

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO – EDIR
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**COMO O SISTEMA ELEITORAL IMPACTA O SISTEMA PARTIDÁRIO E O
SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL?**

ANDRÉ LUIZ CONTESINI LARSEN

**Brasília/DF
Junho/2020**

ANDRÉ LUIZ CONTESINI LARSEN

**COMO O SISTEMA ELEITORAL IMPACTA O SISTEMA PARTIDÁRIO E O
SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a conclusão da
graduação em Direito EDAP/IDP.

Orientador: Prof. Dr. Milton de Souza
Mendonça Sobrinho

Brasília/DF

Junho/2020

ANDRÉ LUIZ CONTESINI LARSEN

**COMO O SISTEMA ELEITORAL IMPACTA O SISTEMA PARTIDÁRIO E O
SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL?**

Banca Examinadora

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho
Orientador (IDP)

Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Gouveia Freire
Examinador Interno (IDP)

Prof. Dr. Joscimar Souza Silva
Examinador Externo (Universidade Federal do Piauí – UFPI)

A todos os que me possibilitaram estudar e realizar este sonho: agradeço desde a minha família, amigos, professores, orientador, chegando até mesmo aos faxineiros e diversos outros colaboradores que me proporcionaram as condições que precedem o mundo acadêmico.

“A democracia é o pior dos regimes políticos, mas não há nenhum sistema melhor que ela.”

Winston Churchill

RESUMO

Qualquer sistema eleitoral que um país se proponha a utilizar, basilarmente dependerá da importância do voto. O Brasil possui um rico e sinuoso histórico-jurídico, que curiosamente foge à regra do que é implícito quando uma constituição é outorgada ou promulgada. O represamento de demandas e anseios populares pode ser um dos fatores que explicam o porquê de o país viver sob um multipartidarismo exacerbado, combinado com o presidencialismo de coalizão. O Brasil utiliza-se do sistema proporcional de lista aberta para a eleição de seus parlamentares. O quociente eleitoral é o principal instrumento desse sistema eleitoral, distribuindo as cadeiras proporcionalmente por meio da fórmula D'Hondt de maiores médias, em uso no Brasil desde o ano de 1950. Como assevera a literatura especializada, o multipartidarismo brasileiro relaciona-se diretamente ao sistema eleitoral utilizado. O cenário pluripartidário implica em um aumento do custo de governabilidade e de instabilidades institucionais. Este trabalho possui natureza descritivo-analítica e vale-se de ampla pesquisa documental e análise bibliográfica. A título de conclusão, o presente estudo corrobora com as contribuições teóricas que preconizam que o sistema eleitoral impacta o funcionamento e o desempenho dos sistemas partidário e de governo.

Palavras-chave: sistemas eleitorais, presidencialismo de coalizão, multipartidarismo, governabilidade, representação proporcional de lista aberta.

ABSTRACT

Any electoral system that a country proposes to use will groundly depends on the vote's importance. Brazil has a rich and winding historical-legal past, which curiously escapes the rule of what is implicit when a constitution is granted or promulgated. That comes to be one of the factors that explain why Brazil lives under an exacerbated multi-party system combined with coalition presidentialism: the repressing of popular demands and aspirations. Brazil uses the open list proportional system for the election of its congressmen, which has several upsides, downsides and distortions: like any electoral system that could have been chosen has. Everything depends on the willingness to tolerate the characteristics of such system and to improve it. The electoral quotient is the main instrument of this electoral system, distributing the seats proportionally through the D'Hondt formula of higher averages, in use in Brazil since 1950. Brazilian multipartisanship, which is intrinsic to the present electoral system used, is exacerbated by the electoral and partisan public funds. Such a multiparty scenario implies on the increase of the governability cost, increasing the probability of institutional instabilities. This work is based on national and foreign bibliographies. Finally, the present work concludes that the electoral system deeply affects multi-party system and the system of governance.

Keywords: electoral systems, coalition presidentialism, multi-party system, governability, open list proportional representation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 RESGATE HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL	12
2 SISTEMAS ELEITORAIS	23
2.1 O Que são Sistemas Eleitorais?.....	23
2.2 Sistemas Eleitorais Majoritários	23
2.3 Sistemas Eleitorais Proporcionais e Sistemas de lista	26
3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, MULTIPARTIDARISMO E GOVERNABILIDADE NO BRASIL	34
3.1 O Sistema Multipartidário Brasileiro	34
3.2 O Presidencialismo de Coalizão.....	38
4 O SISTEMA ELEITORAL IMPACTA O SISTEMA PARTIDÁRIO E O SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL?	46
4.1 Distorções Produzidas pelo Sistema Proporcional.....	46
4.1.1 Como o Fundo Eleitoral e Partidário amplificam características intrínsecas ao Sistema proporcional de lista aberta	48
4.1.2 Quais os impactos positivos e negativos na representação proporcional de lista aberta na Câmara dos Deputados	51
4.1.3 Unindo as pontas desta discussão.....	54
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

Inicialmente, é importante pontuar que o Brasil é um país plural em seus mais diversos segmentos, tais como social, cultural, religioso, econômico e, claro, político. Naturalmente, tal pluralidade resulta em uma gama de conflitos e interesses muito diversos e prolíficos, que inevitavelmente passam pela representação política para serem sanados e devidamente atendidos.

Do ponto de vista jurídico, o Brasil possui um amplo e tortuoso processo de desenvolvimento de suas instituições e arranjos políticos. Tais fatores podem influenciar a atual configuração do arcabouço institucional brasileiro, fornecendo elementos para uma compreensão mais aprofundada de características das atuais regras eleitorais, do quadro partidário e do sistema de governo.

Como se sabe, para que a representação política possa ser escolhida, regras são necessárias. Tais regras compõem o sistema eleitoral, sendo que existe uma grande variedade deles em uso ao redor do mundo. Será este sistema eventualmente escolhido que definirá quais serão os critérios que serão utilizados para o processo de contagem de votos e, conseqüentemente, a eleição dos parlamentares. O sistema escolhido pelo Brasil é o de representação proporcional de lista aberta, possuindo características que combinadas ao sistema partidário e de governo, produzem o denominado presidencialismo de coalizão brasileiro.

A pluralidade supracitada não se limita apenas à sociedade, mas é verificada também nas instituições representativas formais através da alta fragmentação do quadro partidário que se observa, por exemplo, no Congresso Nacional. O que impõem uma série de desafios e custos à governabilidade e, conseqüentemente, ao chefe do Poder Executivo.

Torna-se uma tarefa complexa governar com tantos partidos políticos e interesses divergentes. Assim, faz-se necessária as negociações em torno da construção de uma maioria parlamentar que dará sustentação ao governo, ou nos termos da literatura especializada, uma coalizão.

É importante destacar que este cenário não implica em ingovernabilidade, mas sim no aumento dos custos para se governar, podendo levar à paralisia decisória (PEREIRA, 2017, p. 70). Assim, o Presidente da República dispõe de mecanismos institucionais, como a discricionariedade na nomeação dos ministros e a aprovação de emendas parlamentares ao orçamento, para negociar o apoio político necessário à sua agenda de governo.

Este trabalho tem o objetivo de debater como a adoção do sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta afeta o sistema partidário e o sistema de governo no Brasil, analisando o presidencialismo de coalizão e os custos de governabilidade existentes no arranjo político-institucional brasileiro.

Essa pesquisa tem o propósito de esmiuçar as características do sistema eleitoral proporcional e lista aberta que o Brasil adota. Além disso, evidencia o processo histórico-jurídico, através das Constituições brasileiras, demonstrando características de exclusão e baixa participação social nas elaborações constitucionais, que podem ter influenciado no represamento das demandas e preferências dos cidadãos, que só foram mais amplamente equalizadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Operacionalmente, a pesquisa possui natureza descritiva e analítica, fazendo o uso de uma ampla pesquisa histórica e documental (*ex-post-facto*) amparada em densa análise bibliográfica.

Este trabalho está estruturado em 4 capítulos. No capítulo 1, faz-se um resgate histórico-jurídico abordando cada uma das 7 constituições republicanas em detalhes. No capítulo 2, trata-se de elucidar os principais sistemas eleitorais existentes na doutrina, com destaque para os utilizados pelo Brasil e outros países. Para fins exemplificativos e didáticos, é exposto um exemplo de como é realizada a distribuição de cadeiras após uma eleição para uma Câmara dos Deputados fictícia. O capítulo 3 expõe como funciona o sistema multipartidário brasileiro, com o alto número de partidos políticos, e as dificuldades impostas por esse alto número e as ferramentas que o presidente da República e partidos dispõem para engrenar o sistema. Também, trata das nuances referentes ao presidencialismo de coalizão, e as dificuldades a ele impostas pelo multipartidarismo e a grande heterogeneidade presente na sociedade. Já o capítulo 4, preocupa-se em esclarecer distorções do

sistema proporcional de lista aberta no Brasil, bem como o desfazimento de mitos. Nesse mesmo compasso, trata de temas como o fundo eleitoral e partidário, e suas consequências. Por fim, trata de unir a discussão, explicitando a tese do presente trabalho e dos pressupostos de que partiu.

Por fim, a conclusão do trabalho evidencia os principais resultados alcançados e aponta para possibilidades futuras de investigação que aprofundem a compreensão do objeto de estudo desta monografia.

1 RESGATE HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

Inicialmente, para que se possa compreender o presente, é necessário entender o passado. Assim, é importante esclarecer que a promulgação de uma constituição implica, teoricamente, em grande participação popular na sua confecção: a questão que se pode aventar é quão amplas são as parcelas da população que participam desse processo. Já a outorga implica, automaticamente, em baixa ou nenhuma participação popular sobre a redação de uma constituição. Porém, tais implicações não são absolutas no cenário brasileiro.

É importante destacar que este trabalho parte da definição de Nicolau (2004, p. 20), admitindo que o sistema eleitoral é o universo de regras que baliza como em uma determinada eleição o eleitor poderá fazer suas escolhas, e como tais votos serão contabilizados para serem transformados em mandatos, influenciando no comportamento dos partidos políticos.

É fato notório, conforme se vê a seguir em um resumo sobre cada uma das constituições republicanas, que várias das que foram promulgadas atentaram contra o normal funcionamento do regime democrático. No período Republicano, o Brasil teve 6 Constituições no total, tendo 4 delas sido promulgadas e 2 outorgadas. Existe divergência na doutrina quanto a esse número (6 ou 7). Interessantemente, passa-se boa parte da história republicana sob a égide de instrumentos de exceção, como o estado de sítio: o que significa ter suspenso temporariamente direitos e garantias dos cidadãos e dos poderes.

Este resgate histórico tem o propósito de auxiliar no argumento que se constrói acerca da influência de fatores histórico-jurídicos na atual configuração do sistema político brasileiro.

1.1 A Constituição de 1891

A nova forma de governo, a república, foi institucionalizada pela promulgação da Constituição de 1891, em detrimento da monarquia. A instalação da República no

Brasil não se deu por força de um movimento popular, mas sim por parte de elites militares e econômicas da época. Sua proclamação se deu por meio de um golpe militar, e a Constituição de 1891 foi promulgada.

Essa constituição trouxe certos avanços ao país, como os bem modernos direitos fundamentais no seu título IV, e também os institutos jurídicos de exceção no título V.¹ Também, determinou o fim do voto censitário, que pregava que para votar fosse necessário possuir uma renda mínima. Determinou o sufrágio universal masculino para os maiores de 21 anos, mas proibia que analfabetos, mendigos, militares de baixa patente e alguns religiosos votassem – além de não mencionar as mulheres. Porém, essa nova Constituição veio a aumentar e ratificar a já grande exclusão de boa parte da população ao voto.

Foi na década de 1880 que ocorreu a abolição da escravidão no Brasil, representantes das elites e políticos aprovaram a criação da Lei Saraiva, por meio do Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Nela, a quantidade de eleitores foi diminuída de 10% da população para 1%. Com o advento da Constituição de 1891, esse número aumentou de 1% para 2% da população brasileira. A primeira eleição presidencial brasileira, em 1894, teve apenas 1,3% da população votando, até 1910 esse número aumentaria para 2,7% (CARVALHO, 1987, p.43-86).

Porém, nesta ordem institucional, tornou-se corriqueiro o abuso do instituto de estado de sítio, que implica em restrições as liberdades e garantias individuais e coletivas. No período da República Velha (1889-1930) governou-se por 2.365 dias em estado de sítio – mais de 6 anos (NAUD, 1965a, pp. 139-162). Ressalta-se o governo de Artur Bernardes, que em um governo de 4 anos governou por 1.287 dias em estado de sítio, governando menos de 2 meses em regime de normalidade (NAUD, 1965c, p. 121).

Todo esse quadro gerou muitos descompassos, crises e instabilidades logo no início da história republicana do Brasil. Nesse cenário, Rui Barbosa destacou-se em defesa do regime democrático e das liberdades e garantias individuais. Durante o período do Governo do Marechal Floriano Peixoto, época em que muitos abusos

¹ Tal Título IV Dos cidadãos brasileiros possuía duas seções: 1 e 2. Das Qualidades do Cidadão Brasileiro e Declaração de Direitos (BRASIL, 1891). Já Título V trazia as Disposições Gerais, prevendo no artigo 80 o instituto do estado de sítio.

aconteceram, Rui Barbosa impetrou vários Habeas Corpus no Supremo Tribunal Federal, já que muitas pessoas foram presas e julgadas em desacordo ao princípio do devido processo legal e do juiz natural. Ele publicou sua obra “Estado de Sítio”, em 1892, trata-se de uma compilação dos Habeas Corpus impetrados, e ele comenta sobre esse assunto:

Ides, com efeito, senhores juizes, decidir, conforme o lado para onde penderdes, si entramos realmente, pelo pacto de 24 de fevereiro de 1891, no dominio de uma constituição republicana, ou si essa exterioridade apenas mascara a omnipotencia da mais dura tyrannia militar. Porque, realmente, si contra o arbitrio mais grosseiro na declaração do estado de sitio fora das condições estabelecidas pela carta federal não ha, em favor dos cidadãos flagelados, o correctivo da vossa justiça [...] e si os efeitos das medidas de excepção adoptadas durante a suspensão das garantias constitucionaes se estendem além do termo della, então o paiz está virtualmente convertido numa praça de guerra [...] (BARBOSA, 1892, p. 6).

Dezenove anos mais tarde, Rui Babosa viria a discursar no Senado Federal, em 1910, criticando o governo de Hermes da Fonseca sobre a lida com a revolta dos marinheiros nesse mesmo ano. Destacou que o governo utilizou o estado de sítio para fazer uma “higienização social”, expurgando os indesejáveis (BARBOSA, 1977, p. 22).

Porém, por outro lado (VIEIRA, 2011, p. 327-349) argumenta que o Estado de Sítio serviu ao Brasil para impulsionar o seu próprio desenvolvimento capitalista. Já que não passamos por um processo de revolução burguesa como diversos países europeus. Essa é uma tentativa de explicar o motivo de os chefes do Executivo terem tantas vezes lançado mão dos institutos de exceção até então.

1.2 A Constituição de 1934

Antes da Constituição de 1934 ser promulgada, Getúlio Vargas chegou ao poder pela Revolução de 1930: governou por 4 anos, no seu Governo Provisório de 1930-1934. Vargas podia dispor e declarar sobre qualquer matéria por meio de decretos, podendo impor restrições ao Poder Judiciário e exercer atribuições do Poder Legislativo – a divisão entre os poderes deixou de existir – e seus decretos não eram passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário. Sobre isso explana:

[...] suspendeu as garantias constitucionais e excluiu da apreciação judicial os decretos do Governo Provisório ou dos interventores federais”, enquanto que em seu artigo 16 instituiu o “Tribunal Especial para processo e julgamento de crimes políticos, funcionais e outros” (NAUD, 1966, p. 231).

Então, em 1932, surge o movimento constitucionalista: que visava a elaboração de uma constituição. Culminando na Constituição de 1934, que foi promulgada. Ela previa o Estado de Sítio com algumas alterações em relação à anterior, seu artigo 175 dispunha que caberia ao Poder Legislativo decretá-lo, caso fosse iminente a agressão estrangeira ou emergência de insurreição armada. E, de autorizar o presidente da República a declarar o estado de sítio em qualquer parte do território nacional, salvo se o Congresso Nacional não estivesse reunido. Essa constituição possuía uma inovação: o estado de sítio poderia ser decretado por no máximo 90 dias, prorrogável por igual período uma só vez.

Porém, em decorrência da instabilidade que não somente o Brasil, mas o mundo também passava com a dicotomia capitalismo vs. comunismo, no final do ano de 1935, a presente constituição sofreu três grandes emendas visando o reforço da segurança Estatal e dando maiores atribuições ao Executivo. Assim, Vargas solicitou à Câmara dos Deputados a aprovação de medidas de exceção para poder “pacificar o país”. Em decorrência de dois levantes armados no Rio Grande do Norte e Pernambuco. O Estado de Sítio foi autorizado (NAUD, 1965c, p. 53-59).

Depois, em 18 de dezembro de 1935, Vargas com a autorização do Congresso consegue “declarar comoção intestina grave com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional”. Com isso, amplos poderes para suspender direitos fundamentais foram dados ao presidente. Dessa forma desde o final de 1935 até o golpe de Estado de 10 de novembro 1937, o Brasil foi governado por um estado de sítio que podia ser comparado ao estado de guerra.

Quando se aproximava do final do prazo de noventa dias estabelecido pela constituição, Vargas enviava novo pedido ao Congresso que o prorrogava. Assim, no período 1934-37, considerado “democrático”, o Brasil foi governado por 658 dias em estado de sítio – sob o pretexto de “ameaça comunista” (NAUD, 1965c, p. 50).

1.3 A Constituição de 1937

Então, em 1937, ocorre o ápice do autoritarismo de Vargas – ele outorga a Constituição de 1937, fecha o Congresso Nacional e dá um golpe de Estado – escancara-se a ditadura. Utilizando-se do pretexto forjado de uma ameaça comunista, pelo chamado Plano Cohen, Vargas derruba a Constituição de 1934 e dissolve o Congresso. Tal ordem institucional perduraria desde a outorga da nova Constituição de 1937, intitulada de “a Polaca”, até o advento da Constituição de 1946.

Os institutos de exceção passam a denominar-se estado de emergência e estado de guerra, o último servia para quando era necessária a intervenção das Forças Armadas. Não era mais necessária a autorização do Congresso Nacional, já que ele estava fechado (BRASIL, 1937). Vargas governa autoritariamente por mais 8 anos.

O período Vargasista, apesar do que foi apresentado até agora, trouxe importantes avanços ao país, como a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), criação da Justiça do Trabalho e IBGE, novo Código Penal, voto secreto, direito de voto as mulheres e a criação de diversas estatais que embasaram o posterior desenvolvimento industrial do país.

1.4 A Constituição de 1946

Com a promulgação da Constituição de 1946, o Brasil vivia ineditamente uma “democracia” – com o crescimento da participação popular na política. Ao mesmo tempo, a importância dos militares crescia na política brasileira (CASELA, 2011, p. 19).

Foi mantido o estado de sítio para casos de guerra externa ou comoção intestina grave. Porém, inovou ao estabelecer o estado de sítio preventivo, que poderia ser decretado em caso de risco iminente de comoção interna. Vê-se que,

neste caso, o requisito da urgência foi substituído pela prevenção do risco (GOMES e MATOS, 2017, p. 1771).

Getúlio Vargas retorna ao poder eleito democraticamente, “nos braços do povo”, governando de 1951-1954. Quando uma grave crise política ocorre, envolvendo a tentativa de assassinato do jornalista Carlos Lacerda. Ao invés de deixar renunciar, Vargas suicida-se.

Posteriormente, em 1955, ocorre uma crise política em que membros da UDN se opuseram à posse de Juscelino Kubitschek – Nereu Ramos assume a presidência e com apoio militar solicita ao Congresso estado de sítio preventivo, objetivando a posse de Kubitschek, que foi logo revogado depois de sua posse (CASELA, 2011, p. 28-29). Note-se aqui a utilização de um instrumento repressivo, visando à defesa da normalidade democrática.

Posteriormente, o estado de sítio viria a ser proposto em 1963, pelo governo de João Goulart, que visava realizar uma série de reformas estruturais no país. Porém, ele não detinha maioria dentro do Congresso Nacional – o que acarretou em uma grave situação política, crise institucional e paralisia decisória, conforme assevera – somado à crise econômica que o país passava. O que fortaleceu ainda mais a vontade política de se decretar o estado de sítio. Contudo, disseminou-se que o presidente Goulart tentaria um golpe comunista, e assim não obteve o apoio político necessário para a decretação do estado de sítio (CASELA, 2011, p. 58). Sobre isso comentam:

Nesse ponto é interessante notar-se que o interesse pelos instrumentos de exceção, os quais implicam em grande autonomia para o poder executivo e servem muitas vezes a interesses específicos da classe dominante, não se restringe a determinado partido ou grupo político. Assim, ainda que o pretenso reformismo de Jango tenha relevo histórico na cultura política de esquerda do Brasil, o presidente também pretendia decretar o estado de sítio como forma de estender seus poderes e realizar seus projetos, a despeito do caráter antidemocrático que acompanha o instituto excepcional. (GOMES e MATOS, 2017, p. 1772)

Finalmente, a crise política gerada com a instabilidade política, econômica e social ocorrida no governo João Goulart, e o surgimento do boato de um eventual

golpe comunista, fundamentaram dentre diversos outros fatores o pretexto para o que ocorreria em 31 de março de 1964: o início do regime militar.

1.5 A Constituição de 1967

O governo do marechal Humberto Castello Branco durou entre o período 1964-67. Nesses 3 anos, ainda vigorava oficialmente a constituição de 1946, mas na prática, ela transformou-se em “letra morta”.

Os militares governaram por Atos Institucionais, que continham força de lei, sem lei que os ampare (AGAMBEN, 2007, p. 53-63).

Em 1965, pelo Ato Institucional nº 2, foram suprimidos todos os partidos políticos. Posteriormente, para forçar uma legitimidade do regime militar, houveram eleições para uma Assembleia Constituinte. Entretanto, os registros de diversos candidatos de oposição foram cassados pelo presidente Castello Branco. A situação chegou ao ponto em que o então presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Adauto Lúcio Cardoso, recusou-se “determinando que os deputados cassados continuassem a exercer suas funções” (CASELA, 2011, p. 74).

Note-se que a supressão de todos os partidos políticos constitui um sério atentado à pluralidade de ideias e do livre debate, o que prejudica a resolução de conflitos e demandas da sociedade – já que ocorre o movimento de represamento de demandas e agravamento de conflitos. Entretanto, o ato de silenciar as vozes que representam as demandas e conflitos não faz com que nenhum deles deixe existir, antes, porém, os posterga.

Por conseguinte, Castello Branco fecha o Congresso Nacional por 30 dias, e autoriza a si mesmo baixar Decretos-lei para qualquer matéria constitucional enquanto o recesso durasse (BRASIL, 1966).

Todavia, nesse cenário de repressão e censura à oposição, foi eleita a constituinte de 1967 – que decidiria quais instrumentos de exceção seriam inseridos

na constituição – que teria somente o papel de cancelar o projeto já redigido pelo governo, entregue aos constituintes.

Na parte em que a Constituição de 1967 versava sobre o Estado de Sítio, estabelecia que o Presidente da República pudesse decretá-lo, sem qualquer sanção do Poder Legislativo. Em casos de guerra e “grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção” (GOMES E MATOS, 2017, p. 1774).

Já sobre os direitos que seriam restringidos nesse processo, durante a vigência do Estado de Sítio, a constituição autorizava:

[...] a) obrigação de residência em localidade determinada; b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns; c) busca e apreensão em domicílio; d) suspensão da liberdade de reunião e de associação; e) censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas (BRASIL, 1967).

Também, a presente constituição inovou no seu parágrafo 3º do artigo 152:

Art. 152:

§3º - A fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei (BRASIL, 1967).

O dispositivo acima trata, de forma escancarada, de uma cláusula de plenos poderes ao Presidente da República.

Apesar do aparente ar de legalidade e “promulgação”, esta constituição foi aprovada praticamente sem emendas pelos constituintes (CASELA, 2011, p. 83).

Posteriormente, com o advento do Ato Institucional nº 5, que vigorou por 10 anos de 1968 até 1978, suspendendo os direitos individuais e políticos; permitiu a cassação de mandatos políticos, demissão de funcionários públicos, aposentadoria compulsória de magistrados; e, impediu o normal funcionamento do Congresso Nacional, que foi colocado em recesso juntamente com seis Assembleias Legislativas estaduais e dezenas de Câmaras de Vereadores em todo o país. Ao

menos 69 parlamentares tiveram seus mandatos cassados, além de diversas outras medidas de exceção.

Dessa forma, o Brasil de 1964-85 viveu em um regime de exceção de fato, quando o governo se esforçava para preencher a exigência de “legalidade” de um regime (com a decretação de Atos Institucionais). Ressalte-se que o resultado disso, foi a paralisação quase completa de boa parte dos movimentos sociais, e o afastamento quase absoluto da participação popular no governo. Restando apenas a oposição política “clandestina”, duramente combatida (GOMES e MATOS, 2017, p. 1775-1776).

Em 1969 foi instituída a emenda constitucional nº 1, que instituiu que uma suposta nova ordem constitucional de 1967 – hipótese descartada por boa parte da doutrina. A Constituição de 1967 passaria por algumas transformações. Foi concentrado mais poder no Executivo, foram estabelecidas eleições indiretas para Governador de estado, houve uma ampliação do mandato presidencial para 5 anos e a extinção da imunidade parlamentar. Na sua vigência ocorreu o ápice da repressão do regime militar no Brasil, por meio de dispositivos repressivos. (RIBEIRO, 2014, p.1)

1.6 A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 foi convocada pela Emenda nº 26 da Constituição de 1967. Que estabelecia a passagem lenta e gradual da ditadura para a democracia. Mesmo assim, apesar da promulgação da Constituição de 1988 e as vastas garantias, liberdades e direitos nela trazidos, ainda existem resquícios de autoritarismo no ordenamento jurídico e na prática governamental brasileira (ZAVERRUCHA, 2010, pp. 41-76).

No ano de 1985, o primeiro presidente civil após o regime militar assumiu a presidência da República: José Sarney. Nesse ano foram formados partidos políticos. Posteriormente, em 1986, ocorreram eleições para o Congresso Nacional, que viria a ser a Assembleia Nacional Constituinte. Sobre isso, ressalta:

“[...] os militares mantiveram muito poder e influência nesta nova gestão. Assim, a definição dos *instrumentos de exceção* contou com essa nova correlação de forças partidárias e com a interferência direta do poder castrense” (CASELA, 2011, p.104).

Foram instituídos dois instrumentos jurídicos de exceção – Estado de Sítio e Estado de Defesa – que dependem da aprovação e autorização do Congresso Nacional, sendo que sua decretação compete ao Presidente da República. Existe ainda o controle das medidas tomadas durante algum desses dois estados de exceção, por parte do Poder Judiciário. Nenhum dos dois foi utilizado até hoje.

Há ainda grande influência militar no texto da Constituição de 1988, em seu artigo 142, que conferiu as Forças Armadas a garantia da Lei e da Ordem. Sobre isso, escreve:

...] são os militares quem têm o poder constitucional de *garantir* o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário, a lei e a ordem quando deveria ser o reverso”. Desse modo, “[...] seos militares são *garantes*, terminam sendo, também, organizadores da vida política”. (ZAVERRUCHA, 2010, p. 47)

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada como um grande acordo/pacto nacional em torno do progresso social, econômico e cultural do país. Pela defesa da liberalidade e do regime democrático, em contraposição ao passado repleto de outorgas e falta de participação de amplos setores da sociedade civil na redação de praticamente todas as constituições anteriores. Nesse sentido, explana:

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da seqüência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2002, p. 219)

É importante diferenciar a terminologia de constituições “promulgadas” e “outorgadas”. Vale ressaltar o fato de que, qualquer constituição que seja outorgada não passa pelo debate popular, ou seja, pelas vozes dos diferentes grupos sociais existentes no país. Porém, como se viu, a promulgação de uma constituição não significa necessariamente o inverso de uma outorga.

Dessa forma, esse quadro histórico apresentado demonstra como as diversas rupturas institucionais ocorridas, assim como as outorgas e promulgações meramente formais e os períodos de estado de sítio, contribuíram ainda mais para heterogeneidade do país. Já que muitas demandas da sociedade foram se acumulando conforme foram sendo represadas pelo autoritarismo, o que obviamente gerou um agravamento de diversas delas.

2 SISTEMAS ELEITORAIS

2.1 O Que são Sistemas Eleitorais?

Conforme já evidenciado, é possível dizer que o sistema eleitoral é o universo de regras que baliza como em uma determinada eleição o eleitor poderá fazer suas escolhas, e como tais votos serão contabilizados para serem transformados em mandatos (NICOLAU, 2004, p. 20). Obviamente, tratar de sistema eleitoral não esgota as normas eleitorais concernentes à uma democracia.

Existe uma série de sistemas eleitorais adotados pelo mundo, que contam os votos de formas diferentes, mas basicamente se dividem em duas vertentes, que serão analisadas mais a fundo nas próximas páginas: o sistema majoritário e o sistema proporcional. Basicamente, o sistema majoritário tem como principal objetivo garantir que seja eleito determinado candidato que obtenha mais votos. No que se refere ao sistema proporcional, destaca-se que os cargos disputados são distribuídos em determinadas proporções.

2.2 Sistemas Eleitorais Majoritários

O sistema eleitoral majoritário tem, basicamente, como principal objetivo garantir que seja eleito o candidato que obtenha mais votos. Havendo as seguintes variantes: maioria simples, absoluta e voto alternativo. Sendo as duas primeiras adotadas pelo Brasil; a maioria simples e dois turnos.

A maioria simples é a variante mais direta das duas, já que ganha o candidato que obtiver mais votos. Um exemplo de eleição por maioria simples é a para o Senado Federal brasileiro. Já a variante de dois turnos, estabelece que para que um candidato possa ser considerado vencedor, ele deverá obter mais de 50% dos votos (maioria absoluta), sendo essa a variante usada pelo Brasil nas eleições para o Poder Executivo (Prefeito, Governador e Presidente da República). No caso das eleições municipais, somente haverá dois turnos desde que haja mais de 200 mil

eleitores no respectivo município e/ou unidade federativa² (NICOLAU, 2004, p. 21). Em países como Reino Unido, EUA, Canadá, Índia, Nepal é utilizada a maioria simples para a eleição de deputados. O Reino Unido a utiliza desde a criação da Casa dos Comuns em 1264 (NICOLAU, 2004, p. 18).

Um dos principais argumentos, utilizados na defesa da maioria simples, é a de que ela possibilita ao eleitor um maior controle sobre o desempenho das atividades de seu representante. Outro argumento muito usado, é o da “vinculação à base territorial”, já que o representante eleito por meio dessa variante tende a prezar por representar mais os interesses de uma população específica, de uma determinada área geográfica. Outro forte ponto a favor, é a capacidade de criar governos em que um partido controla a casa com um número absoluto de cadeiras, típico de países parlamentaristas que adotam essa variante, como o Reino Unido, dando maior estabilidade política e governabilidade (NICOLAU, 2004, p. 18-22).

A França, curiosamente, utiliza o sistema de dois turnos para eleger seus deputados. Lá, o país é dividido em 555 distritos eleitorais uninominais, o que quer dizer que cada partido pode indicar um candidato por distrito e o eleitor pode votar em um só candidato, sendo eleito somente um representante por distrito³. Para que o candidato vença, é necessário mais do que 50% dos votos, senão haverá segundo turno uma semana após o primeiro pleito. São argumentos utilizados a favor desse sistema, a proximidade que o representante eleito passa a ter com a sua base territorial, e a facilidade que o eleitor possui de acompanhar o desempenho do trabalho parlamentar realizado. Além de afastar partidos politicamente extremistas, já que o primeiro e segundo turnos funcionam como “filtros”, já que extremistas geralmente encontram dificuldades em estabelecer alianças políticas (NICOLAU, 2004, p. 24-26).

²Arts. 28, 29, inciso II, e 77, da Constituição Federal de 1988.

³ Segundo Lijphart (2003, p. 175-178) “A magnitude de um distrito eleitoral denota o número de candidatos que podem ser eleitos nele (...) aumentar 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. O segundo motivo de ser tão importante a magnitude distrital é que diferentemente do que acontece nos sistemas de maioria simples e de maioria absoluta ela varia muito nos sistemas de representação proporcional e, por isso, tem um forte impacto sobre o grau de proporcionalidade atingido pelos diversos sistemas de RP.”

Já a Austrália, faz uso de outra variante bem particular do sistema majoritário: o voto alternativo. Ele estabelece que todos os eleitos obtenham a maioria absoluta dos votos, assim, dispensando-se a necessidade de realizar-se um segundo turno ou nova eleição. Isso ocorre por um sistema de transferência dos votos de candidatos menos votados aos mais votados (NICOLAU, 2004, p. 26).

Além disso, no Brasil, o sistema majoritário é utilizado para a eleição de membros do Senado Federal e de membros do Poder Executivo, como o Presidente da República, Governadores e Prefeitos e encontra-se balizado nos Artigos 46, caput, e Art. 77, § 2º, ambos da Constituição Federal de 1988:

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

(...)

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

Interessantemente, a fórmula majoritária de dois turnos para a eleição de presidentes é utilizada por diversos países além do Brasil, como a Áustria, Bolívia, França, Portugal e Uruguai. Curiosamente, países que adotam o segundo turno tendem a ter um maior número de candidatos, já que partidos pequenos possuem maiores incentivos para apresentar candidatos, pois poderão fazer alianças com partidos maiores no segundo turno. Em países como a Coreia do Sul, México e Filipinas, que adotam a fórmula majoritária de maioria simples para eleições do Executivo, o inverso ocorre, com muitos partidos fazendo alianças antes das eleições, o que tende a tirar partidos menores da disputa e, conseqüentemente, diminuindo o número de candidatos (NICOLAU, 2004, p. 34-35).

2.3 Sistemas Eleitorais Proporcionais e Sistemas de Lista

Já no que se refere ao sistema de representação proporcional, destaca-se que os cargos disputados são, basicamente, distribuídos em proporção à quantidade de votos recebida pelos concorrentes do pleito. Sendo o seu principal instrumento, os quocientes eleitorais. A proporcionalidade é uma das características que contribuem para a definição de uma democracia consociativa, conforme explana:

Consociational democracy can be defined in terms of four characteristics... (2) proportionality as the principal standard of political representation, civil service appointments, and allocation of public funds.. (LIJPHART, 1977, p. 25)

As coligações, dentro da área da ciência política, possuem dois enfoques. O primeiro refere-se à composição de alianças entre partidos políticos, para formar uma chapa para disputar uma determinada eleição, destacando-se que ocorre no período pré-eleitoral. Já o segundo enfoque trata do período pós-eleitoral, possuindo traços de coalizão, quando as alianças entre partidos políticos são compostas para a sustentação de um determinado governo dentro de um respectivo Poder Legislativo. Assim:

Coligação é o consórcio de partidos políticos, formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral. Esse ente possui denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo com ela que se apresentará e agirá no meio político-eleitoral (GOMES, 2016, p. 112).

As coligações, em momentos pré-eleitorais, eram permitidas no Brasil até o advento Reforma Eleitoral de 2017, que trouxe o fim das coligações proporcionais para as eleições de vereadores e deputados (BLUME, 2016, p. 1). Note-se que os primeiros efeitos da emenda constitucional 95/2017 foram sentidos nas eleições municipais de 2020, e provavelmente, mais deles aparecerão nas eleições de 2022, no cenário federal.

Precedendo as eleições de 2020, no ano de 2019, houve um movimento de fusão do PC do B ao PPL, para sobreviver as mudanças. Também, o valor do fundo eleitoral foi distribuído de forma diferente, privilegiando os partidos que tinham maior representatividade, além da impossibilidade de coligar, o que afetou os partidos menores.

As variantes existentes do sistema eleitoral proporcional são: o voto único transferível e a representação proporcional de lista (aberta ou fechada). O voto único transferível é um sistema utilizado, principalmente, nas eleições para a Câmara baixa da Irlanda. Ele funciona com a divisão da Irlanda em 41 distritos, e cada um pode eleger três, quatro ou cinco representantes. Os partidos políticos podem apresentar até quantos candidatos o distrito puder eleger. Os eleitores, então, podem ordenar os candidatos de sua preferência na cédula, independentemente do partido político, escrevendo “1” no de sua primeira preferência, “2” no próximo, e assim sucessivamente. De modo que é calculada uma quota de votos/cadeiras+1 em cada distrito, os candidatos de primeira preferência que ultrapassem a quota são eleitos. Os votos em excesso dos candidatos eleitos são transferidos proporcionalmente às outras preferências do eleitor em questão (NICOLAU, 2004, p. 38-41).

No sistema proporcional de lista aberta, que é o utilizado por países como o Brasil, Chile e Finlândia, cada partido político apresenta uma lista de candidatos, e o eleitor vota em certos nomes. Os votos conquistados pelos candidatos da lista são somados e usados para estabelecer o número de cadeiras conquistadas, que tendem a ser ocupadas pelos mais votados. É feito um cálculo proporcional para se chegar ao resultado de quem será eleito, denominado “quociente eleitoral”. O Brasil utiliza o sistema proporcional de lista aberta desde as eleições de 1945 (NICOLAU, 2004, p. 56-57).

Já no sistema de lista fechada, que não é o utilizado pelo Brasil, mas sim por países como África do Sul, Argentina, Espanha e Paraguai, os partidos políticos decidem antes das eleições a ordem dos nomes que aparecerão na lista. Então, o eleitor vota em um dos partidos políticos, e não pode demonstrar preferência por algum candidato da lista, como ocorre na lista aberta (NICOLAU, 2004, p. 56-57).

Assim, de forma simplificada, no sistema de lista aberta os partidos políticos apresentam uma lista com os nomes de seus candidatos e o eleitor, então, escolhe. Os votos são somados, e por meio de cálculos, as cadeiras são distribuídas. Já no sistema de lista fechada, o eleitor não pode demonstrar preferência por nenhum candidato da lista, cabendo votar na lista previamente ordenada pelo partido.

No sistema proporcional de lista, seja ele fechado ou aberto, necessita-se de uma fórmula para distribuir as cadeiras entre os partidos disputantes. As fórmulas se dividem em dois grupos: maiores médias (que fazem uso de um divisor) e maiores sobras (que usam quotas). Destacam-se as de maiores médias, que dividem os votos que os partidos recebem por números em série, os partidos que obtêm maiores números vão ganhando de forma sucessiva as cadeiras disputadas (NICOLAU, 2004, p. 44).

Das fórmulas de maiores médias salienta-se a D'Hondt, Saint-Laguë e Saint-Laguë modificada: elas diferem, basicamente, na sequência dos divisores utilizados. A fórmula D'Hondt divide os votos dos partidos pela série (1, 2, 3, 4, 5, etc.), e é utilizada por 18 países que usam a representação de lista, sendo alguns deles: Argentina, Brasil, Suíça, Israel e Holanda.

Já a fórmula Saint-Laguë utiliza números ímpares para dividir os votos dos partidos (1, 3, 5, 7 e etc.) e é utilizada apenas na Nova Zelândia. A fórmula Saint-Laguë modificada diferencia-se da anterior somente no primeiro divisor, sendo (1.4, 3, 5, 7 e etc.), sendo utilizada na Noruega e Suécia. As três fórmulas de maiores médias, obviamente, mudam a representação dos partidos em determinada casa (NICOLAU, 2004, p. 44).

A fórmula D'Hondt favorece o partido mais votado no distrito, sendo a menos proporcional se for realizada uma comparação entre os votos recebidos e as cadeiras dos partidos. A fórmula Saint-Laguë produz os resultados mais balanceados em uma relação votos recebidos e as cadeiras dos partidos. A fórmula Saint-Laguë modificada acaba por dificultar a entrada de partidos políticos pequenos, graças à mudança no divisor inicial (1.4), o que a torna menos balanceada do que a anterior (NICOLAU, 2004, p. 44-45).

Já as fórmulas de maiores sobras funcionam em duas fases. A primeira fase é quando se calcula uma quota, que será o denominador da votação de cada um dos partidos: o número de quotas atingidas e cadeiras conquistadas será proporcional um ao outro. Mesmo assim, após essa divisão, ainda sobrarão algumas cadeiras, aqui ocorre a segunda fase, que consiste na distribuição destes assentos aos partidos que obtiveram o número de votos que mais os aproximam do valor da quota. O que difere as fórmulas de maiores quotas é o cálculo da quota. A primeira quota é a Droop (total de votos dividido pelo número de cadeiras +1) e a segunda é a quota Hare (total de votos divididos pelo número de cadeiras). A quota Droop é utilizada na Grécia e África do Sul. A quota Hare é utilizada na Costa Rica e Dinamarca (NICOLAU, 2004, p. 45).

No Brasil, o sistema proporcional de lista aberta é utilizado somente na eleição de membros do Poder Legislativo, como Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores, utilizando a fórmula D'Hondt de maiores médias desde 1950.⁴ Tal sistema encontra-se balizado nos Arts. 27, § 1º, Art. 32, § 3º, e Art. 45, todos da Constituição Federal de 1988:

Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

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.

⁴Até hoje somente uma coisa foi alterada nesse esquema, em 1998, os votos em branco pararam de ser contabilizados no quociente eleitoral.

Curiosamente, o Brasil utiliza o sistema de lista aberta desde 1945 (NICOLAU, 2006, p. 690). Isto significa que existem sérios motivos que justificam que tal sistema tenha vigorado por tantos anos e, atravessado tantos regimes, rupturas institucionais e constituições brasileiras.

Para citar um exemplo prático, mas genérico, de como se dão os cálculos da eleição de deputados federais no Brasil, a exemplificação será dividida em 3 passos:

PASSO #1:

Reza o Art. 106 da Lei 4.737 de 1965:

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Logo após a eleição, a Justiça Eleitoral soma todos os votos válidos da eleição em questão, que não sejam nulos ou brancos. Depois os divide pelo número de vagas disponíveis. Com essa divisão de votos pelo número de cadeiras, obtém-se o quociente eleitoral, representado pela fórmula:

$$\underline{\text{Votos válidos} \div \text{Cadeiras disponíveis} = \text{QUOCIENTE ELEITORAL}}$$

Dessa forma, quando um partido consegue obter votos suficientes para atingir o quociente eleitoral, passa a ter direito a uma cadeira. Por exemplo: se existirem 100.000 de votos válidos e 10 cadeiras disponíveis, o quociente eleitoral será o de 10000 votos. Assim, será necessário que um partido obtenha 10000 votos para ocupar uma cadeira.

PASSO #2:

Estabelece o Art. da Lei 4.737 de 1965:

“Art. 107 - Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.”

Portanto, na segunda fase, a Justiça Eleitoral divide o total de votos de cada partido, que é a soma dos votos nos candidatos da legenda em questão pelo quociente eleitoral. Assim, obtém-se o quociente partidário, que é basicamente o número de assentos que cada partido terá direito a ocupar. O cálculo pode ser representado pela seguinte fórmula:

$$\underline{\text{Votos válidos do partido} \div \text{Quociente eleitoral} = \text{QUOCIENTE PARTIDÁRIO}}$$

Assim, seguindo a proporção apresentada na fase 1, se o Partido “A” obteve 30.000 votos, garantiu 30 cadeiras na respectiva casa:

$$\underline{30.000 \text{ votos} \div 1000 (\text{Quociente eleitoral}) = 30 \text{ cadeiras}}$$

PASSO #3:

Em casos pontuais, podem sobrar cadeiras nas eleições legislativas, porque alguns partidos não conseguem obter votações suficientes para o preenchimento de todos os assentos. Se assim acontecer, o art. 109, da Lei 4.737/1965 estabelece:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito.”

O inciso I do artigo supracitado, pode ser representado pela seguinte fórmula:

$$\underline{\text{Total de votos válidos do partido ou coligação} \div (\text{Vagas obtidas} + 1)}$$

Por conseguinte, o partido que obtiver o maior resultado, ficará com a vaga que sobrou. Se mais de uma cadeira estiver sobrando, a conta será refeita, até que terminem as sobras. Importante lembrar que as vagas aqui conquistadas contarão para o cálculo das vagas restantes seguintes.

Voltando para o exemplo, consideremos que nessa hipotética eleição, o Partido “A” obteve 30.000 votos, o Partido “B” conseguiu 27.500 votos, o Partido “C” tenha alcançado 17.250 votos, e o Partido “D” ganhou 15.250 votos. Se somarmos o quociente partidário desses partidos (A+B+C+D), terão sido preenchidas 89 das 100 cadeiras disponíveis:

-“A”: 30 cadeiras

-“B”: 27 cadeiras

-“C”: 17 cadeiras

-“D”: 15 cadeiras

Para que as 11 cadeiras restantes não ocupadas possam ser preenchidas, usa-se a fórmula:

$$\underline{\text{Total de votos válidos do partido ou coligação} \div (\text{Vagas obtidas} + 1)}$$

$$\text{“A”}: 30.000/30+1 = 30.000/31 = 967,7$$

$$\text{“B”}: 27.500/27+1 = 27.500/28 = \mathbf{982,14}$$

$$\text{“C”}: 17.250/17+1 = 17.250/18 = 958,3$$

$$\text{“D”}: 15.250/15+1 = 15.250/16 = 953,1$$

Como o maior resultado ressaltado acima em negrito, foi obtido pelo Partido “B”, ele é que ficará com a vaga que restou, já que foi o que ficou mais próximo de conseguir outra vaga, com 500 votos faltantes. Sucessivamente, este cálculo se repetirá até que não sobrem mais vagas, sendo levado em conta as vagas conquistadas dessa forma, para a continuidade do cálculo, para preservar a proporcionalidade.

3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, MULTIPARTIDARISMO E GOVERNABILIDADE NO BRASIL

3.1 O Sistema Multipartidário Brasileiro

Ao falar do Sistema Multipartidário Brasileiro, inicialmente, torna-se importante elucidar a “Lei de Duverger” (DUVERGER, 1970, p. 258), que diz basicamente que o sistema eleitoral majoritário tende a condução de um sistema bipartidário, e o de representação proporcional tende a levar a um sistema multipartidário. Conforme exposto no capítulo anterior, o Brasil adota para as eleições dos seus Poderes Legislativos o sistema proporcional de lista aberta. A partir daí, é possível começar a compreender introdutoriamente, dentre este e diversos outros fatores a serem citados, os porquês da existência de 33 partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).⁵

Baseado no alto número de partidos políticos existentes no Brasil, por um lado, poderia se pensar que tal sistema de representação possui grande capacidade de garantir e efetivar a representatividade política. Porém, muitos argumentam que o inverso ocorre, já que esse alto número tornaria o sistema político pouco inteligível, e acabaria por confundir a opinião pública: contribuindo para a fragilidade das legendas.

Tendo em vista a personalização do voto no Brasil, onde os eleitores direcionam suas preferências eleitorais aos candidatos, argumenta-se que isso enfraquece as legendas, uma vez que gera competição interna de candidatos por votos e visibilidade no seio do mesmo partido.

Assim, distorções inerentes ao sistema de lista aberta são geradas, o que significa que um candidato bem votado pode não vir a ocupar uma cadeira, e outros menos votados podem acabar sendo eleitos. Teoricamente, isso faria com que a representação política fosse menos conectada com os anseios da população, que pode ter votado em peso em um candidato que não se elegeu ou, alternativamente, que luta prioritariamente pelos interesses de sua base eleitoral ao invés da lógica nacional.

⁵Partidos Políticos registrados no TSE. www.tse.jus.br, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 04/10/2020.

Tal comportamento pode se explicar pelo fato de que geralmente o parlamentar ambiciona sua reeleição e uma das formas de se conseguir isso seria lutar pelas demandas de sua base eleitoral. O que tende a desconectar parcialmente o parlamentar das demandas nacionais. Sobre tal hipótese, explanam:

Finalmente, a força do federalismo não seria, no Brasil, moderada por características do sistema partidário. Historicamente, os partidos consolidaram-se em torno dos centros de poder regional e de coalizões de elites locais (CARVALHO, 1993); com o passar do tempo, a diferenciação dos redutos eleitorais dos partidos reproduziu-se ou se acentuou. Devido a características destes últimos, a lealdade dos parlamentares vincula-se mais aos seus estados que aos partidos ou a uma lógica nacional (MAINWARING, 1997; ABRUCIO, 1997); portanto, os governadores influenciam fortemente as bancadas legislativas (KINZO, 1999: *apud* PALERMO, 2000, p.3).

A posição exposta por Palermo (2000) acima, parece condizente com os fatos observados, já que existe uma grande diferença entre o “ser” e o “dever-ser”. É nesta perspectiva, que admite-se a existência do debate em torno da questão de que o parlamentar deveria pensar mais no bem geral do país, e não em um viés mais regional ou distributivista (do tipo *pork barrel*) visando muitas vezes somente a sua reeleição. (PEREIRA; RENNÓ, 2001, p. 667).

Por outro lado, discorda-se que tais parlamentares estejam mais vinculados aos seus estados que aos partidos, alguns acreditam que haja uma paridade entre esses dois fatores, já que o mandato pertence ao partido, excetuadas algumas situações presentes na Lei 9.096/1995. Caso um parlamentar vote contra a orientação de seu partido/bancada, pode sofrer sanções por isso, mesmo que informais, seja dos líderes partidários ou do Poder Executivo. Mesmo assim, isso não impede que tal parlamentar busque mais benefícios ao seu reduto eleitoral. Acerca disso, afirmam:

Daí os partidos políticos serem tão importantes e fundamentais na arena legislativa brasileira. Principalmente a atuação dos líderes partidários, que concentram poderosas prerrogativas institucionais, tais como nomear e destituir membros e dirigentes das comissões e relatores de projetos; incluir e retirar projetos da pauta do Congresso; determinar se a sua tramitação terá caráter de urgência; orientar o voto de sua bancada no plenário; e, fundamentalmente, negociar junto ao Executivo as demandas dos parlamentares e membros de sua bancada... Em outras palavras, é

esperado que os parlamentares que consistentemente votam de forma favorável às preferências do Executivo tenham maiores probabilidades de ver executadas as suas emendas. Por outro lado, os parlamentares que consistentemente se comportam de forma contrária aos interesses do Executivo têm uma probabilidade menor de ver as suas emendas executadas (PEREIRA e MULLER, 2003, pag. 739-743).

Portanto, estabelece-se um diálogo teórico com o argumento de outrora, que diz que os parlamentares se desconectam da lógica nacional em detrimento da regional para fins eleitoreiros. A questão central é a ambivalência da atuação parlamentar, quando se alinham as demandas e projetos do Poder Executivo têm uma probabilidade maior de ter suas emendas parlamentares executadas, que por sua vez são emendas que em grande medida estão diretamente vinculadas aos seus redutos eleitorais. De sorte que o alinhamento ao Poder Executivo (interesses nacionais) permite a reprodução de um comportamento que não anula a lógica de uma atuação mais “paroquial” dos parlamentares (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 239-272).

Dessa forma, como o presidente possui os meios para induzir os parlamentares a cooperar, tentativas de agir isoladamente acabam sendo desencorajadas, já que sanções podem ser impostas no âmbito de liberação de verbas e ocupação de cargos públicos, como em ministérios, por exemplo. Assim, a melhor forma de obter recursos, torna-se votar disciplinadamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 22-23).

Inclusive, tais emendas são importantes para o fortalecimento da relação do parlamentar com a sua base eleitoral, já que podem ser utilizadas para atender os anseios da sua região em uma determinada área, o que pode vir a ser positivo eleitoralmente falando. Dessa forma, robustecendo o argumento anterior: parece que o “cimento” que liga o parlamentar as demandas regionais com as nacionais, seriam as emendas parlamentares. Tendo em conta a força institucional que o chefe do Executivo possui em relação ao Congresso Nacional, o voto partidário torna-se o instrumento de sobrevivência política, visando à liberação de emendas parlamentares.

O Presidente da República possui um grande poder legislativo, já que possui iniciativa legislativa exclusiva em matéria tributária, orçamentária e modificação da

estrutura da administração pública; bem como a prerrogativa de editar medidas provisórias, além de poder requerer urgência na apreciação de projetos. É importante ressaltar que, o instrumento da medida provisória confere ao Presidente da República, a possibilidade de trancar a pauta do Congresso se não for votada em até 90 dias. Isto significa que expirado esse prazo, nada pode ser votado até que a medida provisória em questão seja apreciada (COUTO, 2000, p. 105).

Por conseguinte, por mais que o sistema eleitoral enfraqueça os partidos políticos na arena eleitoral, eles acabam sendo fortes dentro da arena legislativa. O que gera um sistema deveras contraditório, já que existem incentivos para o comportamento individual e partidário ao mesmo tempo. Os incentivos ao comportamento individual ocorrem nos momentos de eleição, quando os candidatos se apresentam nominalmente e dentro da arena legislativa. Quando os parlamentares agem teoricamente pensando no partido, visam extrair benefícios individuais dos líderes partidários e do chefe do Executivo, que serão utilizados para obter vantagens na arena eleitoral. O que é surpreendente o fato de esses parlamentares votarem de acordo com a orientação dos seus partidos, levando em conta as regras eleitorais existentes e a grande fragmentação do multipartidarismo brasileiro (PEREIRA e MUELLER, 2003, p. 742).

Curiosamente, há um alto índice de aprovação de projetos que interessam ao Executivo no Congresso Nacional, tendo inclusive um índice equivalente ao de países parlamentaristas. O Executivo, por exemplo, aprovou em média 78% dos projetos de lei que enviou; já nos países parlamentaristas a taxa de aprovação foi em torno de 81,3% (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 102). Assim, nas palavras dos próprios autores (idem, p.123):

A agenda legislativa dos quatro presidentes que governaram sob a vigência da nova Constituição contou com amplo apoio do Congresso e obteve índices de sucesso equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas. Assim como nos países parlamentaristas, observa-se também a formação de governos de coalizão que, à exceção de Collor, contaram com a participação de partidos que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.123)

Neste sentido, fica abalado o entendimento de que as instituições pátrias apresentariam baixo índice de funcionamento por causa do multipartidarismo,

sistema eleitoral vigente e sistema presidencialista. Fica prejudicada também a tese de que os partidos políticos são fracos, indisciplinados, e de que os parlamentares tendem a perseguir somente estratégias individuais (pois, para conseguir fazê-lo, antes eles devem seguir estratégias coletivas). Ou seja, os parlamentares perseguem vontades individuais, mas prescindem das coletivas para se sustentar politicamente.

3.2 O Presidencialismo de Coalizão

Inicialmente, para que a compreensão do porquê de o presidencialismo de coalizão existir e ainda subsistir no Brasil, torna-se importante expor um pouco do processo sociopolítico e histórico pátrios.

O Brasil, em um plano macro-sociológico, caracteriza-se por um alto fracionamento e disparidade das estruturas de classes, o que resulta no alto número de demandas setoriais competitivas, o que gera conflitos. Assim, comenta:

Já no plano macroeconômico, esta heterogeneidade revela graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda, entre pessoas, empresas, setores e regiões (ABRANCHES, 1988, p.1).

Por conseguinte, no plano macropolítico, existem grandes diferenças comportamentais, indo desde o clientelismo até padrões ideologicamente mais expressivos, de acordo com o que se espera de um país com uma democracia moderna e pujante. Ou seja, há um grande número de valores/comportamentos diferentes dentro do plano macropolítico do Brasil.

Desta forma, diferentes grupos sociais esperam e dão valor de forma diversa às instituições, podendo variar seus julgamentos no tocante a sua representatividade, instrumentos, legitimidade e eficácia. Claramente, com o exposto, nota-se uma dificuldade em obter-se uma adesão generalizada de um determinado perfil institucional, o que ressalta o caráter heterogêneo do Brasil, seja no campo macropolítico, bem como no macroeconômico e macrosociológico (ABRANCHES, 1988, p. 6).

Assim, observa-se que o Brasil tem um processo de desenvolvimento histórico-sociológico rico e sinuoso, o que inevitavelmente nos leva ao tema “federalismo” – que é basicamente a questão de como operar para manter tamanho território continental unido e governável.

A palavra “federalismo” vem do latim *foedus*, que significa “pacto ou aliança”, pacto esse existente entre estados federados, entes que abrem mão de parte de sua autonomia para conceber à União. O federalismo é uma forma de organização de um Estado, em que se concebe a existência de entes federados denominados também de estados (com letra minúscula). Esses entes possuem certa autonomia financeira, administrativa, política e tributária (ARRETCHE, 2011, p. 588). Ressalte-se que como o pacto federativo é uma espécie de “acordo”, implica-se certa reciprocidade e cooperação entre seus pactuários. Ao falar sobre federalismo, vale considerar a seguinte explanação abaixo, que divide o federalismo em dois tipos, o “centrípeto” e o “centrífugo”. Nesse sentido comenta-se:

A primeira observa uma força constitucional voltada para o poder central, ou seja, favorecendo o fortalecimento do estado maior (União). Refere-se, portanto, a uma ideia de uma centralização do poder. Por outro lado, o federalismo centrífugo permite que a norma constitucional favoreça os estados membros por garantir-lhes uma maior autonomia (SILVA, 2007, p. 413).

A forma de federalismo que predominou no Brasil foi o “centrípeto”, ou seja, houve um enfraquecimento dos estados em detrimento do fortalecimento do poder central. Houve muita influência do passado histórico, para que a República adotasse o federalismo centrípeto com a Constituição de 1891. Assim, foi necessário que o segundo império, sob o comando de Dom Pedro II, lançasse as suas bases ao reprimir duramente diversas revoltas ocorridas em várias províncias, visando o prevailecimento do poder central, sobre isso pontua:

[...] em virtude da história de lutas ter sido duramente contida entre as províncias e o centro. Sendo assim, pode-se dizer que, ao longo da nossa história, foi consolidada uma cultura federalista, que explodiu no crepúsculo do Império, quando já havia solo fértil para tal empreitada. Porém, sob a ótica jurídico-constitucional, e não da ciência política, daí sim, pode se afirmar que o federalismo surgiu somente com a República. O império pode,

então, ser considerado “um estado de transição, de amadurecimento (RODRIGUES, 2010, p. 74).

Conforme já explicitado, e reafirmando aqui de forma ainda mais simplificada, pode-se dizer que a República brasileira foi feita por meio de um golpe militar, tendo muito pouca ou nenhuma participação popular. Tendo sido uma manobra realizada, principalmente, pelas elites econômicas (principalmente a rural e militar) descontentes com o tratamento dado pelo império: com a abolição da escravidão e a guerra do Paraguai.

A própria frase de Marechal Deodoro ilustra isso “digam ao povo que a República está feita”, ou seja, há um forte componente artificial na Proclamação da República, evidenciando a falta de participação popular no processo.

Dessa forma, nota-se que a República surge no Brasil como resultado de diversos acontecimentos históricos, culminados com o advento da Proclamação da República no ano de 1889, e posteriormente, com a Constituição de 1891. Sobre isso, pontua:

A adoção desse sistema sofreu grande influência por parte da opinião das elites, pois para este seletivo grupo seria muito mais fácil a dominação do sistema administrativo se o poder fosse descentralizado (SOUZA, 2005, p. 107).

Esse ponto da grande influência de parte da elite, na Proclamação da República, remete ao início desse capítulo. Consistindo em um dos fatores predominantes para a grande heterogeneidade sociológica, política e econômica existentes no Brasil de então – e estabelecendo uma espécie de direção para como seria o Brasil do futuro.

Em virtude de seu processo de desenvolvimento histórico-jurídico, o país tendeu a se heterogeneizar cada vez mais desde o início do regime republicano. Esse é um dos motivos basilares que culminariam com um alto custo de governança no futuro, mais especificamente, nos dias de hoje. O que acabou por incentivar uma distribuição de renda muito desigual; grandes disparidades regionais; maior competitividade entre grupos sociais, que podem ou não vir a ser beneficiados com

a ordem institucional vigente, desde o início da República até os dias atuais: o que viria a tentar ser corrigido por ordens institucionais posteriores. Poderia se pensar erroneamente que a República criou todos os males supracitados, pela forma como foi argumentado, porém: aqui analisamos o período republicano, o que não impede que no futuro seja realizado um estudo que englobe mais amplamente o passado imperial e seus impactos na ordem republicana.

Tal heterogeneidade resulta em diferentes visões sobre as instituições, suas representatividades e legalidades – o que pode corroer uma democracia de dentro para fora, pela perda da legitimidade. Um excelente exemplo disso é perguntarmos a pessoas em situação de vulnerabilidade social se preferem passar fome, estar desempregadas e serem moradoras de rua em uma democracia que não os dignifica; ou terem comida, trabalho e uma habitação digna em uma ditadura: o instinto de sobrevivência provavelmente faria a maioria dessas pessoas escolher a segunda opção.

Por conseguinte, esse quadro exposto demonstra a dificuldade de existir uma adesão generalizada a um perfil institucional, uma forma de organização, funcionamento e a legitimação de uma ordem política. Este quadro traduz-se na dificuldade de estabelecer os objetivos, atribuições e papel do Estado. O que resulta em uma grande disputa sobre as pautas e prioridades dos gastos públicos e, conseqüentemente, pode contribuir no desequilíbrio entre renda e despesa estatal. Desaguando em satisfações e insatisfações dos que se beneficiam ou não das ações do Estado.

E como é atribuição do Presidente da República comandar o país, cabe a ele lidar com tamanha heterogeneidade existente, seja na estrutura econômica, política ou social. Tendo que tratar, por exemplo: com as disparidades regionais; conflitos de interesses de diversos grupos sociais inter e intra-regionais; fracionamento partidário-parlamentar; fragmentação governamental; e, forte tradição proporcional. A multiplicação dessas demandas acaba por exagerar a tendência histórica intervencionista do Estado (ABRANCHES, 1988, p. 31-32).

Considerando as particularidades brasileiras apresentadas até aqui, cabe ressaltar o esforço proposto pelo legislador constituinte originário da Constituição Federal de 1988, em tornar matéria constitucional os seguintes preceitos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Desta forma, complementa-se:

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social (ABRANCHES, 1988, p.7-8).

Um ponto fundamental é como o Brasil pode conseguir estabelecer um ordenamento institucional que consiga dar conta de lidar com todos os pormenores e pressões decorrentes dessa heterogenia brasileira. Observa-se que à época em que Abranches escreveu seu artigo, a ordem constitucional de 1988 ainda não vigia. O que remete ao seguinte questionamento: se o que foi institucionalizado conseguiu cumprir o que ele acreditava ser o mais adequado, para que a ordem institucional que estava surgindo conseguisse lidar adequadamente, com as diversas tensões presentes no país.

Importante ressaltar que conforme o discurso propagado por alguns, que a heterogenia é sinal de fraqueza e desorganização, não é bem assim. A capacidade de formar maiorias estáveis para governar não é somente determinada pela regra de representação, e pelo número de partidos políticos existentes: mas, conjuntamente com o perfil social das pautas, pela graduação de heterogenia, características culturais, regionais entre outros, que não são possíveis de serem anulados pela forma de representação adotada. Porém, de forma contrária, ao tentar controlar a

pluralidade com uma redução de número de partidos políticos no Congresso, o efeito resultante pode ser o contrário do pretendido, isto é, resultar em deslegitimação e instabilidade do regime (ABRANCHES, 1988, p. 13-14).

Dessa forma, é complexo estabelecer até que ponto esse alto número de partidos políticos é benéfico ao país, e torna a tarefa do presidente da República mais árdua em lidar com toda a heterogeneidade presente na sociedade: para assim, formar uma maioria no Congresso Nacional, e governar. Hoje, torna-se mais difícil ter estabilidade política do que instabilidade, dado pelo alto número de partidos. À época em que Abranches escreveu, existiam 9 partidos políticos, atualmente são 33.

No presidencialismo de coalizão, a instabilidade da coalizão formada pode afetar facilmente a presidência, com a formação de coalizões de veto, prejudicando a capacidade decisória do presidente. No caso de regimes parlamentaristas, logo que o governo e aliança enfraquecem, o primeiro ministro cai, o gabinete é dissolvido e ocorre a tentativa de formar uma nova coalizão de governo, caso haja o fracasso, eleições gerais são convocadas (ABRANCHES, 1988, p. 30).

Além do fato de que existem conflitos entre as legendas que conseguem assentos no Congresso Nacional, dificultando a governabilidade e a capacidade do Poder Executivo de implementar seus projetos políticos (OLIVEIRA e DUAILIBE, 2010, p. 6978).

As semelhanças entre o parlamentarismo e o presidencialismo de coalizão residem, basicamente, na alta dependência que o Executivo tem da estabilidade e governabilidade da sua coalizão/aliança, seja no Parlamento ou Congresso Nacional. Isto posto, ressalta-se que o processo de queda de um governo parlamentarista é muito menos traumático, do que o acontece no presidencialismo por meio do *impeachment*. Processo esse que é traumático, muito mais demorado, que gera enormes instabilidades ao país e danos à economia, simplesmente para sancionar o que já ocorre informalmente: o esfacelamento da capacidade de governar do presidente.

Caso o presidente ainda possua capital político e econômico para tentar salvar o seu governo, pode recorrer a atitudes bonapartistas ou cesaristas,

prejudicando a normalidade democrática e o equilíbrio das contas do país. Há de se lembrar que no Império existia a figura do Poder Moderador, quando o Primeiro-Ministro entrava em grave conflito com o Parlamento, o Imperador decidia a questão (ABRANCHES, 1988, p. 31).

No entanto, nos dias atuais forma-se um cenário muito complexo, repleto de variáveis, interesses e riscos para que se possa governar como chefe do executivo no Brasil. Torna-se um desafio lidar com o alto número de demandas represadas durante tantos anos sob a égide de estados de sítio, ditaduras e constituições outorgadas. O que resulta em uma pluralidade de grupos de pressão, tudo isso somado ao alto número de partidos políticos, que deságuam em negociações demoradas e muitas vezes dispendiosas dentro do Congresso Nacional.

Surge a necessidade de lotear cargos, distribuir ministérios e, principalmente, a distribuição de emendas parlamentares. Tais emendas constituem um dos principais fatores que conseguem combinar o presidencialismo de coalizão com: o multipartidarismo, sistema de representação proporcional de lista aberta e a enorme heterogeneidade presente na sociedade.

O país é governável, e não restam dúvidas quanto a isso, pois essa questão já é pacificada na doutrina. A questão é o custo envolvido para se governar e quão mais governável o país poderia ser, e quais são os melhores instrumentos para que isso possa ser feito, lidando com toda a heterogeneidade existente.

Parte da literatura especializada da ciência política defendia que o Brasil, com seu sistema político, é tido frequentemente como ingovernável ou quase ingovernável. Caracterizado pela dificuldade de tomar decisões, altos custos de negociação entre Executivo e Legislativo, e com a alta pulverização dos parlamentares dentro do Congresso Nacional. De acordo com essa vertente teórica, o processo decisório seria complexo, com negociações demoradas, resultando no aumento de instabilidades e ingovernabilidade. Somando-se a isso o sistema presidencialista no âmbito multipartidário. Assim, o principal motivo para essa ingovernabilidade seriam as nossas instituições, além do nosso sistema político institucional ter todas as características do modelo democrático consociativo. Sendo esse um resumo da “tese da baixa capacidade governativa” (COUTO, 2000, p. 46-56).

Por outro lado, a ingovernabilidade causada pelo alto grau de consociativismo no sistema político brasileiro constitui um obstáculo à tomada de decisões, mas não constituem dificuldades insanáveis. As nossas instituições democráticas não constituem um obstáculo no processo decisório, e não perturbam a governabilidade. Ao contrário, o sistema político pátrio possui padrões decisórios muito satisfatórios, considerando a sua produtividade.

Os partidos brasileiros são mais coesos do que parecem, e o Congresso não é um obstáculo às vontades do Executivo. O Presidente pode ditar a pauta do Congresso, e acelerá-la. Inclusive, o Congresso aprova na sua maioria os projetos do Executivo, mesmo com algumas modificações. Por exemplo, argumenta Couto (2000, p. 57) que, dentre 680 projetos de Lei que já estavam com a tramitação concluída, que foram enviados ao Congresso no período 1989/98, houve uma taxa de aprovação de 97,1%. Já os projetos que ainda tramitavam no Senado, após a aprovação da Câmara, a taxa será de 76,83%. Sendo esse um resumo da “tese da alta capacidade governativa” (COUTO, 2000, p. 56-62).

4 O SISTEMA ELEITORAL IMPACTA O SISTEMA PARTIDÁRIO E O SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL?

4.1 Distorções Produzidas pelo Sistema Proporcional

Conforme já abordado, o sistema proporcional de lista aberta é o adotado pelo Brasil. Porém, existem diversas questões referentes a distorções inerentes a ele, pois todo sistema eleitoral possui distorções. A questão é se está de acordo com as distorções ou não, ou até qual grau se pode tolerá-la.

Contudo, no sistema de lista aberta, o voto de legenda possui baixa adesão, e os partidos políticos tendem a concentrar sua lista eleitoral em poucos nomes com altas chances de serem eleitos (com bastante popularidade). Ao passo que, nesse momento, menciona-se o fenômeno dos “puxadores de votos”. Esses são indivíduos que são escolhidos pelos partidos políticos, com o intuito de puxarem um maior número de votos para a legenda, já que podem ultrapassar sozinhos o quociente eleitoral.

Esses candidatos quando eleitos, deixam votos “sobrando” a outros candidatos, o que resulta em mais cadeiras no Congresso Nacional. Por exemplo, esses indivíduos geralmente são bem conhecidos publicamente, e tendem a ser personalidades, atores, ex-participantes de programas televisivos de reality show, etc. Nesse sentido, argumenta Bolognesi (2013, p. 78) que, a reputação pessoal assegura visibilidade política, e o alto potencial de ser eleito é uma segurança ao partido da obtenção de uma cadeira no parlamento.

Contrariamente, se os votos são destinados a esses notórios indivíduos que geralmente não ocupam altos cargos intrapartidários, pois são escolhidos meramente pela sua popularidade, supõe-se que os partidos políticos exercem pouco controle sobre eles. Assim, os partidos políticos optam por aumentar suas chances nas eleições com eles, concentrando poucas posições na lista aberta com puxadores de votos, e muitas posições com candidatos com poucas chances de serem eleitos, o que atenua a competição intrapartidária (BOLOGNESI, 2013, pp. 79).

Por esse ângulo, uma distorção causada por esses puxadores de votos é o fato de conseguirem eleger com seus votos, outros candidatos que, pelo contrário, provavelmente jamais seriam eleitos. Essa é uma distorção notória do sistema de lista aberta, já que os puxadores de voto aumentam o quociente eleitoral da legenda, contribuindo para que o partido obtenha um maior número de cadeiras.

Um dos exemplos mais notórios dessa distorção é o caso do então candidato à Deputado Federal, no ano de 2002, Enéas Carneiro. Era filiado ao Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA). Nesse ano, ele conquistou para a sua legenda seis cadeiras, somente com seus votos. Até então, ele havia sido o Deputado Federal mais votado da história do Brasil, com 1.573.112 votos. E, com essa expressiva votação, elegeu os seguintes Deputados Federais (destaca-se também o número de votos próprios obtidos por cada um dos candidatos a seguir): Amauri Robledo Gasques, com 18.417 votos; Professor Irapuan Teixeira, com 673 votos; Elimar Damasceno, com 484 votos; Ildeu Araújo, com 382 votos e Vanderlei Assis, com 275 votos (SAINT-CLAIR, 2002, p .1).

Outro exemplo notório de distorção é o caso do Deputado Tiririca, que em 2010, foi eleito com 1.348.295 votos e com isso elegeu mais três Deputados consigo. Posteriormente, em 2014, ao se reeleger com uma votação de 1.016.796 votos, elegeu mais dois Deputados consigo (CHAGAS, 2018, p. 1).

Até certo período, podia-se afirmar que os puxadores de voto constituíam um problema. Hoje, por esta ótica, deixaram de ser graças a uma nova regra trazida pela minirreforma eleitoral de 2015. Segundo o Art. 108 do Código Eleitoral, que versa:

Art. 108: Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Nos dias atuais, uma distorção causada como a do caso do Éneas Carneiro não mais ocorreria. O que é surpreendente, já que o estabelecimento da obtenção de pelo menos 10% do quociente eleitoral pela votação nominal, para ocupar uma

cadeira, indica um esforço por parte do Poder Legislativo de corrigir distorções inerentes ao sistema de lista aberta.

É praticamente possível contar nos dedos quantos deputados federais realizaram tal façanha: ultrapassar ou alcançar o quociente eleitoral com a sua votação nominal. O que leva a um ponto interessante, se essa distorção tão amplamente discutida seria uma regra ou exceção do sistema de lista aberta.

Nesse compasso, conclusões elucidadoras foram obtidas por uma análise realizada por Carlomagno (2016, p. 6) baseadas em dados do TSE, referentes a todos os candidatos a vereador nas eleições de 2008 e 2012 e de deputado estadual e federal, nas eleições de 2010 e 2014. Assim, concluiu-se que: a esmagadora maioria dos candidatos eleitos são os mais votados. Nos dados apresentados, a porcentagem dos candidatos eleitos que estão dentro dos mais votados varia de 86,7% à 91,2%. E a porcentagem dos candidatos eleitos fora dos mais votados varia de 8,8% à 13,3%. Nota-se uma regularidade nos resultados, e ela é ainda maior quando as porcentagens comparadas são do mesmo cargo.

Ou seja, segundo as apurações acima apresentadas, a distorção dos puxadores de votos é muito menor do que é comumente divulgado: ela é excepcional. Pelo menos é o que aponta essa pesquisa supracitada, que leva em conta dados de 4 pleitos: em uma série temporal não tão ampla. Sob essa ótica, qualquer insatisfação que se tenha com o sistema de lista aberta ou com a representação política deveria passar longe dos puxadores de voto, e focar-se em temas mais factualmente relevantes, como o valor exorbitante destinado aos fundos partidário e eleitoral.

4.2 Como o Fundo Eleitoral e Partidário amplificam características intrínsecas ao Sistema proporcional de lista aberta

Conforme já explicitado, o sistema proporcional tende a proporcionar uma maior gama de partidos políticos no cenário político. Porém, cabe analisarmos o quanto essa característica intrínseca desse sistema é potencializada ou distorcida por certos incentivos, como pelo fundo partidário e eleitoral. Assim, comenta-se:

Por último, Duverger ressalta que o sistema de representação proporcional tende ao multipartidarismo. Isso ocorre porque as fórmulas proporcionais,

por sua própria definição, deixam de produzir o efeito da sub-representação (DUVERGER, 1946 *apud* OLIVEIRA e DUAILIBE, 2010, p. 9).

Ressalte-se que, somente para as eleições de 2020, o Presidente da República sancionou o valor de R\$2 bilhões para o Fundo Eleitoral.⁶ Sem contar o valor mensal que os partidos políticos recebem mediante Fundo Partidário para se manterem, que até setembro de 2020 chegou ao valor de R\$836.940.341,84.⁷ Esses dois fundos custam muito aos contribuintes.

O fundo eleitoral, que oficialmente se chama Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), destina-se ao financiamento das campanhas eleitorais. Financiado com recursos do Tesouro Nacional, é distribuído aos partidos políticos em época de eleição.⁸ Esse fundo foi criado em 2017 pela Lei nº 13.487, após o STF proibir em 2015, doações de pessoas jurídicas para partidos políticos e candidatos. Doações essas que financiavam cerca de 75% dos gastos realizados nas eleições (ANDREASSA, 2019, p. 1).

Já o fundo partidário foi criado no ano de 1965, pelo então chefe do Executivo, Castello Branco: com o intuito de bancar as atividades partidárias. Atualmente, encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, § 3º. Sua criação objetivava garantir a autonomia financeira dos partidos políticos, garantindo suas existências e criando mais diversidade política (ANDREASSA, 2019, p. 1).

Note-se que com estes dois fundos, está explícita a distribuição de grande quantidade de dinheiro público para fins privados. Por mais que seja possível argumentar que o destino do dinheiro seja público por causa de sua finalidade, um fato aponta justamente o contrário. Segundo a Lei nº 9.096/1995, em seu artigo 1º, está estabelecido que partidos políticos são pessoas jurídicas de Direito Privado, o que pode abrir uma brecha para que possam vir a gastar este dinheiro como bem entenderem, já que possuem autonomia para sua organização e funcionamento.

⁶Divulgada nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2020. www.tse.jus.br, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/divulgada-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2020>. Acesso em: 04/10/2020.

⁷Fundo Partidário. www.tse.jus.br, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 04/10/2020.

⁸ELEITORAL, Tribunal Superior. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 16 maio 2021.

Ressalte-se que o fundo partidário foi criado com a intenção de garantir a autonomia financeira dos partidos políticos e suas existências. Já o fundo eleitoral, conforme já salientado, foi criado após uma polêmica decisão do Supremo Tribunal Federal, no ano de 2015, para proibir as doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais.

Ocorre que fatos demonstram que a referida decisão do STF, que claramente objetivava diminuir a influência do poder econômico privado nas eleições, acabou custando muito caro aos cofres públicos: já que o fundo eleitoral foi claramente criado como uma forma de contornar este corte de dinheiro. Afinal, seria muita ingenuidade pensar que os partidos políticos ficariam no prejuízo, ou que barateariam os custos das campanhas por isso arriscando perder cadeiras.

Desta forma, basta que um partido político seja registrado no TSE que terá direito ao fundo partidário, e se concorrer às eleições, obterá uma fatia do fundo eleitoral. Observa-se que está fundado um solo fértil para a criação de partidos políticos, já que são sustentados por recursos públicos durante o ano inteiro, e em época de eleições ainda recebem grande uma quantia de dinheiro.

Pelo fato de o fundo eleitoral ter sido criado muito recentemente, e pelo já elevado número de partidos políticos registrados no TSE, fica difícil afirmar se a sua criação implicará em um aumento no número de partidos políticos. Porém, como o fundo partidário foi recepcionado pela CF/88, ele pode ter tido influência, conjuntamente com outros fatores (como a heterogeneidade presente na sociedade), para o afloramento de tantos partidos políticos.

Assim, três fatores principais podem explicar o grande número de partidos políticos existentes sob a vigência da CF/88: a transição do país de uma ditadura para uma democracia; a existência do fundo partidário; um grande número de correntes ideológicas e diversos grupos sociais distintos (heterogeneidade). Mesmo assim, o estímulo financeiro deve ter o mesmo peso, senão um peso maior do que os outros dois fatores. Ao que tudo indica, os partidos políticos no Brasil tornaram-se um lucrativo negócio, além de teoricamente, fortalecerem a democracia e a pluralidade de ideias.

Note-se que antes e após a proibição das doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, grupos de pressão e lobistas já existiam e continuavam existindo. Certamente, também, deduz-se que a incidência do crime eleitoral de caixa 2 nas campanhas eleitorais deva ter aumentado – apesar de não haver

estudos que confirmem tal teoria. Já que é difícil imaginar, que interesses privados tenham sido afastados das eleições, por uma mera decisão do STF. Não necessariamente uma conduta deixa de existir com uma mera proibição, porém, é um passo dado na direção do dever-ser, que tende teoricamente a inibir as ocorrências de doações de pessoas jurídicas nas eleições.

4.3 Quais os impactos positivos e negativos na representação proporcional de lista aberta na Câmara dos Deputados

É árdua a tarefa de traçar uma análise, sobre quais são os impactos positivos e negativos na representação proporcional de lista aberta no Brasil, e em especial, na Câmara dos Deputados. Porém, existem diversos indícios que podem embasar uma fundamentada e lógica dedução, que é claro, poderá eventualmente ser contestada no futuro por dados empíricos supervenientes. Além de novas incursões bibliográficas, que poderão auxiliar neste processo.

Fato é que, em uma análise pré-mandato, o sistema proporcional de lista aberta resulta em campanhas eleitorais mais centradas no candidato, do que no partido político. Isso significa que os partidos políticos são afetados pelo estímulo de competição interna, entre seus membros. Isso ocorre porque como a lista é aberta, e qualquer candidato poderá ser eleito, acirrando a disputa nominal. Já o contrário ocorre no sistema de lista fechada, aonde a competição é entre legendas, pois a lista de candidatos já está fechada (NICOLAU, 2004, p.54-58). Ainda, no cenário brasileiro, essa competição de candidatos de uma mesma lista é ainda mais acirrada, pois o número de candidatos é, em geral, muito maior do que o potencial eleitoral partidário (NICOLAU, 2006, p. 700).

Peculiarmente, o sistema político brasileiro combina a centralização e descentralização. De um lado, estão as forças descentralizadoras: as regras eleitorais (sistema eleitoral proporcional de lista aberta); o multipartidarismo. Do outro lado, o sistema é político é centralizado por: regras internas do processo de decisório interno do Congresso Nacional; os poderes constitucionais legislativos e orçamentários do presidente da República; o federalismo.

Dessa forma, as regras eleitorais incentivam os candidatos a se comportarem de forma individual, o que fragiliza os partidos na arena eleitoral. Posteriormente, os poderes presidenciais, e as regras internas do Congresso fazem com que os parlamentares se tornem dependentes da lealdade dos seus partidos políticos, o que termina por fortalecê-los. Assim, a combinação dessas duas forças simultâneas define os custos relativos do comportamento de voto dos parlamentares e partidos políticos. Dessa forma, os deputados são incentivados a agirem disciplinadamente de acordo com o líder do partido, visto que se vive sob a égide de um presidencialismo de coalizão (PEREIRA e MUELLER, 2003, pp. 738)

Esse cenário torna os partidos políticos tão necessários e fortes na arena legislativa e governamental, em especial os líderes partidários, concentradores de importantes prerrogativas institucionais, como a orientação do voto de bancada: geralmente negociada com o presidente da República. Transformando tais líderes em elos entre os parlamentares e o Executivo. Dessa forma, os parlamentares têm restrições para não agirem individualmente, já que se seguirem a orientação do líder que foi negociada com o Executivo, as chances de receberem cargos em comissões, ministérios e liberação de suas emendas parlamentares aumentam drasticamente.

Por conseguinte, esse cenário de constantes e inúmeras negociações, com tantos partidos políticos e líderes partidários diferentes agindo, resultam em um aumento do custo exigido para que o Executivo possa obter a tão necessária governabilidade. Imaginemos o cenário em que o presidente decida querer aprovar uma PEC no Congresso: a legislação exige um quórum de 3/5 da Câmara dos Deputados, em dois turnos, para que seja aprovada. Estamos falando de 308 votos de 513 deputados. É uma maioria muito expressiva. E é exatamente nesse limiar de negociação para a aprovação de uma simples PEC, em que a política do “tomá-lá-dá-cá” pode ocorrer (como é conhecido, coloquialmente, o processo de barganha e negociação em torno das demandas políticas por apoio parlamentar). Com o loteamento de cargos em ministérios e secretárias, liberação de emendas parlamentares, dentre outros mecanismos institucionalizados que o Executivo dispõe, que o permitem governar diante do quadro institucional brasileiro.

Este cenário gera ao país, e em especial ao Executivo, um alto custo de governabilidade. Novamente, não está mais em debate aqui se o país é governável

ou não, afinal ele é, e ponto final. Discute-se o custo associado a tal capacidade governativa. Não somente o custo político, de tempo ou produtividade, mas o que pesa muito ao bolso do cidadão pagador de impostos: o financeiro. Obviamente, a negociação é fundamental no processo democrático, o ponto aqui é como ela fica excessiva demais e prejudica a coletividade em detrimento de poucos. Porém, esse argumento possui sérios riscos de ser revertido para o autoritarismo: já que é extremamente difícil estabelecer até que ponto a negociação é aceitável, e quantos atores podem estar envolvidos nela. A limitação desses fatores pode implicar no sacrifício da representatividade política.

Assim, ao mesmo tempo em que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta faz com que mais vozes estejam presentes no cenário legislativo brasileiro, ele contribui elevando o custo de governabilidade.

Também, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta incentiva o deputado federal a desenvolver mais atividades que o diferencie dos seus pares, como o atendimento de demandas regionais específicas. (GALLAGUER, 2005, p. 562). Ainda, esse atendimento tende a ser feito com interesses particulares, indo na direção de projetos clientelísticos, ou em ações de defesa da sua circunscrição eleitoral. Essa teoria faz sentido, já que o sistema de lista aberta faz com que o processo eleitoral foque mais no candidato. Então, nada mais lógico do que o parlamentar atender as demandas de sua base e interesses, visando a sua própria reeleição.

Neste sentido, Carvalho (2000, p. 89-96) realizou uma pesquisa com deputados federais, questionando-os sobre 17 itens que deveriam ser classificados segundo a importância eleitoral, em uma escala de dez pontos. O principal ponto votado foi a conexão com os municípios, em especial nos que foram bem votados.

Deste modo, qualquer que fosse a escolha do sistema eleitoral adotado pela Constituição Federal de 1988, haveriam pontos negativos, positivos e distorções. Tudo depende se estamos aptos a aprimorar o sistema e conviver com as suas particularidades.

4.4 Unindo as pontas desta discussão

O presente trabalho, através do resgate histórico feito, partiu do pressuposto que o histórico constitucional do país pode ter influenciado os três principais fatores abordados: o sistema de representação proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e o presidencialismo de coalizão.

Com a proibição da possibilidade de os partidos políticos formarem coligações, imposta pela EC/97, sem dúvidas este fato contribui para deixar o sistema político mais simples e inteligível para o eleitor. A ausência das coligações pode gerar um Congresso Nacional com um menor número de partidos políticos, já que os partidos que possuem maior representatividade serão privilegiados, inclusive, tendo direito a mais dinheiro do fundo eleitoral e mais tempo de veiculação no rádio e televisão. Também, com o estabelecimento de que cada partido, para conseguir eleger seus candidatos, deverá bater o quociente eleitoral, contribuindo assim para a não ocorrência das chamadas “coligações esdrúxulas”, que indicavam a fragilidade ideológica e programática das legendas brasileiras. O fenômeno dos puxadores de voto ainda será possível, porém, tenderá a ser mais raro ainda.

Durante esse resgate histórico, percebeu-se que diversos processos políticos propiciaram uma histórica exclusão de parte da população do cenário político. Dentre esses processos, destacam-se: constituições outorgadas com longas vigências; constituições promulgadas que tiveram baixa participação popular nas suas manufaturas; e, normalidades institucionais prejudicadas por períodos de exceção. Esses processos resultaram no represamento de anseios e demandas de parcelas significativas da população, já que muitos não podiam votar: quiçá ter suas demandas solucionadas ou defendidas no cenário político.

Essas condições repressivas que agravaram a heterogeneidade no país podem ter culminado no sistema eleitoral proporcional de lista aberta, como uma forma de institucionalizar uma representação política mais ampla e protetora das minorias. Por conseguinte, essas condições repressivas e o sistema eleitoral adotado podem ter lançado as bases para que o multipartidarismo florescesse posteriormente. Multipartidarismo esse que, pode estar sendo amplificado por incentivos institucionais, como o fundo partidário e eleitoral.

Isto posto, para que se pudesse governar o Brasil, tornou-se necessária o uso da coalizão: desaguando no presidencialismo de coalizão, por sua vez resulta na necessidade de o presidente da República negociar com toda essa heterogeneidade e multipartidarismo presentes no Congresso Nacional, para que se possa obter a chamada governabilidade: que conforme evidenciamos tende a ter um alto custo.

CONCLUSÃO

Do ponto de vista operacional, este trabalho possui um forte caráter descritivo-analítico. Por meio de ampla pesquisa documental e abrangente análise bibliográfica, se tentou verificar a existência de implicações do sistema eleitoral no sistema partidário e sistema de governo no Brasil.

Conforme demonstrado pelo resgate histórico, é possível perceber que o Brasil possui um passado histórico-jurídico com traços de exclusão. E que isso pode ser um dos fatores que sugerem a existência de um multipartidarismo exacerbado no país, constituindo um desafio ao presidencialismo, que para funcionar recorre a meios politicamente dispendiosos para a construção da coalizão de governo.

O sistema proporcional de lista aberta possui algumas distorções como as dos puxadores de votos e o aumento do número de partidos. A primeira distorção passou a se tornar menos relevante após a minirreforma eleitoral de 2015. Já a segunda distorção é, conforme ressaltado no trabalho, fortemente influenciada pela existência dos fundos partidário e eleitoral. Também, o advento da EC/97, tenderá a contribuir para tornar o sistema político mais inteligível e simples para o eleitor, porém, ainda não é possível abordar muitos dos seus efeitos na prática, já que as eleições gerais de 2022 ainda não chegaram.

O sistema eleitoral adotado pelo Brasil (proporcional de lista aberta), possui uma tendência natural de favorecer o aparecimento de partidos políticos: instigando o multipartidarismo. Provavelmente o número de 33 partidos políticos não seria tão exacerbado se não existissem os fundos eleitoral e partidário: mas, mesmo assim, seria relativamente elevado, devido ao sistema eleitoral adotado e a heterogeneidade presente no país.

Também, o impacto no sistema de governo, que é o presidencialismo (de coalizão), é dramático. O alto número de partidos faz com que mais tempo e orçamento seja despendido em negociações dentro do Congresso Nacional, o que eleva o custo de governabilidade. Tal afirmação não é muito difícil de ser comprovada pela indução: é só imaginar o cenário hipotético de ser um presidente e ter que negociar, por exemplo, com seis partidos políticos, ao invés dos atuais 33. Conseqüentemente, menos tempo, emendas parlamentares e cargos precisariam

ser loteados para adquirir a governabilidade, o que provavelmente diminuiria o seu custo.

O presente estudo pretendeu contribuir para o debate acerca de como o Brasil é governado. Consequentemente, ao expor os problemas atuais, o campo de pesquisa fica mais aberto para eventuais pesquisas futuras sobre quais seriam as melhores alternativas para o dilema institucional brasileiro, podendo ir a favor ou além de como o sistema eleitoral afeta o multipartidarismo e o sistema de governo.

Este trabalho traz certas limitações. A primeira é sobre responder objetivamente quantos partidos políticos seriam ideais para o melhor funcionamento do parlamento e diminuição do alto custo de governabilidade, imposto pelo multipartidarismo. A segunda é sobre a análise realizada ser mais focada no período republicano, já que provavelmente, o passado imperial deve ter um peso importante no cenário institucional atual. A terceira, trata-se da limitação temporal em que foram escritos diversos dos materiais utilizados como referências, já que bastante coisa tende a se atualizar: principalmente dados de pesquisas.

Em relação aos melhores instrumentos para que a governabilidade aumentasse, a eventual substituição do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, pelo sistema distrital majoritário de dois turnos, poderia vir a diminuir o custo de governabilidade. Tendo em vista que um distrito tem uma área geograficamente delimitada, contribuiria também para uma maior proximidade parlamentar-cidadão. Além disso, o sistema majoritário de dois turnos afastaria os radicais do campo político, já que possuem uma dificuldade maior em estabelecer aliança. Porém, as minorias poderiam ficar prejudicadas, o que também traz consequências do ponto de vista da representação.

Além desses instrumentos, outra medida que aumentaria a governabilidade, seria a transição do presidencialismo para o parlamentarismo. Apesar da porcentagem de aprovação de projetos entre os dois sistemas ser muito similar, o parlamentarismo teria algumas vantagens, como a estabilidade institucional. Um exemplo prático dessa questão, é que desde a promulgação da constituição de 1988 já ocorreram efetivamente dois impeachments, e vários outros processos que foram arquivados: que geraram muita instabilidade no país. A queda de um primeiro-

ministro é, geralmente, muito menos traumática ao país, que passaria por uma recuperação bem mais rápida.

Indubitavelmente, este é um campo de pesquisa fértil. Diante da temática analisada no presente estudo, aponta-se como possibilidades futuras de investigação: eventuais pesquisas que se aprofundem levando mais em conta a história constitucional imperial; trabalhos que tratem mais profundamente sobre as implicações referentes ao alto custo de governabilidade para o país; análises que possam esclarecer se o alto custo de governabilidade favorece a corrupção, dentre outras.

Finalmente, conclui-se que não existe o melhor ou o pior sistema eleitoral, mas sim o sistema que possui qualidades e defeitos que mais se adequam a realidade de um Estado e seu povo. Além disso, conclui-se que o sistema proporcional de lista aberta afeta profundamente o presidencialismo de coalizão multipartidário brasileiro – aumentando o custo de governabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Rio de Janeiro, Dados, Revista de Ciências Sociais, 1988.
- AGAMBEN, G. **Estado de exceção: homo sacer II, I**. 2. ed. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2007. 142 p
- ANDREASSA, Luiz. **O que é o fundo eleitoral e por que ele rende tanta discussão?** 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/fundo-partidario-como-funciona/>. Acesso em: 17 maio 2021.
- AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNO, L. R. Famintos Por Pork: Uma Análise da Demanda e Oferta por Políticas Localistas e suas Implicações para a Representação Política. In: Timothy Power; Cesar Zucco. (Org.). **O Congresso Por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011.
- ARRETCHE, M. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?**. Dados [online]. 2010, v. 53, n. 3 [Acessado 16 Junho 2021] , pp. 587-620. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>>. Epub 03 Jan 2011. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>.
- ALMEIDA, M. H. T. Rescentralizando a Federação? **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.24, p. 29-40, jun. 200
- BLUME, B. A. **Fim das coligações proporcionais: a quem beneficia?** 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/fim-das-coligacoes-proporcionais/>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- BRASIL. **Ato Complementar n.º 23**. Decreta o recesso do congresso nacional e autoriza o Presidente da República a legislar. Diário Oficial da União, 20 de outubro de 1966.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Diário Oficial da União, 24 de janeiro de 1967.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Leis constitucionais. Diário Oficial da União, 10 de novembro de 1937.
- CARLOMAGNO, M. C. 2016. **Sistema proporcional, puxador de votos e um problema inexistente: os mais votados já são os que se elegem**. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, v.3, n.10, julho. p. 1-14. ISSN 2359-2826.
- CARVALHO, J.M. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 43.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, N. R. **Peço a Palavra: Primeiro Nós.** Insight Inteligência, vol. 9, pp. 89-96, 2000.

CASELA, G. T. **Democracia sitiada: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos de exceção no Brasil (1946/1988).** 141f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2011.

CHAGAS, Paulo Victor. **Justiça O “Efeito Tiririca” e a importância da votação para deputado.** 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-10/o-efeito-tiririca-e-importancia-da-votacao-para-deputado>. Acesso em: 14 maio 2021.

COUTO, C. (2000). **Os mecanismos da governabilidade: sistema de governo e democracia no Brasil.** 10.13140/RG.2.2.24690.71368.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos.** 3. ed. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara. 1987.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados. In: FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Ed. FGV; São Paulo: FAPESP, 1999.

GALLAGUER, M. Conclusion. In: Gallaguer, M; Mitchell, P. (Eds.). **The Politics of Electoral Systems.** Oxford, Oxford University Press, 2005.

GOMES, A. S. T.; MATOS, A. S. M. C. O estado de exceção no Brasil republicano. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 8, n. 3, p. 1760-1787, 2017.

GOMES, A. S. T.; Matos, A. S. M. C. **Estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014).** Porto Alegre: FCM, 2014. p. 195-208.

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral.** 12. ed. Atlas: São Paulo/SP. 2016.

LIJPHART, A. **Democracy in plural societies: A Comparative Explanation.** New Haven, CT: Ed. Yale University Press. 248f. 1977

MASTRUCELLI, D. E. O autoritarismo civil no Brasil pós-1988. In: SILVA, C. L.; CALIL, G. G.; SILVA, M. A. B. (Orgs.). **Ditaduras e democracias: 1786.** Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 08, N.3, 2017, p. 1760-1787.

MELO, M.A.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System.** 1. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de sítio – 1ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, v. 2, n. 5, pp. 134-180, mar. 1965a.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de sítio – 2ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, v. 2, n. 6, pp. 61-88, jun. 1965b.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de sítio – 3ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, v. 2, n. 7, pp. 121-148, set. 1965c.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de sítio – 4ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, v. 2, n. 8, pp. 49-74, dez. 1965d.

NAUD, Leda Maria. Estado de sítio e suspensão das liberdades individuais. **Revista de Informação Legislativa**, pp. 227-238, dez. 1966.

NICOLAU, J. **Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. 5 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, v.49, n.4, p.689-720, 2006.

NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 2004.

OLIVEIRA, B. Q.; DUAİLIBE, E. P. Sistemas Partidários e Sistemas Eleitorais: as leis sociológicas de Maurice Duverger e Giovanni Sartori no cenário político brasileiro. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, Fortaleza, 2010. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, Fortaleza, 2010. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3069.pdf>>. Acesso em 25 de setembro de 2020.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **SciELO.br**, v.43, n.3, p. 521-557, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 1 de outubro de 2020.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. 2017. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação, Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

RAHAT, G. 2009. Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?. **Government and Opposition**, v. 44, n.1. 68-90, 2009.

RIBEIRO, L. **Emenda Constitucional ou Constituição de 1969?: criou uma nova norma jurídica ou só emendou?.** 2014. Disponível em: <https://lany.jusbrasil.com.br/artigos/143739919/emenda-constitucional-ou-constituicao-de-1969>. Acesso em: 05 maio 2021.

RODRIGUES, N. T. C. **O Federalismo e o desenvolvimento nacional.** Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2010.

SHUGART, M. S. **Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead.** In: Gallaguer, M.; Mitchell, P. (Eds.). **The Politics of Electoral Systems.** Oxford, Oxford University Press, 2005.

SAINT-CLAIR, Clóvis. **Pelas barbas de Enéas:** o ex-candidato à presidência recebe 1,5 milhão de votos e dá um novo rosto ao conservadorismo. O ex-candidato à Presidência recebe 1,5 milhão de votos e dá um novo rosto ao conservadorismo. 2002. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT414669-2011-1,00.html>. Acesso em: 12 maio 2021.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, A. S. P. 2005. **A origem do Federalismo brasileiro.** Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17486>. acesso em 22/04/2021

TRESPACH, R. **A Revolução de 1930: o Conflito Que Mudou o Brasil.** Rio de Janeiro: Harper collins Brasil, 2021.

VIEIRA, R. A Constituição de 1891 e o laboratório jurídico-político brasileiro do estado de sítio. In: SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. **Historia Constitucional** N. 12. **Historia Constitucional**, Oviedo, n. 12, p. 327-349, 01 set. 2011. Anual. Disponível em: <http://www.unioviedo.es/historiaconstitucional/index.php/historiaconstitucional/issue/view/14>. Acesso em: 05 jun. 2021.

ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, E.; SAFATLE, V. (Org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira.** São Paulo: Boitempo, 2010. pp. 41-76