REVISTA
CADERNO
VIRTUAL

CONSTITUIÇÕES, REGRAS ELEITORAIS, PARTIDOS E GOVERNABILIDADE NO BRASIL

CONSTITUTIONS, ELECTORAL RULES, PARTIES AND GOVERNABILITY IN BRAZIL

André Luiz Contesini Larsen1

Milton de Souza Mendonça Sobrinho2

Resumo

Através de uma abordagem descritivo-analítica, este artigo vale-se de ampla pesquisa documental e análise bibliográfica com foco na problematização dos impactos que as regras eleitorais exercem sobre a fragmentação partidária e a governabilidade no Brasil. Com base em um resgate histórico constitucional ambiciona-se discutir o impacto que o represamento das demandas sociais e políticas gerou na multifacetada representação política que atualmente se conhece no país. Ademais, destaca-se que o quociente eleitoral é o principal instrumento do sistema eleitoral de representação proporcional adotado para eleições no Poder Legislativo brasileiro, distribuindo as cadeiras proporcionalmente por meio da fórmula D'Hondt de maiores médias, em uso no Brasil desde o ano de 1950. Como assevera a literatura especializada, o multipartidarismo brasileiro relaciona-se diretamente ao sistema eleitoral utilizado. O cenário pluripartidário implica em um aumento do custo de governabilidade e de instabilidades institucionais. O trabalho avança na discussão e corrobora com os principais achados da literatura, adicionando pontos de reflexão acerca do impacto que o sistema eleitoral exerce no funcionamento e o desempenho dos sistemas partidário e de governo.

Palavras-chave: constituições; sistemas eleitorais; representação proporcional de lista aberta; multipartidarismo; presidencialismo de coalizão.

[1] André Luiz Contesini Larsen é Advogado, Graduado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: andreluizcontesini@gmail.com

[2] Milton de Souza Mendonça Sobrinho é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professor de graduação e gestor do Núcleo de Pesquisadores Institucionais (NPI) dos Mestrados Profissionais em Administração Pública e em Economia do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: miltonsmendoncas@gmail.com

Abstract

Through a descriptive-analytical approach, this article makes use of extensive documentary research and bibliographical analysis focusing on the problematization of the impacts that electoral rules exert on party fragmentation and governance in Brazil. Based on a constitutional historical review, the aim is to discuss the impact that the damming of social and political demands has generated on the multifaceted political representation that is currently known in the country. Furthermore, it is highlighted that the electoral quotient is the main instrument of the electoral system of proportional representation adopted for elections in the Brazilian Legislative Power, distributing the seats proportionally through the D'Hondt formula of higher averages, in use in Brazil since the year of 1950. As the specialized literature asserts, the Brazilian multi-party system is directly related to the electoral system used. Such multi-party scenario implies in an increase in the cost of governance and institutional instabilities. The work advances the discussion and corroborates the main findings of the literature, adding points of reflection about the impact that the electoral system has on the functioning and performance of the party and government systems.

Keywords: *constitutions; electoral systems; open-list proportional representation; multipartyism; coalition presidentialism.*

1 Introdução

Como se sabe, para que se possa escolher um representante político, regras são necessárias. Tais regras formam o que se conhece por sistema eleitoral, sendo que existe uma grande variedade deles ao redor do mundo (NICOLAU, 2006). Será este sistema que definirá quais serão os critérios que serão utilizados para o processo de contagem de votos e, consequentemente, a eleição dos representantes. Para os cargos no Poder Legislativo brasileiro, o sistema escolhido é o de representação proporcional de lista aberta (NICOLAU, 2004), possuindo características que combinadas ao sistema partidário e de governo, produzem o denominado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).

A pluralidade no Brasil, não se limita apenas à sociedade, mas é verificada também nas instituições representativas formais através da alta fragmentação do quadro partidário que se observa, por exemplo, no Congresso Nacional (PEREIRA; MUELLER, 2002). O que impõem uma série de desafios e custos à governabilidade e, consequentemente, ao chefe do Poder Executivo (SANTOS, 2000).

Torna-se uma tarefa complexa governar com tantos partidos políticos e interesses divergentes. Assim, faz-se necessária as negociações em torno da construção de uma maioria parlamentar que dará sustentação ao governo, ou nos termos da literatura especializada, uma coalizão (MELO; PEREIRA, 2013). Assim, é importante pontuar que o Brasil é um país plural em seus mais diversos segmentos na sociedade, bem como no campo político. Tal pluralidade resulta em uma gama de conflitos e interesses muito diversos, que inevitavelmente passam pela política para serem apreciados e atendidos.

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

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

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

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

O artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira delas, faz-se um resgate histórico-jurídico abordando cada uma das seis constituições republicanas em detalhes. Na seção seguinte, elucida-se os principais sistemas eleitorais existentes, com destaque para os utilizados pelo Brasil e outros países. Na terceira seção, apresenta-se como funciona o sistema multipartidário brasileiro, com o alto número de partidos políticos, seus entraves e alternativas que o Executivo e os partidos dispõem para tornar o sistema governável. A quarta seção concentra-se em esclarecer distorções do sistema proporcional de lista aberta no Brasil, tratando de temas como o fundo eleitoral e partidário e suas respectivas consequências, além de discutir

e problematizar o argumento central do presente trabalho. Por fim, a conclusão do trabalho evidencia os principais resultados alcançados e aponta para possibilidades futuras de investigação que aprofundem a compreensão do objeto de estudo deste artigo.

2 Referencial teórico

No período Republicano, o Brasil teve seis Constituições no total, tendo quatro delas sido promulgadas e duas outorgadas. Interessantemente, passa-se boa parte da história republicana sob a égide de instrumentos de exceção, como o estado de sítio: o que significa ter suspendido temporariamente direitos e garantias dos cidadãos e dos poderes. Este resgate histórico tem o propósito de auxiliar no argumento que se constrói acerca da influência de fatores histórico-jurídicos na atual configuração do sistema político brasileiro.

2.1 Resgate histórico-constitucional

2.1.1 A Constituição de 1891

Com o advento da Constituição de 1891, o número de eleitores aumentou de 1% para 2% da população brasileira. A primeira eleição presidencial brasileira, em 1894, teve apenas 1,3% da população votando, até 1910 esse número aumentaria para 2,7% (CARVALHO, 1987, p. 43-86).

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

Todo esse quadro gerou muitos descompassos, crises e instabilidades logo no início da história republicana do Brasil. Nesse cenário, Rui Barbosa destacou-se em defesa do regime democrático e das liberdades e garantias individuas. Durante o período do Governo do Marechal Floriano Peixoto, época em que muitos abusos aconteceram, Rui Barbosa impetrou vários Habeas Corpus no Supremo Tribunal Federal, já que muitas pessoas foram presas e julgadas em desacordo ao princípio do devido processo legal e do juiz natural.

Dezenove anos mais tarde, em 1910, Rui Babosa viria a discursar no Senado Federal, criticando o governo de Hermes da Fonseca sobre a lida com a revolta dos marinheiros nesse

mesmo ano. Destacou que o governo utilizou o estado de sítio para fazer uma "higienização social", expurgando os indesejáveis (BARBOSA, 1977, p. 22).

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

2.1.2 A Constituição de 1934

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

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

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

Porém, em decorrência da instabilidade que não somente o Brasil, mas o mundo também passava com a dicotomia capitalismo *vs.* comunismo, no final do ano de 1935, a presente constituição sofreu três grandes emendas visando o reforço da segurança Estatal e dando maiores atribuições ao Executivo. Assim, Vargas solicitou à Câmara dos Deputados a

aprovação de medidas de exceção para poder "pacificar o país". Em decorrência de dois levantes armados no Rio Grande do Norte e Pernambuco. O Estado de Sítio foi autorizado (NAUD, 1965b, p. 53-59).

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

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

2.1.3 A Constituição de 1937

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

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

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

2.1.4 A Constituição de 1946

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

Foi mantido o estado de sítio para casos de guerra externa ou comoção intestina grave. Porém, inovou ao estabelecer o estado de sítio preventivo, que poderia ser decretado em caso de risco iminente de comoção interna. Vê-se que, neste caso, o requisito da urgência foi substituído pela prevenção do risco (GOMES; MATOS, 2017, p. 1771).

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

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

Posteriormente, o estado de sítio viria a ser proposto em 1963, pelo governo de João Goulart, que visava realizar uma série de reformas estruturais no país. Porém, ele não detinha maioria dentro do Congresso Nacional – o que acarretou em uma grave situação política, crise institucional e paralisia decisória, conforme assevera Santos (1973), somado à crise econômica que o país passava. O que fortaleceu ainda mais a vontade política de se decretar o estado de sítio. Contudo, disseminou-se que o presidente Goulart tentaria um golpe comunista, e assim não obteve o apoio político necessário para a decretação do estado de sítio (CASELA, 2011, p. 58).

Finalmente, a crise política gerada com a instabilidade política, econômica e social ocorrida no governo João Goulart, e o surgimento do boato de um eventual golpe comunista, fundamentaram dentre diversos outros fatores o que culminaria com o golpe que instaurou a Ditadura Militar no país.

2.1.5 A Constituição de 1967

O governo do marechal Humberto Castello Branco durou entre o período 1964-67. Nesses três anos, ainda vigorava oficialmente a constituição de 1946, mas na prática, ela transformou-se em “letra morta”. Os militares governaram por Atos Institucionais, que continham força de lei, sem lei que os amparasse (AGAMBEN, 2007, p. 53-63).

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

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

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

Todavia, nesse cenário de repressão e censura à oposição, foi eleita a constituinte de 1967 – que decidiria quais instrumentos de exceção seriam inseridos na constituição – que teria somente o papel de chancelar o projeto já redigido pelo governo, entregue aos constituintes.

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

Apesar do aparente ar de legalidade e "promulgação", esta constituição foi aprovada praticamente sem emendas pelos constituintes (CASELA, 2011, p. 83). Posteriormente, com o advento do Ato Institucional nº 5, que vigorou por 10 anos de 1968 até 1978, suspendeu os direitos individuais e políticos; permitiu a cassação de mandatos políticos, demissão de funcionários públicos, aposentadoria compulsória de magistrados; e, impediu o normal funcionamento do Congresso Nacional, que foi colocado em recesso juntamente com seis Assembleias Legislativas estaduais e dezenas de Câmaras de Vereadores em todo o país. Ao menos 69 parlamentares tiveram seus mandatos cassados, além de diversas outras medidas de exceção.

Dessa forma, o Brasil de 1964-85 viveu em um regime de exceção de fato, quando o governo se esforçava para preencher a exigência de "legalidade" de um regime (com a

decretação de Atos Institucionais). Ressalte-se que o resultado disso, foi a paralisação quase completa de boa parte dos movimentos sociais, e o afastamento quase absoluto da participação popular no governo. Restando apenas a oposição política "clandestina", duramente combatida (GOMES; MATOS, 2017, p. 1775-1776).

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

2.1.6 A Constituição de 1988

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

No ano de 1985, primeiro ano de governo do presidente José Sarney, foram formados diversos partidos políticos, muito embora o pluripartidarismo tivesse sido autorizado desde o final dos anos 1970 e início dos 1980 (FLEISCHER, 2007). Posteriormente, em 1986, ocorreram eleições para o Congresso Nacional, que viria a ser a Assembleia Nacional Constituinte.

Foram instituídos dois instrumentos jurídicos de exceção – Estado de Sítio e Estado de Defesa – que dependem da aprovação e autorização do Congresso Nacional, sendo que sua decretação compete ao Presidente da República. Existe ainda o controle das medidas tomadas durante algum desses dois estados de exceção, por parte do Poder Judiciário. Nenhum dos dois foi utilizado até hoje. Há ainda grande influência militar no texto da Constituição de 1988, em seu artigo 142, que conferiu as Forças Armadas a garantia da Lei e da Ordem.

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

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

Assim, o que se depreende deste resgate constitucional é que as diversas rupturas institucionais ocorridas, assim como as outorgas e promulgações meramente formais e os períodos de estado de sítio, podem ter contribuído para o esfacelamento da liberdade e do pluralismo político, visto que muitas demandas da sociedade podem ter se acumulado conforme foram sendo represadas pelo autoritarismo.

2.2 Sistemas eleitorais

2.2.1 O que são sistemas eleitorais?

É possível dizer que o sistema eleitoral é o universo de regras que baliza como em uma determinada eleição o eleitor poderá fazer suas escolhas, e como tais votos serão contabilizados para serem transformados em mandatos, influenciando no comportamento dos partidos políticos (NICOLAU, 2004, p. 20). Obviamente, tratar de sistema eleitoral não esgota as normas eleitorais concernentes à uma democracia.

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

2.2.2 Sistemas eleitorais majoritários

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

A maioria simples é a variante mais direta das duas, já que ganha o candidato que obtiver mais votos. Um exemplo de eleição por maioria simples é a para o Senado Federal brasileiro. Já a variante de dois turnos, estabelece que para que um candidato possa ser considerado

vencedor, ele deverá obter mais de 50% dos votos (maioria absoluta), sendo essa a variante usada pelo Brasil nas eleições para o Poder Executivo (Prefeito, Governador e Presidente da República). No caso das eleições municipais, somente haverá dois turnos desde que haja mais de 200 mil eleitores no respectivo município e/ou unidade federativa[3] (NICOLAU, 2004, p. 21). Em países como Reino Unido, EUA, Canadá, índia, Nepal é utilizada a maioria simples para a eleição de deputados. O Reino Unido a utiliza desde a criação da Casa dos Comuns em 1264 (NICOLAU, 2004, p. 18).

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

A França, curiosamente, utiliza o sistema de dois turnos para eleger seus deputados. Lá, o país é dividido em 555 distritos eleitorais uninominais, o que quer dizer que cada partido pode indicar um candidato por distrito e o eleitor pode votar em um só candidato, sendo eleito somente um representante por distrito[4]. Para que o candidato vença, é necessário mais do que 50% dos votos, senão haverá segundo turno uma semana após o primeiro pleito. São argumentos utilizados a favor desse sistema, a proximidade que o representante eleito passa a ter com a sua base territorial, e a facilidade que o eleitor possui de acompanhar o desempenho do trabalho parlamentar realizado. Além de afastar partidos politicamente extremistas, já que o primeiro e segundo turnos funcionam como "filtros", já que extremistas geralmente encontram dificuldades em estabelecer alianças políticas (NICOLAU, 2004, p. 24-26).

---

[3] Arts. 28, 29, inciso II, e 77, da Constituição Federal de 1988.

[4] Segundo Lijphart (2003, p. 175-178), "a magnitude de um distrito eleitoral denota o número de candidatos que podem ser eleitos nele (...) aumentar a magnitude distrital nos sistemas de maioria simples e maioria absoluta acarreta uma grande desproporcionalidade e maiores vantagens para os grandes partidos, enquanto sob a RP ela resulta em maior proporcionalidade e em condições mais favoráveis para os pequenos partidos. O segundo motivo de ser tão importante a magnitude distrital é que diferentemente do que acontece nos sistemas de maioria simples e de maioria absoluta ela varia muito nos sistemas de representação proporcional e, por isso, tem um forte impacto sobre o grau de proporcionalidade atingido pelos diversos sistemas de RP."

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

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

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

2.2.3 Sistemas eleitorais proporcionais e sistemas de lista

Já no que se refere ao sistema de representação proporcional, destaca-se que os cargos disputados são, basicamente, distribuídos em proporção à quantidade de votos recebida pelos concorrentes do pleito. Sendo o seu principal instrumento, os quocientes eleitorais.

As coligações, em momentos pré-eleitorais, eram permitidas no Brasil até o advento Reforma Eleitoral de 2017, que trouxe o fim das coligações proporcionais para as eleições de vereadores e deputados (BLUME, 2016, p. 1).

As variantes existentes do sistema eleitoral proporcional são: o voto único transferível e a representação proporcional de lista (aberta ou fechada). O voto único transferível é um sistema utilizado, principalmente, nas eleições para a Câmara baixa da Irlanda. Ele funciona com a divisão da Irlanda em 41 distritos, e cada um pode eleger três, quatro ou cinco representantes (NICOLAU, 2004, p. 38-41).

Os partidos políticos podem apresentar até quantos candidatos o distrito puder eleger. Os eleitores, então, podem ordenar os candidatos de sua preferência na cédula,

independentemente do partido político, escrevendo “1” no de sua primeira preferência, “2” no próximo, e assim sucessivamente. De modo que é calculada uma quota de votos/cadeiras+1 em cada distrito, os candidatos de primeira preferência que ultrapassem a quota são eleitos. Os votos em excesso dos candidatos eleitos são transferidos proporcionalmente às outras preferências do eleitor em questão (NICOLAU, 2004, p. 38-41).

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

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

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

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

A fórmula D’Hondt favorece o partido mais votado no distrito, sendo a menos proporcional se for realizada uma comparação entre os votos recebidos e as cadeiras dos partidos. A fórmula Saint-Laguë produz os resultados mais balanceados em uma relação votos recebidos e as cadeiras dos partidos. A fórmula Saint-Laguë modificada acaba por dificultar a

entrada de partidos políticos pequenos, graças à mudança no divisor inicial (1.4), o que a torna menos balanceada do que a anterior (NICOLAU, 2004, p. 44-45).

No Brasil, o sistema proporcional de lista aberta é utilizado somente na eleição de membros do Poder Legislativo, como Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores, utilizando a fórmula D'Hondt de maiores médias desde 1950.[5] Tal sistema encontra-se balizado nos Arts. 27, § 1º, Art. 32, § 3º, e Art. 45, todos da Constituição Federal de 1988.

3 Método de pesquisa

Este trabalho é de natureza teórica e sua principal contribuição é a tentativa de avançar com o amadurecimento da discussão acerca do impacto que o sistema eleitoral exerce no sistema partidário e também no sistema de governo. Assim, através de uma abordagem descritivo-analítica, este artigo vale-se de ampla pesquisa documental e análise bibliográfica, que possibilitam a problematização dos temas aqui discutidos à luz dos principais construtos teóricos da literatura especializada da ciência política e do direito.

4 Apresentação e discussão dos resultados

4.1 presidencialismo de coalizão, multipartidarismo e governabilidade no Brasil

4.1.1 O sistema multipartidário brasileiro

Ao falar do Sistema Multipartidário Brasileiro, inicialmente, torna-se importante elucidar a "Lei de Duverger" (DUVERGER, 1970, p. 258), que diz basicamente que o sistema eleitoral majoritário tende a condução de um sistema bipartidário, e o de representação proporcional tende a levar a um sistema multipartidário.

Conforme exposto na seção anterior, o Brasil adota para as eleições do Poder Legislativo o sistema proporcional de lista aberta. A partir daí, é possível começar a compreender introdutoriamente, dentre este e diversos outros fatores doravante citados, as razões da existência de 33 partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2020)[6].

---

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

[6] Partidos Políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2020). Disponível em: http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse.

Baseado no alto número de partidos políticos existentes no Brasil, por um lado, poderia se pensar que tal sistema de representação possui grande capacidade de garantir e efetivar a representatividade política. Porém, muito se discute acerca do inverso, isto é, que o alto número de partidos tornaria o sistema político pouco inteligível, e acabaria por confundir a opinião pública: contribuindo para a fragilidade das legendas (KINZO, 2003).

Tendo em vista a personalização do voto no Brasil, onde os eleitores direcionam suas preferências eleitorais aos candidatos, argumenta-se que isso enfraquece as legendas, uma vez que gera competição interna de candidatos por votos e visibilidade no seio do mesmo partido (GUARNIERI, 2004).

Assim, distorções inerentes ao sistema de lista aberta são geradas, o que significa que um candidato bem votado pode não vir a ocupar uma cadeira, e outros menos votados podem acabar sendo eleitos. Teoricamente, isso faria com que a representação política fosse menos conectada com os anseios da população, que pode ter votado em peso em um candidato que não se elegeu ou, alternativamente, que luta prioritariamente pelos interesses de sua base eleitoral ao invés da lógica nacional (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Tal comportamento pode se explicar pelo fato de que geralmente o parlamentar ambiciona sua reeleição e uma das formas de se conseguir isso seria lutar pelas demandas de sua base eleitoral. É nesta perspectiva, que se admite a existência do debate em torno da questão de que o parlamentar deveria considerar mais no bem geral do país, e não em um viés mais regional ou distributivista (do tipo *pork barrel*) visando muitas vezes somente a sua reeleição (PEREIRA; RENNÓ, 2001, p. 667).

Por outro lado, discorda-se que tais parlamentares estejam mais vinculados aos seus estados que aos partidos, alguns acreditam que haja uma paridade entre esses dois fatores, já que o mandato pertence ao partido, excetuadas algumas situações presentes na Lei 9.096/1995. Caso um parlamentar vote contra a orientação de seu partido/bancada, pode sofrer sanções por isso, mesmo que informais, seja dos líderes partidários ou do Poder Executivo. Mesmo assim, isso não impede que tal parlamentar busque mais benefícios ao seu reduto eleitoral (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 739-743).

Portanto, estabelece-se um diálogo teórico com o argumento de outrora, que diz que os parlamentares se desconectam da lógica nacional em detrimento da regional para fins eleitoreiros. A questão central é a ambivalência da atuação parlamentar, quando se alinham as demandas e projetos do Poder Executivo têm uma probabilidade maior de ter suas emendas parlamentares executadas, que por sua vez são emendas que em grande medida estão

diretamente vinculadas aos seus redutos eleitorais. De sorte que o alinhamento ao Poder Executivo (interesses nacionais) permite a reprodução de um comportamento que não anula a lógica de uma atuação mais "paroquial" dos parlamentares (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 239-272).

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

Inclusive, tais emendas são importantes para o fortalecimento da relação do parlamentar com a sua base eleitoral, já que podem ser utilizadas para atender os anseios da sua região em uma determinada área, o que pode resultar em dividendos eleitorais. Dessa forma, robustecendo o argumento anterior: parece que o "cimento" que liga o parlamentar as demandas regionais com as nacionais, seriam as emendas parlamentares. Tendo em conta a força institucional que o chefe do Executivo possui em relação ao Congresso Nacional, votar com o partido torna-se o instrumento de sobrevivência política, visando à liberação de emendas parlamentares (BAIÃO; COUTO, 2017).

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

Por conseguinte, por mais que o sistema eleitoral enfraqueça os partidos políticos na arena eleitoral, eles acabam sendo fortes dentro da arena legislativa. O que gera um sistema deveras contraditório, já que existem incentivos para o comportamento individual e partidário ao mesmo tempo. Os incentivos ao comportamento individual ocorrem nos momentos de eleição, quando os candidatos se apresentam nominalmente e dentro da arena legislativa. Quando os parlamentares agem teoricamente pensando no partido, visam extrair benefícios individuais dos líderes partidários e do chefe do Executivo, que serão utilizados para obter vantagens na arena eleitoral. O que é surpreendente o fato de esses parlamentares votarem de

acordo com a orientação dos seus partidos, levando em conta as regras eleitorais existentes e a grande fragmentação do multipartidarismo brasileiro (PEREIRA e MUELLER, 2003, p. 742).

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

Neste sentido, fica abalado o entendimento de que as instituições pátrias apresentariam baixo índice de funcionamento por causa do multipartidarismo, sistema eleitoral vigente e sistema presidencialista. Fica prejudicada também a tese de que os partidos políticos são fracos, indisciplinados, e de que os parlamentares tendem a perseguir somente estratégias individuais (pois, para conseguir fazê-lo, antes eles devem seguir estratégias coletivas). Ou seja, os parlamentares perseguem vontades individuais, mas prescindem das coletivas para se sustentar politicamente.

4.1.2 O presidencialismo de coalizão

O Brasil, em um plano macrossociológico, caracteriza-se por um alto fracionamento e disparidade das estruturas de classes, o que resulta no alto número de demandas setoriais competitivas, o que gera conflitos. Assim, conforme pontua Abranches (1988, p. 1), “no plano macroeconômico, esta heterogeneidade revela graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda, entre pessoas, empresas, setores e regiões”.

Ainda de acordo com Abranches (1988), no plano macropolítico existem grandes diferenças comportamentais, indo desde o clientelismo até padrões ideologicamente mais expressivos, de acordo com o que se espera de um país com uma democracia moderna e pujante. Isto significa que há um grande número de valores/comportamentos diferentes dentro do plano macropolítico do Brasil.

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

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

Desta forma, complementa-se:

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

Um ponto fundamental é como o Brasil pode conseguir estabelecer um ordenamento institucional que consiga dar conta de lidar com todos os pormenores e pressões decorrentes dessa heterogenia brasileira. A capacidade de formar maiorias estáveis para governar não é somente determinada pela regra de representação, e pelo número de partidos políticos existentes: mas, conjuntamente com o perfil social das pautas, pela graduação de heterogenia, características culturais, regionais entre outros, que não são possíveis de serem anulados pela forma de representação adotada. Porém, de forma contrária, ao tentar controlar a pluralidade com uma redução de número de partidos políticos no Congresso, o efeito resultante pode ser o contrário do pretendido, isto é, resultar em deslegitimação e instabilidade do regime (ABRANCHES, 1988, p. 13-14).

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

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

As semelhanças entre o parlamentarismo e o presidencialismo de coalizão residem, basicamente, na alta dependência que o Executivo tem da estabilidade e governabilidade da sua coalizão/aliança, seja no Parlamento ou Congresso Nacional. Isto posto, ressalta-se que o processo de queda de um governo parlamentarista é muito menos traumático, do que o acontece no presidencialismo por meio do *impeachment*.

Caso o presidente ainda possua capital político e econômico para tentar salvar o seu governo, pode recorrer a atitudes bonapartistas ou cesaristas, prejudicando a normalidade democrática e o equilíbrio das contas do país. Há de se lembrar que no Império existia a figura do Poder Moderador, quando o Primeiro-Ministro entrava em grave conflito com o Parlamento, o Imperador decidia a questão (ABRANCHES, 1988, p. 31).

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

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

O país é governável e não restam dúvidas quanto a isso, trata-se de um ponto relativamente pacificado na literatura especializada (AMORIM NETO, 2000; BATISTA, 2014; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MELO; PEREIRA, 2013; RAILE, PEREIRA E POWER, 2011). A questão que se discute é o custo envolvido para se governar e quão mais governável o país poderia ser, e quais são os melhores instrumentos para que isso possa ser feito, lidando com toda a heterogeneidade existente.

Parte da literatura especializada da ciência política defendia que o Brasil, com seu sistema político, é tido frequentemente como ingovernável ou quase ingovernável. Caracterizado pela dificuldade de tomar decisões, altos custos de negociação entre Executivo e Legislativo, e com a alta pulverização dos parlamentares dentro do Congresso Nacional. De acordo com essa vertente teórica, o processo decisório seria complexo, com negociações demoradas, resultando no aumento de instabilidades e ingovernabilidade. Somando-se a isso o sistema presidencialista no âmbito multipartidário. Assim, o principal motivo para essa

ingovernabilidade seriam as nossas instituições, além do nosso sistema político institucional ter todas as características do modelo democrático consociativo. Sendo esse um resumo da "tese da baixa capacidade governativa" (COUTO, 2000, p. 46-56).

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

4.2 O sistema eleitoral impacta o sistema partidário e o sistema de governo no Brasil?

4.2.1 Distorções (e contrapontos) do sistema proporcional

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

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

Esses candidatos quando eleitos, deixam votos "sobrando" a outros candidatos, o que resulta em mais cadeiras no Congresso Nacional. Tratam-se de nomes bem conhecidos do público em geral e tendem a ser personalidades, tais como atores, ex-participantes de *reality show*, etc. Nesse sentido, argumenta Bolognesi (2013, p. 78) que, a reputação pessoal assegura visibilidade política e o alto potencial de ser eleito é uma segurança ao partido da obtenção de uma cadeira no parlamento.

Contrariamente, se os votos são destinados a esses candidatos "famosos" que geralmente não ocupam altos cargos intrapartidários, pois são escolhidos meramente pela sua popularidade, supõe-se que os partidos políticos exercem pouco controle sobre eles. Assim, os

partidos políticos optam por aumentar suas chances nas eleições com eles, concentrando poucas posições na lista aberta com puxadores de votos e muitas posições com candidatos com poucas chances de serem eleitos, o que atenua a competição intrapartidária (BOLOGNESI, 2013, pp. 79).

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

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

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

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

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

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

quociente eleitoral pela votação nominal, para ocupar uma cadeira, indica um esforço por parte do Poder Legislativo de corrigir distorções inerentes ao sistema de lista aberta.

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

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

Isto significa que, segundo os dados acima expostos, a distorção dos puxadores de votos é muito menor do que é comumente divulgado, ela tem mais contornos de exceção do que de regra, à luz de Carlomagno (2016).

4.2.2 Impactos da representação proporcional de lista aberta na câmara dos deputados

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

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

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

Esse cenário torna os partidos políticos tão necessários e fortes na arena legislativa e governamental, em especial os líderes partidários, concentradores de importantes prerrogativas institucionais, como a orientação do voto de bancada: geralmente articulada junto ao Poder Executivo. Transformando tais líderes em elos entre os parlamentares e o Executivo. Dessa forma, os parlamentares têm restrições para não agirem individualmente, já que se seguirem a orientação do líder que foi negociada com o Executivo, as chances de receberem cargos em comissões, ministérios e liberação de suas emendas parlamentares aumentam significativamente (PEREIRA e MUELLER, 2003).

Este cenário gera ao país, e em especial ao Executivo, um alto custo de governabilidade. Novamente, não está mais em debate aqui se o país é governável ou não, afinal ele é. Antes, porém, discute-se o custo associado a tal capacidade governativa (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Não somente o custo político, de tempo ou produtividade/entrega de resultados, mas, o ônus financeiro que se impõe a toda sociedade. Assim, ao mesmo tempo em que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta faz com que mais vozes estejam presentes no cenário legislativo brasileiro, ele contribui elevando o custo de governabilidade.

Também, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta incentiva o deputado federal a desenvolver mais atividades que o diferencie dos seus pares, como o atendimento de demandas regionais específicas (GALLAGUER, 2005, p. 562). Ainda, esse atendimento tende a ser feito com interesses particulares, indo na direção de projetos clientelísticos ou em ações de defesa da sua circunscrição eleitoral, como as políticas distributivistas do tipo *pork barrel*, que concentram benefícios, ao tempo em que difundem os custos destes benefícios circunscritos à toda coletividade (LEMOS, 2001). É válido ressaltar que o sistema de lista aberta faz com que o processo eleitoral foque mais no candidato, de modo que se torna lógico que o mesmo persiga o atendimento às demandas e interesses de sua base eleitoral, visando a sua própria reeleição (PEREIRA; RENNÓ, 2001).

5 Considerações Finais

O presente trabalho, através do resgate histórico feito, partiu do pressuposto que o histórico constitucional do país pode ter influenciado os três principais arranjos do arcabouço político-institucional brasileiro aqui analisados: sistema de representação proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e o presidencialismo de coalizão.

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

É imprescindível registrar que o trabalho traz algumas limitações importantes. A primeira é sobre indicar quais caminhos poderiam ser tomados, do ponto de vista institucional, para a eventual diminuição dos custos de governabilidade impostos pelo multipartidarismo e pela legislação eleitoral. A segunda limitação é sobre a análise realizada apresentar um foco maior no período republicano, já que provavelmente, o passado imperial pode ter um peso importante no cenário institucional atual. A terceira e mais importante limitação é que o trabalho tem uma abordagem analítica e indutiva, fortemente alicerçado em pesquisa e discussão bibliográfica, portanto, não se desenvolve nenhum levantamento empírico de dados bem como testes de hipóteses (modelo hipotético-dedutivo).

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

Essas condições repressivas que agravaram a heterogeneidade no país podem ter culminado no sistema eleitoral proporcional de lista aberta, como uma forma de institucionalizar uma representação política mais ampla e protetora das minorias. Por conseguinte, essas condições repressivas e o sistema eleitoral adotado podem ter lançado as bases para que o fenômeno da alta fragmentação partidária observada no país.

Isto posto, para que se possa governar o Brasil é imprescindível que o Poder Executivo construa sua base de apoio e sustentação no Poder Legislativo, uma vez que o partido do presidente nunca consegue a maioria parlamentar no Congresso Nacional. Assim, o presidencialismo brasileiro sobrevive às custas de um expediente rotineiramente observado em sistemas parlamentaristas, isto é, a construção de coalizões de governo. As coalizões propiciam a governabilidade, ainda que a um alto custo político.

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

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

6 Referências

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AGAMBEN, G. **Estado de exceção: homo sacer, II, I.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNO, L. R. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. *In:* POWER, T. J.; ZUCCO, C. (Orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011, p. 239-272.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 479-519, 2000.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BLUME, B. A. **Fim das coligações proporcionais: a quem beneficia?** Politize, 2016. Disponível em: https://www.politize.com.br/fim-das-coligacoes-proporcionais/. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 1988.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 1967.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

CARLOMAGNO, M. C. Sistema proporcional, puxador de votos e um problema inexistente: os mais votados já são os que se elegem. **Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, NUSP/UFPR**, Curitiba, v.3, n. 10, p. 1-14, 2016.

CARVALHO, J.M. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi.** São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

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

CHAGAS, P. V. **Justiça o "Efeito Tiririca" e a importância da votação para deputado**. Agência Brasil, 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-10/o-efeito-tiririca-e-importancia-da-votacao-para-deputado. Acesso em: 14 maio 2021.

COUTO, C. G. **Os mecanismos da governabilidade: sistema de governo e democracia no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV | São Paulo: FAPESP, 1999.

GALLAGUER, M. Conclusion. IN: GALLAGUER, M; MITCHELL, P. (Eds.). **The politics of electoral systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

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

GUARNIERI, F. **Partidos, seleção de candidatos e comportamento político**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

KINZO, M. D. G. Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 11-21, 2003.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

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

NAUD, L. M. C. Estado de sítio – 1ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 2, n. 5, p. 134-180, 1965a.

NAUD, L. M. C. Estado de sítio – 3ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 2, n. 7, p. 121-148, 1965b.

NAUD, L. M. C. Estado de sítio e suspensão das liberdades individuais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 3, n. 9, p. 119-164, 1966.

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

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

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

PEREIRA, C. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

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

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

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive toolbox: building Legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, Salt Lake City, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

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

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

SANTOS, F. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Dados**, v. 43, n. 4, p. 637-669, 2000.

VIEIRA, R. A Constituição de 1891 e o laboratório jurídico-político brasileiro do estado de sítio. **História Constitucional**, Oviedo, n. 12, p. 327-349, 2011.

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