

UNIVERSIDADE FUMEC  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS - FCH

JOSÉ AUGUSTO LOURENÇO DOS SANTOS JÚNIOR

**PODER DE AGENDA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
DE 1988:  
A SOLUÇÃO DO DILEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL  
BRASILEIRO?**

Belo Horizonte

2018

JOSÉ AUGUSTO LOURENÇO DOS SANTOS JÚNIOR

**PODER DE AGENDA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
DE 1988:  
A SOLUÇÃO DO DILEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL  
BRASILEIRO?**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Direito, da UNIVERSIDADE FUMEC, como  
requisito parcial à obtenção do grau de mestre em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Victor Muzzi Filho  
Área de Concentração: Direito Público

Belo Horizonte

2018

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S237p Santos Júnior, José Augusto Lourenço dos, 1978 -  
Poder de agenda na Constituição da República de 1988: a  
solução do dilema político-institucional brasileiro? / José  
Augusto Lourenço dos Santos Júnior. – Belo Horizonte, 2018.  
85 f. ; 29,7 cm

Orientador: Carlos Victor Muzzi Filho  
Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade  
FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde,  
Belo Horizonte, 2018.

1. Separação de poderes - Brasil. 2. Presidencialismo -  
Brasil. 3. Direito constitucional - Brasil. I. Título. II. Muzzi  
Filho, Carlos Victor. III. Universidade FUMEC, Faculdade de  
Ciências Humanas, Sociais e da Saúde.

CDU: 342



UNIVERSIDADE  
**FUMEC**

OK

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO EM INSTITUIÇÕES SOCIAIS, DIREITO E DEMOCRACIA

**AVALIAÇÃO FINAL DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE  
MESTRADO**

**BANCA EXAMINADORA:**

**ASSINATURAS:**

Prof. Dr. Carlos Victor Muzzi Filho

Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandoná Freitas

Profa. Dra. Maria de Fátima Junho Anastásia

**MESTRANDO: JOSÉ AUGUSTO LOURENÇO DOS SANTOS JÚNIOR**

**TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:**

**“PODER DE AGENDA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988: A  
SOLUÇÃO DO DILEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO?”**

RESULTADO FINAL:

APPROVADO

Data da Defesa: 27/04/2018

REITORIA

Av. Afonso Pena, 3680 - Cruzeiro  
30130-009 - Belo Horizonte, MG  
Tel. 0800 0300 200  
www.fumec.br

CAMPUS

Rua Cobre, 200 - Cruzeiro  
30310-190 - Belo Horizonte, MG  
Tel. (31) 3228-3000  
www.fumec.br

## RESUMO

O objetivo é estudar como o Poder Político brasileiro se organiza, em âmbito federal, para conduzir os assuntos estratégicos do país, com ênfase na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Com isso no horizonte, foi feita uma discussão da criação da Teoria da Separação de Poderes, abarcando séculos de história, trazendo a lume pensadores como Aristóteles, Montesquieu, Hobbes, Locke e “Os Federalistas”, para explicitar como surgiu e se desenvolveu aludida doutrina até os dias de hoje. Nesse contexto, foi feita uma comparação entre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Presidencialismo e no Parlamentarismo.

À frente, explicou-se como funciona o sistema eleitoral no Brasil, que combina presidencialismo com voto proporcional e lista aberta, características vistas com pessimismo pela doutrina especializada quando combinadas, pois dificultariam a governabilidade ou a tornariam muito custosa.

Por fim, estudou-se o ponto principal da pesquisa, que é o Presidencialismo de Coalizão e seus efeitos na política brasileira. A intenção da pesquisa foi prover uma explicação detalhada acerca da relação entre Presidente da República e Legislativo. Apesar de todas as expectativas negativas dos analistas sobre a governabilidade e a estabilidade do sistema político criado durante a elaboração da Constituição da República de 1988, a prática demonstrou que o Presidente consegue governar, formando uma coalizão de apoio e tendo altos níveis de sucesso e dominância no que se refere ao Congresso Nacional.

A hipótese aventada para o sucesso de aludido sistema parte do princípio de que o Presidente somente consegue impor seu programa de governo porque a Constituição da República o municiou com diversos poderes legislativos, os quais, bem utilizados, direcionam os trabalhos do Legislativo, facilitando a obtenção de apoio parlamentar. Além disso, os partidos políticos também saíram fortalecidos no período pós-1988, aumentando a disciplina de seus componentes.

Palavras-chave: Separação de Poderes. Sistemas Políticos. Presidencialismo de Coalizão. Poder de Agenda.

## ABSTRACT

The objective is to study how the Brazilian Political Power is organized, at the federal level, with emphasis on the relationship between the Executive and Legislative Powers to conduct the strategic issues of the country.

With this on the horizon, it's been discussed the creation of the Theory of Separation of Powers, embracing centuries of history, bringing to light thinkers such as Aristotle, Montesquieu, Hobbes, Locke and "The Federalists" to explain how doctrine arose and developed until nowadays. In this context, a comparison has been made between Executive and Legislative relations in Presidentialism and in Parliamentarism.

At the forefront, it was explained how the electoral system in Brazil, which combines Presidentialism with proportional voting and open list, characteristics seen with pessimism by specialized doctrine when combined, as it would make governability difficult or make it very costly.

Finally, it was studied the main point of the research, which is Coalition Presidentialism and its effects on Brazilian politics. The intention of the research was to provide a detailed explanation about the relationship between President of the Republic and Legislative. Despite all the analysts' negative expectations about the governance and stability of the political system created during the drafting of the Constitution of the Republic of 1988, practice has shown that the President can govern, forming a coalition of support and having high levels of success and dominance in refers to the National Congress.

The hypothesis put forward for the system to be successful rather than failure, assumes that the President can only impose his program of government because the Constitution of the Republic has provided it with several legislative powers, which, well used, direct the work of the Legislative, facilitating the obtaining of parliamentary support. In addition, political parties were also strengthened in the post-1988 period, increasing the discipline of their constituencies.

Key words: Separation of Powers. Political Systems. Coalition Presidentialism. Agenda Power.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 – SEPARAÇÃO DE PODERES .....	9
1.1 – Desenvolvimento histórico .....	9
CAPÍTULO 2 – DO SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRO .....	27
2.1 – Dos Sistemas Eleitorais em Geral.....	27
2.2 – Sistemas eleitorais no Brasil.....	31
2.3 – Relação entre sistema eleitoral e sistema partidário .....	35
CAPÍTULO 3 - O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....	47
3.1 – O dilema institucional brasileiro segundo Sérgio Abranches.....	47
3.2 – O Presidencialismo de Coalizão após 1988.....	52
3.3 – Medidas Provisórias .....	64
3.4 – Poder de Agenda como solução para instabilidade institucional brasileira?...	70
3.5 - Crise política versus crise institucional.....	73
CONCLUSÃO .....	76
REFERÊNCIAS .....	79

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 não inovou ao disciplinar o atual sistema político-eleitoral brasileiro, mantendo as principais características existentes no período 1946-1964, ou seja, presidencialismo com voto proporcional. Com base no resultado dessa experiência democrática anterior, criou-se a expectativa de que a manutenção dessa combinação seria uma fórmula explosiva, potencialmente capaz de gerar instabilidade, paralisia decisória no governo e, finalmente, a ruptura do sistema.

O Presidencialismo conjugado com o multipartidarismo, geralmente, ocasiona a eleição de Presidentes sem que seu respectivo partido obtenha a maioria das cadeiras do Parlamento. Sérgio Abranches (1988) nomeou este arranjo de “presidencialismo de coalizão”, afirmando que a relação entre Executivo e Legislativo é uma importante peça do dilema institucional brasileiro a se resolver para lograr estabilidade política.

Os defensores deste ponto de vista afirmavam que os problemas de estabilidade do sistema brasileiro eram oriundos de uma combinação incomum de presidencialismo com voto proporcional de lista aberta, pois este sistema eleitoral tenderia ao pluripartidarismo. A fragmentação partidária no Congresso causaria inconvenientes ou até mesmo impediria que o Presidente da República angariasse o apoio necessário para implementar seu plano de governo, em decorrência das especificidades no relacionamento do Executivo e Legislativo sob o Presidencialismo. Neste sistema de governo, as funções constitucionais são mais puras, com independência entre ambos os Poderes. Já no Parlamentarismo, há mais proximidade entre os dois Poderes, uma vez que o Executivo se origina de uma maioria legislativa. Essa maioria, em tese, garante ao Executivo o apoio necessário para guiar o projeto para o país.

Todavia, observa-se, em contrariedade às expectativas, que, na vigência da Constituição atual, o Chefe do Executivo tem conseguido aprovar maciçamente seus projetos no Legislativo, governando com base em uma coalizão sólida e coesa, com alto nível de disciplina dos congressistas. A ocorrência dos *impeachments* de Fernando Collor e de Dilma Rousseff não abala a referida eficácia do Presidencialismo de Coalizão, pelo contrário, demonstra que a ausência de coalizão geralmente traz consequências graves ao Presidente.

Esse resultado “inesperado” acerca da sustentabilidade do sistema causou questionamentos sobre seus motivos. E a hipótese aqui aventada é a de que o êxito do Presidente da República em implantar seu programa deve-se ao aumento exponencial do poder de agenda sob o pálio da Constituição Cidadã.



O poder de agenda permite ao Executivo direcionar os trabalhos legislativos por meio de instrumentos como iniciativa exclusiva de lei, edição de medidas provisórias, poder de veto, entre outros, que facilitam a obtenção de cooperação por parte dos parlamentares. Houve também um recrudescimento do poder de agenda no seio do Poder Legislativo por meio de institutos que centralizam o poder decisório, como as comissões, as lideranças partidárias, a mesa diretora e outros, que fortaleceram a posição do partido frente ao deputado individualmente considerado.

Esses dois fatos facilitam a negociação do Presidente com o Congresso e aumentam a eficácia dos outros instrumentos utilizados para formar a coalizão, como a patronagem, ou seja, o oferecimento de cargos em troca de apoio. E a consequência é que as taxas de sucesso e de dominância dos Presidentes brasileiros pós-1988 são próximos aos resultados obtidos pelos Primeiros-Ministros em regimes parlamentaristas.

Ao final, há uma análise sobre o contexto que gerou o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, entendendo-se tratar de um período singular, em que ocorreu uma crise política, mas não uma crise institucional causada pelo desgaste do presidencialismo de coalizão.

Para chegar a essas conclusões, no capítulo 1, realizou-se um estudo sobre a evolução da teoria da separação de poderes, visando entender se há ou não usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo ao exercer a competência legislativa de forma primordial.

No capítulo 2 objetivou-se avaliar a afirmativa de que os sistemas eleitorais exercem influência direta no sistema partidário, correlacionando os sistemas majoritários ao bipartidarismo e os sistemas proporcionais ao multipartidarismo. Para isso, analisou-se a teoria dos sistemas eleitorais, quais deles são utilizados no Brasil e, finalmente, explorou-se a existência ou não de uma relação direta entre sistemas eleitorais e quantidade de partidos.

Por fim, no capítulo 3, explicitou-se a teoria de Sérgio Abranches sobre o arranjo político-institucional brasileiro. Posteriormente, fez-se uma análise do sistema implantado pela Carta Magna de 1988 e dos resultados dos governos desse período. Para, ao final, concluir acerca da hipótese de que o poder de agenda possibilitou o funcionamento do sistema de forma relativamente estável até hoje.

## CAPÍTULO 1 – SEPARAÇÃO DE PODERES

### 1.1 – Desenvolvimento histórico

Ao começar, importante estabelecer a premissa de que o Poder do Estado é uno e indivisível e que a referência à “separação de poderes” ocorre no sentido de uma divisão funcional das competências contidas nesse “poder” entre seus órgãos de execução. Nesse sentido, utilizar-se-á, mesmo que impropriamente, a expressão “separação de poderes” juntamente com expressões mais acuradas como divisão de funções ou distribuição de competências.

Para adentrar no foco do presente trabalho, mais especificamente em como ocorrem as interações entre Executivo e Legislativo no modelo político brasileiro, será feita uma exposição sobre as teorias de autores que analisaram a criação do Estado e como o poder político deveria ser exercido. Nesta senda, iniciar-se-á este estudo pela teoria hobbesiana, que defendia a concentração de poderes em um soberano, passando por Locke e Montesquieu que já advogavam a necessidade de separação entre os poderes, mas consideravam o Legislativo superior aos demais e, por fim, as lições dos Federalistas Americanos, que buscaram equiparar os poderes, aplicando a teoria dos freios e contrapesos.

Tudo isso visa conceder referencial teórico para analisar a criação e evolução da teoria da separação de poderes, seus limites e seus objetivos.

Em primeiro lugar, cumpre salientar que a doutrina da separação dos poderes, como exposta no art. 2º da Constituição Federal, não foi imaginada para proteger as funções de Estado umas das outras, mas sim proteger o povo de alguém que, monopolizando o poder político, abusasse de suas prerrogativas. Maldonado (2003, p. 224) ensina que “a história da separação de poderes é a história da limitação do poder político, objetivo fundamental da doutrina da separação de poderes”.

O tema que agora toma a atenção tem em Montesquieu sua máxima expressão, vez que sua obra “O Espírito das Leis” foi a primeira a organizar os poderes como os conhecemos hoje, ou seja, Legislativo, Executivo e Judiciário. Entretanto, o assunto já era debatido desde a Grécia e Roma Antigas, de acordo com Nuno Piçarra (1989, p. 31).

Aristóteles (2008) já trazia conceitos nesse sentido em sua obra “Política”. Segundo ele, a organização das partes de um governo deveria ocorrer a partir de suas funções, quais sejam, deliberar sobre os negócios públicos (legislativo); exercer a magistratura (executivo –

tinha função de policiamento e fiscalização, por exemplo); e administrar a justiça (judiciário). Assim ele vaticina sobre a organização do Estado:

Toda Cidade tem três elementos cabendo ao bom legislador examinar o que é mais conveniente para cada constituição. Quando essas partes forem bem ordenadas, a constituição será bem ordenada, e conforme diferem umas das outras, as constituições também diferem. A primeira dessas partes concerne à deliberação dos assuntos públicos; a segunda, às magistraturas: qual deve ser instituída, qual deve ter sua autoridade específica e como os magistrados devem ser escolhidos; por último, relaciona-se a como deve ser o poder judiciário. (ARISTÓTELES, 2008, p. 170).

Já na Idade Moderna, autores como Jean Bodin e Thomas Hobbes desenvolveram ideias absolutistas, justificando filosoficamente a concentração de poderes em uma só pessoa, o soberano, que era limitado pelo direito natural (do ponto de vista filosófico), mas na prática, apenas por sua própria razão e vontade e não pelo direito (MALDONADO, 2003).

Renato Janine Ribeiro (2003, fls. 61-62) afirma que “Jean Bodin, no século XVI, é o primeiro teórico a afirmar que no Estado deve haver um poder soberano, isto é, um foco de autoridade que possa resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão.”

O pensamento de Bodin permeia a obra “O Leviatã”, escrita por Thomas Hobbes e publicada pela primeira vez em 1651, na qual o autor explana porque é necessária a existência de um Estado forte e interventor nas relações entre as pessoas. Hobbes é, sabidamente, um contratualista e defende que o Estado tem origem em um “contrato”, um pacto celebrado entre todas as pessoas que cria, ao mesmo tempo, o Estado e a Sociedade (RIBEIRO, 2003).

Segundo Hobbes, até o estabelecimento do Estado e, por conseguinte, da sociedade, os seres humanos viveriam em um “estado de natureza” em que ocorria uma “guerra de todos contra todos”. No cenário descrito, sem regras de convívio social, não havia poder superior que regulasse as atividades humanas. Assim, ao mesmo tempo que qualquer pessoa podia ter acesso a qualquer bem que lhe aprouvesse, também podia perder todos os bens que possuía (RIBEIRO, 2003).

Importante salientar que a aludida “guerra de todos contra todos” não era, literalmente, um embate entre todas as pessoas o tempo todo. Consistia, na verdade, em uma guerra potencial, que gerava a possibilidade, latente e perpétua, de atacar e ser atacado que permeava a todo e qualquer ser humano (RIBEIRO, 2003).

Destarte, todos viviam marcados pela incerteza e pelo medo de que poderiam ser atacados a qualquer momento. Por que isso ocorria?

Conforme afirmou Hobbes (2009), os homens são tão iguais em suas qualidades que, mesmo que existam homens mais fortes ou mais inteligentes, essa diferença não é suficiente

para que estes consigam prevalecer sobre os menos abastados desses atributos ao ponto de sentirem-se seguros, nestes exatos termos:

A Natureza criou os homens tão iguais nas faculdades do corpo e do espírito, que, se um homem, às vezes, é visivelmente mais forte de corpo ou mais sagaz que outro, quando considerados em conjunto, a diferença entre um homem e outro não é tão relevante que possa fazer um deles reclamar para si um benefício qualquer a que o outro não possa aspirar tanto quanto ele (HOBBS, 2009, p. 93).

Nessa situação, sendo inviável a qualquer homem sobrepujar os outros totalmente, ou seja, alcançar uma situação em que se sinta totalmente garantido, a ação mais racional a se adotar é tentar antecipar os movimentos e interesses dos outros. Como eu não sei o que ele irá fazer e ele não sabe o que eu vou fazer, ambos somos obrigados a supor como o outro agirá. Geralmente, essas suposições recíprocas levam a conclusão de que a atitude mais prudente e razoável, tendo em vista a busca de autopreservação, é um ataque ao outro, que pode ter o objetivo de vencê-lo ou simplesmente de impedir um potencial ataque.

E é este quadro que Hobbes pinta como o “estado de natureza”, em que as pessoas vivem uma “guerra de todos contra todos” pela ausência de um poder central capaz de mantê-las em atitude de respeito mútuo. Segundo Hobbes, nessa conjuntura:

[...] não pode haver lugar para a faculdade inventiva, pois seus resultados são incertos; conseqüentemente, não é possível cultivar a terra nem navegar, e não são utilizadas mercadorias importadas que cheguem por via marítima; não há construções cômodas, nem máquinas para remover grandes pesos; o conhecimento não se desenvolve sobre a face da terra; o tempo não é contado; não há artes; não há cartas nem sociedade; e, o que é pior: há um temor contínuo e a ameaça de morte violenta. (HOBBS, 2009, p. 95).

No estado de natureza, em que todos vivem em condição de guerra, segue-se que todos possuem direito a todas as coisas, incluindo os corpos das outras pessoas. Nessa perspectiva, ninguém tem a segurança de viver todo o tempo que geralmente poderia ser vivido pelos seres humanos.

Hobbes estava convencido que apenas as regras da razão e consciência seriam incapazes de proporcionar a estabilidade necessária à manutenção do acordo de que todos devem buscar a paz. Segundo seu entendimento, os pactos de confiança mútua são inválidos se existir medo de que o outro não cumpra. E embora a origem da justiça seja a celebração de pactos, a injustiça somente terá lugar quando a causa do medo for definitivamente exterminada ou controlada, o que só ocorrerá com a criação de um poder soberano (Estado). Destarte

[...] para que as palavras justo e injusto possam ter algum significado, é preciso haver alguma espécie de poder coercitivo que obrigue igualmente todos os homens a cumprirem seus pactos, e esse poder deve infundir o temor de alguma pena superior ao benefício esperado com o rompimento do pacto e capaz de dar força à propriedade

adquirida pelos homens por meio de contrato mútuo, como recompensa do direito universal a que renunciaram. **Esse poder não pode existir antes da constituição do Estado** (HOBBS, 2009, p. 106/107). (grifos nossos)

Assim, segundo Hobbes, os homens estariam dispostos a abrir mão de sua liberdade, impondo restrições externas (Estado) sobre si mesmos, tendo dois objetivos em mente, a autopreservação e uma expectativa de uma vida melhor. Aludido autor descreve uma realidade tão miserável nesse estado de guerra, que ele acredita piamente que a instituição de um Estado forte e soberano é a única saída para solucionar os conflitos humanos, pois somente o medo de uma punição os forçaria a cumprir os pactos e as leis da natureza (HOBBS, 2009).

E nesse sentido, Hobbes defende a criação de um Estado com todo o Poder concentrado em uma única pessoa ou assembleia de pessoas, *in verbis*:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir todas as suas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (HOBBS, 1979, p. 105).

A instituição deste Estado ocorre por meio da concordância de cada homem com cada homem em se submeter, de maneira voluntária, a um poder soberano, esperando que este os proteja de todas as ameaças internas e externas. Por isso traz a ideia de contrato, ou seja, os seres humanos pactuam a criação de uma entidade que regulará suas vidas, retirando-lhes a liberdade natural, ao mesmo tempo que garantirá a segurança, porquanto coagirá todos a cumprirem os acordos através do medo de uma punição severa.

Hobbes, em nenhum momento, preocupa-se com possíveis abusos cometidos pelo “Soberano” contra a população. Na verdade, em sua concepção, não há injustiça cometida pelo Governo, que deve ser absoluto, sob pena de retorno aquele estado miserável de guerra (HOBBS, 2009).

Com relação a este ponto, Hobbes (2009, p. 130) afirma que:

[...] nada do que o soberano faz pode ser considerado injúria por qualquer súdito, e nenhum deles pode acusá-lo de injustiça. Pois quem faz alguma coisa em virtude de autoridade de um outro não pode nunca causar injúria àquele em virtude de cuja autoridade está agindo, e cada súdito é, por instituição de um Estado, autor de todos os atos e decisões do soberano. Por conseguinte, aquele que se queixar de uma injúria feita por seu soberano se estará queixando daquilo que ele próprio é autor; logo, não deve acusar ninguém, a não ser si mesmo; e não pode acusar-se de injúria, pois causar injúria a si próprio é impossível. É claro que os detentores do poder soberano podem cometer iniquidades, mas não podem cometer injustiça nem injúria, na real acepção dessas palavras.

Renato Janine Ribeiro representa assim a construção da autoridade absoluta de Hobbes, nestes termos:

Porque, se há governo, é justamente para que os homens possam conviver em paz: sem governo, já vimos, nós nos matamos uns aos outros. Por isso, o poder do governante tem que ser ilimitado. Pois, se ele sofrer alguma limitação, se o governante tiver que respeitar tal ou qual obrigação (por exemplo, tiver que ser justo) – então quem irá julgar se ele está sendo ou não justo? Quem julgar terá também o poder de julgar se o príncipe continua príncipe ou não – e, portanto, será, ele que julga, a autoridade suprema. Não há alternativa: ou o poder é absoluto ou continuamos na condição de guerra, entre poderes que se enfrentam (RIBEIRO, 2003, p. 63).

Por outro lado, nesse contexto de monarquias absolutistas na Europa, John Locke sistematizou a separação entre Legislativo e Executivo como forma de limitar o poder político e perpetuar a validade do pacto que cria a sociedade civil.

Locke (1978), no livro Segundo Tratado sobre o Governo, publicado pela primeira vez em 1690, parte de premissas próximas às de Hobbes, quais sejam, que os seres humanos viveriam em um estado de natureza e que constroem a sociedade e Estado através da celebração de um pacto. Entretanto, há várias diferenças.

Primeiramente, o estado de natureza de Locke (1978, p. 35) não é uma situação caótica, em que todos estão ameaçados o tempo todo de extermínio, mas sim um “[...] estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem.”

Apesar de não existir nenhum poder externo ou superior à vontade de cada um, Locke advoga que os homens não podem fazer qualquer coisa, pois estão obrigados pela lei da natureza. Essa lei advém da razão e “[...] ensina a todos os homens que tão só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar o outro na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses” (LOCKE, 1978, p. 36).

E conclui Locke (1978, p. 36) a esse respeito que:

Qualquer pessoa, da mesma sorte que está na obrigação de preservar-se, não lhe sendo dado abandonar intencionalmente a sua posição, assim também, por igual razão quando a sua preservação não está em jogo, tem de preservar, tanto quanto puder, o resto da Humanidade, não podendo, a menos que seja para castigar um ofensor, tirar ou prejudicar a vida, ou o que tende à preservação da vida, a liberdade, a saúde, os membros ou os bens de outrem.

Dessa lei da natureza surgem dois direitos distintos, segundo Locke (1978), o direito de castigar os ofensores visando prevenir o cometimento de outros crimes, que pode ser exercido por todos, e o direito de exigir reparação pelo dano causado pela ofensa perpetrada, que somente incumbe a quem foi prejudicado pelo ato ofensivo.

Portanto, se todo ser humano nasce com direito à liberdade, igualdade e independência, atributos que proporcionam que ele aja de forma irrestrita desde que em conformidade com a lei da natureza, e que essa prerrogativa é idêntica a qualquer outro ser humano ou grupo de seres humanos no mundo, conclui-se que todos têm o poder de preservar sua propriedade (para Locke: vida, liberdade e bens) contra quaisquer ataques assim como o poder de julgar e punir quem quer que tenha violado a lei da natureza.

Conquanto o estado de natureza em Locke seja relativamente mais pacífico que o traçado por Hobbes, ainda assim existe o risco de violações à propriedade (vida, liberdade e bens). E é o perigo de ataque aos aludidos bens mencionados que incentiva a renúncia ao direito à liberdade de natureza para se submeter a um governo, formando a sociedade. Para referido autor inglês, “o objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade” (LOCKE, 1978, p. 82).

No estado de natureza faltam algumas condições que reforçam a segurança e confiança das pessoas, mas que estão presentes na organização social, quais sejam, em primeiro lugar, “[...] falta uma lei estabelecida, firmada, conhecida, recebida e aceita mediante consentimento comum, como padrão do justo e injusto e medida comum para resolver quaisquer controvérsias entre os homens”; em segundo lugar “[...] falta um juiz conhecido e indiferente com autoridade para resolver quaisquer dissensões, de acordo com a lei estabelecida”; e, por fim, “falta muitas vezes poder que apoie e sustente a sentença, quando justa, dando-lhe a devida execução” (LOCKE, 1978, p. 82).

Destarte, Locke (1978, p. 71) leciona que a sociedade somente se forma através do consentimento mútuo das pessoas que integrarão essa comunidade, nestes termos exatos:

A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando de maior proteção contra quem quer que não faça parte dela.

Ao consentir em renunciar às liberdades naturais para formar uma sociedade e um governo, todos os homens assumem a obrigação de respeitar as decisões da maioria, pois, caso contrário, o pacto inicial pelo qual a sociedade foi formada nada significaria e o corpo social se dissolveria, retornando ao estado de natureza.

Locke (1978) assevera que a sociedade, para se manter, deve exercer o monopólio da força dentro de seu território, sendo capaz de castigar qualquer um de seus membros. Nesta senda, imprescindível que cada um de seus integrantes renuncie ao seu poder natural e o transfira ao corpo social. Assim, a comunidade se tornará o árbitro exclusivo de todos os

conflitos, resolvendo-os com base em regras pré-estabelecidas, que valem para todos de forma isonômica.

Locke (1978, p. 68) critica veementemente a monarquia absoluta, chegando a dizer que ela “[...] é, de fato, incompatível com a sociedade civil, não podendo por isso ser uma forma qualquer de governo civil.” Ele continua esse raciocínio argumentando que o objetivo da sociedade civil é evitar os problemas do estado de natureza, decorrentes da inexistência de uma autoridade a qual todos possam recorrer e a qual todos devem obediência.

Para Locke (1978), sempre que duas pessoas não compartilhem uma autoridade imparcial e independente com poderes para solucionar o conflito entre elas, essas pessoas estarão em estado de natureza. E é isso que ocorre entre os príncipes absolutos e seus súditos. Se o príncipe concentra em si todos os poderes políticos, inclusive o Legislativo e o Executivo, não haverá juiz capaz de prolatar uma decisão que contrarie o interesse do monarca.

Disso decorre que, se o príncipe absoluto age em irrestrita liberdade, apenas de acordo com suas vontades e paixões, sem reconhecer nenhum poder acima dele, nem mesmo a lei imposta a todos, ele estará contrariando o princípio básico da sociedade civil, ou seja, renunciar a seu poder executivo da lei da natureza. Essa situação provavelmente acarretará a dissolução da sociedade civil, pois os seus integrantes acabarão por reclamar novamente seus poderes do estado de natureza para proteger sua propriedade.

Locke (1978, p. 70) finaliza esse ponto proclamando que:

Ninguém pode na sociedade civil isentar-se das leis que a regem; porquanto, se qualquer pessoa puder agir conforme achar conveniente, não havendo na Terra qualquer apelo a favor da reparação ou segurança contra qualquer dano que venha a causar, pergunto se não se encontra ainda perfeitamente no estado de natureza, não podendo assim ser membro ou parte de sociedade civil.

Formada a comunidade, é necessário que se decida a forma como esta será governada. Segundo Locke (1978) podem ser adotadas três formas: a democracia, oligarquia ou a monarquia. Independente da forma de governo adotada, o Poder Legislativo será o poder supremo.

Referido autor inglês professa a existência do Legislativo (poder supremo, função criar as regras da comunidade); Executivo (executor e aplicador das leis); Federativo (responsável pelas relações externas e de direito internacional); e Prerrogativa (possibilidade de tomada de decisões urgentes) (LOCKE, 1978).

O Poder Legislativo é o mais importante, porque as pessoas aceitam fundir-se em uma comunidade para fruir de suas propriedades em paz e segurança. A condição para que isto



ocorra é a criação das leis que serão estabelecidas nesta sociedade e, neste sentido, a primeira ação a ser executada é a criação do Poder Legislativo (LOCKE, 1978).

O Legislativo é, então, o poder responsável por direcionar a força social visando a preservação da sociedade e de seus membros. Todavia, para que a lei seja imparcialmente aplicada, ela não deve ser aplicada por quem a fez. Faz-se necessária uma separação entre Legislativo e Executivo, sendo que o primeiro seria o poder soberano e os demais dele derivam e a ele são subordinados.

Locke (1978, p. 91) temia a junção do Legislativo e Executivo em apenas uma pessoa ou corpo de pessoas pois “[...] pode ser tentação demasiado grande para a fraqueza humana, capaz de tomar conta do poder, para que as mesmas pessoas que têm por missão elaborar as leis também tenham em mãos a faculdade de pô-las em prática”. Nessa situação, o detentor do poder poderia colocar-se fora do alcance das leis, podendo adequá-las a seu favor, tanto no momento de sua elaboração e quanto de sua execução, sendo capaz de fazê-las atender interesses distintos aos da sociedade e do governo.

Além destes, Locke (1978) enxergou a existência do poder Federativo, que corresponderia, à nível das relações externas, ao direito que cada pessoa possui em relação à outra no estado de natureza. É certo que os integrantes de uma comunidade são pessoas distintas entre si e têm seus conflitos resolvidos pelas leis de sua sociedade, entretanto, frente às violações advindas de pessoas ou estados externos, a comunidade encontra-se em estado de natureza, por não haver a autoridade comum apta a solucionar a controvérsia, e atua como um corpo único, respondendo à agressão.

Nesse sentido, o Poder Federativo “[...] contém, portanto, o poder de guerra e paz, de ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e comunidades estranhas à sociedade” (LOCKE, 1978, p. 91).

Embora entenda que o Poder Executivo e o Poder Federativo são distintos entre si, ele defende que é preferível que ambos sejam unificados sob a mesma pessoa (LOCKE, 1978, p. 92).

Por fim, o Poder de Prerrogativa tem lugar pois as leis não conseguem prever todas as situações que podem acontecer em sociedade. Assim, deve ser reservado ao executor das leis uma parcela de discricionariedade, que deve ser usada sempre em proveito da sociedade. Locke (1978, p. 98) conceitua Prerrogativa como o “poder de agir de acordo com a discricção a favor do bem público, sem a prescrição da lei e muitas vezes contra ela”.

A evolução ocorrida de Hobbes para Locke é principalmente porque este preocupava-se com a possibilidade de abuso do poder pelo governante. Por isso, Locke entende necessária

que as competências estatais sejam dispostas em diferentes pessoas, para que se evite o uso indevido do Poder Estatal.

Nesse sentido, o governo deve ser bom e direcionar suas ações de acordo com a Lei, buscando sempre preservar as propriedades do povo. De outra forma, caso o governo comece a usar o poder que possui para satisfazer sua própria vontade, em busca de fins que não o bem público, inevitavelmente incorrerá em tirania.

Por fim, cumpre assinalar que apesar de o Judiciário não ser um poder independente e não estar contemplado na separação de funções estabelecidas por Locke, Maldonado (2003, p. 227/228) ensina que:

[...] a despeito de Locke não contemplar, expressamente, em sua tripartição de poderes da sociedade (Legislativo, Executivo e Federativo), o Poder Judiciário e, ainda, de referir-se a este como atividade meio do legislativo, vislumbramos em seus escritos uma vital importância do poder judiciário em sua sistematização das funções de Estado.

Apesar de toda essa evolução trazida a lume por Locke, foi Montesquieu, na obra “O Espírito das Leis”, publicada, originalmente, em 1748, quem sistematizou a divisão dos poderes na forma como conhecemos hoje, ou seja, Executivo, Legislativo e Judiciário.

O pensamento de Montesquieu difere-se do de Hobbes e Locke no que se refere ao estado de natureza e à constituição da sociedade, pois o estado de guerra somente existe após a constituição da sociedade. No estado de natureza, “todos se sentem inferiores e dificilmente alguém se sente igual. Ninguém procuraria, portanto, atacar e a paz seria a primeira lei natural” (MONTESQUIEU, 1979, p. 26).

Esse sentimento de fraqueza comum a todos é perdido quando se forma a sociedade, sendo aí que se inicia o estado de guerra nas palavras de Montesquieu (1979, p. 27):

Cada sociedade particular passa a sentir sua força; isso gera um estado de guerra de nação para nação. Os indivíduos, em cada sociedade, começam a sentir sua força: procuram reverter em seu favor as principais vantagens da sociedade; isso cria, entre eles, um estado de guerra.

Estes dois níveis de estado de guerra geram a criação das leis positivas distintas, quais sejam, o Direito das Gentes, que regula a relação entre as nações; o Direito Político, que rege as relações entre governantes e governados; e o Direito Civil, que é constituído pelas leis voltadas às relações que os cidadãos mantêm entre si.

Aludido autor afirma que existem, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por

certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo de Estado (MONTESQUIEU, 1979).

Montesquieu, apesar de incluir o “poder de julgar” em sua formulação tripartite e conferir a ele *status* de poder de Estado, o considera de segunda importância, chegando a dizer que o mesmo seria “nulo”, sendo, também, adepto da supremacia do Legislativo.

Ele tinha como grande objetivo a defesa da liberdade individual, para isso buscou expor a natureza e o funcionamento das instituições políticas em geral. A liberdade política não consiste no direito de fazer tudo o que se quer, mas “é o direito de fazer tudo que as leis permitem” (MONTESQUIEU (1979, p. 148). Na visão deste autor, se um cidadão puder fazer o que lhe convier, inclusive violar a lei, os outros também possuirão essa faculdade, prejudicando a liberdade de todos.

Para proteger a liberdade do povo e prevenir a tirania, é que o autor francês cunhou, com clareza solar, a explicação contida no clássico trecho abaixo, acerca da imprescindibilidade de as funções do Estado repousarem em mãos distintas. Veja-se:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura o Poder Legislativo está reunido ao Executivo, não existe liberdade; pois pode-se temer que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Não haverá também liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse unido ao poder Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do Povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (MONTESQUIEU, 1979, p. 149).

Apesar de ser muito mais conhecido por defender a separação de poderes, Montesquieu, na verdade, também teorizou uma interpenetração dos mesmos, exatamente para que um pudesse exercer controle sobre os atos do outro. Fabrício Juliano Mendes Medeiros assevera que Montesquieu visava, com sua obra:

[...] assegurar que a edição das leis e a sua execução ficassem orgânica e pessoalmente separadas a fim de evitar o abuso de poder. Mas isso não significa dizer que Montesquieu defendia uma total separação dos órgãos de Poder. Em absoluto! Por mais paradoxal que possa parecer, a essência do pensamento de Montesquieu era a criação de mecanismos de equilíbrio e recíproco controle entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (MEDEIROS, 2008, p.197).

Segundo o escritor francês “a liberdade política, num cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança; e, para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo, que um cidadão não possa temer outro cidadão” (MONTESQUIEU, 1979, p. 149).

Montesquieu vaticina que essa liberdade somente existe em estados moderados em que não há abuso do poder. Ademais, afirma que a tendência histórica é que haja abuso do poder por quem quer que o detenha e que esse abuso vá até onde encontre limites. Portanto, para evitar os excessos é necessário um sistema em que um poder freie o poder, então “[...] ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite” (MONTESQUIEU, 1979, p. 148).

Montesquieu (1979, p. 152) é bem explícito ao explicar como devem se relacionar os poderes, de forma que ambos têm possuem prerrogativas de controle sobre a atividade do outro, *in verbis*:

Se o poder executivo não tem o direito de vetar os empreendimentos do corpo legislativo, este último seria despótico porque, como pode atribuir a si próprio todo o poder que se possa imaginar, destruiria todos os demais poderes.

[...]

Porém, se num Estado livre o poder legislativo não deve ter o direito de sustar o poder executivo, tem o direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que promulga devem ser executadas.

[...]

Entretanto, qualquer que seja esse exame, o corpo legislativo não deve ter o direito de julgar a pessoa e, por conseguinte, a conduta de quem executa. Sua pessoa deve ser sagrada porque, sendo necessária ao Estado a fim de que o corpo legislativo não se torne tirânico, desde o momento em que fosse acusada ou julgada, a liberdade desapareceria.

À frente, após expor mais detalhes acerca de como devem agir os poderes, para garantir a liberdade, ele assenta a seguinte conclusão sobre o assunto:

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

Esses três poderes deveriam formar uma pausa ou inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo (MONTESQUIEU, 1979, p. 153).

Em conclusão do estudo de Montesquieu, colaciona-se lição de Eduardo Domingos Bottallo, na qual afirma que os principais benefícios oriundos da aplicação da teoria da separação dos poderes são

[...] a eliminação do perigo de um órgão ultrapassar os limites das próprias atribuições, e, em especial, o perigo da Coroa arrogar-se de prerrogativas do Parlamento. De fato, segundo Montesquieu, uma vez realizada a separação dos poderes, a soberania

deixaria de pertencer, ou por outras palavras, de caber a um único, mas sim passaria simultaneamente a todos eles, em condições de absoluta paridade e independência, todos investidos, a igual título, das respectivas competências. Estabelecer-se-ia, assim, entre os órgãos fundamentais, um verdadeiro e autêntico equilíbrio (balance de pouvoirs), um servindo de freio ao outro (teoria dos freios e contrapesos), dominados como são por uma recíproca desconfiança (“o poder detém o poder”).

A segunda grande vantagem que Montesquieu realça em sua teoria já foi apreciada e diz respeito exatamente à segurança da liberdade individual: fixadas de modo preciso as atribuições de cada um dos poderes, o cidadão é assegurado em sua liberdade não-só pela certeza do direito que regula as relações sociais, como e principalmente porque está ciente de que as atividades dos órgãos do Estado podem ser contidas nos limites de normas jurídicas preconstituídas.

Finalmente, destacava Montesquieu a contribuição de sua teoria para tornar os órgãos do Estado mais adaptados às suas funções próprias, através da especialização e determinação das respectivas competências (BOTTALLO, 2007, p. 38/39).

Insta esclarecer que o estado de natureza foi um método de abstração utilizado, entre outros, por Hobbes, Locke e Montesquieu para desenvolver suas teorias. Nesse sentido, as diversas conjunturas descritas pelos autores acima para esse período não existiram na prática e nem foram pressuposto para a instituição do Estado e da sociedade.

Continuando o estudo acerca da evolução da teoria da separação de poderes, destaca-se os ensinamentos contidos na obra “O Federalista”, coletânea contendo vários textos escritos pelos americanos Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. A intenção destes artigos, publicados na imprensa nova iorquina entre 27 de outubro de 1787 e 4 de abril de 1788, foi contribuir para a ratificação do projeto de Constituição dos EUA, elaborada e aprovada pela Convenção Federal, que ocorreu entre 25 de maio de 1787 e 17 de setembro de 1787 (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984).

Os textos visavam esclarecer aspectos da nova Constituição e refutar os argumentos trazidos por quem era contrário à nova organização estatal americana que, entre outras novidades, transformava a forma de Estado de confederação para federação. Nesta senda, os textos discorriam sobre vários assuntos políticos, entre eles, o ponto que importa aqui, a separação dos poderes como forma de evitar o abuso e a tirania por parte do governante.

A atenção ao tema parte da premissa de que os seres humanos não são anjos, mas pelo contrário, são “ambiciosos, vingativos e rapaces” (HAMILTON, 1984, p. 123). O que impõe a instituição de governo para controlar as pessoas e a criação de procedimentos que possibilitem o controle do governo é a índole humana não confiável, conforme estatuído no artigo o Federalista nº 51, “mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos” (MADISON, 1984, p. 418).

Nesse sentido, sendo o governo formado por homens e como estes, naturalmente, tendem a abusar do poder, é imprescindível a criação de mecanismos que controlem o governo, impedindo a tirania e a arbitrariedade. A solução trazida a lume foi exatamente a aplicação constitucional da teoria da separação de poderes, evitando a concentração de atribuições em apenas um dos ramos do governo. Além disso, deve-se dotar cada poder de força para que resistam a eventuais investidas dos outros poderes, por meio da teoria dos freios e contrapesos.

Conforme ensina Fernando Limongi, em “O Federalista” a aplicação do princípio da separação dos poderes:

Encontra-se construída a partir de medidas constitucionais, garantias à autonomia dos diferentes ramos do poder, postos em relação um com os outros para que possam se controlar e frear mutuamente, referidas, em última análise, às características nada virtuosas dos homens, seus interesses e ambições pessoais por acumular poder (LIMONGI, 2003, p. 251).

Madison (1984), em “O Federalista 47”, assevera que já reviu a forma geral do governo e os poderes a este conferidos pela Constituição, passando a analisar como se dará a distribuição destes poderes às suas partes constituintes. Ele começa sua exposição sobre o tema afastando a crítica de que a organização das funções do governo traçada na nova Constituição violava o princípio da separação dos poderes, que deviam ser separados e distintos. Ainda de acordo com aludida crítica, “os vários setores do governo são distribuídos e misturados de tal maneira que desde logo destroem-se a simetria e a beleza da forma, expondo-se algumas das partes essenciais do edifício ao perigo de ruírem ante o peso desproporcionado das outras partes” (MADISON, 1984, p. 393).

Madison (1984, p. 393) concorda que a separação de poderes é um princípio importantíssimo na política e que a concentração de poderes é prejudicial à liberdade, afirmando que “a acumulação de todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – nas mesmas mãos, quer de um, de poucos ou de muitos cidadãos, por hereditariedade, autonegação ou eleição, pode com justiça ser considerada como caracterizando a tirania.”

Todavia, para este autor a crítica, baseada nas lições de Montesquieu, se apoia em uma má interpretação do princípio de que os três grandes ramos do poder devem ser separados e distintos para proteger a liberdade.

Afirmava Madison (1984, p. 394/395) que Montesquieu considerava a Constituição Inglesa o modelo ideal a seguir para evitar a tirania, sendo um “espelho da liberdade”. Continua o aludido federalista afirmando que um rápido exame da Carta Britânica demonstrava que os ramos do governo não eram separados e distintos, mas sim interligados e se autocontrolavam mutuamente.

Dessa forma, dizia Madison (1984) que não havia violação ao princípio da separação dos poderes no sistema político a ser implantado nos Estados Unidos, porque a única interpretação possível sobre os ensinamentos do aludido autor francês é que apenas “[...] onde ‘todo’ o poder de um dos ramos é concentrado nas mesmas mãos que enfeixam ‘todo’ o poder de outro ramo, os princípios fundamentais de uma constituição livre estarão subvertidos.” Haveria problemas se, por exemplo, o Executivo pudesse abarcar completamente a função legislativa ou fosse a autoridade máxima do judiciário, ou seja, caso um dos poderes conseguisse sobrepor-se ao outro de tal maneira que extinguisse toda sua independência, integrando dois poderes em apenas uma pessoa ou corpo de pessoas.

Após citar como o poder é organizado em vários Estados da então Confederação Americana, Madison (1984, p. 399) conclui o artigo “O Federalista nº 49” da seguinte forma:

Ao citar esses casos, em que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário não são mantidos totalmente separados e distintos, não desejo ser tido como um advogado de qualquer organização especial para os diferentes governos estaduais. [...] É bastante óbvio que, em alguns casos, o princípio fundamental ora em consideração foi violado por uma excessiva mistura ou até mesmo uma concentração de poderes diferentes; e que, em nenhum exemplo, se encontra uma provisão adequada para assegurar, na prática, a separação delineada no papel. O que pretendi salientar foi que a acusação lançada contra a Constituição proposta, de violar a sagrada máxima do governo livre, não tem apoio nem no verdadeiro significado da referida máxima, conforme seu próprio autor, nem na interpretação que lhe foi dada até agora na América.

Resta claro que Madison estava defendendo o sistema que estava traçado na Constituição Americana, em que as funções de governo estão interligadas, dotando cada uma delas com prerrogativas de interferência nas outras, de forma a possibilitar o controle mútuo. Para isso, buscou demonstrar que o clássico autor francês não defendia total distinção e absoluta separação dos poderes no exercício de suas competências, mas sim que era necessário obstar que a mesma autoridade conseguisse deter o comando integral sobre dois ou mais dos ramos do governo.

Aliás, reforça Madison que não só é admitido o entrelaçamento dos poderes, como isto é essencial para a manutenção de um governo livre. Segundo ele, há consenso de que os poderes específicos de qualquer dos ramos não devem ser direta e integralmente exercidos por qualquer dos outros dois e também que nenhum deles deve possuir, direta ou indiretamente, influência dominante sobre como os outros exercem seus poderes. Isso porque:

[...] o poder é, por natureza, usurpador, e que precisa ser eficazmente contido, a fim de que não ultrapasse os limites que lhe foram fixados. Assim, após a discriminação teórica das diferentes categorias de poder, que pertencem naturalmente ao Legislativo, Executivo ou ao Judiciário, a tarefa seguinte e mais difícil está em prover para cada um deles certa segurança prática contra invasões por parte dos outros (MADISON, 1984, p. 401).

Em consonância com o americano, apenas formalizar a separação dos poderes no papel (Constituição), mesmo que com descrição precisas dos limites de cada um deles, é insuficiente para frear o ímpeto usurpador do Poder, sendo imprescindível criar mecanismos de defesa para garantir que os ramos mais fracos do governo.

Segundo o mesmo autor, o poder dominante e o que deve ser mais temido depende da organização política adotada. Nesse sentido, nas monarquias o Executivo deve ser “[...] muito justamente considerado como fonte de perigo e vigiado com todas as suspeitas despertadas pelo amor à liberdade” (MADISON, 1984, p. 402).

Por outro lado, em regimes republicanos, o Legislativo é o Poder a ser temido e vigiado, pois a atuação do Executivo é cuidadosamente limitada na duração e na extensão, tornando-o mais fácil de perceber abusos. Madison (1984, p. 402) alerta que, nos Estados confederados, o “Legislativo está, por toda a parte, estendendo a esfera de suas atividades e abarcando todo o poder com seus ambiciosos tentáculos.” Ainda em consonância com as impressões deste autor, nos regimes republicanos, deve-se policiar muito bem a atuação do Legislativo, pois, por possuir poderes constitucionais mais abrangentes e menos suscetíveis de limitação precisa, é capaz de se intrometer nos outros poderes e usurpar suas funções de forma dissimulada. Isto não ocorreria com o Executivo e o Judiciário que, por agirem em campo mais estreito, teriam seus projetos de intromissão abusiva nos outros poderes facilmente reconhecidos.

O eminente escritor, posteriormente, discute a possibilidade da utilização de recursos periódicos ao povo (“fonte legítima do poder”) como formas externas de controle ao governo, visando o cumprimento da Constituição e a manutenção dos poderes dentro de seus limites previamente estabelecidos. Todavia, ele conclui que “ocasionais apelos ao povo não parecem ser uma medida própria nem eficaz para a finalidade em vista” (MADISON, 1984, p.410/411).

É de se ressaltar que o autor considera que a dependência em relação ao povo é o principal controle existente sobre o governo, todavia crê serem necessárias medidas extras de cautela.

Então, se medidas externas de controle não geram resultados satisfatórios, a única saída para garantir a necessária repartição de competências entre os poderes, na visão de Madison, é a correção das eventuais falhas na própria “[...] estrutura interna do governo, de modo que as diferentes partes constituintes possam, através de suas mútuas relações, ser os meios de conservar cada uma em seu devido lugar” (MADISON, 1984, p. 417).

Para este fim, precisam ser criadas as condições para que o exercício das prerrogativas de cada poder ocorra de forma separada e distinta, até o grau exigido para a defesa da liberdade.



Nesse sentido, Madison afirma que a presença de algumas condições é imprescindível, em primeiro lugar “[...] cada um deles deve ter personalidade própria e, conseqüentemente, ser de tal maneira constituído que os membros de um tenham a menor ingerência possível na escolha dos membros dos outros.” Ademais, “os membros de cada um dos três ramos do poder devem ser tão pouco dependentes quanto possível dos demais, relativamente aos respectivos emolumentos.” Por fim, afirma que “[...] a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo consiste em dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros” (MADISON, 1984, p. 417/418).

Por isso, os constituintes americanos buscaram formas para mitigar o predomínio do Legislativo e balancear as relações entre os Poderes (“checks and balances”), sendo responsáveis pelo fortalecimento do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Nesse sentido, impuseram o veto como prerrogativa do Executivo, mas não um veto absoluto, pois este poderia ser objeto de abuso, o que prejudicaria também a liberdade do povo. Vejamos abaixo a lição contida no artigo “O federalista”, nº 51:

No governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente. [...] Tal como o peso da autoridade legislativa exige que ela seja assim dividida, a fraqueza do executivo pode exigir, por outro lado, que ele deva ser fortalecido. Um veto absoluto sobre a legislatura parece, à primeira vista, ser a defesa natural com que o magistrado executivo devia estar armado. Mas talvez isso não seja completamente seguro nem suficiente por si só. Em ocasiões normais ele pode não ser exercido com a indispensável firmeza, e em ocasiões extraordinárias pode abusar-se perfidamente dele (MADISON/HAMILTON, 1788, p. 3).

Apenas posteriormente, através da decisão do Chief Justice John Marshall, no caso *Marbury x Madison*, decidido em 1803, inauguraram o “judicial review”, ou seja, o controle (difuso) de constitucionalidade dos atos legislativos, firmando o princípio da supremacia da Constituição.

Esse histórico demonstra como a teoria da separação de poderes transformou-se com o tempo, evoluindo de uma mera doutrina filosófica liberal a princípio constitucional expresso em praticamente todas as Constituições modernas, sendo considerada um sinônimo de governo livre e democrático e base da organização política desses países.

Como visto, a doutrina criada como técnica de limitação da atuação governamental, em reação aos abusos e iniquidades resultantes, entre outros motivos, da concentração de poderes nas mãos do soberano, típica do Absolutismo da Idade Moderna foi convolada em princípio constitucional, em 1787, quando os Estados Unidos da América positivaram a divisão funcional dos poderes, conferindo, por força de sua lei fundamental, o papel de cada um dos

poderes, quais sejam, Legislativo (art. 1º), Executivo (art. 2º) e Judiciário (art. 3º), organizando o funcionamento político-constitucional do país.

José Afonso da Silva (2013, p. 111) afirma que o princípio foi transformado em dogma pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, conforme vaticina o artigo 16: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação de poderes estabelecida não tem constituição.”

O Brasil não passou incólume a essa influência. Nesse sentido, com raras exceções, como a instituição, pela Constituição do Império de 1824, do Poder Moderador em adição à clássica tripartição, o poder político no Brasil sempre foi organizado em Legislativo, Executivo e Judiciário, geralmente acompanhados da expressão “independentes e harmônicos” para adjetivá-los (BONAVIDES, 2004, p. 143/144).

Atualmente, o princípio está elencado entre os princípios fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, enunciado nestes termos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Reitera-se que a expressão “independentes” não significa que cada Poder exerça suas atividades de forma absolutamente distinta e separada dos demais. A Constituição brasileira adota várias formas de controle e interpenetração de um Poder em outro, visando mantê-los em seus limites traçados constitucionalmente. Inclusive é o que abstraímos da lição de Maldonado (2003, p. 239/240) sobre o conceito moderno de separação dos poderes, *ipsis litteris*:

Dividido o poder e individuados seus órgãos, assim como superada a ideia da prevalência de um sobre o outro, através da compreensão da necessidade de equilíbrio, independência e harmonia entre eles, se, inclusive a interferência entre eles, ganha força a ideia de controle e vigilância recíprocos de um poder sobre o outro relativamente ao cumprimento dos deveres constitucionais de cada um.

Nesse sentido, a Constituição da República de 1988 concebeu uma intrincada rede de inter-relações entre os Poderes estatais, visando evitar que um deles se sobreponha aos demais, o que causaria danos à estabilidade do modelo político e possibilitaria o exercício indevido das atribuições governamentais.

Toda essa exploração teórica justifica-se no foco do estudo, que visa analisar se a relação entre o Executivo e o Legislativo estão ocorrendo dentro dos limites da separação de poderes traçada pela Constituição ou se está havendo abuso por parte de um deles ou de ambos, em detrimento da população.

José Afonso da Silva (2013, p. 111) afirma que:

Hoje, o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em *colaboração de poderes*, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da *independência orgânica e harmonia dos poderes*.

Essa nova interpretação da doutrina de separação dos poderes possibilita uma aproximação entre as características do Presidencialismo e do Parlamentarismo. Assim, no Presidencialismo traçado pela Constituição brasileira, marcado pelo multipartidarismo, abandona-se a definição ortodoxa de separação de poderes, em que as competências do Executivo e Legislativo restariam apartadas de forma estática e radical, porque isso sempre tenderia à inércia governamental. Conforme sustenta Marco Aurélio Sampaio (2007, p. 134), as “[...] relações entre os poderes executivo e legislativo seriam, no Presidencialismo, normalmente conflituosas.”

Os poderes legislativos concedidos ao Presidente poderiam ser vistos como invasão indevida do Executivo nas competências do Legislativo, mas nada mais são do que a forma como a Constituição da República de 1988 organizou as funções estatais para que os Poderes interajam harmonicamente. Ainda conforme Sampaio (2007, 159), a existência de amplos poderes legislativos reduz os efeitos da separação de poderes no Presidencialismo e induz os congressistas a cooperar com o Executivo.

Destarte, conclui-se que o exercício de prerrogativas legislativas pelo Presidente da República não viola os atuais pressupostos da doutrina da separação de poderes e nem do Presidencialismo, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição da República brasileira.

## CAPÍTULO 2 – DO SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRO

### 2.1 – Dos Sistemas Eleitorais em Geral

Antes de se levar a cabo qualquer análise dos sistemas eleitorais, realizar-se-á sua conceituação, visando facilitar a compreensão do conteúdo de seus mais variados tipos.

José Afonso da Silva (2013, p. 371) definiu sistema eleitoral como “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional.”

Jairo Marconi Nicolau (2002, p. 10) ensina que “[...] sistemas eleitorais são os mecanismos responsáveis pela transformação dos votos dados pelos eleitores no dia das eleições em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo)”. Éder Aparecido de Carvalho (2006, p. 15) desenvolve um conceito parecido, afirmando que o sistema eleitoral “diz respeito ao mecanismo (regras e práticas) responsável pela conversão dos votos dos eleitores em cadeiras (mandatos). Impondo constrangimentos e incentivos, regula e disciplina (via eleitoral) o recrutamento dos assentos (de representantes) do Legislativo quanto do Executivo.”

Cumprir trazer à baila o conceito de José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 17), para quem sistemas eleitorais são:

Construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à **realização de uma concepção particular da representação política** e, de outro, à **consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo**, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político.

E é exatamente para buscar entender qual é a real influência do sistema eleitoral na estruturação do ambiente político-partidário, na distribuição dos mandatos entre os partidos e, conseqüentemente, na formação da base de apoio do governo, é que será feita uma análise abstrata de alguns dos tipos de sistema eleitoral existentes.

Sabe-se que as normas que regulam os sistemas eleitorais são apenas uma parcela da legislação eleitoral de um país, havendo muitas outras regras legais que conformam e influenciam os resultados de uma eleição (quem é apto para votar e ser votado, regras de propaganda eleitoral, origem e controle dos recursos utilizados, entre outros). Entretanto, o estudo empreendido neste capítulo limita-se, em um primeiro momento, à análise dos sistemas eleitorais para, posteriormente, aferir eventuais conseqüências ao sistema político-partidário. O

objetivo é entender e explicar como os critérios que possibilitam a conversão de votos em mandatos eleitorais interferem na forma como o poder governamental é disputado.

Existem inúmeras maneiras de se classificar as fórmulas que instrumentalizam a transformação dos votos em representação política, o que dificulta ou até impossibilita uma tipologia única sobre os sistemas eleitorais.

Nesse sentido, Nicolau (2002, p. 10) afirma que, “apesar das diversas tipologias utilizadas para classificar os sistemas eleitorais existentes, há um razoável consenso entre os especialistas acerca da agregação destes em duas ‘macrofamílias’: a representação majoritária e a representação proporcional.” O mesmo autor continua explicando que:

A ‘família’ dos sistemas majoritários é composta de quatro tipos: *maioria simples*, *dois turnos*, *voto alternativo* e *voto em bloco*. A representação proporcional pode operar de duas maneiras: por intermédio da *representação proporcional de lista* e do *sistema de voto único transferível*. Os sistemas eleitorais mistos combinam características do sistema majoritário e proporcional, e podem ser divididos em dois tipos: de correção e de combinação (NICOLAU, 2002, p. 11).

Vê-se que o autor supracitado não cria uma categoria independente para os sistemas mistos, que ficam em um limbo entre os sistemas majoritário e proporcional.

Esclarece-se que a intenção não é realizar um estudo que esgote o tema, mas sim, explicar as características dos principais sistemas eleitorais de cada ramo, em especial os utilizados no Brasil, avaliando a sua importância para a estruturação política brasileira. Nesse sentido serão analisados os sistemas majoritários simples (um turno), de dois turnos e o sistema proporcional de lista.

O sistema majoritário lista os candidatos na ordem decrescente do número de votos recebidos por cada um deles, sendo eleito o que obtiver o maior contingente de votos e os que o seguirem, no caso de haver mais de uma vaga. Já o sistema proporcional busca manter uma equivalência entre o número de votos recebidos e o número de cadeiras conquistadas.

O sistema majoritário pode ser utilizado em pleitos que visem que eleger um ou mais representantes por distrito eleitoral, podendo facilmente ser utilizado em eleições para o Executivo e para o Legislativo. Já o sistema proporcional não pode ser utilizado quando se disputa apenas um cargo, pois que, no fim das contas, ele se transformará em sistema majoritário pela impossibilidade de se dividir a única vaga proporcionalmente aos votos recebidos. Isto é, somente o candidato mais votado será eleito, desconsiderando-se todos os outros votos.

Saliente-se que ambos os modelos visam eleger representantes em cada divisão territorial (circunscrição) que constitua a unidade básica de uma eleição. Aludidas unidades

básicas eleitorais possuem nomes específicos em cada país, Antônio Octávio Cintra (2005, p. 63) ensina que "essas circunscrições são conhecidas no direito eleitoral brasileiro como círculos ou distritos". Segundo Nicolau (2002, p. 13) "distrito eleitoral é a unidade territorial básica na qual os votos são transformados em cadeiras em cada pleito." No Brasil, o distrito eleitoral de uma eleição pode ser um Município (Prefeito e Vereadores), um Estado-Membro (Governador, Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores) ou o país inteiro (Presidente da República).

O modelo majoritário possui como principal característica a eleição de candidatos que recebam o maior número de votos dos eleitores em cada unidade territorial, sendo que a grande diferença entre os dois principais sistemas que usam o critério majoritário é a exigência ou não de um mínimo de votos para a eleição de um candidato.

O sistema de maioria simples elege o candidato com maior número de votos em cada distrito eleitoral, ainda que não obtenha a maioria absoluta, ou seja, mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos contabilizados. Nesse sistema, o candidato pode se eleger com número relativamente baixo de votos, desde que seus adversários recebam ainda menos votos. A principal crítica ao sistema majoritário simples em distritos de um representante consiste na possibilidade de grandes distorções entre a preferência do eleitorado e representação política efetivamente conquistada por cada partido. Em um cenário absurdo, é possível que um partido com, por exemplo, 40% dos votos ocupe todas as cadeiras no parlamento, desde que vença em todos os distritos. Percebe-se que 60% (sessenta por cento) dos votos são desconsiderados no que se refere à formação do governo.

Para exemplificar, em uma eleição realizada em determinado distrito eleitoral da Inglaterra, "[...] a cadeira disputada foi vencida pelo Partido Conservador, enquanto mais de 50% dos votos dados a outros partidos foram perdidos. A reprodução de padrões de votação como este em outros distritos pode gerar, no agregado, intensas distorções na relação votos/cadeiras dos partidos" (NICOLAU, 2002, p. 18).

No modelo majoritário de dois turnos, será eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos, qual seja, o primeiro número inteiro depois da metade. Caso nenhum candidato alcance mais da metade dos votos, a decisão irá para um segundo turno eleitoral, em que se enfrentam os dois candidatos mais bem votados no primeiro turno, sendo vencedor o que conseguir maior percentual de votos.

O sistema majoritário de dois turnos, além das características positivas da maioria simples, possui ainda duas peculiaridades. Em primeiro lugar, o candidato eleito terá mais representatividade e, provavelmente, legitimidade, uma vez que contará com pelo menos 50%

do contingente de votos. Ademais, o sistema de dois turnos, em tese, privilegia os partidos do centro e desfavorece os mais radicais, pois estes enfrentam maior dificuldade para fazer alianças no segundo turno.

Todavia, o sistema de dois turnos não soluciona o impasse da desproporcionalidade entre os votos obtidos e as vagas angariadas por cada partido. Isso porque a desproporção é gerada pela eleição de apenas um representante por distrito, independentemente do número de turnos, o que leva uma parcela considerável da população a ficar sem representação, sendo descartados os seus votos.

Por sua vez, o sistema proporcional pretende que as cadeiras disputadas em determinado território (distrito) sejam distribuídas de forma a corresponder com a fatia de votos recebida por cada partido. Nesse sistema, em tese, a diversidade social estará aritmeticamente retratada no Parlamento. Nicolau (2002, p. 31) afirma que o sistema proporcional possui dois intuitos principais, quais sejam: “a) assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Parlamento; e b) garantir equidade matemática entre os votos dos eleitores e a representação parlamentar.”

A família da representação proporcional, na lição de Nicolau (2002, p. 31/34), divide-se em sistema de voto único transferível e sistema proporcional de lista. Uma das primeiras versões do sistema proporcional foi criada por Thomas Hare, que concebeu uma fórmula que possibilitava a conversão proporcional de votos em cadeiras (NICOLAU, 2002). Thomas Hare advogava que as preferências políticas da sociedade deveriam estar proporcionalmente representadas no Parlamento, sem tanta preocupação com o equilíbrio entre o número de votos de um partido e o número de cadeiras conquistadas. Aludido método, que foi o embrião do sistema voto único transferível, possibilita que os eleitores enumerem os candidatos na ordem de sua preferência, independente do partido (NICOLAU, 2002).

Posteriormente, ainda conforme ensina Nicolau (2002), Victor D'Hondt elaborou outra maneira de representação proporcional, na qual defendia que a expressão da diversidade social deve ser retratada por meio de partidos políticos. Estes deveriam apresentar “[...] uma lista de candidatos para as eleições, a distribuição das cadeiras parlamentares seria feita de acordo com os votos dados em cada lista partidária” (NICOLAU, 2002, p. 35). Esse sistema ficou conhecido como sistema proporcional de lista e funciona de forma “[...] aparentemente simples: cada partido apresenta uma lista de candidatos em uma dada eleição; a partir de procedimentos previamente definidos, os votos são contados e distribuem-se as cadeiras parlamentares disputadas entre os partidos de acordo com o percentual de votos recebidos por eles” (NICOLAU, 2002, p. 37).

Nicolau (2002, p. 37) leciona que cinco tópicos aumentam a complexidade do sistema de lista, “[...] 1) a fórmula utilizada para a distribuição das cadeiras; 2) a existência de mais de um nível para a alocação das cadeiras; 3) a cláusula de exclusão; 4) as regras para seleção dos candidatos de cada lista; 5) a possibilidade de os partidos fazerem coligações eleitorais”

O sistema proporcional viabiliza a representação dos mais variados setores sociais e políticos da sociedade no Poder Legislativo, incluindo e dando voz às minorias. Outra vantagem é que poucos votos são desconsiderados em relação ao sistema majoritário.

## **2.2 – Sistemas eleitorais no Brasil**

A presente análise dos sistemas eleitorais no Brasil concentra-se na formação do governo federal, não aprofundando nas questões afetas aos governos estaduais e municipais. Destarte, serão analisados os sistemas eleitorais utilizados para eleger o Presidente, os Senadores e os Deputados Federais.

A Constituição da República de 1988 definiu que o Poder Executivo é chefiado pelo Presidente da República, que será eleito por maioria absoluta (sistema majoritário de dois turnos), desconsiderando os votos brancos e nulos, nos termos de seu art. 77, § 2º.

Por seu turno, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Cada uma das casas legislativas segue um sistema eleitoral. Conforme art. 45 da Constituição da República vigente, a Câmara é formada por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal (no momento não existem Territórios no Brasil). O Senado, todavia, é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o sistema de maioria simples ou relativa, em consonância com o previsto no art. 46, caput, também da Carta Magna.

Constata-se que o Brasil utiliza o sistema majoritário de dois turnos para eleger o Presidente da República, o sistema majoritário simples para eleger os membros do Senado Federal e, por fim, o sistema proporcional para eleger os componentes da Câmara dos Deputados.

Em relação às eleições para o Executivo, Nicolau (2002, p. 28) ensina que “a Constituição de 1988 optou por duas regras eleitorais diferentes. O presidente, o governador e os prefeitos de cidades com mais de 200 mil eleitores são eleitos pelo sistema de dois turnos. Os prefeitos de cidades com menos de 200 mil eleitores são eleitos por maioria simples.” O mandato é de quatro anos, com possibilidade de reeleição para o período subsequente.



O Senado Federal é constituído por 3 (três) representantes de cada Estado-Membro da Federação, totalizando 81 (oitenta e um) Senadores, eleitos para exercerem mandatos de 8 (oito) anos. A renovação ocorre a cada quatro anos (a cada eleição), alternativamente, na proporção de 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços), ou seja, se em uma eleição cada Estado elegeu um Senador, na próxima elegerá dois. Nicolau (2007, p. 300) afirma que “a eleição é realizada segundo a regra de maioria simples: no ano em que apenas um candidato concorre o mais votado é eleito, na eleição seguinte, os dois mais votados são eleitos.”

Saliente-se que o estudo do sistema proporcional para a Câmara dos Deputados será mais detalhado, pois é aqui o ponto principal entre a hipótese de interferência ou não do sistema eleitoral no sistema partidário. Afinal de contas, conforme será explicado à frente, um dos dogmas políticos é que a representação proporcional tende ao multipartidarismo e a representação majoritária ao bipartidarismo. Por esse motivo é importante estudar o sistema utilizado para eleger os Deputados Federais, pois isso será base para o próximo tópico deste capítulo.

A eleição para a Câmara dos Deputados segue o sistema proporcional, conforme definido no art. 45 da Constituição Federal. Cada Estado-Membro é um distrito eleitoral em que os candidatos disputam a preferência dos eleitores. O número de deputados eleitos em cada Estado é calculado conforme o tamanho de sua respectiva população. Atualmente, a Constituição, em seu art. 45, § 1º, impõe o máximo 70 (setenta) e mínimo de 08 (oito) representantes por Estado. Conforme a lição de Nicolau (2007, p. 294), “a escolha do eleitor é simples: ele deve digitar o número do candidato, ou alternativamente, do seu partido na urna eletrônica.”

Resumidamente, Nicolau (2002, p. 43) traça assim a experiência proporcional brasileira, que mantém a essência desde a década de 1940, *in verbis*:

A fórmula eleitoral utilizada para as eleições da Câmara dos Deputados em 1945 favoreceu intensamente o partido mais votado em cada estado da Federação. Em primeiro lugar, calculava-se a *Quota Hare* (conhecida na legislação como quociente eleitoral), dividindo-se o total de votos recebidos pelos partidos, mais os votos em branco, pelo número de cadeiras; essa quota funcionava como cláusula de exclusão, ou seja, os partidos que não a atingissem não poderiam estar representados no Legislativo. As cadeiras não ocupadas (sobras) eram destinadas ao partido mais votado em cada estado.

A partir das eleições de 1950, a fórmula D'Hondt passou a ser utilizada para a alocação das cadeiras não-ocupadas. As regras da primeira alocação permaneceram as mesmas: o quociente eleitoral, que serve como cláusula de exclusão, era calculado dividindo-se o total de votos partidários e os votos em branco pelo número de cadeiras. Essas regras vigoraram até as eleições de 1996.

Nas eleições de 1998 os votos em branco deixaram de ser contabilizados para o cálculo do quociente eleitoral.

Continuando o histórico, após 2002 (data da publicação do livro acima referido), o Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) sofreu algumas alterações, em especial, a inclusão de patamar mínimo de votos nominais (2015) e revogação da cláusula de barreira (2017), que serão explicadas abaixo.

Conclui-se então que o eleitor pode votar em um candidato individualmente ou apenas digitar o número do partido (voto de legenda). Os votos recebidos por cada candidato somados aos votos de legenda constituem o número total de votos válidos recebidos por esse partido ou coligação.

A distribuição das cadeiras entre os partidos ou coligações é realizada em duas etapas. Em primeiro lugar, calcula-se o quociente eleitoral (também chamado de quota Hare)<sup>1</sup>, que é obtido pela divisão do número total de votos válidos do distrito pelo número de postos parlamentares em disputa, conforme determina o art. 106, da Lei nº 4.737, de 1965 (Código Eleitoral), *in verbis*:

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 (BRASIL, 1965).

O partido ou a coligação fazem jus a tantas cadeiras quantas forem as vezes que alcançar o quociente eleitoral, ou seja, divide-se o total de votos recebidos pela legenda pelo quociente eleitoral para se definir o coeficiente partidário<sup>2</sup>, em consonância com o art. 107, do mesmo diploma legal:

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. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

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. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o **caput** serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (BRASIL, 1965).

<sup>1</sup> Exemplo: distrito eleitoral de 100.000 votos válidos, com 10 cadeiras em disputa. A conta é votos válidos (100.000) divididos pelo número de cargos eletivos (10), ou seja, o quociente eleitoral será de 10.000 mil votos.

<sup>2</sup> Supondo que no caso acima as votações dos partidos “A”, “B”, “C”, “D” e “E” foram, respectivamente: 36.000, 24.000, 19.000, 12.000 e 9.000. A distribuição das cadeiras entre as agremiações ficará assim: partido “A” três vagas (36.000 : 10.000 = 3,6); partido “B” duas vagas (24.000 : 10.000 = 2,4); partido “C” uma vaga (19.000 : 10.000 = 1,9); partido “D” uma vaga (12.000 : 10.000 = 1,2); e partido “E” não elege ninguém nesta etapa.

Nesse ponto importante salientar a mudança introduzida no art. 108, da Lei 4.737/1965, pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, para exigir que o candidato obtenha votos nominais que totalizem ao menos 10% (dez por cento) do quociente eleitoral. Nesse sentido, mesmo que o candidato esteja entre os mais votados do partido ou coligação, estando classificado dentro do número de vagas conquistadas, ele somente poderá assumir o mandato se seus votos alcançarem a marca de um décimo do quociente eleitoral.

Polianna Santos assim explana a novidade trazida pela “minirreforma”, nestes exatos termos:

O que a Lei 13.165/2015 estabeleceu, primeiramente, foi a exigência de um mínimo de votação nominal para os candidatos a fim de determinar se poderão ou não ocupar as cadeiras obtidas pelo partido ou coligação após a definição do quociente partidário. Esse percentual mínimo deve ser considerado antes mesmo da distribuição das sobras. Desse modo, com a nova lei o passo-a-passo da contabilização dos votos nas eleições no sistema proporcional passa a seguir o seguinte sistema: (a) cálculo de quociente eleitoral; (b) cálculo de quociente partidário; (c) verificação, no âmbito do partido/coligação se os candidatos mais votados obtiveram um percentual mínimo de votos; (d) distribuição das sobras; (e) definição dos candidatos que irão ocupar as vagas.

Assim, após a definição inicial de quantas cadeiras o partido ou coligação obtiveram com o cálculo do quociente partidário será necessário verificar se há, no partido ou coligação, tantos candidatos quantos são as cadeiras obtidas que tenham, no mínimo, votação nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral. Se, portanto, o partido ou a coligação obtiveram na distribuição de quociente partidário dez vagas, mas apenas cinco candidatos possuem, individualmente, votação referente a 10% do quociente eleitoral, as outras cinco vagas obtidas serão redistribuídas, juntamente com as sobras (SANTOS, 2016, p. 262).

Caso sobrem cadeiras não distribuídas na primeira etapa, a fórmula utilizada será a D’Hondt de maiores médias<sup>3</sup>, ou seja, divide-se a votação total do partido ou coligação pelo número de cadeiras já conquistadas mais um. Quem obtiver o maior resultado ocupa a primeira vaga, desde que o candidato atenda a exigência do art. 108 (votação nominal de, no mínimo, 10% do quociente eleitoral). Repete-se a operação (com o partido somando a vaga recém conquistada ao número que possuía anteriormente) até que todos os assentos do Parlamento tenham sido distribuídos, tudo nos termos do art. 109, do Código Eleitoral, que determina:

<sup>3</sup> Vimos que pelo quociente eleitoral, foram ocupadas sete vagas e sobraram três, que serão disputadas pelos partidos “A”, “B”, “C”, “D” e “E”. Então, conforme determina a fórmula D’Hondt, os cálculos serão os seguintes:

- Partido “A”:  $36.000 : 4$  (3 cadeiras + 1) = 9.000\*

- Partido “B”:  $24.000 : 3$  (2 cadeiras + 1) = 8.000

- Partido “C”:  $19.000 : 2$  (1 cadeira + 1) = 9.500\*

- Partido D:  $12.000 : 2$  (1 cadeira + 1) = 6.000

- Partido “E”:  $9.000 : 1$  (0 cadeira + 1) = 9.000\*

Em nosso exemplo, a primeira vaga iria para o partido “C”, a segunda para o partido “A” e a terceira para o partido “E”. Salienta-se que o partido “E” somente participa da distribuição das sobras devido à extinção da cláusula de barreira pela Lei nº 13.488, de 2017, que alterou a Lei nº 4.737, de 1965, art. 109, § 2º.

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: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, 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; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

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. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017) (BRASIL, 1965).

Por fim, após a divisão das cadeiras pelos partidos/coligações, é necessário conhecer quais candidatos ocuparão as vagas. Em nosso país, dentro de cada partido ou coligação, elegem-se os mais votados até alcançar o número de cargos representativos obtidos na eleição, de acordo com o § 1º, do art. 109, da Lei Eleitoral. Nicolau (2007, p. 295) afirma que “no Brasil, os nomes mais votados de cada lista ocupam as cadeiras. No exemplo acima, o PDT elegeu três cadeiras; assim, os três candidatos mais votados são eleitos (independentemente dos votos dos nomes que concorreram por outros partidos). Esse modelo é conhecido como de lista aberta.”

Impende salientar que o coeficiente eleitoral funcionava como uma cláusula de barreira no Brasil, impedindo que partidos que não alcançassem o quociente eleitoral participassem da distribuição das cadeiras na segunda etapa, ficando alijados de qualquer chance de eleger um representante. Entretanto, isto foi alterado pela Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017, que alterou a redação do § 2º, do art. 109, do Código Eleitoral para possibilitar que todos os partidos e coligações concorram às vagas remanescentes. Essa alteração será válida pela primeira vez em 2018 e a tendência esperada é que aumente a proporcionalidade dos resultados eleitorais.

### **2.3 – Relação entre sistema eleitoral e sistema partidário**

A finalidade deste capítulo é analisar se, de fato, há evidências que fundamentem a hipótese de que o sistema eleitoral interfere diretamente na definição do sistema partidário. E nesse sentido tentar analisar se realmente existe um sistema eleitoral que traga melhores resultados em termos de representatividade e governabilidade.

A doutrina especializada, conforme demonstrado abaixo, é repleta de autores que advogam a influência direta do sistema eleitoral na formação do sistema partidário,

incentivando ou dificultando a criação de partidos, facilitando a formação de maiorias no Parlamento ou as dificultando devido a fragmentação da representação.

Exemplificando, Fabiano Santos (1997<sup>4</sup>) afirma que o sistema proporcional tende ao multipartidarismo, e multipartidarismo significa que a chance de um partido alcançar a maioria parlamentar é muito pequena. Em tese, dificultando a formação de maioria parlamentar que garanta governabilidade ao chefe do Executivo.

Luís Octávio Cintra também defende que os sistemas eleitorais possuem influência no sistema partidário, no resultado das eleições e até na maneira com que o eleitor se relaciona com o eleito, nestes termos:

Nenhum sistema eleitoral é perfeito. De cada sistema eleitoral se podem efeitos diversos, não raro conflitantes, muito difíceis de obter, de modo satisfatório, numa solução equilibrada, que os concilie e seja aceita pelos vários grupos que disputam o poder político na sociedade. Os sistemas podem, por exemplo, ser mais ou menos representativos, podem facilitar ou não a formação de maiorias, podem estar mais ou menos abertos à expressão de novas forças políticas, podem facilitar a fragmentação ou induzir a concentração partidária, estimular o estabelecimento de vínculos entre o representante e o eleitorado ou reforçar partidos com plataformas que falem aos interesses mais gerais dos cidadãos (CINTRA, 2005, p. 62).

Paulo Bonavides resume toda a atenção concedida aos sistemas eleitorais pela doutrina, asseverando que:

O sistema eleitoral adotado num país pode exercer — e em verdade exerce — considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime. A sociologia tem investigado com desvelo o efeito das técnicas eleitorais e deduzido a esse respeito importantes conclusões, conforme se trate do emprego da representação majoritária ou da representação proporcional (BONAVIDES, 2004, p. 247).

O estudo sobre a influência do sistema eleitoral no número de partidos ocupou autores como Maurice Duverger, Giovanni Sartori e Arend Lijphart, conforme será mostrado.

Maurice Duverger (1970, p. 274) formulou, em 1951<sup>5</sup>, uma correlação entre os sistemas eleitorais e o sistema partidário, afirmando que “[...] o sistema majoritário de um turno tende ao bipartidarismo; pelo contrário, o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo.”

Bruno Rangel explica que as “leis” de Duverger seriam assim dispostas:

(i) sistema eleitoral com fórmula de representação proporcional conduz a um sistema pluripartidarista com partidos rígidos, estáveis e independentes (exceto no caso de movimentos repentinos);

---

<sup>4</sup> Arquivo eletrônico da Revista Dados. Não há referência de página.

<sup>5</sup> Data da publicação original.

- (ii) sistema eleitoral com fórmula de representação majoritária absoluta, com segundo turno, tende a um pluripartidarismo com eleições flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos);
- (iii) sistema eleitoral com fórmula de representação majoritária relativa, conduz a um bipartidarismo com partidos grandes e independentes que se alternam (RANGEL, 2016, p. 138).

Nesse sentido, Rangel (2016) explicita os argumentos de Duverger em cada uma das proposições acima, começando com a afirmação de que o sistema majoritário de um turno (maioria relativa ou simples) conduz a um sistema bipartidário, com grandes partidos que se alternam no poder. Isso ocorreria por dois fatores, quais sejam, o “fator mecânico” e o “fator psicológico”.

O fator mecânico é oriundo da tendência natural que possui o sistema de maioria relativa de dificultar o êxito de partidos minoritários nas eleições. O efeito mecânico ocorre quando um terceiro partido não elege representantes em número proporcional aos votos obtidos. Isso pode ocorrer nas eleições por maioria simples em distritos em que se elege apenas um candidato, porque cada um destes distritos corresponde a uma eleição independente. Assim, mesmo que o terceiro partido tenha votação substancial no quadro geral do país, é possível que ele seja derrotado pelos grandes partidos na maioria ou até em todas as circunscrições eleitorais, reduzindo sua importância.

Rangel (2016) anota que especificidades dos distritos eleitorais podem fazer com que os dois principais partidos sejam diferentes em cada circunscrição, possibilitando que as eleições tragam uma representação pluripartidária ou, pelo menos, não completamente bipartidária. Duverger (1970, p. 258/259) analisou a situação asseverando que: “[...] esse sistema [majoritário em turno único] leva, incontestavelmente, ao dualismo dos partidos; pelo menos, dentro de cada circunscrição eleitoral; mas os dois adversários podem ser diferentes através das diversas regiões do país”. Mesmo nesses casos, Duverger entende que a tendência no longo prazo é o bipartidarismo, pois ele acredita que a característica do sistema de um turno é destruir os pequenos e médios partidos, nestes termos:

Apesar de tudo, os próprios progressos da centralização na estrutura interna dos partidos e a ampliação natural dos problemas políticos no quadro nacional tendem a projetar sobre o país inteiro o dualismo regional gerado pela forma de escrutínio; mas a ação própria deste limita-se ao bipartidarismo local (DUVERGER, 1970, p. 259).

Arend Lijphart (2003, p. 189/190) interpretou que “[...] o efeito mecânico da regra da maioria simples é que todos os partidos, com exceção dos dois maiores, ficam sub-representados, pois tendem a perder em cada distrito.”

Conclui-se, destarte, que o fator mecânico é uma força exercida pelo sistema eleitoral que dificulta que outros partidos além dos dois grandes se mantenham ou se tornem relevantes, o que reduz sua importância, até que restem apenas dois grandes partidos.

Por outro lado, o fator psicológico leva os eleitores de um terceiro partido a votar em um dos dois maiores, acaso conclua que a possibilidade de eleger o representante de seu partido é praticamente inexistente. Dessa forma, o eleitor se afasta “[...] do sentimento de que estariam jogando fora o seu voto” (RANGEL, 2016, p. 141). Esse comportamento é conhecido por voto útil e leva, em última instância, ao fortalecimento dos partidos grandes, diminuindo a chance de outros partidos tornarem-se relevantes na arena política.

Lijphart (2003, p. 190) complementa afirmando que:

O fator psicológico reforça o mecânico: “os eleitores logo se dão conta de que seus votos serão perdidos se continuarem apoiando um terceiro partido. Daí a tendência natural de transferir seu voto para o menos pior dos dois adversários.” Além disso, o fator psicológico também age no nível dos políticos, cuja tendência natural é a de não desperdiçar energia concorrendo como candidatos de um terceiro partido, mas sim, juntar-se a um dos partidos maiores.

Bruno Rangel (2016, p. 141) finaliza sua argumentação afirmando que, na concepção de Duverger, o sistema de maioria simples “[...] inegavelmente conduz ao bipartidarismo. Todavia, faz ressalvas no sentido de haverem outros fatores capazes de influenciar o sistema partidário e, com estas reservas, afirma que se pode considerar o bipartidarismo como resultante do escrutínio majoritário de turno único.”

Com relação à segunda proposição de Duverger, na qual sistemas de maioria absoluta conduzem ao multipartidarismo, Rangel (2016) explica que essa tendência deriva de um sentimento de liberdade que acomete os eleitores no primeiro turno para votarem no partido de sua preferência, pois vários partidos têm chance de sucesso nesta etapa. E os efeitos mecânico e psicológico somente se materializariam no segundo turno. Rangel (2016, p. 141) afirma que “[...] nos dizeres do autor, a observação empírica, embora restrita até aquele momento, mostrou que quase todos os países com segundo turno são igualmente multipartidaristas”.

Com relação à afirmação de que o sistema proporcional conduz ao multipartidarismo, Rangel (2016, p. 142) leciona que Duverger, “[...] embora faça ressalvas quanto ao fato de o enunciado representar uma tendência, atribui à representação proporcional o efeito multiplicador dos partidos políticos, ao dispor que ‘o efeito multiplicador [da representação proporcional] é incontestável’.”

Continuando, afirma que Duverger explica a tendência ao multipartidarismo ocasionada pelo sistema proporcional em três aspectos, quais sejam, “(i) a representação proporcional

mantém uma multiplicidade existente; (ii) favorece a cisão no interior dos partidos, porque as frações dissidentes, ainda que pequenas, poderão conquistar mandatos; (iii) estimula ou facilita a criação de novos partidos” (RANGEL, 2016, p. 142).

Arend Lijphart foi um dos autores buscaram confirmar a precisão das proposições de Duverger, aplicando-as a realidade diversos países. Nesse sentido, Lijphart (2003) analisou vários sistemas democráticos e concluiu que havia somente duas exceções aos postulados de Duverger, o Canadá, que utiliza um sistema majoritário e possui um sistema com mais de dois partidos e a Áustria, que adota o sistema proporcional e caracterizava-se por ser um país bipartidarista. Todavia, a Áustria saiu da lista de exceções, pois a partir de 2006, novos partidos começaram a exercer papéis relevantes no cenário político, conforme explica Rangel, *in verbis*:

Arend Lijphart após examinar diversas democracias chegou à conclusão de que dois casos eram excepcionados: o Canadá e a Áustria. Como o Canadá utiliza a representação majoritária simples para eleger os cargos da Câmara Baixa, o mais provável é que tivesse um sistema bipartidário. Contudo, o Canadá possuía um sistema de dois partidos e meio, com dois grandes partidos (Liberal e Conservador) e um terceiro partido, médio (Partido da Nova Democracia).

[...]

A Áustria também foi mencionada como exceção pelo fato de que embora se caracterizasse por uma representação proporcional, não apresentava quadro pluripartidário. Entendia-se que haviam apenas dois partidos expressivos (Social Democratic Party of Austria e Austrian People's Party). Ocorre que tal constatação só se confirmou até as eleições de 2002. A partir das eleições de 2006 se percebeu a existência de outras duas forças relevantes (Freedom Party of Austria e The Greens), sendo que nas eleições, realizadas em 2013, as 183 cadeiras foram distribuídas da seguinte maneira: 52 ao Social Democratic Party of Austria, 47 ao Austrian People's Party, 40 ao Freedom Party of Austria, 24 ao The Greens, 11 ao Team Stronach e 9 ao The New Austria.

Tais dados demonstram que a Áustria, se já fez, atualmente não faz parte das exceções aos enunciados de Duverger de representação proporcional conduzindo ao pluripartidarismo. Ainda mais pelo fato de que são apenas 183 cadeiras no parlamento, divididas atualmente entre seis partidos, demonstrando quadro de grande fragmentação partidária (RANGEL, 2016, p. 142/143).

Outro autor que buscou fazer um estudo empírico-quantitativo das ideias de Duverger foi Douglas Rae, em sua obra “The Political Consequences of Electoral Laws”. Segundo afirma Dieter Nohlen (2013), Rae ratifica empiricamente as conclusões de Duverger, apesar de encontrar resultados estatísticos que não necessariamente demonstram uma relação direta de causa e efeito entre sistemas eleitorais e número de partidos. Salienta ainda que o estudo de Rae concentra-se nos efeitos do sistema eleitoral, não analisando as influências causadas pelo contexto histórico na relação sistema partidário-sistema eleitoral.

Nohlen afirma que, no geral, o estudo de Rae confirmou os resultados de análises anteriores, concluindo, por exemplo, no sentido de que realmente grande parcela dos sistemas majoritários se relaciona com sistema bipartidarista (89,7% dos casos analisados), *in verbis*:



En lo referente a los resultados del análisis de Rae, en general se confirman los hallazgos del estudio empírico-histórico de los sistemas electorales realizado con anterioridad a Rae y criticado por este mismo, tal como evidencia la siguiente afirmación: “Prácticamente todos los sistemas electorales producen desventajas para los partidos débiles” (1967: 88; 1977: 92). Es obvio que sobre la base de su limitado interés cognitivo y a través del método seleccionado, este autor puede hacer afirmaciones con mejor comprobación cuantitativa. Según él, la conexión entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista sería más débil de lo enunciado en la “ley sociológica” de Duverger, pero sí existiría una asociación fuerte, pues coincidiría en el 89,7% de los casos (1977: 94; 1977: 97). En el resumen de sus datos también afirma lo que de todas formas debía suponerse: “La gran parte de mayorías parlamentarias de un solo partido son fabricadas por el sistema electoral” (1967: 74; 1977: 76). Además, formula condiciones secundarias que evidentemente no son solo de naturaleza empírica, sino también lógica: “El sistema de mayoría relativa está siempre asociado a la competencia entre dos partidos, excepto cuando existen partidos locales fuertes” (1967: 95; 1977: 100)<sup>6</sup> (NOHLEN, 2013, p. 19).

Nohlen (2013, p. 20) ressalta ainda que recepção científica da pesquisa de Douglas Rae, historicamente, foi parcial, apontando apenas a correlação linear entre sistemas eleitorais e partidários, deixando de lado conclusões em sentido contrário, como, por exemplo, a afirmação de que a influência dos sistemas eleitorais sobre o sistema partidário a nível parlamentar é geralmente menos importante que outras forças que se expressam nos resultados eleitorais. Ou que o sistema eleitoral é apenas um dos fatores que influenciam o sistema de partidos de determinado país, existindo variáveis sociais, econômicas, legais e políticas. Por fim, segundo Nohlen, Rae afirma que os sistemas eleitorais são eles mesmos configurados pelo sistema partidário.

Giovanni Sartori (1996) é mais um que analisou o trabalho de Duverger, tecendo diversas críticas ao mesmo e buscando criar novas proposições acerca do tema.

As principais objeções baseavam-se na (ausência de) metodologia de Duverger em seus estudos, o que poderia levar a manipulações para que os resultados se inclinassem favoravelmente às suas proposições. E mesmo com esses problemas de rigor metodológico, ainda existem exceções às regras de Duverger (SARTORI, 1996, p. 42/43).

---

<sup>6</sup> No que se refere aos resultados das análises de Rae, em geral se confirmam as descobertas do estudo empírico-histórico dos sistemas eleitorais realizado anteriormente a Rae e criticado pelo mesmo, tal como evidencia a seguinte afirmação: “Praticamente todos os sistemas eleitorais produzem desvantagens para os partidos mais fracos.” (1967: 88; 1977: 92). É óbvio que sobre a base de seu limitado interesse cognitivo e através do método selecionado, este autor pode fazer afirmações com melhor comprovação quantitativa. Segundo ele, a conexão entre sistema de maioria relativa e sistema bipartidarista seria mais fraca do que anunciado na “lei sociológica” de Duverger, mas existiria sim uma associação forte, pois coincidiria em 89,7% dos casos (1977: 94; 1977: 97). No resumo de seus dados também afirma o que de todas as formas devia se supor: “Grande parte das maiorias parlamentaristas de um só partido são fabricadas pelo sistema eleitoral” (1967: 74; 1977: 76). Ademais, formula condições secundárias que não são só de natureza empírica, mas também lógica: “O sistema de maioria relativa está sempre associado a competição entre dois partidos, exceto quando existem partidos locais fortes” (1967: 95; 1977: 100). (Tradução livre)

No entanto, apesar de todas as críticas, Sartori acaba por concluir que o sistema eleitoral interfere no sistema partidário, mas não em uma relação direta de causa e efeito. Rangel (2016, p. 145) afirma que “[...] embora tenha feito severas críticas às leis sociológicas de Duverger, Sartori termina por reiterar a influência dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários.”

Assim, Sartori, em uma tentativa de aperfeiçoar e flexibilizar as “leis” de Duverger, criou regras que fossem mais tendenciais do que determinísticas, tentando conseguir abarcar o maior número de hipóteses possíveis. Inclusive, nesse aspecto, incluiu elementos concretos de forma a demonstrar que há interdependência entre o sistema eleitoral e outros aspectos sociais e políticos na formação do quadro político partidário nacional. Assim, ele inclui o nível de estruturação partidária e a dispersão regional do eleitorado como fatores relevantes para que se confirme ou não as afirmações teóricas a respeito da conexão entre sistemas majoritários e bipartidarismo e entre sistemas proporcionais e multipartidarismo (SARTORI, 1996, p. 62).

Por fim, ressaltamos o estudo de Rangel (2016, p. 152), afirmando que Nohlen defendia que o sistema eleitoral influencia, mas não determina a formação do sistema partidário, porque existem diversas variáveis históricas e sociais que alteram a relação a depender do contexto de cada país, entre elas estão a homogeneidade ou heterogeneidade social, étnica, cultural, política e a estrutura do sistema de partidos. Destarte, a relação entre sistema eleitoral e sistema partidário resulta dos diferentes arranjos dessas variáveis existentes em cada país. Rangel afirma que Nohlen:

[...] conclui seus argumentos no sentido de que o sistema eleitoral é produto da evolução histórica e sua variação resulta do fato de que não pode ser considerado fora de contexto histórico, mas sim mediante a observação de que foi desenvolvido como reflexo das estruturas sociais em situações específicas de cada país. Ademais, os efeitos políticos dos sistemas eleitorais dependem em grande medida destas estruturas sociais, de condições institucionais e comportamentos políticos, tornando-se imprescindível analisar sempre as condições específicas de cada país para que se possa prever qual será a estrutura do sistema partidário (RANGEL, 2016, p. 152).

Assim, após essa rápida menção aos autores supracitados, é possível inferir que, apesar da alta taxa de compatibilidade entre sistemas majoritários/bipartidarismo e sistemas proporcionais/multipartidarismo, confirmada por todos desde Duverger, não é possível analisar a relação entre os mesmos apenas por este prisma, sendo necessário analisar outras condições específicas presentes em cada sociedade para que se possa efetivamente extrair os efeitos do sistema eleitoral no sistema partidário.

Apesar disso, é comum ouvir que a alta fragmentação do sistema partidário brasileiro decorre justamente do sistema eleitoral proporcional adotado para as eleições da Câmara dos Deputados. Por consequência, o sistema eleitoral também seria responsável pelo mal

funcionamento de nosso sistema político, porquanto uma de suas causas o exacerbado número de partidos.

Jairo Marconi Nicolau e Rogério Augusto Schmitt visaram confirmar ou desmentir esse entendimento tão arraigado em nosso país, analisando as proposições existentes no sentido de que o sistema proporcional auxilia na fragmentação dos mandatos por diversos partidos e comparando-as com as condições eleitorais (fórmula eleitoral, magnitude de distritos e lista aberta) objetivamente existentes no Brasil (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 131). Destarte, nessa parte do trabalho, a principal intenção é analisar se o sistema proporcional adotado realmente incentiva a fragmentação partidária e, conseqüentemente, reduz governabilidade.

Aludidos autores iniciam sua exposição citando as “leis” de Duverger, e explicando como as mesmas foram submetidas a diversos testes empíricos por Lijphart, Sartori e Taagepera e Shugart. E afirmam que apesar das “[...] críticas recebidas e aperfeiçoamentos propostos, as ‘leis de Duverger’ mantêm seu poder analítico, sobretudo se interpretadas como leis em sentido probabilístico e tendencial. E não no sentido estritamente causal.” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 131).

Asseveram existir alta correlação entre sistemas eleitorais majoritários e bipartidarismo e sistema proporcional e multipartidarismo, conforme exposto por Lijphart, que encontrou os seguintes resultados, dois partidos parlamentares em democracias de maioria simples e média de 3,5 partidos parlamentares efetivos em sistemas eleitorais proporcionais. Em seguida, passam a explicar como materializam-se os efeitos mecânico e psicológico (NICOLAU; SCHMITT, 1995).

Os mesmos autores visitam a correlação entre princípio majoritário e bipartidarismo em distritos de magnitude<sup>7</sup> igual a um ( $M = 1$ ), informando que tanto Duverger quanto Sartori concluem que os efeitos mecânico e psicológico somente produzem efeitos dentro de cada distrito eleitoral. Portanto, como já explanado anteriormente (item 2.2) a competição bipartidária pode ocorrer em cada uma das circunscrições por partidos diferentes, gerando um quadro de multipartidarismo nacionalmente, apesar do dualismo partidário em cada distrito individualmente considerado.

Assim, preconizam que a solução de Duverger e Sartori para que exista bipartidarismo em âmbito nacional encontra-se fora do sistema eleitoral (entendido como técnica que transforma votos em mandatos). Afirmam que Duverger considera essencial um “[...] nível adequado de centralização e nacionalização de duas grandes organizações partidárias.”

---

<sup>7</sup> Magnitude é o número de representantes de um distrito eleitoral.

(NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 133) e que Sartori “[...] reconhece como fundamentais, o padrão de distribuição geográfica do voto, a presença de clivagens sociais e a existência de um sistema partidário estruturado” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 133).

Sobre os efeitos da representação proporcional sobre o sistema partidário, afirmam que “em sistemas eleitorais puros de representação proporcional (com alto M e que utiliza fórmulas proporcionais), por conta do baixo impacto do efeito mecânico, tem-se também um baixo (ou inexistente) impacto do efeito psicológico” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 134). Nesse estado, com os eleitores livres para votar em seus candidatos e partidos preferidos reduz-se os obstáculos à criação de novos partidos. Alegam que o sistema proporcional não gera efeito multiplicador nem fragmenta o sistema partidário, pois ele simplesmente reduz ou elimina os custos de criação de novos partidos e retira o constrangimento à manifestação das preferências do eleitorado. Aludidos autores ilustram metaforicamente a situação da seguinte maneira: “não é a abertura da barragem (sistema proporcional) que produz um rio mais caudaloso (multipartidarismo), mas a construção de barragens (sistema eleitoral majoritário) que torna o rio menos caudaloso (bipartidarismo)” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 134).

Neste ponto é imprescindível esclarecer que, quanto mais puro o sistema proporcional (distribuição das cadeiras reflete o máximo possível a distribuição dos votos), em tese, maior o incentivo à fragmentação, por existirem menos obstáculos à participação efetiva de partidos no Parlamento. Inversamente, quanto mais desproporcional o sistema, menor a tendência à fragmentação, devido ao maior impacto dos efeitos mecânico e psicológico.

Com base nos pressupostos expostos acima, Nicolau e Schmitt (1995) analisam a real influência do sistema proporcional brasileiro na fragmentação partidária e parlamentar no Brasil a partir de três variáveis, quais sejam, fórmula eleitoral, magnitude e voto preferencial (de lista aberta).

Nesta senda, o primeiro aspecto analisado é a fórmula utilizada para distribuir as cadeiras entre os partidos em uma eleição. As fórmulas não são neutras, podendo gerar uma divisão de cadeiras mais ou menos proporcional em relação ao número de votos conquistados por cada partido. Quanto mais proporcional for o resultado, menor é o custo para que os pequenos partidos conquistem um mandato, reduzindo os obstáculos e aumentando os incentivos para a criação de novos partidos. Por outro lado, quanto mais desproporcional a fórmula, maior o benefício para os grandes partidos, aumentando a dificuldade de acesso a mandatos pelos pequenos e, em tese, reduzindo os incentivos para a fragmentação.

Nicolau e Schmitt (1995) afirmam que as fórmulas mais utilizadas nas democracias tradicionais são a D’Hondt de maiores médias, Sainte-Laguë de maiores médias modificadas e

Sainte-Laguë de maiores sobras, sendo que a “[...] fórmula D’Hondt é a mais desproporcional das três e, sistematicamente, ajuda os maiores partidos; a fórmula Sainte-Laguë modificada situa-se em uma categoria intermediária; e a de maiores sobras é mais proporcional” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 135).

O Brasil, como explicado acima (item 2.2), adota a fórmula D’Hondt de maiores médias (mais desproporcional), favorecendo os maiores partidos e dificultando que os pequenos partidos consigam representação parlamentar, o que leva os autores a concluírem que a fórmula eleitoral não é o fator que catalisa o crescimento do número de partidos, afirmando que “[...] esta fórmula favorece os partidos mais votados em detrimento dos menos sufragados, pode-se dizer que, isoladamente, a fórmula eleitoral não é a razão da alta fragmentação da representação parlamentar no país” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 135).

Nicolau e Schmitt (1995) ainda repercutem que no Brasil existem duas características que agravam a desproporcionalidade, a inclusão dos votos brancos no cálculo do quociente eleitoral e a cláusula de barreira. A inclusão dos votos brancos aumenta artificialmente o quociente eleitoral, aumentando a dificuldade para os pequenos partidos. E a cláusula de exclusão determina que os partidos que não alcancem o quociente eleitoral estão impedidos de participar da segunda etapa de distribuição das cadeiras. Infere-se que essas duas características são altamente nocivas aos pequenos partidos. Reitera-se que a contagem dos votos brancos e a cláusula de barreira foram extirpados do sistema eleitoral brasileiro, respectivamente, em 1998 e 2017, conforme demonstrado no item 2.2 deste trabalho.

Nesta senda, Nicolau e Schmitt (1995, p. 138) concluem que “[...] se o propósito é compreender as razões da alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, a fórmula eleitoral deve ser rejeitada como explicação, pois tal como em vigor atualmente<sup>8</sup> no Brasil ela opera em sentido oposto, reforçando o efeito mecânico de Duverger.”

Sobre a magnitude (M) dos distritos eleitorais, ressaltam que:

Há um consenso na literatura recente sobre sistemas eleitorais de que a magnitude do distrito eleitoral (M) – número de cadeiras de um distrito eleitoral – é o aspecto mais importante de um sistema eleitoral. A razão é simples: nos sistemas de representação proporcional, quanto maior M, menor o efeito mecânico de Duverger, e, portanto, mais fácil para um pequeno partido obter representação; quanto maior M, maior a tendência de os partidos receberem proporcionalmente tantas cadeiras quantos forem os seus votos (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 138).

---

<sup>8</sup>O artigo foi publicado em 1995, sendo importante salientar que foram efetivadas mudanças na legislação brasileira que extinguíram duas dessas causas de desproporcionalidade, conforme explicitado no item 2.2 deste trabalho. Os votos brancos pararam de ser contabilizados em 1998 e a cláusula de exclusão em 2017. Entretanto, a manutenção da utilização da fórmula D’Hondt parece suficiente para manter a conclusão de que a fórmula eleitoral não favorece a fragmentação partidária.

Portanto, quanto maior a magnitude, maior a proporcionalidade e maior a tendência à fragmentação.

Ainda com fundamento no estudo de Nicolau e Schmitt (1995), observa-se que, no Brasil, como em grande parte das democracias proporcionais, a Câmara Baixa é formada por distritos eleitorais de diferentes magnitudes. Atualmente, os distritos brasileiros, que correspondem aos Estados-Membros possuem magnitude que varia de 08 até 70. Assim, a solução mais simples para analisar o efeito mecânico da magnitude nacionalmente é realizar uma média da magnitude dos diversos distritos. A técnica de médias apresenta limitações, mas é capaz de demonstrar tendências gerais do efeito mecânico.

Nicolau e Schmitt (1995, p. 139/140) afirmam que “[...] o Brasil aparece, ao lado da Itália e da Áustria, como um dos países de mais alta magnitude média.” Essa realidade tende a gerar um sistema mais proporcional e reduzir as dificuldades dos pequenos partidos.

Por fim, com relação à utilização de lista aberta e sua possível influência na fragmentação partidária, Nicolau e Schmitt (1995, p. 146) informam que:

Dada a impossibilidade de realização de pesquisa empírica para avaliar essa questão, o caminho é trabalhar em termos lógicos. O que sabemos é que o sistema de lista aberta produz a) campanhas eleitorais altamente individualizadas; e b) baixo poder dos partidos vis-à-vis o eleitorado para definir a ordem da lista.

Nesse sentido, no que se refere às campanhas individualizadas para o Legislativo, em que o partido funciona como uma grande confederação de candidaturas, afirmam aludidos autores que nada indica ligação com o multipartidarismo, pois esse formato também poderia ocorrer no bipartidarismo. Por sua vez, consideram que a ordem das listas intrapartidárias serem resolvidas pelo eleitor e não pelo partido seria um incentivo para que os candidatos ficassem no partido e não para abandoná-lo, pois, no fim das contas, quem vai decidir as disputas internas a cada partido será o eleitor. Nesse sentido, “[...] pelo menos logicamente, não existe nenhuma relação entre lista aberta e incentivo ao multipartidarismo” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 146).

Por todos os argumentos expendidos, Nicolau e Schmitt (1995) concluem que a tendência de favorecimento aos grandes partidos oriunda da fórmula eleitoral é anulada pela grande magnitude dos distritos, o que gera maior facilidade de representação aos menores partidos. A análise do voto de lista aberta não foi capaz de encontrar evidência que comprove qualquer relação com este com o multipartidarismo, sendo indiferente para determinar o nível de fragmentação do sistema partidário.

E encerram o trabalho convictos de que “[...] o sistema eleitoral brasileiro não favorece os menores partidos, o que teria de ocorrer para ele ser produtor de fragmentação partidária. Portanto, se a fragmentação partidária é um fato, suas causas devem ser buscadas em outras esferas do sistema político” (NICOLAU; SCHMITT, 1995. p. 147).

Conforme conclusão acima aludida, acerca da correlação entre sistema eleitoral e sistema partidário no âmbito brasileiro, interessante anotar a lição de Rangel (2016, p. 153), que demonstra a influência de outras características específicas de cada país na determinação do sistema partidário, *ipsis litteris*:

Assim, a partir do relevante debate entre tais autores acredita-se como razoável a seguinte constatação: a maior fragmentação social conduz à implantação de um sistema proporcional, sendo mais favorável ao surgimento de um multipartidarismo. Quando há maior predomínio de homogeneidade social, tende-se a optar pela fórmula de maioria relativa, mas ainda que se decida por uma fórmula proporcional, será possível verificar um sistema bipartidário ou um pluripartidarismo limitado.

O Brasil é um país muito heterogêneo, tanto no que se refere a aspectos sociais, étnicos, econômicos, culturais, entre outros, o que auxilia a entender a existência de um multipartidarismo exacerbado, resultando em extrema fragmentação na representação parlamentar, conforme quadro traçado abaixo:

Registre-se que o caso brasileiro enquadra-se no enunciado de Duverger já que vislumbra-se representação proporcional e quadro multipartidário, embora se possa admitir que o sistema proporcional talvez não seja a única razão para o desenho partidário no Brasil. Consta que nas eleições de 1998 a Câmara dos Deputados brasileira contou com 18 partidos representados na Câmara dos Deputados. Nas eleições de 2002 foram 16 partidos representados, em 2006 eram 20 partidos, em 2010 existiam 22 partidos e em 2014 foram 28 partidos representados – tomando por base a data da posse. Verifica-se que de fato o sistema partidário brasileiro é altamente fragmentado, com várias bancadas numericamente expressivas, possuindo a maior bancada apenas 69 dos 513.

Dessa forma, a par dos fatores históricos e sociais, pode-se dizer que a observação empírica enquadra o Brasil entre os países que adotam fórmula e arranjos proporcionais e tem como resultante um sistema multipartidário, embora se reconheça forte carga das decisões do STF sobre o desenho do quadro partidário (RANGEL, 2016, p. 143/144).

Destarte, apesar de o Brasil ser um país que confirma a teoria de Duverger, ou seja, adota sistema proporcional para eleição da Câmara Baixa e possui multiplicidade de partidos, é óbvio que o resultado fragmentação partidária e parlamentar não é causado unicamente pelo sistema eleitoral, mas por um conjunto de fatores ou características próprios que historicamente conformou a cena política do país.

## **CAPÍTULO 3 - O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

### **3.1 – O dilema institucional brasileiro segundo Sérgio Abranches**

O Brasil possui características em seu sistema político-eleitoral que, em tese, dificultam a governabilidade do país, conforme sentimento existente à época da promulgação da Constituição Federal de 1988. As discussões travadas durante a constituinte, que apontavam para a necessidade de alterações no sistema político brasileiro, baseavam-se em diagnósticos pouco otimistas acerca da convivência do presidencialismo com voto proporcional de lista aberta (personalizado).

Conforme explicado no capítulo anterior, há grande correlação entre o sistema proporcional e o multipartidarismo, apesar de restar demonstrado que o sistema eleitoral não é a única variável a moldar o sistema partidário e a representação parlamentar. Antes disso, características específicas (sociais, culturais, étnicas, políticas, entre outras) do país e de suas regiões configuram a base em que o sistema eleitoral funcionará. Nesse sentido, parece que o principal atributo dos sistemas eleitorais é gerar redução do número de partidos, sendo que o majoritário possui maior capacidade de alcançar o objetivo e o proporcional menor.

Todavia, os cientistas políticos que previam dificuldade de funcionamento de um sistema político presidencialista com voto proporcional o faziam com base na percepção de que o voto proporcional geraria multipartidarismo. E que o Presidencialismo não funciona bem em um universo de diversidade partidária.

Sérgio Henrique Hudson de Abranches sustenta que o Brasil é um país extremamente heterogêneo, fazendo apontamentos destas diferenças nos campos social, econômico e político e demonstrando a existência de uma imensa pluralidade de interesses. Nesse sentido, o referido autor afirma que “no plano macro-sociológico, observa-se o fracionamento da estrutura de classes, que determina a multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos, em múltiplas configurações, cortando, horizontal e verticalmente, as fronteiras da estratificação social [...]”. Já no “plano macroeconômico”, assevera que “[...] esta heterogeneidade revela graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda, entre pessoas, empresas, setores e regiões.” Por fim, quando se refere ao “[...] plano macropolítico, verificam-se disparidades de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados” (ABRANCHES, 1988, p. 5/7).



Todos esses traços dissonantes resultam de um processo de desenvolvimento histórico que transformou o Brasil em:

Um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado, seja na base técnica e nos níveis de produtividade na economia, seja no perfil de distribuição de renda, seja nos graus de integração e organização das classes, frações de classe e grupos ocupacionais, apenas para mencionar algumas dimensões mais salientes do problema (ABRANCHES, 1988, p. 7).

Para Abranches, todavia, é necessário criar uma ordem institucional que consiga abarcar todas essas tendências divergentes, para superação de nossos problemas, *in verbis*:

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).

O autor acima citado reconhece que a conjunção de presidencialismo, voto proporcional e multipartidarismo é inédita em democracias liberais e que sua convivência nem sempre é pacífica, gerando muitas vezes efeitos desestabilizadores do sistema. Apesar disso, afirma que o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional “constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana” (ABRANCHES, 1988, p. 10).

Abranches (1988, p. 10) continua lecionando no sentido de que seria ingenuidade pensar que o arranjo político brasileiro advém do acaso, quando:

Na verdade, expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam historicamente e estruturalmente o processo de nossa formação social. Tais características compõem uma ordem política que guarda certas singularidades importantes no que diz respeito à estabilidade institucional de longo prazo, sobretudo quando analisadas à luz das transformações sociais por que passou o País nas últimas quatro décadas, do grau de heterogeneidade estrutural de nossa sociedade e da decorrente propensão ao conflito.

Quando compara individualmente as características do sistema político brasileiro com outros dezessete países com democracia estável, Abranches (1988, p. 10/11) conclui que o Brasil compartilha o voto proporcional para o parlamento, o multipartidarismo e bicameralismo com a maioria deles.

Referendando o que foi sustentado no presente estudo sobre as variáveis que levam ao multipartidarismo, Abranches (1988, p. 12) afirma que “evidentemente, não é por acaso que uma determinada sociedade apresenta tendência ao multipartidarismo - moderado ou exacerbado. O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural.”

A legitimidade da representação depende da sua capacidade em representar os grupos e interesses sociais existentes em uma sociedade. O sistema proporcional tende a funcionar melhor em sociedades altamente plurais, pois possibilita a participação parlamentar de diversas correntes. Nessas sociedades, o sistema majoritário tende a excluir do jogo político parcelas consideráveis da sociedade, por isso funciona melhor em sociedades mais homogêneas e coesas.

Interessante anotar que Abranches (1988) considerava que o multipartidarismo brasileiro estava dentro da média dos outros países analisados e que a preocupação com a proliferação exacerbada de partidos era exagerada por dois motivos. Primeiro porque o próprio sistema eleitoral controla o processo de criação de partidos e segundo porque mesmo nos países que possuem o sistema proporcional mais perfeito, que não desincentiva a fragmentação partidária, o número de partidos que disputam as eleições é muito superior ao número que efetivamente consegue representação parlamentar (ABRANCHES, 1988).

Após realizar várias comparações entre índices do funcionamento do sistema brasileiro com os outros países, Abranches (1988, p. 19) assevera que “[...] as peculiaridades institucionais que compõem o nosso dilema político não dizem respeito ao nosso regime de representação, nem ao nosso sistema partidário; compartilhamos as principais características de ambos com a maioria das democracias estáveis do mundo.”

Assim, a conclusão de Abranches (1988) é que as características mais significativas para resolver o dilema institucional brasileiro são as que diferenciam o Brasil das outras democracias, e não as que são comuns (sistema proporcional e multipartidarismo).

Nesta senda, o primeiro aspecto que destaca o Brasil é o presidencialismo como sistema de governo, pois todos os outros países, exceto os Estados Unidos da América, adotam alguma forma de parlamentarismo. Afirmar Abranches (1988, p. 19) que:

É nas combinações mais frequentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem. **É também aí que se revela a natureza do regime até agora praticado no Brasil. Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.** (grifos nossos)

Além dos aspectos já citados, existe mais um que diz respeito à forma como o sistema funciona empiricamente, que é a necessidade ou não de se agrupar diferentes partidos em grandes coalizões que garantam, ao Executivo, um número de cadeiras que proporcionem governabilidade.

Abranches (1988) considera que as coalizões ocorrem mais frequentemente em países com maior pluralidade e diversidade social. Nesses casos, é maior a probabilidade de

fragmentação partidária, criando a necessidade da coalizão para sustentar o governo no Legislativo. Aludido autor defende que “a frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais” (ABRANCHES, 1988, p. 20). E arremata desta forma a argumentação:

Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflituosas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Abranches (1988) também assevera que as regras de representação e o sistema partidário somente expressam a heterogeneidade social, adaptando-se à realidade para assegurar a representatividade e a estabilidade da ordem pública.

A análise dos países em que se formaram grandes coalizões para governar demonstra que não há nenhuma correlação entre sistema partidário-eleitoral e a ocorrência de coalizões. Abranches (1988, p. 21) usa como exemplos mais esclarecedores a Inglaterra, que é um país bipartidário com sistema majoritário e já teve coalizões governamentais, e a Suécia, país com sistema proporcional e multipartidário e nunca utilizou de coalizões para governar.

Abranches (1988, p. 21/22) afirma que o Brasil é o único país a combinar “presidencialismo imperial”<sup>9</sup>, voto proporcional e multipartidarismo e, além disso, organiza o governo em torno de grandes coalizões legislativas. O autor nomeia essa organização política singular de “Presidencialismo de Coalizão.”

Segundo Abranches (1988) a formação da coalizão no Brasil segue uma lógica de formação que obedece aos eixos partidário e regional. A partir desses critérios, o governo busca formar uma grande coalizão que garanta pelo menos a maioria absoluta das cadeiras.

As coalizões podem ser avaliadas de acordo com o índice de fracionamento do governo, isto é, a coalizão pode ser mais concentrada com um partido dominando a maioria dos ministérios ou mais dispersa entre vários partidos. Ambas as situações possuem vantagens e desvantagens. A coalizão concentrada garante maior autonomia ao Presidente em relação aos parceiros menores, mas exige que ele esteja bem sintonizado com seu partido. O rompimento de relações entre o partido e o Presidente, deixá-lo-ia em situação fragilizada, contando com o apoio apenas dos partidos menores. Já a coalizão mais dispersa garante ao Presidente maior liberdade para manobras dentro do grupo, manipulando os interesses e posições dos vários

---

<sup>9</sup> Em contraposição à expressão “Presidencialismo mitigado”, sistema de governo utilizado na Áustria, Finlândia e França Gaullista, tecnicamente parlamentar, caracterizado por um presidencialismo mitigado pelo controle parlamentar sobre o Gabinete. Já o “Presidencialismo Imperial” é baseado pela independência destes poderes, quando não na hegemonia do Executivo. (ABRANCHES, 1988, p. 22)

parceiros. Por outro lado, ele pode se tornar refém de compromissos assumidos, além de, eventualmente, ter sua autoridade contestada por líderes de outros partidos. (ABRANCHES, 1988)

Destarte, segundo Abranches (1988, p. 27), o Presidencialismo de Coalizão:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e **cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo** e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. (grifos nossos)

Abranches (1988) explica que, em cenários de maior estabilidade e homogeneidade política e estrutural, as coalizões tendem a ser mais coesas, minimizando o número de parceiros e maximizando a proximidade ideológica entre eles. Todavia, em cenários de maior diversidade e pluralidade de interesses, esta estratégia não resolve o problema, sendo necessária uma coalizão mais ampla, com muitos partidos e menor identidade ideológica entre eles. Obviamente a segunda situação é mais instável e implica maiores negociações.

Um dos maiores inconvenientes do Presidencialismo de Coalizão, além de sua óbvia instabilidade, é que nos momentos de ruptura da coalizão, a autoridade do Presidente é diretamente afetada. E ele possui pequena margem para reconfigurar seu gabinete visando reconquistar sua força, sem arriscar perder apoio da base de sustentação.

No entendimento de Abranches (1988, p. 31), o dilema do Presidencialismo de Coalizão se reflete exatamente nos momentos de conflito entre o Executivo e o Legislativo, em que a ruptura da aliança gera submissão do Presidente ou do Congresso. Por isso, é imprescindível que nesse tipo de organização governamental exista:

Um mecanismo de arbitragem adicional àqueles já mencionados, de regulação de conflitos, que sirva de defesa institucional do regime – assim como da autoridade presidencial e da autonomia legislativa -, evitando que as crises na coalizão levem a um conflito indirimível entre os dois pólos fundamentais da democracia presidencialista (ABRANCHES, 1988, p. 31).

Afirma que, no atual ordenamento brasileiro, não há mecanismo para esse fim. Abranches (1988, p. 31) aduz ainda que é indispensável a qualquer governo baseado em coalizões a existência de uma instância que possa intermediar as crises entre o Executivo e o Legislativo, definindo os parâmetros para solucionar a situação, impedindo que as controvérsias políticas causem a ruptura do sistema.

E apesar de reconhecer os problemas de combinar “presidencialismo imperial” com multipartidarismo, ele discorda dos autores que responsabilizam o presidencialismo ou a

representação proporcional pela ausência de estabilidade democrática no Brasil, defendendo que falta algum instrumento que equilibre essa relação, porque

[...] de um lado, esta tradição político-institucional responde à específica dinâmica social do País. Sua própria heterogeneidade, a ambigüidade e fragilidade das referências nacionais e as contradições a elas inerentes contribuem para firmar esta combinação entre proporcionalidade e presidencialismo de coalizão. De outro lado, não há evidência persuasiva de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária, ou mesmo o bipartidarismo, pudessem oferecer salvaguardas suficientes à instabilidade e à exacerbação do conflito. **Os contrapesos estarão, possivelmente, em outro plano de institucionalidade, que permita evitar a fragmentação polarizada de nosso sistema político** (ABRANCHES, 1988, p. 32). (grifos nossos)

### 3.2 – O Presidencialismo de Coalizão após 1988

Sérgio Abranches escreveu o artigo acima exposto em 1988, sendo importante uma análise do que efetivamente ocorreu, a partir da promulgação da Constituição da República, para verificar como foi a relação Executivo-Legislativo e se o Presidencialismo de Coalizão foi capaz de possibilitar a governabilidade<sup>10</sup>. Nesse sentido, retratar-se-á a configuração dos governos eleitos após a promulgação da Constituição da República de 1988.

Interessante anotar o desinteresse dos juristas pelo tema Presidencialismo de Coalizão, conforme observa Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015, p. 84) quando afirma que “[...] a quase totalidade desses estudos proveio da pena de cientistas políticos ou outros cientistas sociais, fato importante de se notar, pois denotador da sentida escassez de trabalhos jurídicos sobre o tema.” Continuando, o autor aduz que, após o plebiscito de 1993, “[...] no Brasil, pouquíssimos estudiosos do Direito mantiveram o interesse sobre o assunto, ao passo que os cientistas políticos seguiram buscando interpretações sobre o real funcionamento do nosso presidencialismo” (FERREIRA VICTOR, 2015, p. 84).

Necessário aqui relembrar as expectativas da doutrina acerca do aludido arranjo institucional brasileiro. Segundo informam Limongi e Figueiredo (1998, p. 81) durante o processo de redemocratização, o debate institucional foi intenso. Para muitos analistas, o sucesso da democracia a ser implantada dependia da rejeição aos mecanismos que levaram à falência a experiência democrática anterior. E nesse sentido, o sistema Presidencialista (tendência a crises institucionais insolúveis) e o sistema partidário (para reduzir o número de partidos) foram os mais votados para sofrerem alterações.

---

<sup>10</sup>No caso, governabilidade significa apenas apoio estável de uma maioria parlamentar ao programa do governo.

Entretanto, ao fim da elaboração da Constituição da República que gerou o sistema atual, ocorreu a manutenção do presidencialismo e da estrutura partidária, com voto proporcional e de lista aberta. Desta forma, os analistas afirmavam que, devido à manutenção da base institucional anterior, era de se esperar a repetição dos padrões do sistema criado em 1946, ou seja, “[...] um sistema com fortes tendências à inoperância quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporía a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 82).

Fabiano Santos (1997) afirma que existem dois argumentos que parte da doutrina pátria considera como preocupantes para o bom funcionamento do sistema político brasileiro, mais especificamente para a boa relação entre Executivo e Legislativo. O primeiro deles diz respeito à uma improvável compatibilidade entre presidencialismo e voto proporcional. Esse argumento segue a lógica de que voto proporcional gera multipartidarismo, dificultando que apenas um partido alcance a maioria dos assentos, o que reduz a chance de o Presidente eleger-se com uma base majoritária no Parlamento. Nessa situação, a tarefa de organizar uma base majoritária de apoio ao Executivo seria mais penosa do que no Parlamentarismo, em que o governo se origina de uma base majoritária, ou Presidencialismo com voto distrital de pluralidade (maioria relativa), que tende a sistemas bipartidários. Em segundo lugar, além das dificuldades ocasionadas pelo voto proporcional, ainda convivemos com o que é chamado de “voto personalizado” (em contraposição ao voto partidário), ou seja, vota-se muito mais devido às características pessoais do candidato do que por causa do partido. Isso faz com que o parlamentar tenda a ser muito mais fiel à sua base eleitoral do que ao partido, tornando-o mais individualista e reduzindo a disciplina e a coesão partidária. Esse tipo de voto personalizado teria se proliferado no Brasil por causa das listas proporcionais abertas, nas quais o eleitor é estimulado a indicar nominalmente seu representante.

Assim, Santos (1997) sustenta que o quadro traçado é preocupante pois:

O sistema político brasileiro padeceria de dois defeitos fundamentais: em primeiro lugar, combina presidencialismo com voto proporcional, o que propicia a emergência de crises de paralisia decisória; e, em segundo, o modo de operação do voto proporcional com listas abertas, o que acaba retirando das lideranças partidárias importante mecanismo de controle do comportamento legislativo de suas bancadas.

Por seu turno, Pereira e Mueller (2002, p. 266) afirmam que:

[...] o Brasil “padece” de quase todas as patologias institucionais identificadas pela literatura como responsáveis pela elevação dos custos de governar: é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com

partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no congresso. A soma desses fatores poderia gerar, senão uma democracia ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão.”

A expectativa de que o multipartidarismo dificultaria a obtenção de maioria parlamentar confirmou-se, pois no período pós-1988 nenhum partido conseguiu obter, isoladamente, nas urnas, maioria parlamentar que garantisse a governabilidade, tornando necessário recorrer a coalizões para construir e manter a base de apoio em número suficiente para garantir o bom funcionamento do governo.

Anastasia, Castro & Nunes (2008, p. 13) destacam o seguinte a esse respeito:

[...] os altos graus de fracionamento do sistema partidário brasileiro, combinados ao sistema de representação proporcional, dificultam, e no limite, impedem que apenas um partido consiga conquistar, nas urnas, a maioria das cadeiras legislativas. Por consequência, importante condição para o sucesso presidencial na condução de sua agenda refere-se à construção de coalizões governativas que lhe garantam o necessário apoio legislativo.

A afirmativa acima é comprovada pelos seguintes resultados eleitorais, em 1990, o partido com maior representação na Câmara dos Deputados foi o PMDB, com 108 (cento e oito) deputados eleitos, seguido pelo extinto PFL (atual DEM), com 83 (oitenta e três). Em 1994, as maiores bancadas novamente pertenciam ao PMDB e ao PFL, respectivamente, com 107 (cento e sete) e 89 (oitenta e nove) deputados cada. Em 1998, o PFL obteve 105 (cento e cinco) cadeiras. Em 2002, a maior bancada na câmara baixa foi o PT, que elegeu 91 (noventa e um) deputados. Em 2006, o PMDB novamente conseguiu eleger a maior bancada, formada por 89 (oitenta e nove) deputados. Em 2010, por fim, o PT foi o partido com mais representação na Câmara, tendo conseguido eleger 86 (oitenta e seis) deputados federais.<sup>11</sup>

A título de ilustração, na última eleição, em 2014, o Partido dos Trabalhadores (PT), partido da presidente eleita Dilma Rousseff, elegeu 68<sup>12</sup> (sessenta e oito) deputados de um número total de 513 (quinhentos e treze), e ainda assim foi o partido com o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Ou seja, 13,25% (treze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) das cadeiras da casa. Se incluirmos os deputados do PMDB, partido do vice-presidente, serão mais 66<sup>13</sup> (sessenta e seis) cadeiras. Destarte, seriam 134 (cento e trinta e quatro) ou 26,12% (vinte e seis inteiros e doze centésimos por cento) das cadeiras, longe de

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/evolucao-das-bancadas-parlamentares.html>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>13</sup> Idem.

alcançar um número que possibilite ao presidente levar a efeito seu plano de governo sem ter que negociar com os congressistas de outros partidos.

Atualmente existem no Brasil 35 (trinta e cinco) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>14</sup>, sendo que 28 (vinte e oito) deles elegeram membros para a Câmara dos Deputados<sup>15</sup> nas eleições de 2014. No Senado<sup>16</sup> não é muito diferente, sendo que 19 (dezenove) partidos têm parlamentares atualmente em exercício.

Analisando a divisão das cadeiras da Câmara dos Deputados observa-se um crescimento do número de partidos com representação na casa. Nas eleições de 1998, 18 (dezoito) partidos conseguiram eleger candidatos, sendo que 7 (sete) alcançaram a marca de 20 (vinte) eleitos. Já em 2014, como dito, 28 (vinte e oito) partidos compõe a bancada e 11 (onze) deles elegeram no mínimo 20 deputados.<sup>17</sup>

Essa capilaridade partidária do Congresso Nacional dificulta a formação de maioria pelo Presidente, que sempre deve lançar mão de negociações com parlamentares e partidos para articular uma coalizão de apoio, que, muitas vezes, é composta por partidos políticos com matizes e interesses bem diferentes, quando não conflitantes.

Todavia, estudos recentes sobre o tema, demonstraram que não há incompatibilidade entre o presidencialismo e o multipartidarismo, porque o Executivo tem conseguido governar e aplicar suas políticas com sucesso, sem sofrer de paralisia decisória (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 103-104). Ademais, no que diz respeito à suposta ausência de disciplina dos parlamentares, esse fato também não se confirmou, pois a taxa de coesão e disciplina partidária é alta, segundo Limongi e Figueiredo (1998, p. 83), “[...] em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais.”

Nesse sentido, Antônio Octávio Cintra (2007, p. 67) assevera que a Constituição Cidadã de 1988 incluiu algumas características no sistema político que “[...] para os estudos mais recentes, neutralizam as tendências à instabilidade que Abranches temia serem inerentes ao sistema.”

Esse mesmo autor afirma o seguinte:

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/senadores/senadoresPorPartido.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 15 fev. 2018.



Um dos aspectos cuja avaliação mudou, em período mais recente, é o da combinação do presidencialismo com o multipartidarismo. Os estudiosos que sucederam Abranches procuraram mostrar ser possível, ao presidencialismo, sustentar-se em coalizões multipartidárias, corriqueiras em boa parte dos regimes parlamentaristas. Para eles, o presidencialismo de múltiplos partidos não predispõe necessariamente a crises, desde que satisfeitas algumas condições facilitadoras da cooperação entre o Executivo e o Legislativo (CINTRA, 2007. p. 67).

Cintra (2007) arrola algumas características que influenciam na relação entre o Presidente e o Congresso Nacional, como a proporcionalidade entre número de Ministérios de um partido e sua contribuição em cadeiras para a coalizão (coalescência), a distância ideológica do partido para o Presidente, o momento do mandato e o poder de agenda concedido ao Executivo pela ordem constitucional atual. As diferentes combinações desses mecanismos geram resultados diferentes para o governo.

Limongi e Figueiredo (1998) afirmam que a ordem constitucional erigida em 1988 trouxe alterações substanciais na equação política existente durante o período 1946-1964. Eles afirmam que dois aspectos mudaram o diagnóstico negativo acerca do desempenho e estabilidade do sistema político nacional, quais sejam, o aumento significativo dos poderes legislativos do Presidente da República e a ampliação dos recursos à disposição dos líderes partidários para controlar suas bancadas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). É o mesmo entendimento exposto por Santos (1997) no trecho abaixo:

Os resultados obtidos por estudos mais recentes que tratam das relações Executivo-Legislativo no Brasil não ratificam, portanto, a visão de que as instituições políticas devem sofrer reformas no sentido da redução do número de partidos ou do aumento do controle do Executivo e das lideranças partidárias sobre o processo legislativo.

Essas afirmações sustentam-se nos resultados alcançados pelos governos eleitos no período, no que se refere à capacidade de articular e de manter suas respectivas coalizões de apoio, que são conformadas pelo Executivo por meio de três estratégias, de acordo com Santos (1997):

A - Pela ideologia: congressistas simpáticos ao programa do governo o apoiam.

B - Pela prática da patronagem: o executivo negocia com os parlamentares, oferecendo cargos e recursos em troca de apoio. Utilizada em complemento à estratégia de buscar apoio pela proximidade de ideologia partidária.

C – Pelo poder de agenda: são prerrogativas que possuem o Executivo e as lideranças partidárias do Legislativo para iniciar e influenciar os trabalhos legislativos. No Brasil a Constituição da República prevê, entre outras, como prerrogativas do Executivo a iniciativa exclusiva de lei do Presidente da República (art. 61, § 1º), solicitação de urgência (art. 64, § 1º), medidas provisórias (art. 62) e a sanção ou veto de projetos de leis (art. 66). Por outro lado, o

Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê atuação dos líderes partidários, comissões parlamentares, entre outros.

No Brasil pós-1988, os três meios estão disponíveis para aplicação pelos Presidentes para a formação da coalizão. Segundo afirma José Álvaro Moisés:

Os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas e forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo utilizando-se tanto de prerrogativas constitucionais – pedidos de urgência na votação de matérias do seu interesse ou emissão de medidas provisórias com força de lei – como de procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional em mãos das mesas diretoras e do Colégio de Líderes. Os presidentes podem, assim, impedir que eventuais minorias parlamentares venham a se constituir em *veto-players* capazes de dificultar ou bloquear as suas iniciativas. Além disso, o executivo tem em mãos, além da distribuição de cargos aos partidos que formam a sua base de apoio, a liberação das emendas individuais dos parlamentares apresentadas quando da aprovação do orçamento federal (MOISÉS, 2011, p. 16/17).

Acerca da afinidade partidária para fins de formação e manutenção da coalizão, é irreal supor que, em nosso sistema político (múltiplos partidos), consiga-se manter a governabilidade apenas com base em similitude de programas. No Brasil, os partidos se ressentem de maior ideologia que determine os rumos a serem seguidos. Entende-se que isto se dá pelo número exagerado de partidos e pelos efeitos do voto personalizado que faz com que o deputado seja mais fiel à sua base eleitoral do que ao partido, fazendo com que os políticos que compõe um partido tenham ideias muitas vezes antagônicas. A falta de homogeneidade entre os componentes do partido acaba gerando uma falta de direcionamento ideológico do todo.

Isso reforça a necessidade de utilização de patronagem, que consiste no oferecimento, pelo Executivo, de vantagens aos parlamentares em troca de seu apoio. Essas vantagens geralmente são cargos na estrutura do Poder Executivo. Além de oferecer cargos, o executivo lança mão das **emendas parlamentares** para angariar mais apoio no parlamento.

A patronagem pode ser efetivada por duas formas distintas, gerando resultados antagônicos, a depender da presença ou não do poder de agenda.

Sampaio (2007, p. 129) conceitua poder de agenda como “[...] capacidade de determinar não somente quais propostas serão consideradas pelo congresso nacional, mas também quando o serão.” Esse mesmo autor complementa que falar em poder de agenda é “[...] ressaltar, na verdade, a conjugação de forças políticas executivas e legislativas, suas vontades e posicionamentos, sendo equivocado imaginá-lo, ainda que a sistemática constitucional favoreça o executivo, apenas dele dependente” (SAMPAIO, 2007, p. 130).

Na ausência de poder de agenda, todos os deputados têm mais ou menos o mesmo peso político e teriam a mesma influência nas votações, que competiriam ao plenário da casa

legislativa. Isso tende a gerar mais independência do parlamentar e reduzir a coesão da coalizão. Com deputados menos propensos a apoiá-lo, o Presidente da República começa a negociar cargos com a oposição objetivando angariar votos.

Nesses casos, a patronagem deve ser utilizada com parcimônia, uma vez que pode gerar o efeito que visa combater. Ao tentar compensar, na oposição, os votos perdidos na coalizão, o Presidente arrisca reduzir ainda mais a coesão de sua base aliada, perdendo ainda mais votos, e atrapalhando mais do que ajudando.

Já na presença do poder de agenda, a patronagem ocorre de forma diferente, o Presidente possui expectativa de uma base mais coesa e por isso negocia com os próprios partidos aliados. Sendo desnecessário negociar com a oposição, aumenta ainda mais a coesão dos correligionários. Quanto mais poder de agenda, mais coesão na base aliada.

Voltar-se-á a discutir patronagem após este breve corte epistemológico, que visa analisar, de forma comparativa, o poder de agenda do Presidente nos dois últimos períodos de democracia no Brasil.

O estudo de Santos (1997) demonstrou que o poder de agenda do presidente aumentou no período pós-88, se comparado ao período 1946-1964. Primeiramente, a iniciativa exclusiva de leis foi muito ampliada (ou seja, o presidente controla como e quando será regulamentado aquele assunto); foi concebido o requerimento de urgência na tramitação de seus projetos; e ainda houve a criação da Medida Provisória; sendo que as duas últimas atribuições não existiam na Constituição Federal de 1946. O instituto do veto presidencial também se manteve nos dois períodos (SANTOS, 1997).

A competência legislativa do Presidente inclui, entre outros, a proposição de emendas à Constituição e de projetos de lei ao Congresso, sendo-lhe atribuída iniciativa exclusiva em algumas matérias, conforme redação do inciso III do artigo 84 da Constituição da República, que determina ser da competência privativa do Presidente da República iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos por ela.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, impõe como de iniciativa privativa do Presidente as leis que disponham sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas e sobre organização administrativa e judiciária, matérias tributárias e orçamentárias, criação e extinção de ministérios, entre outras. Mais do que isso, o art. 165, também da Constituição estabelece que as leis que definem o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais são de iniciativa do Poder Executivo, com reduzido poder de alteração pelos Congressistas.

Limongi e Figueiredo (1998, 87/88) afirmam que:

A implicação da prerrogativa exclusiva é óbvia. Se o Presidente preferir o *status quo* ao ponto preferido pela maioria da legislatura, antecipando as modificações a serem introduzidas pelo Legislativo via emendas, o Executivo ‘engavetará’ as propostas que por ventura tenha para a área. Isto é, o Presidente antecipará as alterações dos legisladores e manterá o *status quo*, negando aos parlamentares a oportunidade de fazer valer as suas preferências para a área.

Além disso, o Presidente também pode controlar e influenciar a ordem dos trabalhos no Congresso ao pedir urgência na análise dos projetos de lei de sua autoria, em consonância com o §2º, art. 64, da Constituição da República de 1988. Essa atribuição presidencial obriga que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal manifestem-se conclusivamente sobre a proposição no prazo máximo de 45 dias, sob pena de sobrestar todas as outras deliberações (exceto as que tenham prazo constitucional determinado). Aludida ferramenta “[...] impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, ‘engavetar’ as propostas presidenciais” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 88).

Essas atribuições legislativas do Presidente da República já garantem a ele grande capacidade de controlar o foco das deliberações legislativas, mas o instrumento mais poderoso de controle da agenda legislativa é a possibilidade de editar medidas provisórias com força de lei, conforme art. 62, também da Constituição Federal.

A existência de uma agenda imposta pelo Presidente ao Congresso Nacional confirma-se pelo fato de que, no período entre 1988 e 1994, 84,9% das leis aprovadas pelo Legislativo tinham origem no Executivo. No período entre 1946 e 1964, a agenda era compartilhada, havendo 42,8% de leis aprovadas originadas no Executivo (SANTOS, 1997).

Essa prevalência do Executivo sobre o Legislativo está muito ligada ao instituto das medidas provisórias que, se editadas em desacordo com os ditames constitucionais, impedem o funcionamento regular do Congresso Nacional. A medida provisória é tão importante nesse âmbito de pesquisa, que será feito um estudo em tópico separado. E é o mecanismo que mais pode causar desequilíbrio entre os dois Poderes, oferecendo risco à separação de competências traçada na Constituição, com o Legislativo sendo “anulado” pelo Executivo.

A utilização destas estratégias em sintonia com a possibilidade de vetar total ou parcialmente projetos de lei oriundos do Legislativo, demonstram como é possível que o Executivo imponha sua agenda de forma quase unilateral. Aliás, o veto foi o mecanismo em que ocorreu a única mudança que fortaleceu o Legislativo frente ao Executivo, pois reduziu a exigência para que seja formalmente derrubado o veto. Edison Nunes (2011, p. 42/43) afirma que

[...] a Constituição de 1988 abrandou a exigência de maioria qualificada de 2/3, presente nas Cartas anteriores, exigindo agora apenas a maioria absoluta dos deputados e

senadores presentes, em escrutínio secreto, na sessão do Congresso Nacional convocada para este fim, reforçando o poder relativo do parlamento.

Mas mesmo com a redução da dificuldade, é muito raro que ocorra a anulação do veto pelo Congresso, pois que do

[...] total de 72 vetos a medidas específicas em apenas quatro casos o Congresso questiona a posição do Presidente; destes, três são derrubados e um mantido, todos relativos a vetos totais. Quanto às leis de caráter geral, de 190 casos de vetos parciais, nenhum merece a consideração dos parlamentares e são mantidos (NUNES, 2011, p. 43).

O aumento exponencial do poder de agenda do Presidente, no período democrático atual em face do período de 1946-1964, é um fato que ajuda a explicar o alto nível de coesão da coalizão, a um custo relativamente baixo. Isso faz com que o sistema político atual funcione em uma lógica diferente da existente em 1946-1964, viabilizando convivência exitosa do Presidencialismo com multipartidarismo.

Ademais, a nova ordem constitucional aumentou também o poder de agenda dentro do Legislativo. O inciso III, art. 51, da Constituição da República dispôs como competência privativa das casas legislativas brasileiras a elaboração de seus regimentos internos. Nesse sentido, a Câmara dos Deputados elaborou seu Regimento Interno<sup>18</sup>, aprovado pela Resolução 17, de 1989. Aludido documento retirou o centro de gravidade do deputado para o partido político, através da existência das comissões, da mesa diretora, das lideranças partidárias, entre outros aspectos regimentais.

Sampaio (2007, p. 146) afirma que o Regimento interno concedeu “[...] às lideranças partidárias, poderes exacerbados de representação de seus correligionários.” Dessa forma, esvazia-se o poder de barganha de cada congressista individualmente considerado “[...] especificamente a partir da centralização dos trabalhos legislativos nas lideranças partidárias, o que, dentro da coalizão formalizada, diminui a possibilidade de desencontros entre o esperado pela Presidência da República e o de fato decidido pelo Parlamento” (SAMPAIO, 2007, p. 146).

Somente para exemplificar, um deputado médio (que não participa de comissões nem é líder partidário) hoje, no Brasil, tem pouco poder de barganha, pois somente vai votar sim ou não às matérias que chegarem à apreciação do Plenário da Casa Legislativa. Ele não consegue controlar que matérias serão votadas nem quando serão votadas. Essas decisões são tomadas pelos agentes com poder de agenda. Tanto é que “a despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar aos partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência

---

<sup>18</sup> Disponível em: <file:///D:/Documents/Downloads/regimento\_interno\_18ed.pdf>. Acesso em 17 fev. 2018.

para estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 82).

Nesse ambiente, em que há forte presença do poder de agenda, a coalizão possui alto nível de coesão e disciplina partidária, a patronagem assume o viés de negociar cargos com a base aliada, sendo possível ignorar a oposição, no que diz respeito troca de cargos no Executivo por votos no plenário da casa legislativa.

Portanto, o Presidente divide os cargos de sua administração entre os partidos que integrarão a coalizão governista no Congresso Nacional, formando o governo. A Constituição da República em vigor permite ao Presidente nomear e demitir livremente seus ministros de Estado. Com base nessa prerrogativa, “[...] os chefes do Executivo nacional usam as nomeações ministeriais para construir sua base de apoio no Poder Legislativo” (AMORIM NETO, 2007a, fls. 56).

Como existem vários partidos com representação parlamentar, o Presidente utiliza-se de seus amplos poderes de organização da máquina administrativa para angariar apoio no Congresso. Apesar de possuir liberdade na nomeação dos ministros de Estado, Abranches já diagnosticava, em 1988, que o chefe do Executivo utiliza dois critérios para distribuição dos ministérios: o critério partidário e o critério regional. Octávio Amorim Neto afirma que “[...] a primeira diz respeito a como o Presidente pretende-se relacionar-se com o Congresso; a segunda, a como o chefe do Executivo tenciona lidar com as forças políticas das unidades da Federação. Cabe, todavia, lembrar que a dimensão partidária é mais importante e decisiva” (AMORIM NETO, 2007b, p. 132).

Analisando dados compilados por Amorim Neto (2007a, Tabela 1, p. 58) sobre as coalizões articuladas desde Sarney até o primeiro mandato de Lula, infere-se que a dimensão partidária contou com arranjos de dois partidos durante parte do governo de José Sarney (PMDB e PFL) e no governo de Collor de Mello (PFL e PDS). Luís Inácio Lula da Silva comandou um ministério que englobava 9 (nove) partidos (PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PMDB, PP, PRB e PL).

Com exceção do governo Collor, entre outubro de 1990 e outubro de 1992, a última combinação partidária do governo Fernando Henrique, entre março de 2002 e dezembro de 2002 e o primeiro ministério de Lula, entre janeiro de 2003 e janeiro de 2004, todas as coalizões para distribuir os cargos do primeiro escalão consolidaram uma maioria nominal acima de 50% da Câmara dos Deputados.

Recentemente, no início de seu segundo mandato, Dilma Rousseff bateu o recorde de Lula e incluiu 10 (dez) partidos em sua coalizão (PTB, PMDB, PCdoB, Pros, PT, PRB, PSD,

PR, PP e PDT). Os dez partidos garantiam uma maioria nominal de 64,1% da Câmara (329 deputados)<sup>19</sup>.

Além da patronagem originada na distribuição dos cargos, a execução orçamentária, ou não, das emendas parlamentares sempre foi um dos principais instrumentos para que o governo consiga manter disciplinada sua coalizão no congresso a um custo relativamente baixo.

Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 267) as regras vigentes do processo orçamentário “[...] proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma ‘moeda’ política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político de sua coalizão no Congresso.”

Entretanto, a tendência é que esta ferramenta diminua de importância após a promulgação da Emenda Constitucional 86, chamada de PEC do orçamento impositivo, e que torna obrigatória a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior.

A execução facultativa das emendas individuais parlamentares aumentava a margem de negociação do Executivo frente aos parlamentares, porque este podia não executar as emendas de um parlamentar rebelde, com base na doutrina de que o orçamento é apenas autorizativo. Em compensação, com a imposição de execução das emendas parlamentares até 1,2% da receita corrente líquida do ano, retiram do governo um ótimo instrumento para alavancar a disciplina dos congressistas.

Estudo técnico do Senado (2015, p. 09) mostrou que, “em 2015, as programações das emendas individuais atingiram cerca de R\$ 9,7 bilhões, o que representa cerca de 4,8% do total estimado das despesas discricionárias (aproximadamente de R\$ 200 bilhões).” O sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>20</sup> informa que em 2016, o total de despesas com emendas individuais parlamentares seria de 9,1 bilhões de reais. O que significa que o valor das emendas é inferior ao valor que o governo é obrigado a executar, ou seja, todas as emendas individuais serão impositivamente executadas.

Todo esse arsenal sob controle do Presidente, demonstra que realmente o Poder Executivo é o ator central da política nacional.

Amorim Neto (2007a, fl. 55) destaca que, no Brasil, o Presidente conta “[...] com a ampla legitimidade e visibilidade que lhe confere a sua eleição direta, detém extensas

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/dilma-bate-recorde-de-partidos-aliados-em-ministerios/>>. Acesso em 11 fev. 2018.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/498528.html>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

prerrogativas constitucionais no que concerne à direção da administração pública e ao processo legislativo”, por isso “[...] é natural que o chefe do Poder Executivo seja o centro de gravidade do regime político” (AMORIM NETO, 2007a, fl. 55).

Ao analisar alguns números referentes a porcentagem de participação do Executivo e do Legislativo nos projetos de lei aprovados, confirma-se que a maior parte deles é oriunda do Executivo:

A predominância da iniciativa de executivo no processo legislativo e a taxa de sucesso na aprovação de seus projetos parecem corroborar a conclusão de que o governo impõe sua agenda.

De fato, **os parlamentares são responsáveis por apenas 13,3% dos Projetos de Lei escrutinados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2006**, período que corresponde aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e ao primeiro de Lula. A situação parece mais grave quando se nota que, do total de 391 PLs, nada menos que 124 deles têm por objeto a concessão de homenagens. Sem pretender anular a importância simbólica desse tipo de iniciativa, sobretudo as relativas às disputas ideológicas e de processos de articulação política, **deve-se registrar que apenas cerca de 9,9% das propostas apreciadas, com algum conteúdo pragmático, são de autoria do legislativo** (EDISON NUNES, 2011 p. 39). (grifos nossos)

Por sua vez, José Álvaro Moisés (2011, p. 23) traz números parecidos, reforçando a capacidade do Executivo em governar apoiado em coalizão, *in verbis*:

[...] do total de 2.701 proposições levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2006, envolvendo a produção de leis e de políticas públicas, 85,5% (2.310) foram originados pelo executivo e somente 14,5% (391) pelo legislativo.

[...]

De 1.322 proposições apresentadas à Câmara com o objetivo de promover alteração na legislação vigente, 81,1% foram de iniciativa do executivo e apenas 18,9% do parlamento.

Limongi (2006) também elenca números esclarecedores sobre nosso sistema político, ao afirmar que as taxas de sucesso (porcentagem de projetos enviados aprovados) e dominância (proporção de leis oriundas do Executivo no total de leis aprovadas) do Executivo são altas, aproximando-se das taxas observadas em países parlamentaristas (ambas em torno de 90%).

Afirma este autor que a taxa de “sucesso do Executivo para o período pós-promulgação da Constituição de 1988 é de 70,7%. Cabe notar que a definição de sucesso adotada é exigente, pois pede que a matéria seja aprovada ao longo do mandato do presidente que submeteu a medida” (LIMONGI, 2006, p. 23). Ressalta ainda que Collor foi quem teve o pior desempenho, aprovando 65% dos projetos enviados ao Congresso, pois formou coalizões minoritárias. Itamar ficou com 66% de sucesso. José Sarney, Fernando Henrique e Lula ficaram com índice um pouco acima de 70% (LIMONGI, 2006).



Por sua vez, a taxa de dominância média foi ainda mais expressiva, alcançando a marca de 85,6%. Sarney e Collor obtiveram 77% de dominância; Fernando Henrique logrou 85%; e Lula e Itamar ultrapassaram os 90% de dominância (LIMONGI, 2006, p. 23).

Limongi (2006) pontua que os deputados dos partidos que compõe a coalizão de apoio, e controlam ministérios, acompanharam a recomendação do líder do governo em 87,4% das 842 votações pós 1988 até 2006. E conclui afirmando que “o fato é que o presidente raramente é derrotado. O governo saiu-se vitorioso em nada mais nada menos que 769 das 842 votações consideradas: 91,3% das vezes” (LIMONGI, 2006, p. 24).

Analisados dessa forma, os dados permitem concluir que estamos diante de negociações partidárias, levadas a cabo pelas lideranças dos partidos que formam a base do governo. Dissensões na base são raras, como indicam os poucos casos em que a coalizão se divide. Dito de maneira inversa: nada indica que o sucesso do Executivo seja obtido caso a caso, matéria a matéria, com maiorias formadas a partir de negociações individuais (LIMONGI, 2006, p. 25).

Apesar dos bons resultados, dois fatos podem ser utilizados para dizer que o sistema é propenso a crises, ou seja, os *impeachments* de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.

Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente eleito após a promulgação da Constituição da República de 1988, concorrendo pelo Partido da Renovação Nacional (PRN). Contudo, ele não formou uma ampla coalizão de apoio, estabelecendo apenas uma aliança com os partidos PDS e PFL, que não lhe garantiram uma base sólida de apoio na Câmara dos Deputados, abrindo espaço para sua destituição do cargo de Presidente.

Já Dilma Rousseff perdeu o apoio dos parlamentares de sua base aliada, apesar de ter constituído uma coalizão que garantia muitas cadeiras, sendo retirada do cargo de Presidente. Conforme será melhor explicado no item 3.5, o problema foi o desgaste pessoal de Dilma Rousseff e não uma crise sistêmica, oriunda do Presidencialismo de Coalizão.

Destarte, o que pode ser visto como uma falha, acaba transparecendo a importância do Presidencialismo de Coalizão para a governabilidade e estabilidade do sistema político brasileiro. Isto é, Collor não formou uma coalizão majoritária de apoio e Dilma perdeu o suporte dos partidos aliados, implodindo sua coalizão inicialmente formada.

### **3.3 – Medidas Provisórias** (parcialmente extraído de ABREU; SANTOS JÚNIOR, 2016)

O Poder Executivo detém relevantíssimas competências constitucionais e regimentais no processo de elaboração das leis, tais como iniciativa, urgência solicitada pelo Presidente da

República, atuação das lideranças governistas e sanção ou veto. Além destas, há a possibilidade de edição de medidas provisórias, a qual é, seguramente, a mais expressiva e a mais criticada delas.

A história da medida provisória advém da tentativa de uma considerável parcela dos Deputados Constituintes de 1987/88 de estabelecer no Brasil o parlamentarismo. Inspirados no modelo italiano, conceberam-na como um instrumento ágil, mas voltado à utilização apenas excepcional.

Como pondera Marcos Evandro Cardoso Santi (2009, p. 3):

(...) é necessário recordar que, no parlamentarismo, em contrapartida ao instrumento legislativo, o chefe de governo (primeiro-ministro) possui responsabilidades: assim, ao editar uma medida provisória, ele coloca em risco a sua própria manutenção no cargo, tendo em vista que a rejeição de uma medida pelo Parlamento poderá resultar até mesmo na queda do gabinete de governo; por outro lado, também o Legislativo corre seus riscos, tendo em vista que, em caso de impasse entre os Poderes, é possível a dissolução do Parlamento e a convocação de novas eleições. Em outros termos, um instrumento legislativo de governo, no parlamentarismo, gera enormes riscos e responsabilidades, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, razão de sua aplicação com maior zelo e parcimônia na Itália, em comparação com o Brasil.

Nas primeiras fases da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, o parlamentarismo foi aprovado nas subcomissões e comissões temáticas, tornando razoável, assim, a aprovação do instrumento da medida provisória. Contudo, posteriormente, a aprovação de emenda de autoria do Senador Humberto Lucena, que propunha a manutenção do presidencialismo, não foi acompanhada da retirada do instituto da medida provisória do texto constitucional em elaboração (SANTI, 2009).

Luís Fernando Pires Machado (2008, p. 1) afirma que a manutenção da medida provisória se deve ao entendimento de que em alguns momentos haveria:

[...] premência em dar soluções adequadas e eficazes a certas situações de emergência poderia encontrar resistências com a inevitável lentidão do processo legislativo ordinário na feitura das leis. Com isso, tornou-se imprescindível a adoção de mecanismos mais céleres utilizados extraordinariamente pelo Poder Executivo.

A redação original do art. 62 da Constituição de 1988 instituiu a medida provisória como se fosse um “decreto-lei mitigado”, uma vez que seria necessário o preenchimento de requisitos constitucionais de urgência e relevância, a serem verificados pelo Congresso Nacional logo após a edição do ato, bem como seria impossível a conversão da medida em lei pelo mero decurso de prazo (SANTI, 2009).

A evolução do instrumento tornou sem efeito parte dessas distinções em relação aos decretos-leis. Primeiramente, a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos requisitos de urgência e relevância, tradicionalmente, é realizada *a posteriori*. Ademais, o decreto-lei não apreciado

pelo Congresso Nacional no prazo de trinta dias era automaticamente dado como aprovado; a medida provisória, por sua vez, se não aprovada em trinta dias, perdia a eficácia desde a data de sua edição (SANTI, 2009).

Ocorre que, desde abril de 1990, quando o Congresso Nacional, e em particular o PMDB, omitiram-se da apreciação do plano econômico do então Presidente Collor, deixando de votá-lo no prazo de trinta dias, houve a sedimentação do sistema de reedição das medidas provisórias.

O primeiro passo nessa trilha foi dado pelo próprio Congresso Nacional, que reputou possível a reedição de medidas provisórias, conforme afirma Diogo Alves de Abreu Junior (2002, p. 38/39):

A questão da reedição de medidas provisórias ficou em evidência, pela primeira vez, quando o Presidente Sarney, em fevereiro de 1989, reeditou a MP nº 29, que tratava da organização da Presidência da República. Como já exposto, o Congresso Nacional analisou a possibilidade de reedição e o relator, Deputado Nelson Jobim, no Parecer nº 1189, da Comissão Mista, em resposta a uma consulta da Mesa do Congresso, opinou ser constitucional e jurídica a reedição de MPs que tivessem perdido a eficácia. Posteriormente, o próprio Congresso suprime, em votação, artigo do texto do projeto que 38 originou a Resolução nº 1/89, que proibia a reedição. Contudo, a hipótese de reedição não estava ainda decidida. A dúvida era se a MP rejeitada ou não apreciada pelo Congresso em trinta dias poderia ser reeditada.

Mas foi o Supremo Tribunal Federal (STF) quem extirpou qualquer dúvida sobre a possibilidade de reedição ou não de medidas provisórias no julgamento da ADI 293-7/DF<sup>21</sup>. Nesse julgamento, o STF proibiu a reedição de medidas provisórias expressamente rejeitadas, abrindo caminho para a reedição daquelas que o prazo expirou sem apreciação. Nesse sentido, Abreu Júnior (2002, p. 40) assevera “quanto à caducidade da medida provisória não apreciada em trinta dias, o STF decidiu, naquela oportunidade, que o fato não configura modalidade de rejeição tácita, a impedir a sua renovação.”

Marco Aurélio Sampaio (2007, p 112) corrobora as afirmações acima, assim discorrendo sobre a sedimentação da reedição de medidas provisórias no ordenamento brasileiro à época:

Com efeito, já em primeira manifestação sobre o assunto, o Congresso Nacional permitiu a reedição de medida provisória, o que afasta a aludida inércia do Legislativo. E, além disso, a posição adotada pelo STF funcionou como sanção da prática de reedição de medidas provisórias. O sempre lembrado acórdão prolatado nos autos da ADI 293-7/600-DF, relator o Ministro Celso de Mello, aos 6.6.1990, acabou por deferir liminar pedida pelo Procurador-Geral da República, em vista da reedição de medida provisória expressamente rejeitada pelo Executivo, papel a que se prestava a

<sup>21</sup> Inteiro teor do Acórdão disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=293&processo=293>>. Acesso em 27 dez. 2017.

MP n. 190/1990, com relação à MP 185/1990. O entendimento assumido pelo STF, na oportunidade, reafirmou, na prática, a sua visão de possibilidade de reedição de medida provisória que não tivesse sido expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional.

Potencializou-se, assim, as medidas provisórias como um instrumento autoritário, de interferência abusiva do Executivo no processo legiferante, uma vez que, efetivamente, desapareceu a regra da perda de eficácia, desde a edição, da medida provisória que não fosse convertida em lei.

Destarte, o único obstáculo a uma medida provisória passava a ser a rejeição expressa. Afinal, a não apreciação poderia ser driblada por reedições a se perder de vista.

Ademais, as medidas provisórias tinham o condão de tratar de uma gama quase ilimitada de temas, uma vez que a Constituição de 1988 não previu limitações temáticas expressas. Apenas eram observadas as limitações deduzidas do sistema jurídico, como, por exemplo, a impossibilidade de definição de um novo crime.

Essa é a lição de Pereira, Power & Rennó (2007, p. 77) ao afirmarem que:

Desta maneira, Sarney, Collor, Itamar e FHC (os quatro presidentes que governaram entre 1988 e a reforma de 2001) firmaram seus já impressionantes poderes de agenda no Congresso e conseguiram estabelecer literalmente centenas de políticas públicas através da emissão constante e repetida de MPs.

Estes mesmos autores afirmam que os Presidentes, aproveitando da ambiguidade constitucional, utilizaram três expedientes “para-constitucionais” para ampliar seu poder de decreto, quais sejam:

[...] interpretar unilateralmente o requisito constitucional de “urgência”. Outra foi observar poucos limites com relação à natureza das políticas públicas que viriam a ser iniciadas, ou modificadas, através de MPs. Uma terceira iniciativa, e bastante controversa, foi institucionalizar a prática de reeditar as MPs que não foram apreciadas pelo Congresso dentro de 30 dias (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007. p. 76/77).

Outro aspecto a ser salientado é que se admitia a reedição com modificações sensíveis quanto ao texto original, o que aumentou a insegurança nos meios jurídicos e políticos.

Estratégia que passou a ser muito utilizado pelo Executivo foi o chamado contrabando ou carona, consistente na inserção de matérias totalmente estranhas nos projetos de lei de conversão de uma medida provisória, não obstante fosse expressamente vedado pela Lei Complementar nº 95, de 1998, e pelos Regimentos Internos da Câmara e do Senado.

Assim procedendo, o Executivo acabou produzindo um novo tipo de projeto de lei, dotado de tramitação abreviadíssima, no qual a sugestão é submetida aos congressistas apenas

na iminência de sua deliberação em Plenário pela Câmara dos Deputados, atropelando inclusive a comissão mista que deveria se pronunciar acerca da medida.

Como podemos perceber, o instrumento da medida provisória foi adquirindo, com o tempo, características (utilização em excesso, possibilidade de reedição, reedição com alterações gerando insegurança jurídica, emendas de última hora sem conexão com a matéria principal) que geraram oposição intensa nos meios políticos e jurídicos, o que culminou na proposição que veio a se tornar a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Resta claro que a intenção da alteração das regras visava combater o mau uso das medidas provisórias, reduzindo os excessos, entretanto seu efeito foi o contrário. Os Presidentes passaram a utilizar mais o instituto (MACHADO, 2008, p. 13; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007. p. 75/76).

Santi (2009, p. 8) esclarece como se deu a inovação:

O substitutivo da Comissão Especial, relatado pelo Senador Josaphat Marinho, continha, sucintamente, quatro propósitos centrais, que nortearam as discussões até 2001:

1) vedar as reedições, mesmo que para tanto fosse necessário aumentar o prazo de vigência de uma MPV (inicialmente, de trinta para sessenta dias); 2) impedir que determinadas matérias pudessem ser normatizadas por meio de MPVs; 3) realizar a tramitação em Casas separadas, diante das dificuldades em reunir conjuntamente as duas Câmaras para votar as MPVs; 4) assegurar, no novo sistema, que o Congresso efetivamente deliberasse sobre as medidas; para tanto, a ideia era estabelecer, a partir de determinado prazo, o sobrestamento de pauta na Casa onde se encontrasse a matéria.

O texto final contemplou, basicamente, as quatro linhas centrais de modificações descritas no tópico anterior (relembrando: vigência de sessenta dias; limitações temáticas; deliberação em Casas separadas; e sobrestamento da pauta a partir do quadragésimo sexto dia de vigência).

Havia, contudo, além desses pontos, uma regra importantíssima que o governo Fernando Henrique Cardoso conseguira obter do Congresso nas negociações: a prorrogação da vigência de uma medida provisória por mais um período de sessenta dias.

O mecanismo do sobrestamento, somado aos problemas de contagem de prazos decorrentes da previsão dessa prorrogação, acabaram criando o que podemos denominar de verdadeira autopunição do Congresso (pois gerado no âmbito do próprio Legislativo). O prazo inicial de quarenta e cinco dias para o início do sobrestamento fora calculado em razão de sessenta dias de vigência (ou seja, três quartos); com a ampliação do prazo de vigência, o período para o início do sobrestamento reduziu-se, proporcionalmente, a pouco mais de um terço.

Conforme a experiência comprova, esse prazo de quarenta e cinco dias (em um total de cento e vinte) ficou pequeno e nele não têm cabido as diversas etapas de apreciação de uma medida provisória, quanto mais se elas se multiplicam, como tem se verificado.

A Emenda nº 32, de 2001, produziu um mecanismo nocivo à atuação do Poder Legislativo Federal, pois, como ele inevitavelmente não consegue cumprir os prazos, a cada medida provisória, acaba sendo punido como sobrestamento de pauta. Ou seja, o Congresso tem que se manifestar sobre a medida provisória antes do fim de sua vigência, pois “se o Congresso não votar uma MP dentro de 45 dias, ela vai automaticamente para o topo da agenda legislativa, e quaisquer outras matérias ou deliberações ficam, obrigatoriamente, sobrestadas<sup>22</sup> (art. 62, novo parágrafo 6)” (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007. p. 76/77).

Esse fenômeno é chamado de “trancamento de pauta”, e um Legislativo que, reiteradamente, se vê impossibilitado de legislar por conta de sobrestamentos de pauta é um Poder limitado, diminuído.

Até mesmo o Executivo pode acabar sendo prejudicado por tal sistemática. Duas situações ilustram como o governo também já foi prejudicado por suas próprias medidas provisórias: a) na primeira, no final de 2003, havia a necessidade de o Senado votar as PECs da Reforma da Previdência e da Reforma Tributária; para atingir seu objetivo, o Palácio do Planalto teve que, no segundo semestre daquele ano, frear bruscamente a edição de medidas provisórias (mas, para compensar suas “urgências”, utilizou largamente o mecanismo conhecido como “contrabando” ou “carona”); b) o segundo exemplo, mais recente, deu-se no segundo semestre de 2007, quando, para votar no Senado a PEC que prorrogaria a CPMF (mas que acabou não sendo aprovada), a bancada governista da Câmara obstruiu a pauta daquela Casa para impedir que fosse aprovada qualquer medida provisória, uma vez que, se isto acontecesse, a pauta do Senado ficaria bloqueada, diante de eventual medida provisória recebida da Câmara (SANTI, 2009, p. 12/13).

Mesmo assim, o Executivo não tem demonstrado sensibilidade à ideia de que deveria ser mais cauteloso na edição de medidas provisórias.

Santi (2009, p. 13) salienta que:

A lógica do Executivo, independentemente de quem seja o Presidente da República, parece estar baseada em pelo menos duas enormes vantagens da MPV em relação ao

---

<sup>22</sup> Importante salientar que o Supremo Tribunal Federal concluiu, em 29 de junho de 2017, o julgamento do Mandado de Segurança (MS) 27.931, decidindo que somente ficam sobrestados os projetos de lei sobre matérias suscetíveis de serem tratadas por medidas provisórias. Nesse sentido, está permitida a tramitação de propostas de emenda constitucional (PEC), projetos de lei complementar (PLC), projetos de resolução (PR) e projetos de decreto legislativo (PDL). Informações disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=348278>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

processo legislativo comum: a eficácia imediata da medida e a possibilidade de forçar o Congresso a deliberar com fatos jurídicos já consumados pelas MPVs. Por apresentar essas duas características, a MPV tem se constituído numa espécie de “instrumento mágico” para que o Executivo contorne as conhecidas dificuldades de formação de maioria congressual.

Todavia, mesmo argumentos como o da dificuldade de formação de maioria parlamentar, da fragilidade dos partidos e das frequentes dissidências de congressistas em votações importantes são insuficientes para justificar o uso excessivo das MPVs. Até porque esse excesso, ao diminuir os poderes do Congresso, tem contribuído de um modo geral para “despolitizar” e, conseqüentemente, desvalorizar instituições como os partidos e suas lideranças e, ainda, gerar frustrações no dia-a-dia parlamentar, o que tem provocado um ciclo vicioso, com o Executivo cada vez mais dependente da MPV e os demais atores cada vez mais prejudicados por essa prática abusiva.

Esse fenômeno, conforme assinalado, totalmente nefasto para o Congresso, tem se mostrado vantajoso para o Executivo – mesmo que produza impasses e dificuldades esporádicas, resultantes geralmente do excesso com que são editadas –, porque ele pode legislar, pautar o Legislativo e, ironicamente, ainda utilizar o engessamento do Congresso como fundamento (ou desculpa) para editar novas MPVs – afinal, quando o governo quer justificar o excesso delas, apela para o argumento da paralisação dos trabalhos legislativos, como se as MPVs não estivessem na origem dessa imobilização.

A conclusão é que as medidas provisórias são importante instrumento para garantir o poder de agenda do Poder Executivo, mas devem ser utilizadas dentro dos limites impostos pela Constituição, sob pena de gerar uma redução desproporcional da relevância do Legislativo nas decisões nacionais, ameaçando a estabilidade do sistema.

### **3.4 – Poder de Agenda como solução para instabilidade institucional brasileira?**

Conforme já explicado anteriormente, há um entendimento de que o sistema político brasileiro padeceria de um dilema institucional, advindo da combinação de Presidencialismo com voto proporcional, que tenderia para a instabilidade e paralisia decisória, gerando a ruptura institucional democrática.

Durante a elaboração da Constituição da República de 1988, haviam ressalvas acerca da viabilidade da manutenção da combinação política do período democrático anterior. Muitos pregavam a necessidade de alteração do sistema eleitoral, para tentar reduzir o número de partidos, outros defendiam a adoção de algum modelo parlamentarista. Sempre sob o argumento de que o Presidencialismo não conviveria bem com o multipartidarismo.

Todavia, esses diagnósticos não consideraram os efeitos que o aumento do poder de agenda causaria no sistema político. E, como visto, esse poder conseguiu garantir ao Poder Executivo o apoio congressual necessário à garantia da governabilidade. O acréscimo no poder de agenda do Presidente o fortaleceu frente ao Parlamento, incentivando maior colaboração

entre os Poderes e o aumento de poder de agenda, no interior do Poder Legislativo, fortaleceu os partidos políticos, que conseguiram atuação mais coesa e disciplinada de seus componentes.

Interessante anotar que o Presidencialismo funciona em bases de independência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o que geraria maior distância e menor disposição do Congresso em apoiar o Presidente. Em um ambiente de múltiplos partidos e com pouca institucionalização partidária, espera-se que haja instabilidade e paralisia decisória.

Entretanto, a concessão de poderes de legislar ao Executivo também é um traço deste sistema de governo. Assim, a variação entre a quantidade de poderes legislativos é que diferencia o tipo de presidencialismo. Quanto mais poder de agenda do Executivo, maior a capacidade de controlar os trabalhos do Legislativo, reduzindo os efeitos da separação de poderes e mitigando as diferenças em relação ao Parlamentarismo.

Já no Parlamentarismo, o Executivo encontra-se mais próximo do Legislativo, uma vez que aquele se origina da maioria deste. Neste sentido, vislumbra-se maior coesão e disciplina no seio do governo e o primeiro ministro possui alto poder de agenda.

Limongi (2006, p. 21) afirma que a forma como opera o Parlamentarismo pode ser apontada por dois indicadores: “a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder, e a taxa de dominância sobre a produção legal, a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período.” No Parlamentarismo, os dois indicadores situam-se por volta de 90%.

E conforme afirma Limongi (2006, p. 22) essa grande intervenção do Executivo na agenda do Legislativo

[...] não é razão para soar sinais de alarme, isto é, não são interpretados como sinais da falência do Poder Legislativo ou de seu abastardamento diante do Executivo. **Isso porque na origem da supremacia do Executivo estaria uma delegação expressa da maioria.** As altas taxas de disciplina do partido ou da coalizão partidária que apoia o Executivo seriam a comprovação dessa delegação. (grifos nossos)

Por fim, “essas informações, de certa forma, revelam a estrutura dos governos parlamentaristas, as bases sobre as quais seu funcionamento ordinário repousa: supremacia do Executivo amparada por apoio partidário consistente” (LIMONGI, 2006, p. 23).

A estrutura montada pela Constituição de 1988 forneceu ferramentas que garantem ao Executivo brasileiro resultados próximos dos obtidos no sistema parlamentarista. Esses resultados confirmam que:

O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária



pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos (LIMONGI, 2006, p. 25).

O respeito ao princípio da separação de poderes implícito nas características do presidencialismo, e expresso no art. 2º da CF/1988, não inviabiliza que o Executivo exerça influência sobre a agenda legislativa e nem que seja o órgão mais relevante para a condução das políticas públicas.

Importante assinalar que a primazia do Executivo não é consequência necessária do presidencialismo, mas do traçado da organização institucional. No Brasil, o Presidente acumula muitos poderes, tanto administrativos quanto legislativos. Por seu turno, nos Estados Unidos da América, o Congresso é mais relevante no que se refere à condução da política doméstica (AMORIM NETO, 2007b, p. 131).

Destarte, o traçado das instituições é que proporcionam maior ou menor protagonismo para o Executivo e Legislativo, e não a opção pelo sistema parlamentarista ou presidencialista.

Nesse sentido, equivocada a tendência que considera normal altas taxas de sucesso e dominância no parlamentarismo, mas as considera anomalias oriundas da deturpação da teoria da separação de poderes no presidencialismo (LIMONGI, 2006).

Não há motivo para considerar os dois sistemas como instituições estanques e completamente distintas uma da outra, segundo um entendimento de que no parlamentarismo, o Executivo controla a agenda e o Congresso aprova ou rejeita e no presidencialismo o Congresso formula as propostas e o Executivo sanciona ou veta.

Na verdade, o Executivo possui poderes legislativos na maioria das Constituições que adotam sistema presidencialista (LIMONGI, 2006, p. 27), sendo capaz, na proporção de suas atribuições, de influenciar a agenda do Legislativo. Ademais, algumas Constituições, como a brasileira, por mais contraditório que possa parecer, vedam o direito de o Parlamento iniciar o processo legislativo sobre certas questões, deixando as decisões a esse respeito sob responsabilidade do Executivo.

Portanto, crava Limongi (2006, p. 27) que “o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu.”

Inclusive, o poder de editar medidas provisórias é perfeitamente compatível com o sistema presidencialista, desde que se mantenha nos limites impostos pela Constituição. Machado (2008, p. 10) afirma que

Decerto, a inclusão do texto sobre medidas provisórias, como partícipe do processo legislativo, previsto no inciso V do art. 59, da Constituição Federal, é um detalhe que caracteriza a viabilidade desse instituto que, como se viu, fez parte da discussão e aprovação nas comissões específicas e no plenário Constituinte.

[...]

A legitimidade das medidas provisórias é indubitável, bem como sua legalidade originária da Constituinte, por sua vez, plenamente reconhecida e incontestável.

A utilização excessiva e fora das hipóteses do poder de agenda, principalmente a prerrogativa de editar medidas provisórias, pode, sim, deturpar a teoria da separação de poderes, possibilitando que o Executivo exerça um grau de controle tal em face do Congresso, que o impeça de exercer suas atribuições constitucionais com independência, principalmente no que diz respeito à fiscalização do Executivo.

Destarte, demonstra-se que o sistema brasileiro pós-1988 funciona regularmente, sem sofrer dos efeitos desestabilizadores temidos pela combinação do presidencialismo com voto proporcional, porque a Constituição concedeu uma série de prerrogativas ao Presidente da República, chamadas de poder de agenda, que o possibilita, entre outras coisas, a controlar a agenda do Legislativo, a aprovar suas proposições e contar com uma base de apoio sólida e coesa.

### **3.5 - Crise política versus crise institucional**

Porém, nem todas essas poderosas prerrogativas conferidas ao Executivo garantem a governabilidade. Dependendo da situação, pode ocorrer paralisia decisória governamental devido à situação fática. Ao meu sentir, foi exatamente o que ocorreu com o governo Dilma Rousseff, a partir da eleição de outubro de 2014.

Fabiano Santos e José Szwako (2016, p. 115) afirmam que o país vivia uma situação atípica, em que o quadro sociopolítico apresentava:

“[...] polarização social e ideológica, mobilização popular e estudantil, crise política, crise fiscal, quadro econômico de recessão aguda e desemprego massivo, disputa e reconfiguração eleitoral, uma mídia oligopolizada cada vez mais partidarizada e alinhada a setores específicos da estrutura de poder, crescente fascismo nos elementos de nossa cultura política, já historicamente iliberal, anomia institucional judiciária e estratégias partidárias se articulam formando cenário inimaginável até alguns anos atrás.”

Quando o governo perdeu a eleição para presidente da Câmara dos Deputados, sua situação política ficou muito frágil, pois o vencedor, Deputado Federal Eduardo Cunha, era um profundo conhecedor do poder de agenda do Congresso e amplamente contrário aos interesses do governo.

A biografia contida no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>23</sup>, demonstra que Eduardo Cunha participava de diversas comissões, entre elas as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Finanças e Tributação da Câmara. Ou seja, ele se utilizou do poder de agenda, fazendo com que a coalizão governamental perdesse força gradativamente (juntamente com outros fatores), em um processo que culminou com a instauração do procedimento de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

Em adição à situação acima descrita, a ex-Presidente da República possuía uma taxa de aprovação popular muito baixa, na casa de 10% (dez por cento), conforme reportagens de 30 março de 2016<sup>24</sup>. Como já visto anteriormente, uma das variáveis da solidez da coalizão de apoio é o desempenho do governo. *In casu*, esse desempenho era ruim em várias áreas, como a fiscal, econômica, entre outras, o que influenciava o péssimo índice de aprovação acima aludido.

Se a baixa taxa de aprovação do governo, por si só, já diminuiria a coesão da base aliada, quando se inclui a possível vantagem advinda de um novo arranjo, não resta dúvidas de que a coalizão se desfez praticamente de forma integral. Nesse cenário, o PMDB, partido do então vice-presidente, e outros partidos abandonaram a base da Presidente para fortalecer a oposição.

Uma situação destas é o ambiente perfeito para discutir o nível de influência de nosso arranjo político no desenvolvimento da crise que se apresentava. Santos e Szwako afirmam que muitos fazem uma correlação indevida entre o sistema político de alianças e uma prática que corroi os princípios programáticos dos partidos da aliança e, no limite, a própria legitimidade do sistema institucional. Entretanto, entendem que não cabe “colocar na conta do modelo fenômenos políticos complexos e reconhecidamente ruins, tais como corrupção, descrença popular e profusão de escândalos midiaticamente aproveitados e não raro produzidos” (SANTOS; SZWAKO, 2016, p. 115/116).

Nesse sentido, necessário separar dois elementos: os atores e as instituições. A situação que desembocou no *impeachment* foi claramente desenhada pelos atores, principalmente os partidos políticos PMDB e PSDB, e não resultado de desgaste institucional do Presidencialismo de Coalizão. A crise foi política. Pode-se perguntar se o arranjo institucional não deveria ter

---

<sup>23</sup> Disponível em:

<[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=74173](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74173)>. Acesso em 17 dez. 2017

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/10-aprovam-governo-dilma-e-69-desaprovam-diz-ibope.html>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755532-so-10-aprovam-governo-dilma-rousseff-aponta-pesquisa-cni-ibope.shtml>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

conseguido refrear o intento dos atores políticos e trazer de volta à normalidade o quadro político. Santos e Szwako (2016, p. 118) asseveram que “ironicamente, se podemos falar de crise institucional de nosso modelo político, esta não emerge do presidencialismo de coalizão, mas sim do desenho institucional das instituições de controle”, como Judiciário e Ministério Público<sup>25</sup>, que podem utilizar-se de brechas para atuar politicamente.

Por fim, defendem que “os desafios de reconstrução de nossa democracia não são poucos. Moderar o Judiciário, democratizar a mídia, responsabilizar aqueles que violaram o pacto democrático e conter os avanços de uma agenda regressiva ilegítima são alguns desses desafios<sup>26</sup> (SANTOS; SZWAKO, 2016, p. 120).

Outro aspecto importante que demonstra que a crise não foi no sistema político, após a saída da Presidente eleita, o vice assumiu e o arranjo político nacional continuou operando da mesma maneira, através do “presidencialismo de coalização”. Destarte, resta demonstrado que o *impeachment* não resultou de falência do Presidencialismo de Coalizão, que continua a garantir governabilidade para o Presidente Michel Temer.

---

<sup>25</sup> Aqui a menção a estes atores advém dos autores citados. A intenção desta pesquisa é analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo, mesmo ciente das limitações decorrentes desta escolha, uma vez que é notória a influência que exercem o Judiciário e o Ministério Público no quadro político nacional.

<sup>26</sup> Conclusões dos autores citados que extrapolam o âmbito do presente estudo.

## CONCLUSÃO

O trabalho analisou o sistema político brasileiro, tentando descobrir se há condições de governabilidade para os Presidentes da República com o atual estado das interações entre Executivo e Legislativo. Salienta-se que o trabalho visou analisar a capacidade do sistema político em viabilizar que o Presidente da República eleito consiga efetivar seu plano de governo, sem avaliar aspectos qualitativos desse plano, o que fugiria do escopo da pesquisa.

Ademais, importante ressaltar que não foram analisadas as influências de outros atores na arena política, como o Poder Judiciário, Ministério Público ou Tribunal de Contas, pelos mesmos motivos acima expendidos.

Para isso demonstrou que a Teoria da Separação de Poderes não foi desenvolvida para que as funções do Estado funcionassem em integral independência. O objetivo principal é a proteção da população, evitando que apenas uma pessoa ou grupo de pessoas pudesse controlar as prerrogativas de legislar, administrar e julgar.

Desse modo, compreende-se totalmente em harmonia com essa doutrina a interferência de um Poder de Estado em outro, sendo capaz de influenciar inclusive suas funções típicas. O que a teoria não aceita é a completa submissão de um Poder pelo outro, pois aí a liberdade individual poderia restar ameaçada pela acumulação de competências

Demonstrou-se que a partir das proposições acerca da doutrina da separação de poderes, a influência do Executivo sobre a agenda do Legislativo não é usurpação de competência, mas, sim, parte do sistema de freios e contrapesos existente na Constituição da República. Nesse sentido, as atribuições legislativas do Presidente da República são legítimas e legais, porque têm origem na própria Constituição.

Nem mesmo o fato da relação entre Executivo e Legislativo ser mais distante e independente no Presidencialismo do que no Parlamentarismo, consiste em razão suficiente para afirmar que existe usurpação dos poderes do Congresso pelo Presidente da República, com conseqüente deturpação da teoria presidencialista e da separação de poderes.

Ultrapassado esse obstáculo, foi desenvolvido estudo no sentido de testar a hipótese de o sistema eleitoral realmente possuir a capacidade de interferir no sistema partidário, reduzindo ou aumentando o número de partidos. A intenção foi verificar as teorias existentes que sustentam a relação direta do princípio proporcional com multipartidarismo e princípio majoritário com sistemas bipartidários. Nesse sentido, restou demonstrado que a maioria dos países de representação proporcional possui sistema partidário com, no mínimo, 3 (três) partidos, e países de representação majoritária geralmente são bipartidários.

Todavia, a conclusão é que o número de partidos é muito mais influenciado pela realidade de cada país do que pelo sistema eleitoral. Nesse sentido, a distribuição das forças sociais, políticas, econômicas, culturais, entre outros fatores, pelo território, possui muito mais efeito no sistema partidário do que o próprio sistema eleitoral.

A correlação encontrada é que qualquer sistema eleitoral exerce força restritiva na quantidade de partidos. O sistema majoritário faz mais pressão pela redução do número de partidos, tendendo a limitá-los a dois. Já o sistema proporcional dificulta menos a existência de um número relativamente alto de partidos. Novamente, os principais responsáveis pelo tipo de sistema de partidos são as características sociais, étnicas, culturais, econômicas e políticas do país.

Seria possível imaginar o Brasil com um sistema bipartidário apenas por alterar o voto proporcional para majoritário? Será que os mesmos dois partidos triunfariam em todas ou quase todos os distritos eleitorais? Nessa hipótese, o mais fácil imaginar seria um cenário de bipartidarismo no interior de cada circunscrição e pluripartidarismo no Congresso.

A discussão acerca da relevância do sistema eleitoral para a definição do sistema partidário decorre de entendimento arraigado na doutrina especializada de que Presidencialismo não convive bem com sistemas multipartidários. Como o Brasil adota o Presidencialismo e possui alta diversidade de partidos, foi necessário avaliar se a origem do pluripartidarismo encontra-se no sistema eleitoral proporcional de lista aberta utilizado para eleger os membros da Câmara dos Deputados.

Caso a resposta fosse positiva, vislumbrar-se-ia uma solução mais simples para a instabilidade institucional brasileira, que consistia na incompatibilidade entre multipartidarismo e Presidencialismo, gerando instabilidade e paralisia decisória no governo e finalmente rompendo a estrutura democrática. Todavia, a resposta é negativa. Não basta alterar as regras eleitorais para reduzir nossas mazelas políticas.

À época da elaboração da Constituição da República de 1988 havia uma expectativa de que a manutenção do sistema político de 1946-1964 (Presidencialismo, multipartidarismo, voto proporcional) seria criar uma combinação fadada ao fracasso, nomeada de “Presidencialismo de Coalizão”. Por isso, muitas foram as vozes que defenderam a implantação do Parlamentarismo no país. Além disso, sempre que eclode uma crise em âmbito político, vem a discussão acerca de mudanças no sistema eleitoral.

Vencidas estas discussões, a Constituição de 1988 manteve as características sedimentadas em nossa tradição republicana, quais sejam, Presidencialismo, multipartidarismo, federalismo, bicameralismo e representação proporcional. Observa-se que realmente a

representação proporcional, com todos os seus inconvenientes, é a mais adequada a um país extremamente heterogêneo como o Brasil. Entende-se que a sub-representação ou ausência de representação de grandes contingentes populacionais por meios artificiais como o sistema eleitoral causaria mais instabilidade, revolta e agitação no seio da sociedade.

Entretanto, apesar de todas as previsões negativas, o sistema político implantado no pós-1998 garantiu estabilidade e governabilidade a todos os Presidentes da República analisados enquanto estiveram no cargo. Inclusive restou comprovado que os governantes brasileiros alcançam resultados compatíveis com líderes de governos parlamentaristas no que se refere aos níveis de sucesso (porcentagem de leis aprovadas), de dominância (porcentagem de leis aprovadas originadas do Executivo) e de disciplina da coalização aliada.

A hipótese aqui confirmada é a de que o fortalecimento do Presidente e dos partidos políticos, ocasionada pelo aumento expressivo de seus poderes de agenda é o responsável pelo sucesso do sistema.

Por um lado, o Presidente possui agora inúmeros poderes legislativos que o possibilitam controlar a agenda do Congresso Nacional, tanto no que se refere aos assuntos tratados quanto no que se refere ao momento no qual esses assuntos serão tratados. Essa capacidade facilita conseguir a cooperação dos parlamentares. O mais relevante destes poderes é a edição de medidas provisórias.

Por outro lado, os poderes de agenda no interior do Congresso também cresceram, fazendo com que lideranças partidárias obtivessem vulto muito maior do que um deputado médio para interferir nos trabalhos legislativos, aumentando muito a disciplina e coesão partidária. Com essa articulação de forças, o Presidente consegue fazer uso mais proveitoso da patronagem.

Praticamente como um apêndice, mas também um argumento importante acerca da estabilidade político-institucional brasileira, empreendeu-se análise do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Afirma-se que a crise que a retirou de seu cargo foi política e não institucional. Nesse sentido, a ruptura não foi resultado de desgaste do “presidencialismo de coalizão”. Em última instância, se houve crise institucional, sua origem foi em outro ponto da organização estatal, que deveria ter conseguido controlar os ânimos e mantido a continuidade democrática.

É fácil constatar que o Congresso se voltou contra a Presidente (pessoa investida no cargo) e não contra a Presidência (instituição). Tanto é que, após a posse de Michel Temer como novo Presidente da República, os arranjos voltaram a ser articulados na mesma base dos Presidentes que o antecederam a partir de 1988.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados- Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. vol. 31, nº. 1, 1988. p. 5 a 34

ABREU, Guilherme Abras Guimarães de; SANTOS JÚNIOR, José Augusto L. dos. A doutrina de separação dos poderes e a relação entre os poderes executivo e legislativo no Brasil. *In*: CONGRESSO DO CONPEDI, 25, 2016, Curitiba. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 118 a 134.

Disponível em:

<<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/z15hvb59/U912RnY9Up6OCtc4.pdf>>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias**: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p. Disponível em:

<file:///D:/Documents/Downloads/medidas\_provisorias\_abreu%20(1).pdf>. Acesso em 14 fev. 2017

AMORIM NETO, Octávio. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *In*:

**Instituições representativas no Brasil**: balanço e reforma. NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (orgs). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 55-73

\_\_\_\_\_. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. *In*: **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). 2ª Edição. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 131-141

ANASTASIA, Maria de Fátima Junho; CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. De lá para cá: as condições e as instituições da democracia brasileira no pós-88. *In*: **A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas**. RANULFO, Carlos; ALCANTARA, Manuel. (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/278848336\\_De\\_la\\_para\\_ca\\_As\\_condicoes\\_e\\_as\\_instituicoes\\_da\\_democracia\\_brasileira\\_no\\_pos-1988](https://www.researchgate.net/publication/278848336_De_la_para_ca_As_condicoes_e_as_instituicoes_da_democracia_brasileira_no_pos-1988)>. Acesso em: 21 jan. 2018.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTALLO, Eduardo Domingos. Teoria da divisão dos poderes: antecedentes históricos e principais aspectos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102, p. 25 – 46, jan/dez. 2007. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67747/70355>>. Acesso em 16 dez. 2017.

BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais... **Diário**



**Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em:  
18 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm)>. Acesso em: 21 dez. 2017.

CARVALHO, Eder Aparecido de. **O sistema eleitoral brasileiro: uma análise sobre a questão da desproporcionalidade**. São Carlos: UFSCar, 2006. 85 p. (dissertação mestrado). Disponível em:  
<<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1506/DissEAC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 25 jan. 2018.

CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. In: **Reforma política: agora vai? Cadernos Adenauer**, Ano VI (2005), nº 02. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer. Fls. 61-93. Disponível em:  
<<http://www.kas.de/wf/doc/9796-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2018.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In: **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). 2ª Edição. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 59-79

CONGRESSO NACIONAL. Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015. **O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais** – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01\\_2015.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf)>. Acesso em 10 fev. 2018.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. 640 p. (Coleção Pensamento Político)

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

\_\_\_\_\_. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

HOFMEISTER, Wilhelm. Apresentação Reforma política em favor da governabilidade democrática. In: **Reforma política: agora vai? Cadernos Adenauer**, Ano VI (2005), nº 02. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer. Fls. 61-93. Disponível em:  
<<http://www.kas.de/wf/doc/9796-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2018.

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

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, nº 76, novembro, 2006. p. 17-41. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

LIMONGI, Fernando. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Coord.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau**, “O Federalista”. 13ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2003. p. 243/287.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 16 fev. 2018.

LOCKE, John. **Carta acerca da intolerância; Segundo Tratado sobre o Governo; Ensaio acerca do entendimento humano**. Tradução Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 344 p. (Os Pensadores)

MACHADO, Luís Fernando Pires. Medidas provisórias: gênese, causas e efeitos. In: **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política**. Volume II. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/resultadopesquisa?autor=Lu%C3%ADs%20Fernando%20Pires%20Machado>>. Acesso em; 18 fev. 2018.

MADISON, James. **O federalista nº 51**: a estrutura de governo deve fornecer os freios e contrapesos adequados entre os diversos departamentos. 1788. Disponível em: <<https://perguntasapo.files.wordpress.com/2010/06/fed51.pdf>>. Acesso em 30 de jun. 2017.

MALDONADO, Maurílio. Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro. **Revista Jurídica “09 de Julho”**, nº 02/2003. p. 224/246. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao\\_de\\_poderes.pdf](http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf)>. Acesso em 30 abr. 2016.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **Separação de Poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional**. Brasília, a. 45, n. 178, p. 195-205, abr./jun. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176530/000842787.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

MOISÉS, José Álvaro. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). **Cadernos Adenauer**, ano XII (2011), nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011. p. 15-32

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os pensadores) 539 p.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**: uma introdução. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 80 p.

\_\_\_\_\_. O sistema eleitoral brasileiro. In: **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). 2ª Edição. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 293-301

- NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Revista Lua Nova**. Número 36, 1995. p. 129-147. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36>>. Acesso em: 29 dez. 2017.
- NOHLEN, Dieter. Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos. **Revista Española de Ciencia Política**. Núm. 31, Marzo 2013, pp. 9-39. Disponível em: <Dieter Nohlen<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4193586>>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. **Cadernos Adenauer**, ano XII (2011), nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011. p. 33-53
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002. P 265 a 301.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. Presidentes, poder de agenda e as consequências da reforma das medidas provisórias. In: **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (orgs). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 75-96
- PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional: Um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. 281 p.
- RANGEL, Bruno. Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. **Revista Ballot**. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2, número. 1. Janeiro/Abril 2016, p. 136-157. Disponível em: <<file:///D:/Documents/Downloads/25574-81128-1-PB.pdf>>. Acesso em 27 jan. 2018.
- RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Coord.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 13ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2003. p. 51/77.
- SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2007. 222 p.
- SANTI, Marcos Evandro Cardoso. Medida provisória e sobrestamento de pauta: uma combinação restritiva dos poderes do Congresso Nacional. In: **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política**. Volume II. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/resultadopesquisa?autor=Marcos%20Evandro%20Cardoso%20Santi>>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 14 fev. 2018. Não paginado.

SANTOS, Fabiano, SZWAKO, José. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 40, nº. especial, Dezembro, 2016. p. 114-121. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40nspe/0103-1104-sdeb-40-spe-0114.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

SANTOS, Polianna. Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. **Revista Ballot**. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2, Número 1, Janeiro/Abril 2016. pp. 245-285. Disponível em: <[file:///D:/Documents/Downloads/25580-81236-1-PB%20\(1\).pdf](file:///D:/Documents/Downloads/25580-81236-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em 02 fev. 2018.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996. 230 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2013. 928 p.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 396 p.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva. 2015. 171 p.