não encontrar amparo legal, influi positivamente na fragmentação partidária, diz respeito à implementação do programa de *compliance* interno nos partidos políticos. Para tanto, foi apresentado o projeto de lei nº 429/2017, em trâmite no Senado Federal. Esse projeto prevê a necessidade de que o estatuto dos partidos políticos preveja a existência de programa de integridade.

Apesar das críticas ao projeto de lei, sobretudo em relação ao custo desse programa aos partidos políticos, é evidente que a instituição de um programa de *compliance* interno nos partidos políticos reduzirá os índices de fragmentação partidária. Além disso, será um excelente instrumento de combate à corrupção.

O terceiro capítulo foi destinado à apresentação do critério da legitimidade, o qual se refere especialmente ao sistema eleitoral. A principal discussão travada nesse ponto faz ligação aos sistemas proporcional e majoritário e suas implicações. A representação proporcional tem como objetivo central a representação no Parlamento, enquanto a representação majoritária tem o objetivo de formar maiorias no parlamento.

Enquanto no sistema majoritário o candidato que tiver o maior número de votos, em um distrito eleitoral, será declarado vencedor, no sistema proporcional, as eleições se baseiam em um sistema de quotas. Então, após as eleições, computa-se o total de votos válidos e, em seguida, procede-se ao cálculo que indica o número de votos necessários à obtenção de uma

³⁶⁹ CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 67-78, maio/ago. 2006. p. 67. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1187>>. Acesso em: fev. 2020.

cadeira, equivalente a uma quota. O objetivo desse sistema é assegurar aos diferentes partidos políticos uma representação correspondente à força numérica de cada um.

Os sistemas proporcionais podem assumir uma infinidade de variantes. As mais comuns são os sistemas de listas partidárias, de distritos e de votos únicos preferenciais. Nos sistemas de listas, os partidos devem indicar listas de candidatos para os distritos plurinominais. O eleitor vota no partido e são eleitos os candidatos com maior número de votos. Esse sistema influencia na disciplina partidária e promove o fortalecimento dos partidos, já que os candidatos não mais se veem como donos do mandato, pois este pertence ao partido.

Os sistemas de listas podem ainda ser classificados em sistemas com listas fechadas e sistemas com listas abertas. Na lista fechada, o eleitor não pode escolher os candidatos de seu partido, pois a lista partidária é feita pela própria legenda, cabendo ao eleitor escolher apenas o partido de sua preferência. Na lista aberta, o eleitor pode selecionar o candidato dentro de seu partido de preferência, apesar de que seu voto permanece sendo direcionado ao partido.

Na fórmula dos distritos mistos, o eleitor tem dois votos, um para o candidato distrital e outro para a lista do partido. Essa mistura entre os métodos visa compensar qualquer desproporcionalidade produzida pelos votos distritais. No voto único transferível, os eleitores votam em candidatos individuais e não em listas partidárias.

A exemplo do sistema proporcional misto, foi apresentado o sistema eleitoral alemão, no qual os eleitores dispõem de dois votos: o primeiro é concedido ao candidato distrital (sistema majoritário, voto pessoal) e o segundo à lista partidária (sistema proporcional, voto na legenda). Além de assegurar representação aos partidos que obtenham número suficiente de votos para ultrapassar a cláusula de barreira, essa sistemática possibilita a sobrevivência de pequenos partidos. O primeiro voto é dado ao candidato de preferência do eleitor e, caso esse não tenha condições de ganhar as eleições, o voto é utilizado para que determinado candidato não logre êxito no distrito. Já o segundo voto é dado ao partido de preferência do eleitor, ainda que ele não esteja entre os dois maiores.

Além disso, destacou-se que, no Brasil, os partidos políticos pouco se desenvolveram, sobretudo pela influência do sistema eleitoral instituído. Nesse âmbito, a legislação eleitoral brasileira reforça o comportamento individualista dos políticos, impede a construção partidária, tolera graus baixos de fidelidade e disciplina partidária e fomenta a competição dentro do partido.

O Brasil tem uma combinação de representação incomum. Para determinados cargos (cargos do executivo e Senado Federal), os candidatos são eleitos por eleições majoritárias. Já no Parlamento, as cadeiras são escolhidas pelo sistema proporcional. Nas eleições

proporcionais, os estados são os distritos eleitorais (ou colégios eleitorais). Apesar da previsão constitucional, em razão da existência de um número mínimo e máximo de cadeiras do parlamento, observou-se que o número de deputados não é proporcional à população de cada estado e que a distribuição das cadeiras, em um primeiro momento, acontece de acordo com o número total de votos obtidos pelos partidos.

As cadeiras são distribuídas aos partidos, conforme o número de votos obtidos pelos candidatos e, em seguida, de acordo com o número de votos obtidos por cada um dos candidatos. Ademais, o sistema eleitoral brasileiro adota o sistema de lista aberta, ou seja, o eleitor vota em apenas um deputado, porém seu voto vai para a legenda. Ainda que o voto seja destinado à legenda, o que se observa é o voto personalizado. Logo, os eleitores votam no candidato e não na legenda.

Ante esse conjunto fático, observou-se que o sistema de lista aberta não é o mais apropriado ao Brasil. Esse sistema deu certo em países cujos partidos políticos têm raízes fortes na sociedade, o que não é o caso do Brasil. Sem dúvidas, a principal discussão travada no critério da legitimidade diz respeito à falta de identificação do eleitorado com os partidos políticos. Esse fator advém, em particular, do sistema de lista aberta para as eleições do parlamento brasileiro. Por essa razão, buscou-se no sistema distrital misto alemão um referencial para uma reforma no sistema brasileiro.

Assim como no Brasil, a Alemanha também reconhece o valor do voto pessoal, já que contribui para melhorar os vínculos entre eleitorado e políticos. Entretanto, essa espécie de voto é utilizada, no sistema alemão, em pequenos distritos, de modo que esse vínculo, de fato, se intensifique. Enquanto isso, no Brasil, o voto personalizado é utilizado em todo o território nacional. Os deputados não necessariamente têm bases fortes com o seu eleitorado, já que seus votos são colhidos em várias localidades.

O sistema alemão conta ainda com o voto em listas partidárias. Esse voto seria capaz de dar aos partidos políticos brasileiros mais vigor, coesão e disciplina, tendo em vista toda a sistemática de confecção da chapa.

Assim, conclui-se que uma reforma no sistema eleitoral brasileiro deve levar em conta a experiência do sistema eleitoral estabelecido na Alemanha. Essa indicação se apoia, sinteticamente, em três razões: i) o bom funcionamento do sistema alemão; ii) o fato de o sistema distrital misto se amoldar às regras do sistema brasileiro; e iii) a implementação do voto distrital tende a melhorar a questão da identificação do eleitorado com seus representantes.

Vale frisar que há no Congresso Nacional dois projetos de lei que buscam a adoção do voto distrital misto para os cargos do legislativo. São os projetos de lei nº 9.212/2017 e 3.190/2019, que tramitam na Câmara dos Deputados.

Por fim, o quarto capítulo foi dedicado ao critério da estabilidade. Aqui, o ponto focal correspondeu aos sistemas de governo. Indubitavelmente, a principal questão a ser respondida quanto a esse critério dizia respeito à inoperância ou não do presidencialismo de coalizão: se seria necessária a alteração do sistema de governo instituído no Brasil, com implementação do parlamentarismo ou do sistema híbrido do semipresidencialismo.

Como visto, no Brasil, vigora um quadro de multipartidarismo, com intensa fragmentação partidária. Além disso, estabeleceu-se, no Brasil, uma combinação entre o sistema majoritário, para eleição do Executivo e do Senado, e o sistema proporcional, para a escolha das cadeiras da Câmara dos Deputados, onde predomina o voto personalizado.

Apesar do cenário fático que tem as condições para levar à inoperância do sistema, observa-se que, diferentemente do que é defendido pela doutrina, o presidencialismo de coalizão brasileiro tem funcionado razoavelmente bem, já que, apesar das últimas crises institucionais vivenciadas no Brasil, não houve grandes impactos na institucionalidade. Os governos conseguiram aprovação de suas propostas (ainda que em alguns momentos tenha perdido sua base parlamentar), tendo o sistema funcionado, sem estagnações. Assim, descartou-se a ideia de que seria necessária uma mudança no sistema de governo.

Os problemas identificados no presidencialismo de coalização são fruto da combinação de vários aspectos e não necessariamente do sistema de governo implementado. Sendo assim, é identificada somente a necessidade de reformas pontuais, não sendo a alteração do sistema de governo a melhor.

O critério da estabilidade também trouxe à baila a discussão sobre algumas formas de interrupções do mandato, quais sejam o *impeachment*, o voto de confiança e o *recall*. No Brasil há somente a previsão do *impeachment*. Contudo, essa forma de interrupção no mandato somente se aplica aos casos em que é verificada a ocorrência de crime comum ou crime de responsabilidade. Caso se esteja diante de uma hipótese de falta de representação e de apoio popular, não há como interromper o mandato do agente público.

Já o *recall* surge como uma solução a esse problema. Assim como identificado na proposta de emenda constitucional nº 21/2015, defende-se a implementação do *recall* no ordenamento jurídico apenas para o cargo de presidente da República, cuja iniciativa deve ser de um determinado percentual de eleitores que compareceu à última eleição presidencial. O instrumento, nesse sentido, se difere do *impeachment*, sobretudo pela iniciativa e,

principalmente, pela causa. O *recall* parece ser uma saída mais democrática para se colocar fim aos problemas advindos pela falta de representação e perda de apoio popular do presidente.

Diante do exposto, conclui-se que a mudança no sistema de governo não é a saída mais lógica para se solucionar as mazelas do presidencialismo de coalizão. São necessárias tão somente reformas em determinados aspectos do sistema. Assim, propõe-se a implementação do *compliance* interno nos partidos políticos, de modo a melhorar os índices de fragmentação partidária; a implementação do sistema distrital misto, com inspiração no sistema implementado na Alemanha, cuja finalidade é melhorar a identificação dos eleitores com os partidos políticos; e a instituição do *recall*, destinada à hipótese de interrupção do mandato do presidente da República quando não se estiver diante de crimes comuns ou de responsabilidade, mas da perda de representatividade e de apoio popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018.
- ABREU, Sérgio Luis Versolato de. Voto distrital misto: uma possibilidade para o Brasil. **Paraná Eleitoral - Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, Curitiba, v. 5, n. 3, 2016.
- ANTONIO, Allan Augusto Gallo; REIS, Marisa Amaro dos. Voto distrital: comentários às propostas de alteração no sistema brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, n. 3, p. 1-14, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5780>>. Acesso em: abr. 2020.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **Revisitando o debate entre os sistemas de governo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2016.
- ARQUER, Monize; VASQUEZ, Vitor. Institucionalização do sistema partidário. Mesmas dimensões, outras interpretações. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 34, n. 100, e3410012, jul. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092019000200508&script=sci_arttext>. Acesso em: fev. 2020.
- ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21282>>. Acesso em: jan. 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. **Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio**. Disponível em: <<https://luisrobertobarroso.com.br/publicacoes/>>. Acesso em: jun. 2020.
- _____. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. (2006). Disponível em: <<http://www.jota.info/wp-content/uploads/2016/03/Projeto-IDEIAS-Parte-I.pdf>>. Acesso em: jun. 2020.
- BENTES, Fernando Ramalho Ney Montenegro. **A separação de poderes na revolução americana à Constituição dos Estados Unidos: o debate entre os projetos constitucionais de Jefferson, Madison e Hamilton**. 2006. 96f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.
- BOHN, Simone R.; PAIVA, Denise. A volatilidade eleitoral nos estados sistema partidário e democracia no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a14.pdf>>. Acesso em: abr. 2020.
- BRAGA, Maria S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 43-73,

jul./dez. 2010. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3214>>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei PL nº 429/17**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>>. Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF – Distrito Federal**. Direito Constitucional e Eleitoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Resolução nº 22.610/2007 do TSE. Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao Sistema Eleitoral Majoritário. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 de maio de 2015. Disponível em: < <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5081%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+5081%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nolskrt>>. Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/DF – Distrito Federal**. Direito Constitucional. Embargos de declaração em ADPF. Inadmissibilidade de pedido consultivo. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade. Inviabilidade da pretensão de rejuízo da causa. Conhecimento parcial e desprovimento dos embargos. Relator: Min. Roberto Barroso, 08 de março de 2016. Disponível em: < <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+378%2ENUME%2E%29+OU+%28ADPF%2EACMS%2E+ADJ2+378%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jcbgtsz>>. Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26604/DF – Distrito Federal**. Direito Constitucional e Eleitoral. Mandado de segurança impetrado pelo Partido dos Democratas - DEM contra ato do presidente da Câmara dos Deputados. Natureza jurídica e efeitos da decisão do Tribunal Superior Eleitoral - TSE na consulta nº 1.398/2007. Natureza e titularidade do mandato legislativo. Os partidos políticos e os eleitos no sistema

representativo proporcional. Fidelidade partidária. Efeitos da desfiliação partidária pelo eleito: perda do direito de continuar a exercer o mandato eletivo. Distinção entre sanção por ilícito e sacrifício do direito por prática lícita e juridicamente conseqüente. Impertinência da invocação do art. 55 da Constituição da República. Direito do impetrante de manter o número de cadeiras obtidas na Câmara dos Deputados nas eleições. Direito à ampla defesa do parlamentar que se desfilie do partido político. Princípio da segurança jurídica e modulação dos efeitos da mudança de orientação jurisprudencial: marco temporal fixado em 27.3.2007. Mandado de segurança conhecido e parcialmente concedido. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 03 de outubro de 2008. Disponível em:<

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26604%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26604%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/l2oedl9>> . Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº. 22.610, de 25 de outubro de 2007.** Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2007. Disponível em: <
<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: mar. 2020.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment.** Porto Alegre: Oficinas Gráficas do Globo, 1965.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014. Disponível em:<
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522014000200255&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: fev. 2020.

CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 67-78, maio/ago. 2006. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1187>>. Acesso em: mar. 2020.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados** [online], v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000200001&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em: set. 2019.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

CINTRA, Antônio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <
<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2201>>. Acesso em: mar. 2020.

COSTA, Luciana da Silva. **A revisitação do princípio da separação dos poderes:** dialogicidade e tensão como elementos conformadores da identidade constitucional brasileira. 2014. 201f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. Compliance eleitoral: breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do Senado Federal e sua

importância para a democracia brasileira. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 11-31, 2018.

CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.

CRUZ, Leonardo di Paula Gomes. A importância da implantação dos programas de compliance nos partidos políticos. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 4, p. 7-11, 2018.

DATAFOLHA. Grau de confiança nas instituições. **Datafolha Instituto de Pesquisa**, São Paulo, 10 jul. 2019. Opinião Pública. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>>. Acesso em: mar. 2020.

FAVER, Marcus. Considerações sobre a origem e a natureza jurídica do *impeachment*. **Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, ano 56, n. 173, p. 19-68, abr./jun. 2005. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/612/1/D2v1732005.pdf>>. Acesso em: jan. 2020.

FERNANDES, Monize Arquer. **Voto, partidos e contexto: Uma análise da volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros entre 2000 e 2012**. 2015. 169f. Tese (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279724>>. Acesso em: mar. 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FRANCO, Vasco Seixas Duarte. **Semipresidencialismo em Portugal: poderes presidências e interação com o governo (1982-2016)**. 2017. 632f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Nova Lisboa, Lisboa, 2017.

FREIRE, André. Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada. **Revista Eletrônica de Direito Público/e-Pública**, Lisboa, v. II, n. 1, p. 1-28, jan. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2015000100001>. Acesso em: fev. 2020.

FONSECA, Reynaldo Soares. **O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça**. Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2019.

GOMES, Bianca; WAINER, Gabriel. Número de jovens filiados a partidos políticos cai 44% em oito anos. **Estadão**, [2019?]. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/focas/por-minha-conta/materia/numero-jovens-filiados-partidos-politicos-cai-anos>>. Acesso em: nov. 2019.

GROFF, Paulo Vargas. Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 160, p. 137-146, out./dez. 2003.

ICJ BRASIL 2017: Confiança da população nas instituições cai. **FGV**, 24 out. 2017. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/icjbrasil-2017-confianca-populacao-instituicoes-cai>>. Acesso em: mar. 2020.

JOUKOSKI, Renata Raquel; PEREIRA, Isabela Ritter; SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão. **Cadernos de Artigos Científicos e Resumos Expandidos**, v. 1, n. 4, 2015. Disponível em: <
<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/944>> Acesso em: mar. 2020.

KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. Reforma Política: reformar o quê, quando para quê? **Estadão**, São Paulo, 11 set. 2019. Opinião. Disponível em: <
<https://opinio.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,reforma-politica-reformar-o-que-quando-para-que,70003005299>> Acesso em: out. 2019.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006. Disponível em:<
https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: fev. 2020.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999. Disponível em: <
https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000300005&script=sci_abstract&tlng=pt>.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1119?show=full>>. Acesso em: mar. 2020.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opin. Publica**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005. Disponível em:<
https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200001>. Acesso em: jan. 2020.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3215>>. Acesso em: jan. 2020.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Nem tanto ao mar nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo Felix de; ALCANTARA, Manuel (Eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. Disponível em: <<http://www.centroestudoslegislativos.com.br/images/pdf/19.pdf>>. Acesso em: fev. 2020.

MENDES, Gilmar. **Semipresidencialismo: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável**. CONJUR: Consultor Jurídico, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel>>. Acesso em: jun. 2020.

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

NASCIMENTO, Wilber. Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014). **Conversas & Controvérsias**, v. 5, n. 2, p. 285-305, ago./dez. 2018. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/31837/0>>. Acesso em: abr. 2020.

NATO, Daniel Fernandes; BAUAB, Letícia Filgueira. Os institutos do *recall* político e do voto de desconfiança em confronto com o processo traumático do *impeachment* brasileiro. **RJLB**, ano 5, n. 3, p. 433-464, 2019. Disponível em: <http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0433_0464.pdf>. Acesso em: mai. 2020.

NICOLAU, Jairo Marconi. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002>. Acesso em: mar. 2020.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 129-147, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200008&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: mar. 2020.

PINTO, Pedro Duarte. **Presidencialismo à brasileira: Poder Executivo, modelos comparados e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PIRES, Rebeca de Paula. **A utilização do impeachment como recall político sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão brasileiro: aproximações e distanciamentos entre os dois institutos**. 2017. 70f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/177533>>. Acesso em: mai. 2020.

PIÇARRA, Nuno. **A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

POCH, Sophie Rozendo. **A cláusula de barreira como elemento fortalecedor da democracia brasileira: uma análise da emenda constitucional n. 97/2017**. 2018. 72f.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: < <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/41433>>. Acesso em: fev. 2020.

RAMOS, William Junqueira. O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, 30 jun. 2008. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-instituto-do-recall-ou-revogacao-de-mandatos-eletivos/>>. Acesso em: mai. 2020.

RIBEIRO JÚNIOR, Antonio Joaquim. Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 3, p. 14-33, jul. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5359>>. Acesso em: mar. 2020.

ROGÉRIO, Moacir Franco. **Um estudo dos discursos parlamentares sobre sistemas de governo na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988**. 2007. 60f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: fev. 2020.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: out. 2019.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Traduzido por John Manuel Monteiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 35, p. 3-14, mar. 1993. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5161> > Acesso em: fev. 2020.

SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems: a framework for analysis**. Nova York: Cambridge University, 1976.

SILVA, Rafael Silveira. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação**. 2013. 393f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/14143>>. Acesso em: fev. 2020.

SILVA NETO, Mizaél Borges da. **Reforma política: a adoção do sistema eleitoral distrital misto no Brasil**. 2011. 123f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/1901>>. Acesso em: fev. 2020.

SIQUEIRA, Marina Rodrigues. À procura de inspirações para a reforma política brasileira: visitando o sistema eleitoral e o financiamento de campanha no regime político alemão. **Em**

Debate - Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 63-76, abr. 2018. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4875>>. Acesso em: mar. 2020.

SOUSA, Leomar Barros Amorim de. **A produção normativa do poder executivo**: medidas provisórias, leis delgadas e regulamentos. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Regimes Políticos in Tratado Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. (v. 1).

SOUZA, Marcelo Agamenon Goes de; SANTOS, Lucas Octávio Noya dos. Recall político - forma democrática de reavaliação e revogação dos ocupantes de cargos políticos eletivos. **Revolução na Ciência**, v. 9, n. 9, 2013. Disponível em: <
<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/3607>>. Acesso em: maio 2020.

SOUZA, Murilo. Partidos podem perder recursos do Fundo Partidário a partir de 2019. **Câmara Notícias**, Brasília, 10 out. 2018. Disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/radio/programas/546063-14-partidos-podem-perder-recursos-do-fundo-partidario-a-partir-de-2019/>>. Acesso em: fev. 2020.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 169-186, jul./dez. 2010. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3218>>. Acesso em: fev. 2020.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de Informação Legislativa - RIL**, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. Disponível em:
<http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65>. Acesso em: dez. 2019.

VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica**: Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP).

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Edição do Kindle.

VILE, M. J. C. **Constitutionalism and the separation of powers**. Indianópolis, USA: Liberty Fund, 1988.