

A REFORMA POLÍTICA:
UMA PROPOSTA DE SISTEMA DE GOVERNO, ELEITORAL E PARTIDÁRIO
PARA O BRASIL

*Luís Roberto Barroso*¹

Introdução

OBJETIVOS E IDÉIAS CENTRAIS

Parte I

SISTEMA DE GOVERNO:

O MODELO SEMIPRESIDENCIALISTA

Parte II

SISTEMA ELEITORAL:

O MODELO DISTRITAL MISTO

Parte III

SISTEMA PARTIDÁRIO:

FIDELIDADE E LIMITAÇÕES À PULVERIZAÇÃO

Parte IV

ALGUNS PONTOS PARA DEBATE

¹ Professor titular de direito constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Doutor livre-docente pela UERJ e mestre pela *Yale Law School*. O presente estudo foi financiado pelo INSTITUTO IDÉIAS e elaborado sob minha orientação. A coordenação da pesquisa ficou a cargo de Cláudio Pereira de Souza Neto, professor-adjunto da Universidade Federal Fluminense, mestre pela PUC/RJ e doutor pela UERJ. A execução da pesquisa foi conduzida, em sua maior parte, por Thaís Lima, bacharel em Direito pela UERJ. A redação final é de minha responsabilidade, mas beneficiou-se de versões preliminares elaboradas por ambos. Participaram da discussão de idéias os Professores Ana Paula de Barcellos, Nelson Nascimento Diz e o mestrando Eduardo Mendonça.

Introdução

OBJETIVOS E IDÉIAS CENTRAIS

I. Apresentação do trabalho

II. Síntese das idéias desenvolvidas

1. O semipresidencialismo
2. O sistema distrital misto
3. Fidelidade partidária e contenção da pulverização de partidos políticos

I. APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

O presente estudo se insere nas ações institucionais do INSTITUTO IDEIAS² e envolve a produção de um conjunto organizado de propostas voltadas para a implantação de um novo sistema de governo, eleitoral e partidário no país. Embora tenha tido preocupação constante com a definição de modelos viáveis, e não de sugestões utópicas, as proposições apresentadas não levaram em conta os interesses imediatos dos atores políticos atuais. O foco do estudo que se segue foi a formulação de idéias que possam ser concretizadas a médio prazo, possivelmente em um período de oito anos, após submetidas a debate que não seja afetado por fatores circunstanciais, nem por interesses pessoais e partidários imediatos. A maior parte das sugestões aqui apresentadas já se encontrava submetida ao debate público e, portanto, não é original. A pretensão do estudo é a de informar, sistematizar e formular juízos de valor.

² O INSTITUTO IDEIAS foi criado para desenvolver ações sociais, acadêmicas e institucionais. Dentre as *ações sociais* está a concessão de bolsas de estudo a alunos de graduação e pós-graduação. As *ações acadêmicas* têm como carro-chefe a organização e publicação trimestral da **RDE – Revista de Direito do Estado**. As *ações institucionais* consistem na apresentação de idéias e na elaboração de projetos de interesse nacional, sem qualquer vínculo político partidário.

Vive-se no Brasil um momento delicado, em que a atividade política desprende-se da sociedade civil. Como consequência, perdeu a identidade com ela, deixando de representá-la e, no limite, até de lhe servir. Quando isso ocorre, a política passa a ser um fim em si mesma, um mundo à parte, visto ora com indiferença, ora com desconfiança. Ao longo dos anos de 2005 e 2006, a ampla exposição das disfunções do financiamento eleitoral, das relações oblíquas entre Executivo e parlamentares e do exercício de cargos públicos para benefício próprio trouxe uma onda de ceticismo que tem abatido a cidadania e minado a capacidade de indignação e de reação.

A verdade, contudo, é que não há Estado democrático sem atividade política intensa e saudável, nem tampouco sem parlamento atuante e investido de credibilidade. É preciso, portanto, reconstruir o conteúdo e a imagem dos partidos e do Congresso, assim como exaltar a dignidade da política. Políticos são recrutados na sociedade civil, isto é, no mesmo ambiente de onde saem todos os demais cidadãos, dediquem-se eles à atividade pública ou privada. Se há especial incidência de desvios no ambiente da política, não se deve supor que esse fato se deva a circunstâncias pessoais de quem a ela se dedica. Todo ser humano traz em si o bem e o mal. A vida civilizada e a ética procuram potencializar o bem e reprimir o mal. O sistema político brasileiro, por vicissitudes diversas, tem funcionado às avessas: exacerba os defeitos e não deixa florescerem as virtudes.

As idéias que se seguem procuram inverter essa lógica. A proposta de uma reforma política, envolvendo novos sistemas de governo, eleitoral e partidário, tem por objetivo principal a promoção dos seguintes valores: legitimidade democrática, governabilidade e virtudes republicanas. Para a realização desses objetivos, o sistema proposto pretende produzir as seguintes alterações na prática política brasileira:

1. Em relação à *legitimidade democrática*: a) propiciar maior identificação entre sociedade civil e classe política, com aumento da coerência entre discurso e prática, visibilidade e controlabilidade da atividade parlamentar; b) conferir maior autenticidade programática aos partidos políticos, fomentando a fidelidade e mitigando a pulverização partidária, com o fim de legendas de aluguel e de partidos sem penetração social, que servem a interesses privados; c) reduzir a influência do poder econômico no processo eleitoral, com o barateamento das campanhas, a limitação dos gastos e, eventualmente, o financiamento público.

2. Em relação à *governabilidade*: a) facilitar a formação de maiorias de sustentação política do governo; b) institucionalizar as relações entre Executivo e Legislativo, com predomínio dos partidos e não do poder individual atomizado de cada parlamentar; c) criar mecanismos de superação de crises políticas, impedindo a continuidade de governos que perderam sua base de apoio no parlamento e na sociedade.

3. Em relação às *virtudes republicanas*³: a) eliminar o poder de barganha individual de cada parlamentar, gerador de mecanismos de troca de favores por votos; b) tornar o debate político mais programático e menos clientelista; c) esvaziar a necessidade de loteamento de órgãos públicos e de distribuição de cargos em troca de apoio.

³ A expressão “virtudes republicanas” é aqui utilizada para designar a preservação da integridade pessoal dos agentes públicos e a observância de padrões éticos de gestão da coisa pública, que levem à promoção do interesse público, e não dos interesses particulares dos governantes ou de terceiros identificados. Tais virtudes se expressam nos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da finalidade pública na ação política e administrativa. A expressão também é freqüentemente empregada, no debate político, para denotar o exercício consciente e ativo da cidadania.

II. SÍNTESE DAS IDÉIAS DESENVOLVIDAS

O presente estudo apresenta as seguintes propostas centrais: a) para o sistema de governo, o semipresidencialismo; b) para o sistema eleitoral, o modelo distrital misto; c) para o sistema partidário, a fidelidade e a contenção da pulverização dos partidos políticos. Além dessas propostas concretas e objetivas, o trabalho traz ao debate algumas idéias que merecem ser consideradas e amadurecidas: a do financiamento público das campanhas e as alternativas para enfrentar a desproporcionalidade da representação política no Brasil.

II.1. O semipresidencialismo

Modelo consagrado na França, desde 1958, e em Portugal, desde 1976, o semipresidencialismo combina elementos do sistema presidencial e do sistema parlamentar. O Presidente da República é eleito diretamente pelo povo, exerce a chefia do Estado e desempenha um conjunto limitado – mas relevante – de competências políticas, aí incluídas a participação na nomeação do Primeiro-Ministro, a possibilidade de dissolução do Parlamento, o comando das Forças Armadas e a nomeação de alguns agentes públicos, como embaixadores e Ministros da Suprema Corte. O Primeiro-Ministro, por sua vez, é o chefe do Governo, conduz o dia-a-dia da política e é, igualmente, o chefe da Administração Pública. Sua investidura e permanência no cargo dependem da vontade da maioria do Parlamento. O Presidente da República detém um mandato a prazo certo; o Primeiro-Ministro pode ser substituído a qualquer tempo, por deliberação parlamentar.

O semipresidencialismo, como assinalado, preserva a escolha do Presidente da República por via de eleição direta, fórmula que se incorporou à tradição brasileira, e dá a ele um papel próximo ao do Poder Moderador, devendo agir como estadista e fiador das instituições. O Primeiro-Ministro, a seu turno, estará no *front* mais inóspito da disputa política e das transformações sociais, sujeito a embates

e turbulências. Em caso de perda da base de sustentação parlamentar ou popular, o Governo (isto é, o Primeiro-Ministro e seu gabinete) pode ser destituído e substituído por outro, indicado pelo Presidente da República e chancelado pela maioria parlamentar. Neutralizam-se, assim, dois problemas crônicos do presidencialismo no Brasil: a presidência imperial, plenipotenciária e autoritária, de um lado, e a instabilidade política do Governo, por outro lado, nas hipóteses em que o desgaste político faz erodir seu fundamento de legitimidade. Incrementa-se, ainda, a responsabilidade política do Parlamento, que já não poderá se ocupar apenas da crítica, mas deverá participar também da construção do Governo.

II. 2. O sistema distrital misto

Adotado em países como Alemanha e Japão, o sistema distrital misto combina aspectos dos dois grandes modelos eleitorais puros existentes: o majoritário e o proporcional. Para o componente majoritário do sistema, a circunscrição (o Estado, por exemplo) é dividida em distritos eleitorais, em cujo âmbito cada partido lançará um candidato, sendo eleito um único parlamentar por cada distrito. Para a dimensão proporcional do modelo, cada partido apresenta uma lista fechada de candidatos. O eleitor, assim, terá direito a dois votos: o primeiro no candidato de sua preferência no âmbito do distrito; e o segundo, no partido político de sua preferência. Desse modo, na composição da Câmara dos Deputados, metade dos candidatos terão sido eleitos pelo voto distrital e a outra metade pelo voto proporcional, de acordo com a votação de cada partido.

A eleição distrital aproxima o candidato do eleitor, permite o controle mais eficiente de sua atuação parlamentar e barateia o custo da eleição. A eventual “municipalização” do pleito decorrente desse mecanismo é compensada pelo voto ideológico ou programático, que é dado no partido, no voto proporcional. O sistema de lista fechada fortalece os partidos, facilita a formação de maiorias políticas de sustentação do Governo e institucionaliza as relações de poder, ao diminuir a

possibilidade de barganha individual de apoio por cada parlamentar. Candidatos do mesmo partido deixam de ser competidores entre si e o voto despersonaliza-se, passando a ser uma opção programática.

II.3. Fidelidade partidária e contenção da pulverização partidária

A fidelidade partidária envolve dois elementos distintos: a) a observância pelo parlamentar das diretrizes de seu partido, e b) a permanência do parlamentar no partido pelo qual se elegeu. Para remediar os desvios em relação ao primeiro ponto, propõe-se a solução de não computar o voto do deputado que desrespeitou a orientação fixada pela instância partidária competente. No segundo caso, o parlamentar que abandonar o partido perderá o mandato, a menos que tenha deixado a agremiação para fundar um novo partido. Essa solução é, sob certo aspecto, menos drástica do que aumentar o prazo de filiação ao novo partido para quatro anos, como exigência para que o candidato possa concorrer. De fato, a perda do mandato não impede a candidatura na eleição seguinte. O aumento do prazo de filiação, no entanto, traria essa consequência.

A pulverização partidária, isto é, a proliferação de partidos sem lastro popular, com o risco de se desviarem para a categoria inglória das legendas de aluguel, pode ser contida pela denominada cláusula de barreira. A legislação em vigor já provê a respeito, estabelecendo percentuais mínimos de votação e de distribuição geográfica para que os partidos possam ter funcionamento parlamentar. O equacionamento adequado dessas duas questões permitirá a formação de partidos políticos dotados de maior identidade e autenticidade programáticas, facilitando, ainda, a formação de maiorias políticas, sem que sejam necessárias negociações complexas e nem sempre republicanas na busca por apoio parlamentar.

A seguir a exposição analítica de cada uma das propostas.

Parte I

SISTEMA DE GOVERNO:

O MODELO SEMIPRESIDENCIALISTA

I. Introdução

II. O parlamentarismo

III. O presidencialismo

IV. O sistema semipresidencialista

V. Origem e desenvolvimento do semipresidencialismo em Portugal

1. Presidência da República

2. Assembléia da República

3. Governo

VI. Origem e desenvolvimento do semipresidencialismo na França

1. Presidência da República

2. Parlamento

3. Governo

VII. Adequação do sistema semipresidencialista ao caso brasileiro

I. INTRODUÇÃO

O sistema de governo identifica os mecanismos de distribuição horizontal do poder político e, conseqüentemente, o modo como se articulam os Poderes do Estado, notadamente o Executivo e o Legislativo. Como se sabe, são dois os modelos dominantes no mundo: o parlamentarismo e o presidencialismo. Mais recentemente, consolidou-se em alguns países uma fórmula híbrida, que combina elementos dos dois sistemas clássicos. Trata-se do *semipresidencialismo*, modelo que apresenta duas particularidades: os poderes do Parlamento são limitados e o chefe de Estado não desempenha apenas funções cerimoniais ou simbólicas, titularizando poderes próprios e efetivos⁴. Em meio a outros aspectos, o semipresidencialismo conjuga a especial legitimação que caracteriza a eleição direta do chefe de Estado com mecanismos de responsabilização política do chefe de Governo.

A seguir, serão apresentadas, de maneira objetiva, as principais características de cada um dos dois sistemas puros. No tópico subsequente, far-se-á uma apreciação do sistema semipresidencialista, com ênfase em algumas peculiaridades dos modelos que vigem em Portugal e na França. Como se observará, o semipresidencialismo representou para aqueles países o termo final de um longo e tortuoso processo de maturação institucional, propiciando uma equação mais equilibrada entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em desfecho, serão expostas as razões pelas quais se sustenta que esta fórmula engenhosa de combinação das virtudes dos sistemas clássicos é adequada para o Brasil, sendo mais conveniente que o presidencialismo puro de nossa tradição republicana. Pretende-se com a proposta neutralizar alguns problemas que vêm de longe e são recorrentes, como (i) a superconcentração de poderes no Executivo, sem mecanismos adequados de controle

⁴ Sobre o tema, v., dentre muitos outros, Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiel*, 1986, autor que cunhou a designação; Rafael Martínez Martínez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 10; e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 21.

e responsabilização política; (ii) a refuncionalização da atividade legislativa, pela atuação concertada de Governo e Parlamento.

II. O PARLAMENTARISMO

O parlamentarismo tem como característica fundamental a divisão do Poder Executivo entre um chefe de Estado e um chefe de Governo. Este último é normalmente denominado Primeiro-Ministro, sendo escolhido pelo Parlamento⁵. O Primeiro-Ministro depende, para a estabilidade de seu governo, da manutenção do apoio parlamentar. Esta dualidade no Executivo e a responsabilização do chefe de Governo perante o Poder Legislativo são os traços fundamentais do sistema parlamentarista⁶. A estrutura do poder segue a repartição tripartite, mas a separação entre os Poderes Executivo e Legislativo não é rígida. O chefe de Estado, por sua vez, exerce funções predominantemente protocolares, de representação simbólica do Estado. Não é por outra razão que, em pleno século XXI, o posto continua a ser exercido por Monarcas em diversos países caracterizados por elevados índices de desenvolvimento econômico e social, como Reino Unido, Dinamarca e Holanda, em meio a outros.

⁵ A origem do parlamentarismo remonta à Inglaterra do século XVIII. Os fatos que se sucederam no século anterior criaram o ambiente propício à formação do referido regime. Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 5-6: “A partir de 1714, todavia, cada vez menos os monarcas ingleses governaram. Com a morte da rainha Ana, a regra de exclusão dos príncipes católicos do direito à sucessão levou o trono à casa real de Hanover, com o advento de Jorge I. Este e Jorge II pouco se interessavam pela política britânica (britânica e não mais apenas inglesa, pois desde 1707 a Escócia estava reunida à Inglaterra). Nem sequer dominavam a língua. Por isso a incumbência de presidir o Conselho de Ministros, e, portanto, a de efetivamente supervisionar a gestão dos negócios públicos, foi pelo rei deferida a um ministro, o Primeiro-Ministro, que os representava nesse Conselho, a ele levando sua opinião e as decisões que deveriam ser formalizadas. Na ausência do rei, por sua vez, o Conselho de Ministros passou a se reunir numa saleta, num Gabinete, daí o uso desse termo para designar o próprio Conselho. Com isso veio a fixar-se a idéia de que o Executivo – use-se o termo – é de estrutura dualista, cabendo ao monarca a chefia do Estado (essencialmente a sua simbolização e representação) e ao Primeiro-Ministro a chefia do governo (a supervisão diuturna dos negócios públicos)”. Sobre o tema, v. tb. Marcelo Caetano, *Direito constitucional*, v. 1, 1977, p. 67 s.

⁶ V. Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. I, 1978, p. 318; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 508; Wilson Accioli, *Teoria geral do Estado*, 1985, p. 351.

Várias vantagens são atribuídas a esse sistema de governo⁷. A principal delas é tornar a relação entre Executivo e Legislativo mais harmoniosa e articulada. O chefe de Governo é, em regra, oriundo dos quadros do Legislativo, sendo indicado pelo partido que obteve maioria nas eleições parlamentares. Esse apoio da maioria facilita a atuação político-administrativa. No entanto, não é incomum que a maioria do Parlamento retire seu apoio ao Governo, embora isto se dê apenas em face de graves divergências. Nesse caso, ocorre a aprovação de um voto de desconfiança e o Governo é substituído. Em seu lugar, passa a governar um novo Gabinete, que tenha obtido apoio parlamentar. É possível, inclusive, que em uma mesma legislatura o Governo seja substituído várias vezes, sem que, para isso, sejam feitas novas eleições parlamentares. Não há, portanto, a hipótese de um Governo que não seja apoiado pela maioria do Parlamento. Isso permite, em tese, uma maior eficiência do Governo, que não tem a sua ação obstruída por um Legislativo hostil.

Por conta dessa possibilidade de substituição facilitada do Gabinete governamental, o sistema se torna mais propício à superação de crises políticas. Se o Governo não possui mais o apoio do Parlamento, este pode aprovar uma moção de desconfiança, o que leva à queda do Gabinete. Observe-se que isso pode se dar por razões políticas, e não apenas por razões éticas. Se o Governo enfrenta uma crise grave, não só por conta de algum procedimento reputado ilegal ou ilegítimo⁸, mas também em razão de uma decisão política que tomou, ele é substituído imediatamente, sem que seja necessária a instauração de um processo complexo e freqüentemente conturbado como o de *impeachment*. O Governo não possui mandato. Ele governa apenas pelo período em que goze de apoio parlamentar.

⁷ V. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 13-4; Wilson Accioli, *Teoria geral do Estado*, 1985, p. 357e ss.

⁸ Se o Governo é acusado, por exemplo, de corrupção, e tal acusação ostenta a gravidade e a verossimilhança necessárias, ele é substituído de modo imediato. O Governo continua, então, íntegro, e os antigos governantes podem responder as acusações sem que disso resulte o enfraquecimento do Governo e prejuízos para a sociedade.

Por outro lado, o Governo terá também mecanismos para evitar a obstrução contínua por parte do Parlamento, solicitando ao Presidente a dissolução da legislatura⁹.

Pode-se objetar que essa virtude do parlamentarismo tem o seu reverso: nem sempre haverá concerto entre o Legislativo e o Executivo, o que provocará instabilidade, com sucessivas trocas de Gabinete¹⁰. A constatação, de fato, se confirma na história. É comum que alguns países parlamentaristas passem por períodos de sucessivas trocas de gabinete. Em 54 anos de pós-guerra, a Itália já havia conhecido 58 gabinetes¹¹. Mas o inverso também se verifica. Há casos em que um mesmo gabinete governa por diversas legislaturas. Lembre-se, por exemplo, do que tem ocorrido na Inglaterra, país em que o Partido Conservador governou por diversas legislaturas (18 anos), sendo em seguida substituído pelo Partido Trabalhista, que governa desde 1997¹². O sistema, portanto, nem sempre é capaz de prevenir crises, mas oferece mecanismos mais céleres e menos traumáticos para sua superação.

Alega-se, em relação ao parlamentarismo, que o sistema depende de um ambiente no qual o quadro partidário seja dotado de racionalidade e não seja excessivamente fragmentado. De fato, a funcionalidade do modelo diminui em situações nas quais sejam necessárias coalizões complexas, que são menos estáveis e supervalorizam o papel de pequenos partidos, quando necessários à composição da maioria parlamentar. Portanto, como regra, o argumento é procedente¹³. Ele desconsidera, no entanto, que o próprio parlamentarismo tende a conformar um

⁹ Tal instrumento é de emprego excepcional, podendo, inclusive, produzir consequência contrária ao Governo. Exemplo recente disso ocorreu na Alemanha, onde o Primeiro-Ministro Schröder solicitou a antecipação das eleições. O resultado praticamente empatado do pleito levou à formação de um governo de coalizão, chefiado pela líder do partido de oposição, Angela Merkel.

¹⁰ V. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 15-6.

¹¹ V. Marco Maciel, *Reformas e governabilidade*, 2004, p. 20.

¹² Sobre a estabilidade do regime na Inglaterra, v. Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. I, 1978, p. 321.

¹³ Diz aqui “em regra” porque há contextos em que o sistema se viabiliza mesmo diante de uma maior fragmentação partidária. É o que ocorre, por exemplo, em Israel. Isso se dá, contudo, em razão de outros elementos particulares ao sistema que não é possível examinar.

sistema partidário mais depurado. De fato, nesse sistema a atividade parlamentar torna-se mais centrada na atuação dos partidos, já que são eles que indicam os Governos. Para mudar o Governo, o povo deverá votar de modo a alterar a composição partidária do Parlamento.

No Brasil, a percepção geral é de que o Presidente da República é escolhido pelo povo de modo mais atento e cuidadoso que os parlamentares. De fato, a população se mobiliza muito mais para a escolha do chefe do Executivo do que para a dos Deputados. Nos países em que a eleição do chefe de Governo depende do partido ao qual a maioria dos parlamentares pertence, essa atenção especial se transfere, pelo menos em parte, para as eleições parlamentares. Considere-se, sobretudo, que durante o processo eleitoral os partidos já apresentam o quadro partidário que ocupará, em caso de vitória, a função de Primeiro-Ministro. Para utilizar um termo usado por Ackerman em outro contexto, há uma “institucionalização do carisma”, o que certamente exerce um importante papel no fortalecimento dos partidos.

III. O PRESIDENCIALISMO

No sistema presidencialista, os poderes da chefia de Estado e de Governo se concentram no Presidente da República¹⁴. O Presidente governa auxiliado por seus ministros, que são, em regra, demissíveis *ad nutum*. O Presidente não é politicamente responsável perante o Parlamento. O programa de governo pode ser completamente divergente das concepções compartilhadas pela maioria parlamentar. O presidencialismo possibilita, por exemplo, a coexistência entre um Presidente socialista e um Parlamento de maioria liberal. Uma vez eleito, o Presidente deverá cumprir um mandato. Enquanto durar o mandato, o Presidente não poderá ser

¹⁴ O presidencialismo foi concebido pelos constituintes norte-americanos de 1787. Foi essa a forma que encontraram para estruturar a separação de poderes na ausência de um monarca.

substituído – salvo procedimentos excepcionais, como o *impeachment* e o *recall* –, mesmo que seu governo deixe de contar com o apoio da maioria dos parlamentares e, até mesmo, da maioria do povo.

O sistema presidencialista apresenta algumas virtudes destacáveis. A primeira delas diz respeito à legitimidade do chefe do Executivo. Na maioria dos países que adotam esse sistema, a eleição para Presidente da República se faz de forma direta¹⁵. Por isso, o eleito goza de grande legitimidade, sobretudo nos momentos posteriores aos pleitos eleitorais. O fato de ter sido o próprio povo que o escolheu torna-o mais habilitado a tomar decisões polêmicas. O presidencialismo, por essa razão, seria um sistema mais aberto a permitir transformações profundas na sociedade. É por esse motivo que grande parte da esquerda brasileira, ao contrário do que costuma ocorrer no plano internacional, tem defendido o presidencialismo como sistema de governo adequado ao Brasil¹⁶.

Além disso, o presidencialismo garantiria maior estabilidade administrativa, por conta de os mandatos serem exercidos durante um período pré-determinado. No Brasil, o Presidente da República é eleito para cumprir o mandato e, no curso desse período, não pode ser substituído, a não ser por razões excepcionais, subsumidas às hipóteses de crime de responsabilidade, apuradas em processo de *impeachment*¹⁷. Como acima consignado, passa-se diferentemente no

¹⁵ Dentre as exceções está a pátria de origem do próprio sistema, os EUA. Sobre o tema afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 11: “a eleição do Presidente da República é segundo a Constituição de 1787, indireta, cabendo a um Colégio eleitoral diretamente eleito pelo povo, no âmbito de cada Estado. Na verdade, é hoje uma eleição semidireta, já que os representantes dos Estados eleitos para o Colégio Eleitoral recebem do povo um verdadeiro mandato imperativo para dar o seu voto a determinado candidato”.

¹⁶ Foi o que teve lugar tanto no plebiscito de 1963 quanto no de 1993. Um dos principais argumentos em favor do presidencialismo é o de que, pelo voto direto, o povo pode tomar a decisão de alterar os rumos da vida nacional, e tem na Presidência da República um instrumento consistente para isso, diante da ausência dos procedimentos e anteparos institucionais que caracterizam a dinâmica parlamentar.

¹⁷ Nos termos da Constituição de 1988, cabe ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, que estão definidos na Lei nº 1.079/50. Após a instauração do processo de *impeachment* o Presidente ficará suspenso de suas funções e, caso

parlamentarismo, sistema no qual o chefe de Governo pode ser substituído a qualquer tempo, mesmo que por razões políticas. Por isso, no presidencialismo, o mandato presidencial permitiria que o programa de governo fosse formulado considerando um prazo maior para sua implementação, com ganhos em estabilidade administrativa e previsibilidade da atuação estatal.

Entretanto, a despeito dessas vantagens, o presidencialismo também não está isento de críticas importantes. A primeira delas refere-se à forte concentração de poder numa só figura, o que potencializa o risco de autoritarismo. Na história constitucional brasileira, a emergência de governos autoritários sempre se deu através do fortalecimento do Executivo em detrimento do Legislativo. Foi o que ocorreu tanto na ditadura do Estado Novo quanto no regime militar de 1964. Mesmo em momentos de normalidade democrática, a presença de um Executivo excessivamente forte tem aberto espaço a certas práticas arbitrárias. No Brasil, essa crítica tem sido recentemente desenvolvida a propósito do uso excessivo de medidas provisórias no período pós-88. De fato, a ausência da responsabilidade política incrementa em demasia a liberdade de ação do governante. Essas ponderações são procedentes. No entanto, duas observações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, as decisões do Executivo são, em regra, controláveis pelo Poder Judiciário, o qual utilizará, como parâmetros, tanto as leis quanto a Constituição. Na verdade, a atuação judicial costuma ser mais incisiva no presidencialismo que no parlamentarismo. Não se pode perder de vista o fato de que o próprio controle de constitucionalidade tem sua origem no sistema político norte-americano, que é também a matriz do modelo presidencialista de separação de poderes. Embora possam ser identificadas importantes exceções em países que

haja condenação, restará inabilitado por 8 anos para o exercício de função pública (art. 52). A única experiência brasileira num processo de *impeachment* ocorreu nos idos de 1992 com o então Presidente Fernando Collor de Mello.

adotam o parlamentarismo¹⁸, em regra, é seguro afirmar que, diante das decisões do Parlamento, os juízes costumam ser mais cautelosos que perante as decisões do Executivo.

Em segundo lugar, tanto regimes presidencialistas quanto parlamentaristas estão expostos a degenerações autoritárias. E há Estados presidencialistas que não são autoritários. É o que se verifica historicamente. Na América Latina, as ditaduras não se implantaram propriamente por conta do presidencialismo, mas em razão da ruptura, pela via dos golpes militares, da ordem constitucional. Por outro lado, a ascensão dos regimes totalitários na primeira metade do século, tanto na Alemanha quanto na Itália, se deu através do sistema parlamentarista. Não foram os chefes de Estado que levaram à instauração daqueles regimes de força e iniquidade, mas Primeiros-Ministros.

Outra desvantagem do presidencialismo – e esta sim tem gerado graves problemas na vida política brasileira – é a possibilidade de crises institucionais graves causadas pelo desacordo entre o Executivo e o Legislativo. No presidencialismo, de fato, não existem instrumentos hábeis para a solução rápida e normal de crises políticas, tal como ocorre no parlamentarismo. Ademais, na hipótese de o Presidente não conseguir compor maioria no Parlamento, a execução dos programas de governo e das políticas públicas em geral fica substancialmente prejudicada. No parlamentarismo, se ocorre uma incompatibilidade fundamental entre o Parlamento e o Governo, este cai, e forma-se um novo Governo, com apoio parlamentar. Por outro lado, se o Parlamento não consegue formar um novo Governo,

¹⁸ Na verdade, há uma forte tendência à expansão do poder judicial em países que adotam o modelo parlamentarista. A Alemanha fornece o exemplo paradigmático, que vem se espalhando por quase toda a Europa. Até mesmo a Inglaterra e os países cujo sistema de governo é fortemente influenciado pela matriz inglesa têm adotado crescentes graus de atuação judiciária. É o caso, por exemplo, de África do Sul, Nova Zelândia, Israel e Canadá, Estados que, recentemente, vêm admitindo a possibilidade do controle judicial da constitucionalidade das leis. V. Ran Hirschl, *Towards juristocracy. The origins and consequences of the New Constitutionalism*, 2004, p. 169 e ss.

ou se é o Parlamento que está em desacordo com a vontade popular, há mecanismos que permitem a convocação de novas eleições parlamentares.

No presidencialismo, essas possibilidades inexistem, e o Governo acaba se prolongando até o final do mandato sem sustentação congressual e sem condições de implementar seu plano de ação. O país fica sujeito, então, a anos de paralisia e de indefinição política, o que pode gerar sérios problemas econômicos e sociais, ou pelo menos, deixá-los sem solução imediata¹⁹. Além disso, a pré-fixação do mandato presidencial pode manter no poder um governante que tenha perdido inteiramente o apoio popular. A destituição de um Presidente somente se dará na hipótese de crime de responsabilidade, pela complexa via do *impeachment*, ou por outra medida excepcional, que é o *recall*, em que o eleitorado é convocado diretamente para se pronunciar acerca da permanência ou não de um governante no poder²⁰. Ambos são procedimentos custosos e traumáticos.

IV. O SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA

Sem embargo de suas virtudes, os dois modelos clássicos – parlamentarismo e presidencialismo – apresentam disfunções importantes. Esses problemas se manifestam tanto no plano da instauração de regimes verdadeiramente democráticos, quanto no que diz respeito à governabilidade, à eficiência e à capacidade estrutural de superar crises políticas. O modelo semipresidencialista surge como uma alternativa que busca reunir as qualidades desses sistemas puros, sem incidir em algumas de suas vicissitudes. Ressalte-se, desde logo, não se tratar de um modelo híbrido desprovido de unidade e coerência, um agregado de elementos

¹⁹ V. José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 509.

²⁰ Exemplo recente da adoção desse mecanismo é a Venezuela. De acordo com o artigo 233 da Constituição Venezuelana, de 1999. Como se sabe, em 2004 o Presidente da República foi submetido a um *recall*. Antes desse evento, o país passava por uma gravíssima crise institucional, envolvendo, inclusive, um golpe militar. Com o pronunciamento do povo, teve fim a crise, e o Governo pôde voltar a atuar com a legitimidade fora de dúvida.

estanques. Pelo contrário, trata-se de uma fórmula dotada de identidade própria, capaz de oferecer solução adequada para alguns dos principais problemas da vida política brasileira.

No semipresidencialismo, o Presidente da República é o chefe de Estado, eleito pelo voto direto do povo, e o Primeiro-Ministro o chefe de Governo, nomeado pelo Presidente e chancelado pela maioria do Parlamento. Assim como no parlamentarismo, no semipresidencialismo também tem lugar a dualidade do Executivo, que se divide entre as chefias de Estado e de Governo. Contudo, enquanto no parlamentarismo a chefia de Estado tem funções meramente formais (como as de representação internacional, assinatura de tratados, geralmente a pedido do Primeiro-Ministro), no semipresidencialismo lhe são atribuídas algumas importantes funções políticas. Dentre essas se destacam, de modo geral, as seguintes: nomear o Primeiro-Ministro; dissolver o Parlamento; propor projetos de lei; conduzir a política externa; exercer poderes especiais em momentos de crise; submeter leis à Corte Constitucional; exercer o comando das Forças Armadas; nomear alguns funcionários de alto-escalão; convocar referendos²¹. A nota distintiva dos países que adotam o semipresidencialismo situa-se na maior ou menor atuação do Presidente na vida política²².

A principal vantagem que o semipresidencialismo herda do parlamentarismo repousa nos mecanismos céleres para a substituição do Governo, sem que com isso se provoquem crises institucionais de maior gravidade. O Primeiro-Ministro pode ser substituído sem que tenha de se submeter aos complexos e demorados mecanismos do *impeachment* e do *recall*. Por outro lado, se quem está em

²¹ Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 13.

²² Contudo, segundo Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 11, há, independentemente dessas variações, cinco condições necessárias ao semipresidencialismo: "1. *Direct election of the President of the Republic through universal suffrage*; 2. *The existence of a dual executive power*; 3. *The granting of ample constitutional powers to the President of the Republic*; 4. *The President appoints the prime minister and chairs cabinet meetings*; 5. *The government is accountable to the Parliament*".

desacordo com a vontade popular não é o Primeiro-Ministro (ou não é apenas ele), mas o próprio Parlamento, cabe ao Presidente dissolvê-lo e convocar novas eleições. Do presidencialismo, o sistema semipresidencialista mantém, especialmente, a eleição do Presidente da República e parte de suas competências. A eleição direta garante especial legitimidade ao mandatário, dando sentido político consistente a sua atuação institucional. O ponto merece um comentário adicional.

No semipresidencialismo, as funções do chefe de Estado se aproximam daquelas atribuídas ao Poder Moderador por Benjamin Constant. O Presidente da República se situa em uma posição de superioridade institucional em relação à chefia de Governo e ao Parlamento, mas esse papel especial não se legitima no exercício da política ordinária, mas na atuação equilibrada na superação de crises políticas e na recomposição dos órgãos do Estado²³. Embora o semipresidencialismo esteja necessariamente vinculado à forma republicana, o fato de a chefia de Estado ser exercida por um Presidente eleito não é suficiente para caracterizá-lo²⁴. É possível conceber um sistema parlamentarista em que o chefe de Estado também seja um

²³ Tratando do sistema português, Fabio de Sousa Coutinho, *Leituras de direito político*, 2004, p. 70, faz uma comparação entre o chefe de Estado no semipresidencialismo e o Poder Moderador de Benjamin Constant: “Definitivamente, parece claro que se quis conferir ao chefe de estado o famoso ‘poder moderador’ que Benjamin Constant havia imaginado para definir os poderes do Rei em uma monarquia constitucional. Recorde-se o teor daquela célebre definição: ‘O Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário são três forças que devem cooperar, cada um por sua parte, com o movimento geral. Mas quando essas forças desarrumadas se cruzam, se entrecrocaram, se embaraçam, faz-se necessária uma força que as devolva a seus lugares. Esta força não pode estar no interior de uma delas, pois serviria para destruir as outras. É preciso que ela esteja de fora, que ela seja neutra de todo jeito, porque sua ação se explica por toda parte onde se faz necessário que ela seja aplicada”. Corroborando tal tese está a opinião do já citado Rafael Mart’nez, Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 13, que diz: “*the President of the Republic also plays the role of political symbol and moderator of the three State powers, that is, he assumes the role of embodying the neutral power defined by Benjamin Constant as pertaining to heads of State*”.

²⁴ Rafael Mart’nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 10, a partir das idéias de Duverger, caracteriza o semipresidencialismo nos seguintes termos: “O sistema semipresidencialista era caracterizado pela eleição do chefe de Estado por sufrágio universal. Ademais, a esse chefe de Estado eram conferidos mais poderes que a um chefe de Estado parlamentarista, o que automaticamente implicava limitação aos poderes do Parlamento. O governo era formado por um gabinete, chefiado pelo Primeiro-Ministro escolhido pelo Presidente. E, finalmente, o governo era responsável perante o Parlamento, o que conferia ao novo regime algumas das características do Presidencialismo e do Parlamentarismo. Em suma, estávamos lidando com uma nova fórmula para o governo: o semipresidencialismo”. (tradução livre)

Presidente eleito. O fundamental, no particular, é que seja titular de competências políticas significativas.

O semipresidencialismo é adotado em diversos países (como Colômbia, Finlândia, França, Polônia, Portugal e Romênia)²⁵. A seguir serão examinados dois exemplos: o português e o francês, enfatizando-se como o sistema logrou dar cabo de longos períodos de instabilidade institucional, equilibrando a relação entre os Poderes. Em seguida, serão apresentadas as razões pelas quais o sistema também pode fornecer ao Brasil maior estabilidade política, ostentando sensível vocação para se consolidar também como o sistema de nossa maturidade institucional.

V. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO SEMIPRESIDENCIALISMO EM PORTUGAL²⁶

O constitucionalismo português se inicia com a Constituição de 1822, produto da Revolução do Porto. O modelo não era parlamentarista, mas o do presidencialismo com Rei. Esta primeira Carta foi substituída pela Constituição de 1826, no contexto da Restauração, com fortalecimento do monarca, que acumulava os Poderes Executivo e Moderador. Nova Carta foi editada em 1838, durando apenas até 1842, quando um golpe de Estado restabeleceu a Constituição de 1826. O constitucionalismo monárquico português viveu a sina do provisório. Em 1911 entra em vigor a primeira Constituição republicana, institucionalizando a Revolução de 1910 e adotando o modelo parlamentarista puro. Em 1917 triunfa uma revolta militar, instaurando-se a ditadura, que sofre breve refluxo após a morte de Sidónio Pais, mas que é reinstalada em 1926. Em 1933, a Constituição de 1911, já descaracterizada, é substituída pela de 1933. O regime ditatorial, conhecido como Estado Novo, liderado

²⁵ Rafael Mart'nez Martinez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999, p. 4.

²⁶ V., por todos, J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 1998; Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005.

por Oliveira Salazar, baseava-se em um Executivo forte, que se sobrepunha ao Legislativo. O sistema era antiparlamentarista e antipartidarista²⁷.

Em 1974, com a eclosão da Revolução dos Cravos, o Movimento das Forças Armadas derruba o Estado Novo e convoca uma Assembléia Constituinte, a ser eleita por sufrágio universal, direto e secreto. Começa a desenhar-se o modelo semipresidencialista. A Constituição de 1976 institui um Poder Legislativo unicameral e o Presidente concentra o poder de veto e de dissolução da Assembléia da República. O Governo é politicamente responsável perante a Assembléia, que lhe pode opor moção de censura ou rejeitar moção de confiança, pelo voto da maioria absoluta de seus membros. A Constituição de 1976 caracteriza-se pelo equilíbrio, até então inédito na história constitucional portuguesa, entre o Executivo e o Legislativo. Em sua redação atual, a Constituição Portuguesa prevê quatro órgãos interdependentes de soberania: o Presidente da República, a Assembléia da República, o Governo e os Tribunais (arts. 110º e 111º, 1). Exceto pelos Tribunais, que não guardam relação direta com o tema aqui tratado, passa-se a seguir ao exame da composição e atribuições de cada uma dessas instituições.

V.1. Presidência da República

O Presidente representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas. É, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas (art. 120º). Sua eleição se dá pelo sufrágio universal, direto e secreto (art. 121º), para um mandato de 5 anos (artigo 128º), não podendo se reeleger por três vezes seguidas ou durante o quinquênio subsequente ao termo do seu segundo mandato (art. 123º). A Constituição prevê para ele o desempenho de competências que divide em: competência quanto a outros órgãos (art. 133º), competência para

²⁷ J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 1998, p. 173.

prática de atos próprios (art. 134º) e competência nas relações internacionais (art. 135º).

Dentre as competências quanto a outros órgãos encontram-se as de presidir o Conselho de Estado, marcar o dia das eleições, convocar extraordinariamente a Assembléia da República, dissolver a Assembléia da República, nomear o Primeiro-Ministro, demitir o Governo, nomear e exonerar – sob proposta do Governo – diversos agentes políticos, incluindo os membros do Governo, o Presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República e os principais chefes Militares. Na prática de atos próprios, compete ao Presidente da República exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, promulgar e mandar publicar leis e outros atos normativos infraconstitucionais, submeter a referendo questões de relevante interesse nacional, declarar o estado de sítio ou estado de emergência, suscitar a jurisdição preventiva ou repressiva do Tribunal Constitucional, dentre outras. Em matéria de relações internacionais, cabe ao Presidente, sob proposta do Governo e/ou autorização da Assembléia da República, conforme o caso, a nomeação de embaixadores, a ratificação de tratados e a declaração de guerra, em meio a outras atribuições.

V.2. Assembléia da República

A Assembléia da República é órgão único do Poder Legislativo, dentro do modelo unicameral português. Ela é composta por, no mínimo, cento e oitenta e, no máximo, duzentos e trinta Deputados (arts. 147º e 148º). Como aos Parlamentos de maneira geral, cabe-lhe exercer competências legislativas e de fiscalização, relacionando-se com os demais Poderes, na fórmula democrática dos freios e contrapesos, com as características próprias de um sistema de governo que tem elementos parlamentaristas.

As competências políticas e legislativas vêm descritas no art. 161º da Constituição, e incluem o poder de aprovar alterações à Constituição, fazer leis em geral e conceder autorizações legislativas, autorizar empréstimos, aprovar tratados, autorizar e confirmar a declaração de estado de sítio e de guerra. Os Deputados detêm a iniciativa da lei e do referendo (art. 167º), sendo que a Constituição prevê um conjunto amplo de matérias em relação às quais existe reserva absoluta de competência legislativa (art. 164º). Em relação a outras, a reserva é meramente relativa, comportando delegação de poder legislativo ao Governo (art. 165º). Em matéria de fiscalização, as competências da Assembléia vêm previstas no art. 162º, compreendendo o poder de vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis, apreciar os atos do Governo e da Administração, apreciar os decretos-leis para efeito de cessação de sua vigência ou alteração e tomar contas do Estado, dentre outras.

Para os fins aqui visados, merecem especial destaque as competências exercidas em relação aos outros órgãos institucionais, tratadas no art. 163º. A esse propósito, cabe à Assembléia da República autorizar a saída do Presidente da República do território nacional, promover a acusação contra o Presidente da República por crimes praticados no exercício de suas funções, apreciar o programa de governo, votar moções de confiança e de censura ao Governo, eleger a parcela dos membros do Conselho de Estado que lhe cabe indicar, assim como os integrantes de outros órgãos superiores e, especialmente, eleger dez (dos treze) juízes do Tribunal Constitucional e o Provedor de Justiça.

V.3. Governo

Por fim, o Governo é o órgão de condução política geral do país (art. 182º). Ele é formado pelo Primeiro-Ministro e por ministros, secretários e subsecretários de Estado (art. 183º). O Governo responde ao Presidente e à Assembléia da República (art. 190º). O Primeiro-Ministro responde ao Presidente da

República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, à Assembléia. Os Vice-Primeiros-Ministros e os ministros são responsáveis ante o Primeiro-Ministro e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, ante a Assembléia; os secretários e subsecretário de Estado são responsáveis perante o Primeiro-Ministro e o respectivo ministro (art. 191º). Essa cadeia de responsabilização política se estrutura nos seguintes termos.

O Governo deve apresentar à Assembléia seu programa político (art. 188º). Esse programa pode ser rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados (art. 192º). Se isso se dá, o Governo cai. O Governo poderá solicitar à Assembléia da República a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional (art. 193º). Já a Assembléia poderá apresentar moção de censura ao programa, mediante a iniciativa de um quarto dos Deputados (art. 194º). A consequência da aprovação da moção de censura será a demissão do Governo, que também ocorrerá quando da rejeição do programa ou quando da não aprovação de uma moção de confiança.

O Governo exerce competências políticas, legislativas e administrativas, que são repartidas entre o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e os ministros (arts. 200º e 201º). No plano das competências políticas (art. 197º), é de sua atribuição referendar atos do Presidente (que é condição para a existência jurídica de determinados atos, nos termos do art. 140º), negociar e ajustar convenções internacionais, apresentar propostas de lei e de resolução à Assembléia da República, propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional, pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, apresentar à Assembléia da República as contas do Estado e praticar os demais atos que lhe sejam cometidos pela Constituição ou pela lei.

No que tange à competência legislativa (art.198º), o principal poder do Governo é o de editar decretos-lei, quer em matéria não reservada à

Assembleia da República, quer nos casos de autorização desta (delegação) ou, ainda, para desenvolvimentos dos princípios ou das bases gerais já contidos em leis. E, finalmente, em matéria de competência administrativa (art. 199º), cabe ao Governo elaborar os planos, fazer executar o orçamento, fazer regulamentos de execução das leis, dirigir os serviços públicos, promover o desenvolvimento econômico-social e a satisfação das necessidades coletivas.

Tal configuração faz com que o sistema português seja um exemplo típico de semipresidencialismo. Trata-se do termo final de um longo e conturbado processo de maturação política e institucional, que permitiu a interação harmônica entre Executivo e Legislativo. Com a presente Constituição, Portugal parece ter chegado à consolidação da normalidade democrática. Sistema semelhante é adotado na França, como se descreverá no capítulo seguinte, e também lá os resultados são auspiciosos.

VI. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO SEMIPRESIDENCIALISMO NA FRANÇA

A história recente da França foi um bom laboratório para desenvolvimento do sistema semipresidencialista. Até que o país fosse ocupado pelos alemães e a capital francesa fosse transferida para Vichy, vigorava a chamada Terceira República, período em que o país adotava o parlamentarismo. O chefe de Estado possuía apenas formalmente a titularidade do Poder Executivo. De fato, este se concentrava no Primeiro-Ministro. O período era de intensa instabilidade governamental²⁸. Em regra, não se formava uma maioria parlamentar consistente, o que exigia governos de coligação entre os diversos partidos. O chefe de Estado não

²⁸ Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133, informa que, durante os setenta anos da III República, existiram 110 diferentes gabinetes. V. tb. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005, p. 319.

tinha o poder de dissolver o Parlamento²⁹. O regime cai por terra sob o domínio alemão, que submeteu a história institucional francesa a dramático interstício ditatorial.

Após a libertação da França, assume a chefia do Governo Provisório, nos anos de 1944-46, o General Charles de Gaulle. Ele foi líder das Forças francesas livres, e emergiu da guerra como herói nacional, sendo visto pela opinião pública, pelos militares e por grande parte da classe política como a solução da crise da Terceira República³⁰. O Governo Provisório fica encarregado de preparar um projeto de Constituição, que seria enviado à Assembléia Constituinte e submetido, posteriormente, a referendo popular. Contudo, as idéias de De Gaulle³¹ em muito divergem das dos partidos políticos integrantes da Assembléia. O chefe do Governo Provisório defendia uma Presidência forte, que atuasse acima dos partidos. Mas a Assembléia receava que as concepções de De Gaulle levassem a França a uma nova ditadura, e, por isso, optou pela supremacia do Parlamento.

A Constituição, aprovada por referendo do povo francês, é promulgada em 1946. Neste mesmo ano, De Gaulle, discordando das regras da nova Constituição, renuncia. A Carta de 1946 muito pouco se distanciava do modelo da Terceira República. O Parlamento continuava concentrando os poderes³², dentro os

²⁹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003, p. 172.

³⁰ V. Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 477 e ss.

³¹ Charles de Gaulle, *Discours et messages*, *Istor*, a. I, n. 3, p. 82, declarou, durante a constituinte: “Esse regime de uma assembléia que governa, esse regime é concebível, mas não é o que concebe o governo (...) Queremos um governo que governe ou uma Assembléia onipotente delegando um governo para cumprir suas vontades? (...) A fórmula que se impõe, penso eu, depois de todas as experiências que tivemos, é a de um governo que tenha e só – digo só – a responsabilidade inteira do Poder Executivo”.

³² V., neste sentido, Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 66: “(O Parlamento) possui a função legislativa. Em primeiro lugar, dispõe de iniciativa legislativa. Em segundo lugar, é o “senhor” do processo legislativo. O direito de emenda não é limitado, não mais que o número e a competência de comissões parlamentares. Enfim, o domínio da lei é infinito. Não existem matérias (propriamente) legislativas; toda matéria pode ser legislada”. (tradução livre). Cf. também Pierre Pactet, *Institutions politiques droit constitutionnel*,

quais o de escolher, em eleição indireta, o Presidente da República. Este exercia apenas funções simbólicas. Essa estrutura institucional, somada à pulverização do quadro partidário, fazia da Quarta República um período de grande instabilidade³³. O quadro político se agravaria com a crise da Argélia, que lutava para se libertar do domínio francês³⁴.

Todos esses fatores tornariam o contexto favorável ao retorno de De Gaulle. E o General voltou com plenos poderes. Em 1958, a Assembléia investiu De Gaulle da tarefa de redigir uma nova Constituição, que foi aprovada, no mesmo ano, por referendo popular³⁵. No ano seguinte, De Gaulle torna-se o primeiro Presidente da Quinta República francesa. Suas idéias acerca das instituições se confirmam, sendo este um período de relativa estabilidade governamental³⁶. A Constituição de 1958, inicialmente, limitava-se a diminuir as forças parlamentaristas³⁷. Mas a forte influência de De Gaulle ensejava a formulação de

1994, p. 307.

³³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 50, resume este momento de crise: “O grande número de partidos – sem que qualquer um tivesse maioria absoluta na Assembléia Nacional – fazia com que todo o gabinete se apoiasse numa coalizão. Ora, as coalizões eram efêmeras, sendo rompidas facilmente, seja pela discordância ideológica, seja pela ambição dos grupos (que se consideravam) mal aquinhoados na repartição dos cargos ministeriais. Em consequência disso, os Gabinetes eram também efêmeros e se sabiam tais. Mas a substituição de um Gabinete por outro – em geral depois de longas negociações – não mudava o quadro governante, apenas lhe distribuía as funções”. V. tb. Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. I, 1978, p. 325; e Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 369 e ss.

³⁴ Para lutar contra a Frente de Libertação Nacional, a França chegou a enviar 500.000 soldados para a guerra. V. Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, 2000, p. 44.

³⁵ V. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 375 e ss.

³⁶ Segundo Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133, a V República conquistaria uma considerável estabilidade se comparada com a IV República, eis que presenciara, de 1958 a 1995 apenas quatro Presidentes da República e quinze Primeiros-Ministros. V. tb. Pierre Pactet, *Institutions politiques droit constitutionnel*, 1994, p. 331 e ss; e Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 740.

³⁷ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003, p. 173, explica: “O sistema continuaria a ser de governo parlamentar, embora com o Presidente da República alçado à posição de árbitro, incumbido de velar pelo cumprimento da Constituição, pelo regular funcionamento dos poderes públicos e pela continuidade do Estado”.

novas interpretações acerca das funções do Presidente³⁸. Além disso, em 1962, é aprovada uma emenda à Constituição que implementa as eleições diretas para Presidente, o que conferia a este maior legitimidade.

Com a Constituição de 1958, encerra-se o período de fragmentação partidária. Os parlamentares passaram a ser eleitos em dois turnos³⁹. Isso provocava um reagrupamento partidário no segundo turno e uma bipolarização entre esquerda e direita⁴⁰. Durante o período De Gaulle, a Presidência preponderou sobre o Parlamento. O general contava com a maioria parlamentar. O Primeiro-Ministro, conforme artigo 8º, era nomeado pelo Presidente. Além disso, De Gaulle utilizou-se por quatro vezes do artifício da convocação de referendo (artigo 11), suprimindo a participação parlamentar no processo⁴¹. Permaneceu na presidência até 1969, quando renunciou⁴² justamente por terem sido rejeitadas em referendo suas propostas de alteração do estatuto das regiões e do Senado⁴³.

³⁸ José Alfredo de Oliveira Baracho, A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, p. 127.

³⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 54. Em 1985, a França adotou o sistema proporcional, que perdurou somente até 1986. Atualmente vence o parlamentar que conseguir mais que 50% dos votos no distrito. Caso nenhum dos candidatos alcance esse percentual, a disputa se fará num segundo turno em que competirão todos os candidatos que obtiveram mais de 12,5% dos votos.

⁴⁰ V. José Alfredo de Oliveira Baracho, A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, p. 127; Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133.

⁴¹ Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133 e Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. I, 2003, p. 173.

⁴² V. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 438-9.

⁴³ Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133, resume: "O período que se estende de junho de 1958 a novembro de 1962 foi de fundamental importância para o entendimento da futura evolução do regime. Em áreas chaves da política, o padrão estava estabelecido não somente para o restante do mandato de De Gaulle, mas para os de seus sucessores também. Entre os muitos aspectos do legado gaullista, cabe destacar a criação de uma Presidência forte, o realinhamento do sistema partidário francês, a resolução do conflito argelino, a adoção de uma política externa mais independente, a consolidação da aliança franco-alemã no coração da Comunidade Européia e a formatação de um novo espírito de autoconfiança e de prosperidade econômica".

Da renúncia de De Gaulle até 1986⁴⁴, sob a Presidência de Mitterrand, a França não conheceria grandes divergências ideológicas entre o Presidente e o Gabinete. Durante esses anos, o Presidente sempre contava com o apoio da maioria parlamentar, exercendo forte influência sobre as decisões do Primeiro-Ministro. A harmonia entre Presidente e Parlamento só veio a se alterar em 1986, quando o chefe de Estado e o Gabinete passaram a pertencer a correntes políticas diversas. Esse fenômeno é chamado de coabitação⁴⁵. Aqui, o sistema de governo francês provou adaptar-se tanto a um contexto de divergência entre a Presidência e o Governo, quanto a um de convergência. Em verdade, o sistema francês é suscetível de graduações conforme a configuração político-conjuntural, que permite variações entre o parlamentarismo e o presidencialismo⁴⁶.

Em 1986, o socialista François Mitterrand ocupava a Presidência, e o liberal-conservador Jacques Chirac, o cargo de Primeiro-Ministro. Neste momento, a Constituição francesa foi estritamente aplicada, exercendo cada qual os poderes que lhe eram atribuídos⁴⁷. Mitterrand nomeou Chirac Primeiro-Ministro, respeitando a lógica parlamentarista de que o Governo deve ser dado à corrente partidária vitoriosa nas eleições parlamentares. Nos primeiros meses de seu governo,

⁴⁴ Para um quadro sintético dos Governos da V República até 1988, v. Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 741.

⁴⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993, p. 54, comenta essas diferenças: "Duas situações podem ocorrer. Na primeira (1958-1984, 1987-199...), o Presidente e a maioria na Assembléia pertencem à mesma corrente política. Nesta, a preponderância do primeiro é incontrastável, ficando o governo à sua mercê. Pode aí o Presidente fazer a sua política, nomeando e exonerando o Gabinete quando lhe aprouver. O regime se torna um presidencialismo com Gabinete. Noutra (1985-1986), o Presidente e a maioria parlamentar, portanto, o Gabinete, pertencem a correntes políticas diversas. Aí tem-se uma necessária coabitação, que parece redundar num poder de frenagem em mãos do Presidente, ficando o Gabinete com a iniciativa política. O regime assume então o caráter parlamentarista, embora o de um parlamentarismo bloqueado pelo contrapeso da vontade presidencial". V. tb. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 473 e ss.

⁴⁶ V. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005, p. 331.

⁴⁷ V. Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004, p. 133.

Chirac utilizou-se, por cinco vezes de competência prevista no art. 49, III, da Constituição Francesa⁴⁸. O dispositivo permite que o Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, edite leis, que somente não serão consideradas aprovadas se a Assembléia apresentar moção de censura num prazo de vinte e quatro horas. Por seu turno, Mitterrand passou a utilizar-se do art. 61 da Constituição, que permitia ao Presidente encaminhar ao Conselho Constitucional as leis editadas pelo Gabinete⁴⁹.

Esse quadro mantém-se até 1988, quando Mitterrand é reeleito, e o socialista Michel Rocard é nomeado Primeiro-Ministro. A nomeação de Rocard atendia à resposta da população francesa, dada nas urnas, contra a política implementada por seu antecessor, Jacques Chirac. Mas, mesmo com o retorno ao Governo de sua agremiação partidária, Mitterrand enfrentaria crises de instabilidade política, e, no seu segundo mandato, ainda nomearia mais dois Primeiros-Ministros: Edith Cresson e Pierre Bérégovoy. Neste período, os liberais voltam a crescer e, em 1993, inicia-se novo período de coabitação, com o governo de Edouard Balladur. Em 1993, o bloco de centro-direita volta a ser maioria no Parlamento, com 82,3% dos votos. Instaura-se, então, um novo período de coabitação, que permanece até as eleições presidenciais de 1995. Nesse pleito, Chirac derrota o candidato de centro-esquerda, Lionel Jospin. Nova coabitação somente será vista em 1997, quando Jospin é nomeado Primeiro-Ministro, sob a presidência de Chirac.

Durante esses diversos períodos, o sistema francês demonstrou grande flexibilidade, ora aproximando-se do parlamentarismo, ora do presidencialismo. Isso se deve à específica repartição de competências que caracteriza a Constituição da França. Ela prevê, como órgãos de poder, a Presidência da República, o Governo, o Parlamento – formado pela Assembléia Nacional e o Senado

⁴⁸ V. Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 927.

⁴⁹ V. José Alfredo de Oliveira Baracho, A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, p. 131.

–, o Conselho Constitucional e a Alta Corte de Justiça. A seguir, breve descrição das competências dos três primeiros órgãos, por sua importância para o tema ora examinado.

VI.1. Presidência da República

O Presidente da República é eleito pelo sufrágio universal direto para um mandato de cinco anos (art. 6º). Ele deve zelar pelo respeito à Constituição, funcionando como árbitro no equilíbrio dos poderes públicos, e é também responsável pela independência nacional, a integridade do território e o respeito aos acordos da Comunidade e aos tratados internacionais (art. 5º). Ao final de seu mandato, os ex-Presidentes tornam-se, de pleno direito, membros vitalícios do Conselho Constitucional (art. 56). A Constituição reserva para ele funções ligadas à representação da soberania, assim como um conjunto amplo de competências políticas e administrativas.

Na sua condição de chefe de Estado, cabe ao Presidente da República credenciar embaixadores e enviados especiais junto aos Estados estrangeiros e receber as credenciais dos embaixadores e enviados especiais destes (art. 14), exercer o papel de chefe supremo das Forças Armadas (art. 15), assim como negociar e ratificar os tratados internacionais (art. 52). No plano político-administrativo, a ele compete nomear o Primeiro-Ministro e pôr fim às suas funções quando este apresentar o pedido de demissão do Governo (art. 8º), presidir o Conselho de Ministros (art. 9º), promulgar as leis aprovadas pelo Parlamento (art. 10), submeter matérias a referendo, mediante proposta do Governo ou do Parlamento (art. 11), dissolver a Assembléia Nacional (art. 12) e exercer poderes extraordinários em caso de ameaça à independência do país, integridade territorial ou ao funcionamento dos poderes públicos (art. 16).

Cabe ainda ao Presidente da República, em meio a diversas outras funções, nomear os funcionários civis e militares (art. 13), nomear três membros do Conselho Constitucional e o seu Presidente (art. 56), submeter leis, antes de sua promulgação, ao Conselho Constitucional (art. 61) e presidir o Conselho Superior da Magistratura (art. 65). As competências relacionadas à chefia do Estado são exercidas privativamente pelo Presidente. No entanto, inúmeras de suas competências político-administrativas enunciadas acima deverão ter a chancela (*contresigné*) do Primeiro-Ministro, inclusive as relativas a convocação de *referendum*, dissolução do Parlamento, medidas extraordinárias e nomeação de membros do Conselho Constitucional (art. 19). Como intuitivo, essa necessidade de “contra-assinatura” pode se tornar problemática em períodos de coabitação⁵⁰.

VI.2. Parlamento

O Parlamento, como visto, compõe-se da Assembléia Nacional e do Senado (art. 24). É da sua competência votar as leis, em todas as matérias previstas no art. 34. As leis poderão ser de iniciativa do Primeiro-Ministro ou dos membros do Parlamento (art. 34) e os respectivos projetos deverão ser examinados nas duas assembléias, sucessivamente (art. 45). As propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento serão rejeitadas quando importarem em redução de recursos públicos ou na criação ou aumento de encargos públicos (art. 41). As matérias que não tenham sido reservadas à lei, nos termos do art. 34, terão caráter regulamentar (art. 37). Rememore-se que a Assembléia Nacional pode promover a demissão do Governo, por via de censura ou desaprovação, nos termos do art. 50, já referido.

⁵⁰ Sobre o tema, v. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 497; e Debbasch, Pontier, Bourdon e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 717 e s.

VI.3. Governo

O Governo cuida da rotina política do país, bem como dos serviços administrativos. Sua responsabilidade se dá perante o Parlamento (art. 81). A direção do Governo cabe ao Primeiro-Ministro (art. 21). Ele poderá solicitar o pronunciamento da Assembléia sobre um projeto de lei⁵¹, que será aprovado caso esta não vote uma moção de censura no prazo de vinte e quatro horas. O Primeiro-Ministro também poderá solicitar ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral. A Assembléia Nacional poderá questionar, nos termos da Constituição, a responsabilidade do Governo mediante aprovação de moção de censura (art. 49). Em qualquer dos casos, censurado o Governo, o Primeiro-Ministro deverá apresentar ao Presidente da República seu pedido de demissão (art. 50). Ao Primeiro-Ministro, particularmente, compete, dentre outras atribuições, a iniciativa das leis (art. 44), o exercício do poder regulamentar (art. 21), encaminhar leis, antes de sua promulgação, ao Conselho Constitucional (art. 61) e efetuar nomeações para postos civis e militares (art. 21). Algumas outras competências são referidas pela Constituição ao Conselho de Ministros como um todo (art. 13).

Tal qual ocorre em Portugal, também na França tem lugar um sistema semipresidencialista, em que o Presidente exerce considerável parcela do poder político, não se restringindo a uma representação protocolar do Estado. Como se observará adiante, tal sistema, que permite uma interação mais harmônica entre os Poderes, é adequado à resolução de inúmeros problemas que têm atingido a política brasileira, e pode significar, como ocorreu na França e em Portugal, o momento de nossa maturidade institucional.

⁵¹ John D. Huber, *Rationalizing parliament*, 1996, p. 3, esclarece o teor desse poder do Primeiro-Ministro: “Sob tal procedimento, não existe votação quanto ao projeto de lei em si, mas ao revés, todo o debate cessa imediatamente e, se uma moção de censura não é apresentada e admitida em um período de tempo específico, o projeto de lei é considerado aprovado, tal como apresentado pelo governo”. (tradução livre). V. sobre a controvérsia do dispositivo: Debbasch, Bourdon, Pontier e Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, p. 928-9; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991, p. 406-7.

VII. ADEQUAÇÃO DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA AO CASO BRASILEIRO

O semipresidencialismo é a síntese de experiências políticas diversas vividas por inúmeras democracias contemporâneas maduras. Por ser um sistema híbrido, desenvolvido racionalmente, tem a possibilidade de conciliar aspectos positivos de cada um dos modelos puros, com o expurgo de algumas de suas disfunções. Isso o torna um sistema especialmente adequado para países de democratização mais recente, ainda afetados por instabilidades políticas sucessivas e que não completaram integralmente os ciclos do amadurecimento institucional⁵². Além das virtudes que apresenta, abstratamente consideradas, a fórmula apresenta importantes potencialidades quando inserida nas condições concretas da vida política brasileira. Confira-se a demonstração do argumento.

No semipresidencialismo, o Presidente da República, que desempenha a função de chefe de Estado, é eleito diretamente pelo voto popular⁵³. Circunstâncias da história política do país nos últimos cinquenta anos tornam esse aspecto um fator importante da identidade constitucional brasileira⁵⁴, sendo o voto direto, secreto, universal e periódico uma cláusula pétrea do sistema (art. 60, § 4º, II)⁵⁵. Por duas vezes o povo brasileiro já se manifestou em plebiscito pelo presidencialismo – em 1963 e 1993. Além disso, o movimento conhecido como “Diretas já”, que ao longo de 1984 clamava pela aprovação de emenda constitucional

⁵² Sobre o ponto, v. Juan José Linz, *Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença?*, 1987 e Giovanni Sartori, *Li riforme istituzionali tra buone e cattive*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1992, p. 402.

⁵³ Diferentemente do que se passa nos países parlamentaristas, que ou são monarquias – como o Reino Unido, a Dinamarca, a Espanha – ou são repúblicas cujo Presidente é eleito indiretamente – como a Alemanha e a Itália, por exemplo.

⁵⁴ Como lembra, Fábio de Sousa Coutinho, *Leituras de direito político*, 2004, p. 70, a eleição direta do Presidente tem se mostrado “inegociável para os brasileiros e visceralmente ligada à própria consolidação da democracia entre nós”.

⁵⁵ “Art. 60, § 4º, II. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico”.

instituindo eleições presidenciais por sufrágio popular, foi uma das maiores mobilizações políticas da vida nacional. Acrescente-se ainda que, para bem e para mal, o Executivo é tradicionalmente mais representativo que o Congresso. Não por outra razão, a eleição do Presidente desperta na população interesse muito mais acentuado que as eleições parlamentares. O semipresidencialismo, portanto, permite a eleição direta do Presidente, traço essencial do sistema político brasileiro.

Por outro lado, o semipresidencialismo pode mitigar a tendência de dissensão entre o Presidente e o Congresso, que é uma das agruras da política brasileira. Entre nós, o modelo presidencialista, aliado ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, tem produzido uma relação conturbada entre Executivo e Legislativo, assinalada por conflitos e cooptações, com freqüente sucumbimento das virtudes republicanas. De fato, o Presidente é eleito, passando a acumular a chefia de Estado e a de Governo, sem qualquer participação direta do Congresso. Porém, não é possível governar sem o apoio deste. Nesse ambiente, e tendo em conta a fragmentação do quadro partidário, Executivo e Legislativo se envolvem em negociações personalizadas, nas quais muitas vezes o interesse público cede aos interesses eleitorais, quando não a objetivos privados ou patrimoniais.

O semipresidencialismo – conjugado com o sistema eleitoral distrital misto e com um sistema partidário dotado de mais autenticidade e menor fragmentação – tem a virtude de aprimorar o código de relação entre o Governo e o Parlamento e de facilitar o exercício do poder, sem comprometer os mecanismos de controle. Assim, o Governo somente se constitui por obra da maioria do Congresso, que a ele delega poderes amplos. Na hipótese de esvaziamento desse apoio, novo Governo deverá ser formado. Não sendo possível organizar uma maioria parlamentar em torno da constituição de um Governo, será o caso de se dissolver o Congresso e se convocarem eleições parlamentares. Assinale-se que, com o sistema eleitoral proposto no próximo tópico, os pleitos eleitorais serão mais simples e baratos, com predominância de partidos e não de indivíduos. O semipresidencialismo, portanto,

contribui para Governos de maior base política e para o desenvolvimento de relações mais saudáveis entre Executivo e Legislativo, pautadas por articulações institucionais e partidárias, não por negociações pessoais.

Nesse contexto, há um maior controle político sobre os atos do Governo. No semipresidencialismo, tal controle é feito indiretamente pelo Parlamento ou pelo Presidente, mas também diretamente pelo povo, nas ocasiões em que o chefe de Estado dissolve o Parlamento. Assim, a crise pode ser solucionada tanto através de uma mera alteração de Gabinete, quanto da realização de novas eleições. Se o Gabinete está em desacordo com o que pensa a maioria do Parlamento, o Gabinete cai. Se é o Parlamento que se confronta com a vontade popular, é o Parlamento que é dissolvido. O povo tem, então, o poder de solucionar o impasse, dando a última palavra acerca de quais devem ser os rumos a serem seguidos pelo país.

Do que se vem expondo até aqui, extrai-se o potencial do semipresidencialismo para propiciar governabilidade, pela separação adequada entre atos de Estado e ação política. O Presidente da República, com mandato a prazo certo e a autoridade institucional indisputável – que incluem a participação na indicação do Primeiro-Ministro e o poder de dissolução do Parlamento –, é o guardião da estabilidade e da ordem constitucional. O Primeiro-Ministro e o Gabinete, a seu turno, atuam no *front* mais inóspito das ações políticas e das transformações sociais, sujeitos às turbulências do cotidiano do poder. As crises políticas dificilmente se transformam em crises institucionais e são neutralizáveis, como regra geral, por institutos como voto de confiança, destituição do Governo ou convocação de eleições.

Naturalmente, esses poderes típicos do modelo parlamentarista deverão ser exercidos com moderação e visão de estadista. A destituição reiterada de Governos, por motivos triviais, constituir-se-ia em fator de instabilidade e de desarmonia entre os órgãos de poder. De outra parte, a dissolução do Parlamento somente se justifica quando da ausência de uma maioria estável, capaz de formar

Governos duráveis, ou quando tal maioria se mostre em flagrante descompasso com a vontade popular⁵⁶. Devem-se considerar, a propósito, algumas válvulas de segurança, como por exemplo: a) a impossibilidade de demissão do Primeiro-Ministro antes de transcorrido um prazo mínimo de sua nomeação (seis meses, por exemplo), salvo quorum elevadíssimo; (b) a obrigatoriedade de indicação prévia do nome do sucessor do Primeiro-Ministro, pelos parlamentares, para que possa ser válida a moção de desconfiança⁵⁷; e (c) a impossibilidade de dissolução do Parlamento antes de determinado prazo após as eleições (dois anos, por exemplo), dentre outras que podem ser cogitadas⁵⁸.

⁵⁶ Comentando o caso português, esclarece Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. I, 2005, p. 1159: “Na prática, é um poder que, pela sua gravidade, só se utiliza em última instância, em face de duas situações-limite: quando, na ausência de uma maioria estável, mesmo de coligação entre vários partidos, seja inviável a formação de governos duráveis, com crises políticas permanentes ou frequentes; quando, apesar de essa maioria existir, se verificar uma ausência de legitimidade política dessa maioria e do Governo que ela apóia”.

⁵⁷ Este instituto é denominado na Alemanha de *voto de desconfiança construtivo*, e está previsto no artigo 67, da Lei Fundamental, nos seguintes termos: “1. O Parlamento Federal só poderá declarar sua desconfiança ao Chanceler Federal se eleger um sucessor com a maioria dos votos de seus membros e solicitar ao Presidente Federal a exoneração do Chanceler Federal. O Presidente deverá atender ao pedido e nomear o eleito”.

⁵⁸ **Bibliografia:** Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, 2000; André Ramos Tavares, *Curso de direito constitucional*, 2002; Antônio Carlos Moraes Lessa, O sistema político francês contemporâneo: Em busca da normalidade. In: Samuel Pinheiro Guimarães e Carlos Henrique Cardim (orgs.), *França: Visões brasileiras*, 2004; Assembléia da República, *O Parlamento na história constitucional*. In: sítio www.parlamento.pt, visitado em 31 mar. 2006; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1991; Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990; Charles De Gaulle, Discours et messages, *Istor*, a. I, n. 3, 2000; Fabio de Sousa Coutinho, *Leituras de direito político*, 2004; Giovanni Sartori, Li riforme istituzionali tra buone e cattive, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1991; J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 1998; João Sobral, *O Parlamento no direito constitucional português*. In: sítio www.ciari.org, visitado em 10 abr. 2006; John D. Huber, *Rationalizing parliament*, 1996; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional*, v. 1, 2005; Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. 1, 2003; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000; José Alfredo de Oliveira Baracho, A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar, *Cuestiones Constitucionales*, n. 3, 2000; Juan José Linz, *Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença?*, 1987; Luis Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, v. 1, 1978; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O parlamentarismo*, 1993; Marco Maciel, *Reformas e governabilidade*, 2004; Marcelo Caetano, *Direito constitucional*, v. 1, 1977; Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiel*, 1986; Paulo Bonavides, *Ciência política*, 1976; Pierre Pactec, *Institutions politiques droit constitutionnel*, 1994; Rafael Martínez Martínez, *Semi-presidentialism: A comparative study*, 1999; Ran Hirschl, *Towards juristocracy. The origins and consequences of the New Constitutionalism*, 2004; Wilson Accioli, *Teoria geral do Estado*, 1985.

Uma última observação: o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aprovado com a Constituição de 1988 previu, no seu art. 2º, a realização de um plebiscito para a escolha, pelo eleitorado, do sistema de governo que deveria vigorar no país. Na consulta popular realizada em 21.04.93, por maioria significativa, prevaleceu o sistema presidencialista, restando derrotado o parlamentarismo. A proposta semipresidencialista, aqui veiculada, flexibiliza o modelo presidencialista puro. Por essa razão, para evitar questionamento quanto à legitimidade da mudança, é prudente submetê-la a ratificação popular.

Parte II

SISTEMA ELEITORAL:

O MODELO DISTRITAL MISTO

I. Introdução

II. Os sistemas eleitorais

1. O sistema majoritário

2. O sistema proporcional

2.1. Modalidades do sistema proporcional

2.1.1. O sistema de lista fechada

2.1.2. O sistema de lista aberta

III. O sistema eleitoral brasileiro

1. Descrição geral do modelo

2. Alguns dos grandes problemas do sistema brasileiro

2.1. Problemas ligados à legitimidade democrática

2.2. Problemas ligados à governabilidade

2.3. Problemas ligados às *virtudes republicanas*

IV. O sistema distrital misto como alternativa para o Brasil

1. Descrição geral do modelo

2. Vantagens do sistema misto no contexto brasileiro

2.1. Atenuação do problema da baixa representatividade

2.2. Facilitação da formação de maiorias políticas sem eliminação da representação das minorias

2.3. Redução do custo das campanhas e da influência do poder econômico

econômico

I. INTRODUÇÃO

A democracia representativa, sobretudo em sociedades de massa, envolve mecanismos relativamente complexos de participação política e de organização do processo eleitoral. A expressão *sistema eleitoral* identifica as diferentes técnicas e procedimentos pelos quais se exercem os direitos políticos de votar e de ser votado, aí incluídos a divisão geográfica do país para esse fim e os critérios do cômputo dos votos e de determinação dos candidatos eleitos. Os dois grandes sistemas eleitorais praticados no mundo contemporâneo são o proporcional e o majoritário, com algumas combinações possíveis, que geram modelos mistos. A seguir se procede à exposição dos dois modelos puros, bem como à apresentação do sistema distrital misto como uma alternativa conveniente para o Brasil.

II. OS SISTEMAS ELEITORAIS

II.1. O sistema majoritário

No sistema eleitoral majoritário, será considerado vencedor o candidato que obtiver maior número de votos, e os votos dados aos demais candidatos são desconsiderados, não contribuindo para a composição dos governos. No Brasil, esse sistema é utilizado na eleição de Prefeitos, Governadores, Senadores e do Presidente da República. Por essa razão, estas eleições também são chamadas, no jargão da política, “majoritárias”. É possível utilizar o sistema majoritário também para a eleição de Deputados. E a forma mais freqüente de fazê-lo deu origem ao chamado modelo “distrital”.

De acordo com esse modelo, a circunscrição eleitoral (no caso brasileiro, o Estado federado) seria subdividida em tantos distritos quantas fossem as

cadeiras a serem ocupadas na Câmara de Deputados⁵⁹. Nessa fórmula, cada um dos distritos elegeria apenas um Deputado, e cada partido apresentaria apenas um candidato por distrito. Os votos dados aos demais candidatos não seriam considerados para efeito de ocupação de cadeiras no Parlamento. Assim, suponha-se que, em determinado distrito, cinco partidos (imaginários) apresentem candidatos: o Partido Desenvolvimentista (PDes), o Partido Monetarista (PMon), o Partido Direitista (PDir), o Partido Ecológico (PEco) e o Partido Comunista (PCom). Se o candidato apresentado pelo PDes obtiver a maioria dos votos, ele é eleito, e os votos dados aos demais candidatos são desconsiderados para a composição da Casa Parlamentar.

Tal sistema pode ou não prever a adoção da eleição em dois turnos. No “sistema majoritário puro ou simples”, será considerado eleito o candidato que obtiver o maior número de votos, independentemente de ter alcançado a maioria. No “sistema majoritário em dois turnos”, por sua vez, será considerado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos. Caso o candidato mais votado não a obtenha na primeira votação, deverá ser realizada uma nova. O sistema de dois turnos força a população a se manifestar de maneira direta sobre o candidato que será eleito, ensejando maior respaldo popular para a eleição. Contudo, prolonga o processo eleitoral e aumenta o seu custo.

Para as eleições parlamentares, o sistema distrital-majoritário é adotado em diversos países. Os exemplos mais conhecidos são os do Reino Unido e da França. No Reino Unido, as eleições para a Câmara dos Comuns adotam o sistema de maioria simples. Não importa se o candidato recebeu menos de 50% dos votos.

⁵⁹ O artigo 86 do Código Eleitoral determina que “nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo Município”. Em deferência à terminologia adotada pelo direito brasileiro, optamos por utilizar o termo distrito para caracterizar a subdivisão da circunscrição. No entanto, é comum encontrar na literatura especializada autores que considerem os dois termos sinônimos. Ambos referir-se-iam a uma divisão territorial do País, do Estado ou do Município com base em critérios variados, como o número de eleitores ou de habitantes. V. Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 6.

Para que se sagre vencedor, basta que seja o mais votado dentre os que concorreram no pleito⁶⁰. Já o sistema francês, também majoritário, exige que no primeiro turno o candidato obtenha mais de 50% dos votos. Caso isso não ocorra, haverá um segundo turno, do qual participarão os candidatos que receberem mais de 12,5% dos votos. Como é possível a passagem de mais de dois candidatos para o segundo turno, o sistema francês possibilita que o candidato se eleja com menos de 50% dos votos, como ocorre no Reino Unido. Mas, na prática, isso se verifica em um número muito pequeno de casos⁶¹.

Algumas vantagens são normalmente associadas ao sistema majoritário. Dentre elas é possível destacar:

- a) maior facilidade de formação de maiorias políticas, circunstância que propicia governos mais estáveis e funcionais⁶²;
- b) fortalecimento dos principais partidos políticos, evitando a fragmentação partidária⁶³;

⁶⁰ Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 19, informa que “é significativo o número de candidatos que recebem menos de 50% dos votos: nas eleições de 1992, por exemplo, 40% dos Deputados foram eleitos sem atingir a maioria absoluta dos votos; nas eleições seguintes (1997) esse número passou para 47%”.

⁶¹ V. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 25.

⁶² De fato, no sistema majoritário, tende-se a escolher os parlamentares que compartilham das propostas políticas apoiadas pela maioria. Suponha-se, por exemplo, que o debate econômico brasileiro estivesse dividido entre duas grandes correntes, o monetarismo e o desenvolvimentismo, e que 70% apoiassem esta segunda proposta e 30% a primeira. Imagine-se, ainda, que tal distribuição de preferências políticas se manifestasse igualmente em todos os distritos eleitorais. No sistema majoritário, o candidato que representa a tese desenvolvimentista tende a se sagrar vencedor em todos os distritos. É claro que, na realidade, tais preferências não são distribuídas uniformemente; que o debate político não se restringe ao aspecto econômico, envolvendo inúmeras outras questões; e que diversos outros fatores, não relativos às propostas políticas, interferem no processo. O exemplo, contudo, serve para demonstrar que, no sistema majoritário, há uma tendência de facilitação da formação de maiorias. V. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 129; Carmen Lúcia Antunes Rocha, *O processo eleitoral como instrumento para a democracia, Resenha Eleitoral Nova Série*, v. 5, n. 1, p. 5; Sérgio Sérulo da Cunha, *O que é o voto distrital*, 1991, p. 18; Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 4.

⁶³ Notadamente no sistema majoritário de turno único, o eleitor tem a tendência a praticar o voto útil,

c) tendência à bipolarização entre centro-esquerda e centro-direita, com neutralização das propostas políticas mais radicais⁶⁴;

d) aumento da representatividade dos parlamentares, por haver apenas um eleito por distrito, que ficará sujeito a maior visibilidade e controle;

e) inexistência de competição entre correligionários, como ocorre no sistema proporcional de lista aberta vigente no Brasil.

É bem de ver que, de acordo com a visão de cada um e com os objetivos que estejam sendo visados, as virtudes apontadas acima podem ser captadas como defeitos do sistema. De fato, algumas conseqüências do sistema majoritário puro são:

a) redução do pluralismo político, na medida em que o resultado das eleições não reflete a proporcionalidade da manifestação da vontade popular;

b) perda de participação e de influência política por parte das minorias;

votando, dentre os partidos que polarizam a eleição, naquele que é mais próximo ou menos distante de sua posição política. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980, p. 252 e ss., informa que “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos” e “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”. Sem embargo das críticas observadas em estudos posteriores, as denominadas “Leis de Duverger”, nas lições de Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*, 1996, p. 45, “mantêm seu poder analítico, sobretudo se interpretadas como leis no sentido probalístico e tendencial, e não no sentido estritamente causal”. Comungando da mesma opinião: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996, p. 102; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, p. 9; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 132.

⁶⁴ Esta tem sido a experiência histórica, da qual é exemplo emblemático o Reino Unido, com a tradicional alternância entre conservadores e trabalhistas.

c) risco de personalização da representação política, especialmente em comparação com o sistema proporcional de lista fechada;

d) municipalização do debate político, pela ênfase nas questões locais.

II.2. O sistema proporcional

O sistema proporcional consiste no procedimento eleitoral que visa a assegurar no Parlamento uma representação para cada partido correspondente ao percentual de apoiadores que o partido possui na sociedade. Diferentemente do que ocorre no sistema distrital-majoritário, no sistema proporcional as circunscrições eleitorais não são uninominais, vale dizer: cada circunscrição elege diversos Deputados. No Brasil, uma mesma circunscrição pode eleger até 70 Deputados. É o que acontece, por exemplo, no Estado de São Paulo. Um partido que alcance 10% dos votos terá eleito 7 Deputados. O pressuposto fundamental de legitimação do sistema é a idéia de que o Parlamento deve refletir a pluralidade que caracteriza o meio social⁶⁵.

Veja-se um modo simples de ilustrar o sistema. Suponha-se que os alunos de um curso universitário desejem eleger um colegiado de representantes. Considere-se, ainda, que o número de membros do colegiado seja de 10 representantes, e que o curso possua 10 turmas. Há duas maneiras básicas de eleger os representantes. Na primeira, cada turma escolhe um representante, sendo eleito o que obtiver a maioria dos votos. Essa forma corresponde ao sistema distrital-majoritário. Na segunda, todos os alunos, sem distinção de turmas, podem votar em

⁶⁵ Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 4; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 374.

todos os candidatos. Os 10 candidatos que obtivessem mais votos seriam escolhidos. Aqui se teria o correspondente ao sistema proporcional⁶⁶.

Suponha-se, agora, que 70% dos alunos defendessem uma concepção mais dogmática de ensino e que 30% defendessem uma concepção mais crítica, e que essa mesma divisão se reproduzisse em todas as turmas (o que é muito possível nesse tipo de universo mais homogêneo). No sistema distrital-majoritário, todos os 10 membros do colegiado de representantes seriam defensores de uma concepção dogmática de ensino jurídico. No sistema proporcional, a representação seria composta por 70% de dogmáticos e 30% de críticos. O sistema proporcional se estrutura, portanto, para garantir que a divisão ideológica que caracteriza o grupo representado se reproduza no colegiado de representantes⁶⁷.

As mesmas observações valem para a eleição dos Deputados Federais em um Estado brasileiro, embora, nesse caso, a complexidade de fatores que definem o voto aumente exponencialmente. Se é adotado o sistema distrital-majoritário, o Estado seria dividido em tantos distritos quantos fossem as cadeiras a ocupar no Parlamento. Cada distrito elegeria um representante. No sistema proporcional, a circunscrição (Estado) não é dividida em distritos, e nela são eleitos diversos representantes. Assim, um Deputado que representasse uma ideologia minoritária, mas que pudesse ter adeptos em vários locais do Estado, teria mais chances de se eleger, o que não ocorreria adotando-se o sistema distrital-majoritário.

⁶⁶ Este exemplo foi sugerido por Cláudio Pereira de Souza Neto.

⁶⁷ Obviamente, tais cogitações pressupõem isolar do processo de formação das preferências outros fatores como, por exemplo, o carisma pessoal e as relações de amizade, que podem ser decisivos nesse universo mais reduzido de eleitores. Por conta de tais fatores, é possível que alguns “críticos” fossem eleitos, apesar de os representados serem contra as idéias por eles defendidas. Mas essa observação não é suficiente para superar a constatação acima, pois a justificação dos sistemas eleitorais deve pressupor que os representados ajam, pelos menos em regra, racionalmente, e deve se estruturar de modo a permitir uma manifestação efetiva da vontade dos representados.

A garantia do pluralismo e da possibilidade de maior participação das minorias é justamente a principal vantagem atribuída ao sistema proporcional. Se, na sociedade, o modelo econômico monetarista é defendido por 30% da população, o número de Deputados monetaristas no Parlamento deveria corresponder também ao percentual de 30%. Da mesma forma, se 60% da população é desenvolvimentista, 60% dos parlamentares também deveria sê-lo. E se 10% é comunista, o PCom deveria possuir 10% dos representantes. O Parlamento é, assim, entendido como um espaço cuja complexidade deve ser um reflexo da complexidade que tem lugar no meio social, sem reduzi-la excessivamente. O conflito político que habita o mundo da vida se converteria em um conflito regido pelas regras do procedimento parlamentar, e as decisões parlamentares seriam resultantes da interação entre as diversas correntes de pensamento⁶⁸.

Obviamente, a maioria continuaria tomando as decisões finais. Tais decisões, contudo, decorreriam de um aguerrido debate, em que as minorias teriam amplas possibilidades de contestação. O governo da maioria é garantido, mas cuidar-se-ia de um governo majoritário qualificado pelo teste da interação com as minorias. A maioria governa, mas isso não a desonera de prestar contas à minoria. Tal função fiscalizadora da minoria é importantíssima, pois evita que a maioria exerça o poder de maneira arbitrária. A garantia da participação das minorias propiciada pelo sistema proporcional não se justifica apenas por ser esta participação um direito fundamental. Ela se justifica também por qualificar a democracia, por tornar a democracia mais deliberativa, ao enriquecer o debate público. É nesse sentido que o direito de participação das minorias exhibe também uma dimensão objetiva⁶⁹.

⁶⁸ Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 4; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 374; Ricardo Cunha Chimenti, *Curso de direito constitucional*, 2004, p. 215; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 137.

⁶⁹ Como lembra Olavo Brasil de Lima Junior, *Reformas de sistemas eleitorais: Mudanças, contextos e conseqüências*, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999, p. 4, o sistema proporcional, ao permitir a participação das minorias, eleva a qualidade da democracia.

Contudo, essa característica do voto proporcional, de incrementar o pluralismo e de possibilitar a representação de minorias, pode ser vista também como desvantagem, na medida em que provoque uma pulverização partidária⁷⁰. O sistema proporcional, sem a adoção de cláusula de barreira⁷¹, propicia a criação de um grande número de partidos, os quais podem servir a um mercado de favores políticos⁷². Ao invés de permitir a manifestação do pluralismo de valores e de idéias, o sistema proporcional acabaria, antes sim, por levar ao surgimento de legendas de aluguel, sem compromissos ideológicos e pautas programáticas. Tal pulverização confunde o eleitor, que fica sem uma referência segura acerca de quais partidos representam quais propostas políticas. No Brasil, que adota o sistema proporcional, entre 1982 e 2004⁷³, estiveram em funcionamento as seguintes agremiações partidárias:

PAN Partidos dos Aposentados da Nação

PAP Partido de Ação Progressista

⁷⁰ Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 142-3.

⁷¹ Segundo Kátia de Carvalho, *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*, 2003, p. 3, “entende-se por cláusula de barreira a disposição normativa que nega, ou existência, ou representação parlamentar, ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”. No direito comparado há diversos exemplos de países que adotam a cláusula de barreira para acesso dos partidos no Parlamento. Dentre estes, tem-se a Alemanha que exige do partido um mínimo de 5% do total de votos nacionais, ou pelo menos, três candidatos distritais, a Espanha exige um percentual de 3% e a Suécia de 4%. V. Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 9; Marco Maciel, Reforma político-partidária. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 85-95. Para Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 51, no Brasil também se adota a cláusula de exclusão, que consiste na exigência de que o partido alcance o quociente eleitoral para que possa contabilizar seus assentos no Parlamento. No mesmo sentido, Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 157; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, p. 21. Note-se que no Brasil não se impede a posse do candidato eleito por partido que não tenha obtido a votação mínima exigida (desde que preenchido o quociente eleitoral). O que se impede é o funcionamento parlamentar do partido, bem como o acesso pleno à participação no Fundo Partidário e no horário eleitoral gratuito.

⁷² Defendendo a cláusula de barreira como fator de correção das distorções do sistema proporcional: Marco Maciel, Reforma político-partidária. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 91.

⁷³ V. Dados eleitorais do Brasil (1982-2004). In: sítio www.jaironicolau.iuperj.br, visitado em 06 abr. 2006.

PAS Partido de Ação Social
PASART Partido Agrário Renovador Trabalhista
PBM Partido Brasileiro de Mulheres
PC Partido Comunista
PCB Partido Comunista Brasileiro
PCDN Partido Cívico de Desenvolvimento Nacional
PC do B Partido Comunista do Brasil
PCN Partido Comunitário Nacional
PCO Partido da Causa Operária
PD Partido Democrata
PDC Partido Democrata Cristão
PDC do B Partido Democrata Cristão do Brasil
PDI Partido Democrático Independente
PDN Partido Democrático Nacional
PDS Partido Democrático Social
PDT Partido Democrático Trabalhista
PEB Partido Estudantil Brasileiro
PES Partido Ecológico Social
PFL Partido da Frente Liberal
PFS Partido da Frente Socialista
PGT Partido Geral dos Trabalhadores
PH Partido Humanista
PHN Partido Humanista Nacional
PHS Partido Humanista da Solidariedade
PJ Partido da Juventude
PL Partido Liberal
PLB Partido Liberal Brasileiro
PLC Partido Liberal Cristão
PLH Partido Liberal Humanista
PLP Partido Liberal Progressista

PLT Partido Liberal Trabalhista
PMB Partido Municipalista Brasileiro
PMC Partido Municipalista Comunitário
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN Partido da Mobilização Nacional
PMSD Partido Municipalista Social Democrático
PN Partido Nacionalista
PNA Partido Nacional dos Aposentados
PNAB Partido Nacional dos Aposentados do Brasil
PND Partido Nacionalista Democrático
PNR Partido da Nova República
PNT Partido Nacionalista dos Trabalhadores
PNTB Partido Nacionalista dos Trabalhadores do Brasil
PP Partido Progressista
PP Partido do Povo
PPB Partido Progressista Brasileiro
PPB Partido do Povo Brasileiro
PPN Partido Parlamentarista Nacional
PPR Partido Progressista Reformador
PPS Partido Popular Socialista
PRN/PTC Partido da Reconstrução Nacional
PRONA Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP Partido Republicano Progressista
PRP Partido Reformador Trabalhista
PRS Partido das Reformas Sociais
PRT Partido Reformador Trabalhista
PRTB Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PS Partido Socialista
PSB Partido Socialista Brasileiro
PSC Partido Social Cristão

PSD Partido Social Democrático
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC Partido Social Democrata Cristão
PS do B Partido Socialista do Brasil
PSL Partido Social Liberal
PSL Partido do Solidarismo Libertador
PSN/PHS Partido Solidarista Nacional
PSP Partido Social Progressista
PST Partido Social Trabalhista
PSTU Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PSU Partido Socialista Unido
PT Partido dos Trabalhadores
PTB Partido Trabalhista Brasileiro
PTC Partido Trabalhista Comunitário
PT do B Partido Trabalhista do Brasil
PTN Partido Trabalhista Nacional
PTN Partido Tancredista Nacional
PTR Partido Trabalhista Renovador
PTRB Partido Trabalhista Renovador Brasileiro
PV Partido Verde

É desnecessária a demonstração da inadequação e da inconveniência de um quadro partidário assim fragmentado, que antes confunde o eleitor e dificulta o processo democrático-representativo. Pior: grande parte dessas legendas só serviu a interesses pessoais transitórios de algumas lideranças partidárias. Dentre todas essas siglas, poucas transpuseram os limites da condição de legendas de aluguel ou de grupos sectários e de pouca expressão.

II.2.1. Modalidades do sistema proporcional

O sistema proporcional pode adotar duas técnicas diferentes para definir quais os candidatos de cada agremiação serão eleitos: o *escrutínio de lista* e o *voto de legenda*⁷⁴. No primeiro caso, o eleitor vota em uma lista de candidatos elaborada pelo partido, que pode ser uma *lista fechada* ou uma *lista aberta*⁷⁵. No segundo caso, o eleitor vota na legenda partidária. Veja-se como se organiza cada uma dessas modalidades de voto proporcional, para, em seguida, caracterizar o sistema brasileiro.

No *escrutínio de lista fechada*, o eleitor vota em uma lista de candidatos já preordenada pelo partido. Apura-se o total de votos que a lista recebeu. O partido ocupará o percentual das cadeiras que corresponder ao percentual de votos obtidos pela lista partidária. Os candidatos que ocupam os primeiros lugares na lista serão considerados eleitos prioritariamente sobre os candidatos que ocupam posições posteriores. No *escrutínio de lista aberta*, o eleitor tem a liberdade de escolher, dentro de uma lista partidária, os candidatos de sua preferência, sem a obrigação de obedecer a qualquer ordem previamente estipulada pelo partido. Existem várias possibilidades a serem adotadas nesse tipo de *escrutínio*⁷⁶. O *voto de legenda* é o que é dado ao partido, não a um candidato ou a uma lista preordenada de candidatos. A diferença

⁷⁴ V. Alexandre de Moraes, Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial. In: Fernando Luiz Ximenes Rocha e Filomeno Moraes (coords.), *Direito constitucional contemporâneo*, 2005, p. 32.

⁷⁵ Há algumas variações na classificação apresentada pela doutrina. A propósito, v. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 55-61, e Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 46.

⁷⁶ Em uma delas, cada eleitor pode modificar a ordem da lista preordenada pelo partido (listas preferenciais). Há outra na qual o eleitor estabelece uma ordem livre de preferência, votando em quantos candidatos devam ser eleitos pela circunscrição. No Brasil, o eleitor vota em apenas um candidato ou na legenda partidária. São apurados os votos dados a cada candidato do partido e os votos na legenda. Tudo somado, verifica-se a quantas cadeiras o partido faz jus. Serão eleitos os candidatos que obtiveram mais votos dentro de cada partido até o limite das cadeiras obtidas pela agremiação. Observe-se que candidatos de outros partidos que obtiveram maior votação individual podem não ser eleitos. A eleição de um Deputado é decidida por uma equação que envolve tanto os votos que ele obteve quanto os votos que o partido alcançou em conjunto. Por isso, esse sistema é caracterizado também como *escrutínio de lista com voto transferível*. Sobre o tema, v. Vandré Augusto Búrigo, Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002.

fundamental entre o voto de legenda, tal qual praticado no Brasil, e o sistema proporcional com lista fechada está no fato de que, nesse último, o eleitor sabe a posição ocupada pelo candidato na lista⁷⁷.

II.2.1.1. O sistema de lista fechada

Há um conjunto de características positivas no sistema proporcional de lista fechada. A mais visível delas é que a escolha eleitoral incide especialmente sobre o partido político, fazendo com que a disputa se oriente mais por diferenças entre programas e propostas, e menos por pleitos clientelistas⁷⁸. Observe-se, contudo, que o sistema de lista fechada não elimina a escolha entre líderes⁷⁹. Pelo contrário, são os líderes partidários que encabeçam as listas. Nos países que adotam o parlamentarismo, são eles que ocuparão os cargos de Primeiro-Ministro e outras posições de destaque no caso de vitória de sua agremiação⁸⁰. Um subproduto importante do sistema de lista preordenada é a disciplina e a fidelidade partidárias⁸¹. A eleição do parlamentar torna-se dependente do partido. Nesse sistema, não é possível a troca freqüente de partido, mesmo inexistindo norma determinando a fidelidade partidária, como comprovam os países em que o sistema vigora.

⁷⁷ No voto de legenda, o eleitor não possui qualquer informação prévia quanto a quais candidatos devem, provavelmente, ser eleitos com o seu voto. O sistema eleitoral brasileiro é, na verdade, uma mescla do escrutínio de lista aberta com o voto de legenda. Isto porque o eleitor, além de votar em determinado candidato de uma lista aberta, também pode optar por votar no partido. Tal voto poderá servir à eleição de qualquer um dos candidatos apresentados pelo partido.

⁷⁸ Neste sentido, Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 138.

⁷⁹ V. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 138.

⁸⁰ Note-se que a possibilidade de perpetuação da liderança é evitada pelas derrotas sofridas pelo partido. Um partido com liderança enfraquecida não tem como eleger um grande número de candidatos. Diante das derrotas eleitorais, todo o partido tende, então, a propugnar pela substituição da liderança. A elaboração das listas forçará os partidos a discutirem, internamente, a democracia de procedimentos. V. Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8.

⁸¹ Neste sentido, Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8; David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 6; Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 8.

Nesse ambiente, o processo político adquire maior clareza e segurança, pois são organizações estáveis e não arranjos episódicos que conduzem as negociações e acordos. Como consequência, o relacionamento entre os Poderes tende a mudar de caráter, pois passa a se conduzir num outro patamar. A cooptação maciça de parlamentares pelo governo perderá terreno, forçando-se uma negociação mais institucional para a tomada de decisões. Com isso, os aspectos programáticos dos partidos ganham relevo, na medida em que os ônus e os bônus da formação de governos são imputados aos partidos, e estes serão julgados nas próximas eleições. O debate político passa a enfocar a atuação do partido no governo anterior, e a atuação coletiva dos parlamentares no mandato.

É certo que um olhar crítico, lançado por outro ângulo, pode encontrar um conjunto de aspectos negativos nesse modelo de lista fechada. Dentre as desvantagens mais freqüentemente apontadas, encontram-se as seguintes:

- a) restrição ao direito do eleitor de escolher seu candidato, obrigando-o a votar numa organização burocrática e impessoal;
- b) perda do vínculo entre representante e representado;
- c) reforço às oligarquias partidárias e submissão das novas lideranças ao arbítrio dos caciques⁸²;

⁸² Na mesma linha de pensamento, Fábio Konder Comparato, A necessidade de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 67, afirma que o sistema proporcional de lista fechada “apresenta dois inconvenientes: a excessiva despersonalização nas relações entre eleitores e eleitos, bem como a possibilidade de caciquismo dentro dos partidos, com os componentes da lista sendo escolhidos por um ou alguns dirigentes partidários apenas”. V. também Oscar Dias Corrêa, O sistema eleitoral que convém ao Brasil. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 113; Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8.

d) transformação das convenções partidárias em palco de disputas ferozes, pois a elas cabe organizar a lista partidária.

II.2.1.2. O sistema de lista aberta

O sistema proporcional de lista aberta aumenta a liberdade de escolha do eleitor, que poderá optar não apenas pelo partido de sua preferência, como também pelo candidato. Em tese, tal circunstância criaria vínculos mais próximos entre representantes e representados. De parte isso, esse modelo facilitaria a ascensão de novas lideranças. Em contrapartida, os aspectos negativos ligados a essa fórmula são nossos conhecidos: enfraquecimento e deterioração dos partidos políticos, infidelidade partidária e encarecimento das campanhas eleitorais. Alguns desses aspectos voltarão a ser analisados a seguir.

III. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

III.1. Descrição geral do sistema

No Brasil adota-se o *sistema proporcional de lista aberta* nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador (CF, art. 45, 27, §1º e 29). Nas eleições para Deputado Federal e Deputado Estadual (ou do Distrito Federal), a circunscrição corresponderá ao Estado. Nas eleições de Vereador, a circunscrição é o Município (Código Eleitoral, art. 86). O eleitor escolhe um candidato da lista apresentada pelo partido, não havendo uma ordem pré-determinada, como ocorre no sistema de lista fechada. A ordem dos candidatos é ditada pela votação que individualmente obtiverem. Contudo, embora a votação seja uninominal, o sucesso do candidato dependerá também da quantidade de votos que o partido ao qual ele está filiado recebeu.

Assim, primeiro divide-se a totalidade dos votos válidos pelo número de cadeiras a preencher. Este resultado corresponde ao *quociente eleitoral*⁸³. Se algum partido não obtiver o número de votos – somando-se os resultados obtidos pela legenda e por seus candidatos – pelo menos igual ao quociente eleitoral, não poderá eleger nenhum candidato. O passo seguinte é dividir o número de votos obtidos por cada partido ou coligação partidária pelo quociente eleitoral. Esse resultado corresponde ao que se denomina *quociente partidário* e equivale ao número de candidatos eleitos pelo partido. A ordem de preferência dos candidatos é aquela determinada pelo eleitor, ou seja, serão escolhidos os candidatos individualmente mais votados até o limite do quociente partidário.

Todavia, é quase impossível que esta conta dê um resultado exato. Sempre existem sobras de cadeiras, as quais, no sistema brasileiro, serão redistribuídas a partir da fórmula de maiores médias. Deve-se dividir o número de votos obtidos pelo partido ou coligação pelo número de cadeiras que obteve, acrescidas de uma unidade. Esse resultado equivale à média de cada partido. Aquele que obtiver a maior média preencherá a primeira das cadeiras que sobraram. O processo deverá ser repetido até que todas as cadeiras restantes sejam preenchidas. Os partidos que não tiverem alcançado o quociente eleitoral não participarão na distribuição dessas cadeiras⁸⁴.

No Brasil, adota-se o sistema majoritário simples para a eleição de Senadores⁸⁵ (art. 46, CF/88) e de Prefeitos em Municípios com até duzentos mil

⁸³ Nas eleições para Deputado Federal, esse quociente será variável conforme o número de cadeiras que caberá a cada Estado na Câmara de Deputados, que, para as eleições de 2006, constam na Resolução nº 22.144 do Tribunal Superior Eleitoral.

⁸⁴ Observe-se que essa não participação é uma verdadeira cláusula de barreira. V. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 51.

⁸⁵ Atualmente o Senado Federal possui oitenta e uma cadeiras, pois cada Estado, além do Distrito Federal, tem o direito de eleger três Senadores (art. 46, §1º, CF/88). Esta é uma Casa representativa dos Estados, eis que, independentemente da quantidade populacional, cada ente poderá eleger o mesmo número de representantes. Todavia, a renovação do quadro de Senadores não se faz como nas outras Casas Legislativas, pois, enquanto o mandato senatorial dura oito anos,

eleitores (art. 29, II, CF/88)⁸⁶. Já nas eleições de Presidente da República (art. 77, CF/88), Governador do Estado ou do Distrito Federal (art. 28, CF/88), Prefeito em Municípios com mais de duzentos mil eleitores (art. 29, CF/88), o sistema vigente é o majoritário de dois turnos⁸⁷. O presente estudo não examinará o sistema eleitoral adotado para preenchimento desses cargos, cuidando tão-somente da eleição de Deputados Federais⁸⁸.

III.2. Alguns dos grandes problemas do sistema brasileiro

Sem embargo dos pontos positivos e negativos que podem ser atribuídos ao sistema proporcional abstratamente considerado, a verdade é que a realidade política brasileira, ao longo da vigência da Constituição democrática de 1988, tem padecido de vicissitudes diversas. Os problemas são tão graves, variados e numerosos que uma das dificuldades existentes é a de sua sistematização em categorias que guardem coerência e identidade entre seus elementos. Para fins da presente análise, procurou-se agrupá-los em três grandes tópicos, envolvendo: 1. a

as eleições se realizam a cada quatro anos. Assim, a renovação dos membros do Senado Federal se faz alternadamente em um e dois terços, ou seja, se numa legislatura foram eleitos vinte e sete senadores, na seguinte serão eleitos cinqüenta e quatro (art. 46, §2º). Diante disso, em cada Estado, ora é eleito apenas um candidato, ora são eleitos dois deles. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 23, esclarece que, quando são eleitos dois candidatos por Estado/Distrito Federal, a fórmula majoritária utilizada é a de voto em bloco individual. O cientista político explica: “O eleitor pode votar em tantos nomes quantas forem as cadeiras do distrito, com a possibilidade de votar em candidatos de diferentes partidos. Os nomes mais votados são eleitos. As eleições para o Senado do Brasil, quando são renovados 2/3 das cadeiras, utilizam esse sistema”.

⁸⁶ No que se refere às eleições para Prefeitos em Municípios com até duzentos mil eleitores, o candidato que obtiver maior número de votos é eleito, independentemente de ter recebido um número de votos inferior aos dados aos seus concorrentes, ou seja, o candidato pode ser eleito com um percentual inferior a cinqüenta por cento.

⁸⁷ Nas eleições para Presidente da República, Governador de Estado ou do Distrito Federal e Prefeitos em Municípios com mais de duzentos mil eleitores é aplicado o sistema majoritário de dois turnos. Assim, se o candidato mais votado não conseguir auferir mais que 50% dos votos válidos, o processo eleitoral será repetido competindo apenas os dois candidatos mais votados. Dessa maneira, o candidato eleito sempre obterá mais de cinqüenta por cento dos votos.

⁸⁸ Embora, em linhas gerais, as mesmas idéias se apliquem à eleição de Deputados Estaduais e Vereadores.

legitimidade democrática; 2. a governabilidade; 3. as virtudes republicanas. A seguir, um breve comentário acerca de cada um.

III.2.1. Problemas ligados à legitimidade democrática

A democracia constitucional é o modelo político fundado na soberania popular, na limitação do poder, na preservação e promoção dos direitos fundamentais e na instituição de procedimentos que permitam o governo da maioria, a participação política das minorias e a alternância do poder. Alguns problemas que afetam a legitimidade democrática no sistema político-eleitoral brasileiro são: a) a desproporcionalidade da representação dos Estados e dos partidos na Câmara dos Deputados; b) a baixa representatividade dos parlamentares que integram o Parlamento; c) a influência determinante do poder econômico no processo eleitoral.

A *desproporcionalidade da representação* liga-se às regras referentes à magnitude distrital⁸⁹. No Brasil, há uma limitação máxima e mínima de representantes por Estado. A Constituição Federal determina, no artigo 45, §1º, que nenhum dos Estados tenha mais de setenta e menos de oito Deputados. De tal previsão resulta que Estados muito populosos, como São Paulo, tenham uma sub-representação, e que Estados menos populosos sejam super-representados. Isso faz

⁸⁹ Conforme Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 13, “em cada distrito eleitoral é eleito um número determinado de representantes. O número de cadeiras de cada distrito é também chamado de magnitude, e é identificado pela letra M. O estado de São Paulo tem atualmente 70 representantes na Câmara dos Deputados; ou seja, a magnitude de São Paulo é igual a 70”. Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 6, esclarece: “Na literatura técnica sobre o assunto, o tamanho da representação a ser eleita – o número de Deputados – chama-se *magnitude do distrito* [magnitude distrital quer dizer o *quantum* que cada distrito consegue obter de cadeiras nas Casas Legislativas]: uninominal, binominal... plurinominal. Obviamente, não pode haver representação proporcional quando o distrito é uninominal, ou seja, quando elege apenas um representante: deverá ser forçosamente eleito pelo sistema majoritário. Distritos de pequena magnitude – binominais, trinominais – tampouco conseguem resultados proporcionais. Haverá sempre discrepância entre proporção de votos que o partido obtiver e a proporção de cadeiras que a fórmula eleitoral lhe concederá. É a partir de cinco representantes eleitos numa circunscrição que se pode obter resultados proporcionais. Curiosamente, porém, muitos países que adotam o sistema proporcional elegem representantes em circunscrições com representação abaixo de cinco e este fato torna seus sistemas desproporcionais”.

com que o peso dos votos, por exemplo, de cidadãos de São Paulo e de cidadãos de Roraima não seja o mesmo, não vigorando a máxima de “*um homem, um voto*”⁹⁰. Esses limites poderiam ser justificados, em tese, por razões de equilíbrio federativo⁹¹. No entanto, sob o prisma da própria idéia de proporcionalidade, o problema está em que tal regra de alocação de cadeiras também se reflete na distribuição partidária na Câmara de Deputados, distorcendo a justa participação de cada um. A distorção não é desimportante⁹².

A baixa representatividade parlamentar é um problema grave devido ao fato de não existir democracia sem Parlamento nem legitimidade sem identificação entre eleitores e representantes⁹³. Conseqüência dessa distorção é o fato de ser comum que o eleitor, logo depois das eleições, não saiba mais em quem votou e que não acompanhe a atuação do Deputado que ajudou a eleger⁹⁴. O Deputado passa a possuir então uma procuração em branco. Por conta disso, não é possível sustentar que o Parlamento efetivamente represente o que o povo pensa e deseja, nada

⁹⁰ Sobre a questão, informa Vandrê Augusto Búrigo, Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002, p. 182: “O maior impacto dos efeitos da magnitude dos distritos ocorre no âmbito federal e resulta na desproporção da representatividade dos Estados-membros na Câmara Federal, ocasionando a super-representação de muitos Estados, sobretudo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com a conseqüente sub-representação, preponderantemente, dos Estados da região Sudeste. Para muitos, essa é, às escâncaras, a maior patologia do sistema eleitoral brasileiro”. No mesmo sentido: Fabiano Santos, Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999, p. 8.

⁹¹ Por todos v. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 160.

⁹² Por exemplo: nas eleições de 1994, o PFL, embora tenha conseguido 12,9% dos votos, obteve 17,3% das cadeiras, enquanto o PT, que contabilizou 12,8% de votos, conseguiu apenas 9,6% das cadeiras. V. Jairo Nicolau, As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 10; David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 10. Isso ocorreu porque o PT tinha maior representatividade em Estados sub-representados e o PFL, nos Estados super-representados. Nessas condições não é possível afirmar que a Câmara de Deputados possa representar fielmente o pluralismo de idéias que caracteriza o meio social.

⁹³ Por baixa representatividade se quer significar o descolamento entre os interesses e aspirações do eleitorado e a atuação do parlamentar.

⁹⁴ Em pesquisa feita pelo IUPERJ no Rio de Janeiro, 55% dos entrevistados disseram não se lembrar em quem votaram nas eleições passadas. V. Jairo Nicolau, Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, *Dados*, v. 45, n. 2, 2002, p. 5.

obstante o sistema seja o proporcional de lista aberta. Essa baixa representatividade é uma das causas da grande rejeição que atinge o Parlamento, que é considerada uma das instituições que merecem menor confiança popular⁹⁵. Nesse cenário, as peculiaridades que caracterizam a realidade brasileira anulam as principais vantagens atribuídas ao sistema proporcional quando este é analisado abstratamente.

A influência determinante do poder econômico decorre, em meio a outras razões, dos custos vultosos da eleição para Deputado⁹⁶. Tal circunstância afasta da atividade política o cidadão comum, que não tenha recursos próprios para investir e não queira ou não possa ter acesso aos financiadores privados. Daí resultam conseqüências negativas importantes, como (i) a captura da política pelos interesses econômicos, dando uma sobre-representação aos setores mais poderosos, (ii) estímulo à arrecadação de recursos fora do quadro da legalidade vigente e (iii) o desenvolvimento de um código de relação duvidoso entre os agentes públicos da política e os agentes privados da economia, comprometedor das *virtudes republicanas*.

III.2.2. Problemas ligados à governabilidade

O sistema brasileiro supervaloriza a figura individual do parlamentar, tanto no processo eleitoral como no desempenho do mandato, em detrimento do partido político. Desse quadro resulta a indiferença do parlamentar em relação às linhas programáticas do partido, a negociação pessoal de alocação de recursos orçamentários e de apoios políticos e a personalização da relação com o

⁹⁵ Pesquisa realizada pelo IBOPE Opinião entre 18 e 22 de agosto de 2005 demonstra que 90% dos entrevistados não confiam nos políticos, 88% não confia nos partidos políticos, 81% não confia na Câmara dos Deputados e 76% não confia no Senado Federal. V. IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: www.ibope.com.br, visitado em 12 mai. 2006.

⁹⁶ As eleições brasileiras estão entre as mais caras do mundo, chegando os gastos para eleger um Deputado Federal no Brasil a cerca de R\$ 1 milhão de reais. V. David Samuels, *Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil*, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 9; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 164-5.

eleitor. O *troca-troca* de partidos, que carrega imenso descrédito para o modelo político em vigor, é apenas consequência natural da desimportância dos partidos. Esse é o primeiro aspecto negativo associado à governabilidade: *a fraqueza dos partidos políticos e o excessivo poder pessoal de cada parlamentar*.

Desses fatores decorre, também, uma outra disfunção: *a fragmentação partidária*. Se o fundamental é o voto nos indivíduos que são candidatos, não nos partidos e nas idéias que eles representam, cria-se o contexto propício ao surgimento de partidos meramente cartoriais, sem ideologia. Os partidos passam a ser, assim, formas sem conteúdo. Os candidatos os utilizam apenas para cumprir requisitos formais de filiação partidária. Após a eleição, tais partidos não terão maior significação para os Deputados. Os partidos não cuidarão da educação política de militantes, não terão atividades de mobilização nem de disseminação de idéias ou doutrinas. Tenderão a funcionar, em muitos casos, apenas como “legendas de aluguel”. Tal fragmentação confunde o eleitorado e desprestigia as organizações partidárias⁹⁷.

Nesse universo de multiplicidade e fragilidade dos partidos políticos engendram-se as *negociações políticas não inteiramente republicanas*. Todo governo necessita de apoio no Legislativo para aprovação das deliberações de seu interesse e, para tal fim, desenvolve articulações políticas para a formação de bases parlamentares de sustentação. É assim em toda a parte. No entanto, à falta de partidos sólidos e ideologicamente consistentes, essas negociações, freqüentemente, deixam de ser institucionais e programáticas e passam a ser personalizadas e fisiológicas. Desfrutando de grande poder individual, o parlamentar irá atuar em função dos interesses imediatos de sua base eleitoral, nas melhores hipóteses, ou no interesse próprio, nas demais. Seu apoio ou não ao governo será decidido caso a caso, em função de interesses políticos ou particulares imediatos. Tais circunstâncias

⁹⁷ Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 165.

obstruem a ênfase a ser dada nas grandes questões nacionais além de comprometer, uma vez mais, as *virtudes republicanas*.

III.2.3. Problemas ligados às *virtudes republicanas*

A ordem constitucional de um Estado democrático se funda sobre determinados valores a serem preservados e fins públicos a serem realizados. Dentre eles se incluem a dignidade da pessoa humana, a justiça, a segurança, a liberdade, a igualdade, o bem-estar social. Esse conjunto expressa o interesse público primário⁹⁸, cuja realização é o fundamento de legitimidade do poder político. A locução *virtudes republicanas* sintetiza a vinculação da ação estatal a esses valores, expressando o sentimento da causa pública, do bem público, a moralidade no exercício do poder. As pessoas trazem em si traços positivos e traços negativos, próprios da condição humana. O processo civilizatório, as instituições políticas e as normas jurídicas têm por objetivo extrair das pessoas o que elas têm de melhor e neutralizar o que elas têm de ruim. Naturalmente, esse deve ser, também, o papel de um sistema eleitoral. Entre nós tem se passado de maneira inversa. O sistema eleitoral brasileiro tem estimulado patologias como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção.

O *clientelismo* é fruto da relação excessivamente personalizada que por vezes se estabelece entre o eleitor e o candidato, sem a intermediação partidária. Assim, em lugar do debate e do projeto de saneamento, vem a bica de água; em vez do projeto habitacional, o fornecimento de tijolos; na falta do posto de saúde, a ambulância. Formas imediatas e paliativas de enfrentar as dificuldades do

⁹⁸ O interesse público primário é o interesse da sociedade como um todo e não se confunde, naturalmente, com o *secundário*, que é o interesse da pessoa jurídica de direito público – seja a União, os Estados ou os Municípios. Por exemplo: o interesse estatal em arrecadar tributos – interesse secundário – deve estancar diante das limitações constitucionais ao poder de tributar, que são direitos fundamentais e expressam, assim, um interesse público primário.

dia-a-dia, alimentando o populismo⁹⁹ e a dependência do eleitor. O *patrimonialismo* se traduz no exercício do cargo público para fins privados, para realizar objetivos próprios de ascensão social ou financeira, inclusive na interação muitas vezes promíscua com os interesses econômicos de grupos privados. A *corrupção* viceja nesse mesmo ambiente de convívio inadequado entre público e privado, na busca pela indicação de quadros para cargos na administração direta ou nas empresas estatais, para obtenção de proveitos particulares e/ou recursos para campanhas eleitorais, freqüentemente ao custo de procedimentos administrativos viciados (como licitações fraudulentas) ou desvios de verbas.

Os problemas que afetam a política brasileira não se limitam a espertezas pontuais. Pelo contrário, decorrem de razões estruturais que se situam em diferentes graus de profundidade. A crise política que assombrou o país nos anos de 2005 e de 2006 teve a virtude de trazer à tona procedimentos que historicamente habitavam o subterrâneo das instituições e de criar predisposição para que sejam feitas mudanças. Deve-se, todavia, partir da premissa de que não há modelo perfeito. Sempre serão necessárias escolhas entre prós e contras. Além disso, a sociedade brasileira atingiu um grau de complexidade que já não comporta soluções simplistas e imediatamente redentoras de todos os males. Pretender que seja assim é nem começar. A opção por um sistema distrital misto não traz certeza de resultados. Mas o sistema proporcional que tem vigorado no Brasil traz. E eles são comprovadamente ruins. Um bom motivo para arriscar outras alternativas.

⁹⁹ O termo é aqui empregado em seu sentido negativo de manipulação dos interesses das camadas menos favorecidas, da oferta de utilidades imediatas com sacrifício de interesses permanentes. E não, naturalmente, no sentido positivo que em alguns ambientes acadêmicos se tem procurado resgatar de aproximação legítima do poder com o sentimento popular.

IV. O SISTEMA DISTRITAL MISTO COMO ALTERNATIVA PARA O BRASIL

IV.1. Descrição geral do sistema

O sistema eleitoral distrital misto é aquele em que os sistemas proporcional e majoritário são conjugados. Várias são as possibilidades de se operar tal conjugação, e os modelos que vigoram nas diversas nações são consideravelmente diferentes entre si. O modelo proposto no presente estudo é o que se denomina *distrital misto por superposição*¹⁰⁰, no qual parcela dos parlamentares é eleita pelo sistema proporcional e parcela é eleita pelo sistema distrital-majoritário. Nessa fórmula, 50% dos parlamentares são eleitos pelo sistema distrital majoritário, com voto uninominal (um único candidato é eleito por distrito), e 50% são eleitos pelo sistema proporcional de lista fechada. Tal modelo (misto de *superposição*) se caracteriza pela independência entre as fórmulas majoritárias e proporcionais. O voto no candidato eleito pelo sistema majoritário não interfere na eleição proporcional¹⁰¹.

¹⁰⁰ Outro sistema muito conhecido é o misto por correção, que vigora, por exemplo, na Alemanha. Nesse país, nas eleições para o Parlamento Federal (*Bundestag*), adota-se o sistema misto de correção, em que ao eleitor são postos à disposição dois votos, um para a escolha de um dos candidatos no distrito (primeiro voto) e outro para a escolha de uma lista partidária (segundo voto). Este segundo voto é que irá determinar quantas cadeiras caberá a cada partido, ou seja, se o Partido A conseguiu 20% dos votos de lista, contabilizados nacionalmente, terá direito a 20% das cadeiras no Parlamento. Já a distribuição das cadeiras que cada partido conseguiu será feita proporcionalmente aos votos obtidos por ele em cada Estado. Dessa forma, se o Partido A conseguiu, por exemplo, 10 cadeiras no total, e 20% dos votos que ele obteve são do Estado X, 2 das cadeiras que esse partido conseguiu vão para os candidatos do Estado X. Determinado o número de cadeiras que cada partido terá em cada Estado, elas serão preenchidas preferencialmente pelos candidatos eleitos pelo primeiro voto, ou seja, pelos candidatos eleitos nos distritos, sendo o restante das vagas preenchidas pelos primeiros candidatos da lista partidária no Estado. Dessa maneira, se no Estado X o partido A venceu em dois distritos, a princípio, ocupará duas cadeiras. Mas se o número de candidatos eleitos nos distritos for maior que o percentual de cadeiras a qual faria jus por conta dos votos obtidos pela lista partidária, serão feitas as *correções* devidas, dando-se ao partido novas cadeiras. Assim, não há um número fechado de cadeiras no Parlamento, que pode variar a cada eleição.

¹⁰¹ Sobre tal modelo, resume Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 65: “O sistema misto de superposição é o tipo mais comum de combinação independente. Na superposição todos os eleitores elegem seus representantes por intermédio de duas diferentes fórmulas, mas a eleição dos representantes da parte proporcional não é afetada pela majoritária. Na realidade, há dois grupos diferenciados de representantes, cada um eleito por uma fórmula eleitoral. O sistema de superposição passou a ser utilizado a partir da década de 1990 em novas democracias da Ásia (Coreia do Sul, Taiwan e Tailândia) e antigos territórios da União Soviética (Rússia, Ucrânia e Lituânia). O Japão abandonou um sistema de voto único não-transferível em 1994 e passou a utilizar

O eleitor tem direito a dois votos. Vota em um candidato no distrito e em uma lista partidária fechada. Cuida-se da fórmula mais simples do sistema distrital-misto¹⁰². O sistema possibilita a conjugação de pontos positivos tanto do sistema majoritário quanto do sistema proporcional, como se observará em seguida.

IV.2. Vantagens do sistema misto no contexto brasileiro

O modelo distrital misto pode contribuir para a solução de diversos dos problemas decorrentes do sistema atualmente em vigor no Brasil. Serão examinadas a seguir três ordens de vantagens: 1. a atenuação do problema da baixa representatividade dos parlamentares; 2 a facilitação da formação de governos majoritários sem que se impossibilite a representação das minorias; 3. a redução dos gastos com as campanhas eleitorais e da conseqüente influência do poder econômico sobre a política. Veja-se, na seqüência, breve análise de cada uma delas.

IV.2.1. Atenuação do problema da baixa representatividade

A adoção do sistema distrital misto permitiria, quanto à parte majoritária do modelo, a aproximação entre eleitos e eleitores¹⁰³. O modelo atual faz com que os eleitos não mantenham, em regra, qualquer compromisso com aquilo que debateram durante as eleições. Embora o sistema atual permita o voto no candidato,

o sistema de superposição”.

¹⁰² Já o modelo de correção espera corrigir as distorções dadas pela fórmula majoritária através da contagem proporcional. Esse é um modelo naturalmente complexo, que pode adotar mecanismos diversos que agravem tal característica. Essa é uma desvantagem desse sistema, pois dificulta o entendimento do sistema no corpo da sociedade. Tal alerta, inclusive, é dado por Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 74: “Os sistemas mistos de correção são acusados de serem excessivamente complexos. Em alguns casos, como o da Hungria e o da Itália, o entendimento é um desafio até mesmo para os especialistas”.

¹⁰³ Tal também é a conclusão de Vandrê Augusto Búrigo, *Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos*, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002, p. 184: “Outra fonte de elogios ao sistema misto seria a aproximação que causaria entre eleitos e eleitores, já que o voto seria dado dentro de um distrito, pressupondo maior conhecimento do perfil do candidato pelo eleitor e, em conseqüência, uma cobrança mais efetiva sobre o representante eleito pelo distrito”.

não apenas no partido, daí não tem resultado o incremento da representatividade. Isso decorre, em considerável medida, do fato de não haver uma verdadeira disputa entre os candidatos. Cada qual faz sua campanha e, em geral, não polemiza com os demais candidatos também inseridos na disputa. Isso seria minorado pela adoção do sistema distrital misto. Nesse cenário, os candidatos dos diversos partidos se confrontariam diretamente, e esse confronto direto exhibe um importante potencial de fomentar o debate eleitoral. Os diversos candidatos tendem a apresentar não apenas os argumentos favoráveis a sua candidatura; tendem também a expor as deficiências que atingem as demais candidaturas.

Cria-se assim um espaço para a crítica pública, para a troca de argumentos e contra-argumentos, que é capaz de mobilizar o eleitorado de uma maneira mais intensa que o atual sistema. Daí poderá resultar uma maior explicitação das idéias que o candidato pretende sustentar no Parlamento, assim como um acompanhamento mais intenso da atividade parlamentar. Mesmo que tal atividade não seja objeto de atenção permanente por parte dos eleitores, as suas decisões certamente serão problematizadas nas próximas eleições, quando terá lugar um confronto direto entre candidatos de diferentes partidos. Com isso, há a tendência de que a atuação do parlamentar seja mais afinada com o pensamento de seus representados. O parlamentar certamente poderá votar em desacordo com a vontade dos eleitores de seu distrito, mas deverá estar preparado para justificar os seus votos no próximo pleito.

Observe-se que, embora, em tese, o sistema distrital seja mais propício a uma campanha eleitoral centrada nas questões locais, no caso brasileiro sua adoção pode justamente levar à incorporação também de temas nacionais. O sistema proporcional só é mais apto ao debate sobre os grandes temas nacionais se tal sistema adota a lista fechada. Adota-se a lista aberta, como ocorre no Brasil, isso não ocorre. Na verdade, a experiência brasileira tem demonstrado que o modelo mais tendente à predominância do discurso local é o proporcional de lista aberta. A adoção de um

sistema parcialmente majoritário tende a fazer com os candidatos, engajados como estão na disputa com candidatos de outros partidos, explorem as diferenças partidárias, enfatizando aspectos programáticos que possam lhes representar vantagens comparativas, e criticando afiliações programáticas dos candidatos de outros partidos.

Pode-se conceber, por exemplo, um contexto em que determinado candidato tenha o discurso local, que lhe seria favorável, anulado pela posição assumida por seu partido acerca de uma questão nacional. O certo é que um Deputado Federal que tenha obtido benefícios para o local terá sua reeleição dificultada pelo fato de seu partido propor, por exemplo, a redução significativa da previdência pública em um contexto em que a maioria da população seja a favor desse modelo de previdência. No sistema proporcional de hoje, esse tipo de tema acaba não se inserindo de modo significativo no debate que tem lugar na eleição de Deputados, a despeito de ser deles a competência para deliberar sobre a matéria.

É certo que a adoção concomitante do sistema proporcional de lista fechada, como ora se propõe, tende a aumentar a distância entre os parlamentares e os representados, com o que se reduziria a representatividade dos parlamentares. Esse talvez seja um dos problemas mais graves enfrentado pelos países que adotam, em sua forma pura, o sistema proporcional de lista fechada. Isso, contudo, é significativamente minorado no sistema distrital misto, por duas razões. Em primeiro lugar, pelo fato de metade do Parlamento ser eleita pelo sistema distrital, que é o que atribui maior representatividade ao parlamentar. Tal circunstância repercute sobre o Parlamento como um todo. A segunda razão liga-se ao fato de a parcela destinada ao sistema proporcional com lista fechada servir para a eleição justamente das lideranças partidárias, que têm mais visibilidade e, conseqüentemente, maior representatividade política.

IV.2.2. Facilitação da formação de maiorias políticas sem eliminação da representação das minorias

O sistema distrital misto tende ainda a facilitar a formação de maiorias. Como se sabe, esse é um dos grandes problemas do sistema político brasileiro. Aqui, este problema se agrava ainda mais por conta do caráter excessivamente analítico da Constituição. A maioria muitas vezes necessária à governabilidade não é a maioria simples, é a maioria de 3/5 (três quintos), exigida para a reforma da Constituição. Pois bem, o sistema distrital misto tende a facilitar a formação de maiorias tanto no tocante à parcela eleita pelo voto distrital quanto no que se refere à parcela eleita pelo voto proporcional.

No que toca à parcela de parlamentares eleita pelo voto distrital, a facilitação da formação de maiorias decorre do fato de os votos dados em candidatos não vencedores não contribuírem para a composição do Parlamento. Há uma tendência de que sejam eleitos os Deputados que representem as correntes de pensamento que predominam na sociedade. O tema já foi examinado acima, e não há razão para retomá-lo nesse momento. Basta apenas lembrar que o confronto direto entre candidatos, cada um dos quais representando uma agremiação partidária, tende a pôr na pauta do debate eleitoral, assim como ocorre nas eleições majoritárias hoje existentes no Brasil, questões mais programáticas. Tal circunstância aumenta as chances de eleição dos candidatos que sejam correligionários do candidato à chefia do Executivo.

No que toca à parcela do Parlamento eleita pelo voto proporcional com lista fechada, essa tendência de facilitação da formação de maiorias governamentais também se verifica. No voto proporcional com lista aberta, é muito comum que o eleitor vote, por exemplo, em um candidato a Presidente da República, considerando suas propostas para o país, e vote em um candidato a Deputado de um partido a ele antagônico, considerando sua capacidade de obter benefícios particulares

para o local. Com a adoção da lista fechada, isso tende a não ocorrer. Se o eleitor vota, por exemplo, em um candidato à Presidência da República do PT, ele não tem, a princípio, por que votar na lista de candidatos apresentada pelo PSDB. Pode até fazê-lo, mas isso, em regra, não será coerente; e, embora não se possa fundar um modelo de sistema eleitoral na pressuposição de que os eleitores agem sempre racionalmente, um mínimo de coerência pode ser pressuposto. Pode certamente ocorrer que um candidato à Presidência vença o pleito por conta de seu carisma pessoal, e que o partido ao qual é filiado, por ser um partido desconhecido, não obtenha boa votação. É certo que isso pode ocorrer. Mas, em todo o caso, é bem menos provável que no modelo atual.

Observe-se, contudo, que o sistema distrital misto, ao contrário do distrital puro, não é refratário à representação das minorias. As minorias poderão obter representação parlamentar especialmente através da dimensão proporcional do modelo, como acima ressaltado. É verdade que isso se torna um pouco mais difícil que no sistema proporcional puro, já que as cadeiras a serem preenchidas pela via proporcional correspondem à metade das que seriam preenchidas se adotado o sistema puro. Contudo, tal possibilidade continua sendo ampla. É importante, nesse passo, chamar a atenção para o papel das minorias em um regime democrático.

São as maiorias que devem governar. O papel das minorias, na dinâmica parlamentar, é mais suscitar o debate sobre os temas que representam e questionar as ações de governo. Para isso, não importa tanto o montante da representação parlamentar, desde que não seja insignificante e haja liberdade de expressão e visibilidade política. Poucos parlamentares representativos podem certamente denunciar as práticas condenáveis dos governos majoritários. O sistema eleitoral deve possibilitar que as minorias estejam representadas, mas sem impedir que a maioria governe. O sistema distrital misto fornece, portanto, um modelo equilibrado entre governo majoritário e representação das minorias. Muito embora a parte majoritária possa ser representada por apenas partidos grandes, isso é

compensado com a possibilidade de ascensão de pequenos partidos pelo sistema proporcional¹⁰⁴.

IV.2.3. Redução do custo das campanhas e da influência do poder econômico

Veja-se, em primeiro lugar, de que modo a dimensão distrital do sistema pode gerar esse resultado. No sistema proporcional com lista aberta, a circunscrição eleitoral possui uma extensão territorial maior e engloba um maior número de eleitores, já que as eleições se destinarão à escolha de vários representantes, e não de um único representante. No sistema distrital a campanha deverá abarcar uma área menor e se dirige a um número bem inferior de pessoas. Tal fato tem efeitos no custo das campanhas, reduzindo-o. Essa circunstância se torna especialmente verdadeira quando o sistema distrital é comparado ao sistema proporcional de lista aberta, que é o praticado no Brasil. Nesse último sistema, o candidato pode receber votos nas diversas localidades que se inserem no perímetro da circunscrição. No Rio de Janeiro, por exemplo, o candidato a Deputado Federal pode receber votos tanto em Campos, no norte fluminense, quanto em Volta Redonda, que fica no sul. O candidato tem, portanto, uma grande extensão territorial a cobrir, e se vê tentado a gastar os valores necessários para tanto. Se o mesmo candidato restringisse sua campanha apenas, por exemplo, a Macaé e adjacências, seus gastos, embora pudessem continuar altos, em tese seriam menores.

¹⁰⁴ Sem embargo das minúcias que regem o sistema eleitoral alemão, Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 9, afirma que, “o eleitor pratica o voto útil ou estratégico no voto distrital. Quando seu candidato não tem possibilidade de ganhar, procura evitar a vitória do candidato que não deseja, dando seu voto a um que não esteja tão distante do seu preferido. Como dispõe de um segundo voto, que não será desperdiçado, pois aí se contam todos os votos e se conferem as cadeiras não na base de ‘tudo ou nada’, como no voto majoritário em distrito, mas sim em números que correspondam às proporções do partido no total de votos de lista, o eleitor pode votar no seu partido, mesmo que ele não seja um dos dois hegemônicos. É sobretudo com os segundos votos que sobrevivem os Verdes, os Liberais e os ex-Comunistas”.

Mas mesmo que isso não ocorresse, e o candidato concentrasse os mesmos valores, antes dispersos, em uma única localidade, ainda assim o sistema ostentaria a vantagem de facilitar a fiscalização. Se os gastos se concentram em uma única localidade, as campanhas mais opulentas são mais perceptíveis. Isso certamente propiciaria a comparação dos valores declarados pelo candidato na sua prestação de contas junto à justiça eleitoral com o volume que, de fato, possui a sua campanha. Isso se permanecer o sistema atual de financiamento privado das campanhas. Se o sistema vier a ser substituído pelo financiamento público, o argumento ganha ainda mais força, já que nítidas diferenças entre as campanhas, que contam com recursos públicos equivalentes, seriam um forte indício da prática de contabilidade paralela ou de desvio de dinheiro público.

Tais vantagens se tornam ainda mais expressivas pela possibilidade de concentração da atividade fiscalizatória. De fato, em vez de ter de dar conta, em cada circunscrição, de um grande número de candidatos, ela poderia focar sua atenção em um único candidato por partido. O juiz eleitoral responsável por cada distrito teria condições melhores de acompanhar a trajetória de cada candidatura, identificando suas práticas correntes. Além disso, como os candidatos de cada partido estão em competição direta, há maior estímulo à fiscalização recíproca. Com o voto distrital-majoritário, certamente ganha nova dimensão a iniciativa de cada candidato em fiscalizar os seus adversários e reclamar junto à justiça eleitoral diante dos abusos cometidos, tendo em vista que o que está em jogo, nesses casos, não é uma equação complexa, que envolve votos de legenda, quocientes eleitorais, sistema de distribuição de sobras, mas apenas a disputa frontal de todos por uma única cadeira.

Observe-se que vantagens semelhantes decorrem da adoção do sistema proporcional de lista fechada. Ao invés de vários candidatos fazendo campanhas individuais, a campanha será voltada para o partido. Por isso, tende a ser uma campanha mais barata. Com efeito, em lugar de os diversos candidatos do partido sobrepujarem seus esforços, e até mesmo competirem entre si, haverá

concentração de esforços. Além disso, o modelo também tende a facilitar a fiscalização, já que a gestão de recursos é centralizada no partido. Em vez de inúmeras contas de campanha (uma para cada candidato), o partido terá uma conta única. A simplificação do processo eleitoral, propiciada pela lista fechada, tende a levar à redução da corrupção e da influência do poder econômico sobre a política, embora não seja, evidentemente, capaz de extingui-la¹⁰⁵.

¹⁰⁵ **Bibliografia:** Alexandre de Moraes, Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial. In: Fernando Luiz Ximenes Rocha e Filomeno Moraes (coords.), *Direito constitucional contemporâneo*, 2005; Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, e *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000; Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária, *Dados*, v. 45, n. 2, 2002; Carmem Lúcia Antunes Rocha, O processo eleitoral como instrumento para a democracia, *Resenha Eleitoral Nova Série*, v. 5, n. 1, 1998; Clara Araújo, Partidos políticos e gênero: Mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política, *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005; David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997; Fábio Konder Comparato, A necessidade de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Fabiano Santos, Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999; IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: www.ibope.com.br, visitado em 12 mai. 2006; Jairo Nicolau, Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, *Dados*, v. 45, n. 2, 2002; *Multipartidarismo e democracia*, 1996 e *Sistemas eleitorais*, 2004; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000; Kátia de Carvalho, *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*, 2003; Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999; Dados eleitorais do Brasil (1982-2004). In: [sítio www.jaironicolau.iuperj.br](http://www.jaironicolau.iuperj.br), visitado em 06 abr. 2006; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Marco Maciel, Reforma político-partidária. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004; Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980; Olavo Brasil de Lima Junior, Reformas de sistemas eleitorais: Mudanças, contextos e conseqüências, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999; Oscar Dias Corrêa, O sistema eleitoral que convém ao Brasil. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Ricardo Cunha Chimenti, *Curso de direito constitucional*, 2004, p. 215; Sérgio Sérulo da Cunha, *O que é voto distrital*, 1991; Vandrê Augusto Búrigo, Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002.

Parte III

SISTEMA PARTIDÁRIO:

FIDELIDADE PARTIDÁRIA E LIMITAÇÕES À PULVERIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Introdução

II. Identificação de problemas do sistema partidário brasileiro

1. Infidelidade partidária

1.1. Não observância das diretrizes partidárias

1.2. Mudanças de partido

2. A fragmentação excessiva dos partidos

3. Distorções na proporcionalidade da representação partidária

III. Propostas de solução para alguns problemas do sistema partidário brasileiro

1. Fidelidade partidária

1.1. Não cômputo do voto dado em violação grave às diretrizes do partido

1.2. Perda do mandato ou, alternativamente, aumento do prazo de filiação para o candidato que se desligar do partido durante o mandato

1.3. Sistema distrital misto com voto proporcional em lista fechada

1.4. Adoção do resultado das eleições para fins de divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita

2. Redução da pulverização partidária

2.1. Sistema distrital misto

2.2. Cláusula de barreira

2.3. Verticalização

I. INTRODUÇÃO

O atual sistema partidário brasileiro tem sido objeto de críticas contundentes relativas à sua autenticidade, representatividade e funcionalidade. As mais recorrentes dizem respeito à fragilidade programática, ao troca-troca de partidos, às coligações oportunistas, à fragmentação do quadro partidário, à existência de “legendas de aluguel” e à influência do poder econômico, em meio a outras¹⁰⁶. Boa parte dessas críticas é procedente. O sistema partidário brasileiro tem, de fato, mostrado extrema fragilidade e baixa credibilidade¹⁰⁷.

Partidos políticos são instrumentos de organização de grupos sociais para fins de participação na disputa política. Devem fundar-se em uma disciplina interna, em uma doutrina e em um programa político, a serem observados e implementados na hipótese de chegada ao poder¹⁰⁸. No presente capítulo pretende-se apresentar um levantamento de alguns dos principais problemas ligados ao sistema

¹⁰⁶ Sobre a crise do sistema partidário brasileiro, Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 34, afirma: “O sistema partidário brasileiro é apontado por parte da literatura como um sistema frágil e não institucionalizado, principalmente em razão do surgimento e desaparecimento de alguns partidos. A organização partidária é fraca, o personalismo e o populismo prevalecem, as elites políticas manifestam pouca lealdade aos partidos, a volatilidade eleitoral é alta, o enraizamento dos partidos na sociedade é frágil e as personalidades individuais predominam sobre os partidos e as campanhas”. No mesmo sentido, Janice Helena Ferreri, Democracia e partidos políticos. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997, p. 84: “As deficiências de nosso sistema representativo estão cada vez mais evidentes. Os partidos que aí estão não se encontram aptos a debater com a sociedade as questões fundamentais para a estabilidade da democracia. Mais de cem anos de República e vinte de autoritarismo levam à constatação de que os partidos, ainda, não se moldaram à nova realidade. Seus programas são teóricos e não têm aplicação na realidade da luta política. Na verdade, o sistema partidário brasileiro, como via exclusiva de exercício do poder político, não tem condições de assegurar representatividade significativa e tampouco confiável em termos de corpo social. Com a multiplicidade dos partidos e sua evidente inautenticidade, é cada vez menor o número de eleitores que se vincula a uma agremiação partidária”.

¹⁰⁷ Pode-se atribuir a deficiências do sistema o resultado de pesquisa realizada pelo IBOPE entre 18 e 22 de agosto de 2005, na qual se concluiu que 88% dos entrevistados não confiam nos partidos políticos. V. IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: [sítio www.ibope.com.br](http://www.ibope.com.br), visitado em 12 mai. 2006.

¹⁰⁸ Sobre o conceito de partido político, v., em meio a muitos outros: Maurice Duverger, *Partidos políticos*, 1980; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 397 e s; Janice Helena Ferreri, Democracia e partidos políticos. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997, p. 89-90; Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*, 1996, p. 9-10.

partidário brasileiro e sugerir algumas modificações *de lege ferenda*. Também aqui cabe a ressalva de que propostas legislativas constituem apenas um termo de uma equação complexa, que deve incluir, também, vontade política em dar-lhes efetividade e amadurecimento institucional, aptos a criar uma cultura republicana, democrática e ética.

II. IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

II.1. Infidelidade partidária

O primeiro problema a ser examinado é a infidelidade partidária, que se manifesta em dois fenômenos: nas votações em Plenário, quando o parlamentar não segue as diretrizes traçadas pelo partido; e no caso de parlamentar eleito por determinada legenda que, durante o mandato, migra (uma, duas, inúmeras vezes¹⁰⁹) para outro partido. Nenhuma das duas práticas é presentemente vedada pela legislação brasileira. A Constituição Federal remete a matéria para o estatuto dos partidos (art. 17¹¹⁰) e não contempla a hipótese de perda de mandato (art. 55¹¹¹) ou de cassação de direitos políticos (art. 15¹¹²) para os casos de infidelidade partidária. A

¹⁰⁹ Segundo informações de Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 8-9, de 1991 a 1993, 170 deputados mudaram de partido, totalizando 236 trocas partidárias, sendo que alguns mudaram de legenda 7 vezes.

¹¹⁰ “Art. 17, § 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

¹¹¹ “Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado”.

¹¹² “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. O tema já foi levado ao Supremo Tribunal

Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19.09.95) cuida superficialmente do tema, deixando sua disciplina para os próprios partidos. Em um sistema eleitoral centrado nos candidatos¹¹³, os partidos políticos não têm tido força suficiente para imporem uma disciplina de coerência e coesão interna¹¹⁴. Veja-se, a seguir, o comentário acerca das duas modalidades de infidelidade partidária acima referidas.

II.1.1. Não observância das diretrizes partidárias

Embora existam estudos relativizando esta primeira expressão de infidelidade partidária¹¹⁵ e afirmando não serem os casos de sua ocorrência tão numerosos, não é essa a percepção do público em geral. Existe um conjunto de circunstâncias que contribuem para que os parlamentares, de uma maneira geral, se sintam independentes em relação às orientações do partido. A primeira delas decorre

Federal. V., neste sentido, voto do Ministro Gilmar Mendes no MS 23.405/GO, DJ 22 mar. 2004, cuja a ementa é a seguinte: “1. Mandado de Segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato parlamentar. 3. Princípio da fidelidade. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. 4. Controvérsia que se refere à Legislatura encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de Segurança julgado prejudicado”.

¹¹³ Sobre o tema, v. David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

¹¹⁴ Neste sentido, Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 9 afirma: “Na atualidade, a legislação eleitoral estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação aos partidos. Os parlamentares podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Consideram que não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua iniciativa. Os partidos, muitas vezes, toleram violações, flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos”.

¹¹⁵ Tal é a opinião de Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 33, com base nos trabalhos de Figueiredo e Limongi: “a disciplina partidária existente é suficiente para tornar o plenário previsível. O Congresso brasileiro, no período pós-88, não parece ser o reino do parlamentar individual. As indicações de votação das lideranças tendem a ser apoiadas pelas respectivas bancadas. Além do mais, o mapeamento das indicações dos votos das lideranças permitiu demonstrar que os partidos brasileiro distribuem-se de maneira corrente num *continuum* ideológico. Podemos falar em partidos de direita, de centro e de esquerda, seja para as grandes bancadas partidárias, seja para os pequenos partidos”. V. tb. Juliano Coberlini, Disciplina e coesão dos partidos políticos no Brasil. In: José Antônio Giusti Tavares (coord.), *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*, 2003, p. 260; Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994, *Dados*, v. 38, n. 3, 1995, p. 497 e ss. Em sentido contrário, v. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 162 e ss.

do fato de que o processo eleitoral no Brasil é centrado no candidato e não no partido. Isso aumenta, naturalmente, o poder individual do parlamentar. Esse poder se acentua ainda mais nos casos em que o candidato seja capaz de trazer votos para a legenda, em número superior ao quociente eleitoral necessário para elegê-lo, contribuindo, dessa forma, para a eleição de outros candidatos da lista do partido. Nesse cenário, dificilmente o partido terá motivação para excluí-lo de seus quadros, mesmo que ele não siga as linhas partidárias.

Um segundo fator que potencializa a proliferação de casos de infidelidade é a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, que, no Brasil, incentiva a realização de negociações individuais. Isso se verifica, por exemplo, no momento da elaboração e execução do orçamento. Como se sabe, embora o Executivo dependa do Parlamento para aprovação da proposta de orçamento, a lei de meios apenas autoriza o Executivo a fazer gastos setoriais até determinado limite, mas não o obriga. Com isso, ele detém alto grau de discricionariedade na execução das contas públicas¹¹⁶. Aí surgem as negociações pessoais para distribuição de verbas, sobretudo as relativas às emendas individuais dos parlamentares¹¹⁷, o que é feito de acordo com a força política destes e em troca de apoio nas votações de interesse do Governo. O grupo que comanda o Executivo se beneficia dessa modalidade de negociação porque consegue computar votos a favor de seus projetos e propostas sem ter, necessariamente, que fazer concessões programáticas¹¹⁸.

¹¹⁶ V. Carlos Pereira e Bernardo Muller, Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil, *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, 2003, p. 742.

¹¹⁷ A inserção de emendas individuais dos parlamentares na proposta de lei orçamentária é atualmente disciplinada pela Resolução nº 1/2001, do Congresso Nacional, que estabelece um número de emendas disponível para cada parlamentar e prevê a fixação de um limite financeiro, a ser determinado em cada exercício no Parecer Preliminar apresentado pelo Relator da Comissão Mista de orçamento e aprovado pelos seus membros. Dentro desse limite, Deputados e Senadores podem alocar dinheiro público segundo critérios marcadamente pessoais, sem uma deliberação substancial por parte da Casa Legislativa, muitas vezes para beneficiar redutos eleitorais. Posteriormente, a efetiva liberação desses recursos dependerá de decisão discricionária do Poder Executivo, ensejando a possibilidade de uma negociação direta com o autor da emenda.

¹¹⁸ Votar favoravelmente à indicação do líder partidário também poderá trazer benefícios ao parlamentar, como a de conseguir posições de destaque dentro de uma comissão ou, até mesmo, a de Ministro de Estado. V. Carlos Pereira e Bernardo Muller, Partidos fracos na arena eleitoral e

Um último fator exerce papel importante na ocorrência de casos de infidelidade partidária. É que alguns partidos se tornaram federações de lideranças regionais de diferentes matizes político-ideológicas. A primeira consequência daí resultante é o partido não apresentar à sociedade e à sua militância uma pauta programática definida. Na verdade, existem muitos partidos dentro de uma mesma agremiação. Diante disso, o Governo, em busca da formação de alianças que lhe assegurem maioria parlamentar – e, portanto, a possibilidade de executar seu próprio programa – vê-se obrigado a negociar com diferentes caciques estaduais, em torno de interesses políticos específicos, e não mediante procedimentos institucionais e programáticos com a direção partidária. Em tal conjuntura, o partido se abre a casos recorrentes de infidelidade partidária, e não consegue atuar com unidade¹¹⁹.

II.1.2. Mudanças de partido

A segunda modalidade de infidelidade partidária é bastante mais grave no Brasil: a migração de parlamentares de um partido para outro¹²⁰. De 1983 a 1999, ocorreram 812 migrações, envolvendo um total de 686 parlamentares, o que

partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil, *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, 2003, p. 744.

¹¹⁹ Exemplo real dessa situação é o PMDB. Há mais de um precedente, nos últimos anos, em que o partido tinha parlamentares que apoiavam o Governo e outros que lhe faziam oposição. Destes, parte desejava que o partido se unisse a um partido de oposição e outra parte pretendia uma candidatura própria à Presidência da República. Desnecessário enfatizar que situações como esta geram problemas sérios quanto à estabilidade das coligações e quanto à predominância do interesse público na negociação política.

¹²⁰ Sobre o fenômeno da migração partidária, Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*, 1996, p. 65 pondera: “Não nos iludamos. Parlamentares trocam de partido na vigência do mandato também em outras democracias, portanto essa não é uma singularidade brasileira. Em diferentes países ocorre o mesmo fenômeno, sobretudo em duas situações: a) criação de novos partidos mediante processo de fusão e dissidência; e b) desfiliações individuais rumo à independência partidária, ou seja, os parlamentares abandonam seus partidos e não se filiam a novas legendas até o fim do mandato. A troca de partidos ocorre tanto nas democracias tradicionais como nas recém-criadas”. Contudo o autor admite: “O que existe de singular na experiência brasileira do período 1985-94 é a intensidade e permanência da mudança”. V. tb Carlos Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000, p. 3: “A migração partidária, na escala em que ocorre no país, não encontra paralelo em nenhuma outra democracia”.

significa que muitos deles trocaram de partidos mais de uma vez¹²¹. Inicialmente, o fenômeno podia ser entendido como uma reacomodação do quadro partidário pós-regime militar. Contudo, iniciadas e concluídas já diversas legislaturas, os altos índices de migração permanecem, e são hoje motivados, sobretudo, pela competição político-eleitoral¹²². Vejam-se, a seguir, alguns fatores que estimulam essas migrações.

O Brasil adota o sistema de representação proporcional com listas abertas. Cuida-se de sistema eleitoral, como já muitas vezes assinalado, que se centra no candidato. Nesse tipo de sistema, o sucesso do postulante à vaga depende muito mais da sua atuação particular que da representatividade do partido. Contudo, a posição do candidato no universo partidário também é importante, já que o voto de legenda e os votos em outros candidatos do mesmo partido são computados para fins de cálculo do quociente eleitoral, e podem lhes ser transferidos¹²³. Por isso, o parlamentar, no intuito de se eleger, tende a barganhar com os partidos sua migração, examinando se a configuração da lista partidária dá sinais de que ele poderá alcançar o número de votos suficiente para obter uma das cadeiras que serão atribuídas ao partido. Verifica-se que, no final do prazo de filiação para fins de candidatura, há um

¹²¹ Carlos Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000, p. 3. Os dados demonstram que 30% dos parlamentares trocaram, pelo menos, uma vez de partido. V. Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 36.

¹²² Carlos Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000, p. 4. Contudo, não é unânime essa opinião, pois há quem entenda que Deputados que mudam de partido apresentam um desempenho eleitoral inferior. Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 36.

¹²³ As conseqüências desse sistema são tratadas por David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 6: “Fazer campanha individual exige que os candidatos ofereçam benefícios privados aos eleitores, na forma, por exemplo, de projetos públicos financiados pelo governo, de serviços prestados aos eleitores (*constituency service*) ou de presentes diretamente doados ao eleitor. Os candidatos que podem levantar contribuições de campanha a partir de uma rede de apoio (em troca de favores políticos, isenções especiais etc.), e que muitas vezes são ligados ao governo (o que lhes garante acesso a benefícios e favores políticos), estão bem situados na disputa pelo voto pessoal (por exemplo, o PLD e a maioria dos partidos brasileiros). Esses candidatos, provavelmente, procurarão constituir ou ingressar em partidos mais liberais em relação às campanhas personalistas e que enfatizem menos a legenda”.

aumento significativo das migrações partidárias, o que comprova ser a maximização de potencial eleitoral o objetivo principal das migrações¹²⁴.

Outro fator relevante de incentivo às migrações, também relacionado ao sistema eleitoral, é a distribuição do tempo de propaganda gratuita. O antigo §3º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, antes das alterações da Lei nº 11.300/2006, determinava que, para fins de divisão do tempo da propaganda eleitoral gratuita, seria considerada a representação partidária na Câmara dos Deputados na data de início da legislatura em curso. Por isso, vários parlamentares trocavam de partido depois das eleições, mas antes da posse, sendo computados, para efeito de cálculo da parcela de horário eleitoral gratuito, nos quadros dos partidos em que ingressaram, não nos daqueles pelos quais foram eleitos. Este fator, ao lado do prazo de acolhimento de novas filiações¹²⁵, era responsável por 30% das trocas partidárias¹²⁶. Como se constata singelamente, aspectos ideológicos e programáticos exercem um papel muito pequeno nessas migrações.

¹²⁴ Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 34, apresenta alguns fatores apontados pela doutrina que explicariam a intensa troca de legendas: “facilidade para a formação de partidos dentro do Congresso, a inexistência de fidelidade partidária obrigatória, possibilidade de alianças e coligações eleitorais, inexistência de barreiras ao acesso à primeira cadeira em eleições proporcionais e a eleição proporcional de lista aberta”. Em verdade, esses motivos decorrem do sistema eleitoral centrado no candidato, ou seja, os parlamentares não migram porque apenas a legislação não os impede, mas migram visando a maximização de suas possibilidades de vitória no pleito eleitoral. Eles sempre buscaram meios para alcançar tal objetivo, e a legislação poderá tão-somente regular melhor esse caminho. Nesse sentido, a autora afirma: “No nosso entender, a legislação não causa as trocas, mas cria determinados tipos de exigências ou gera incentivos que levam aqueles parlamentares interessados em maximizar suas chances de sucesso a trocaram de partido, sempre que avaliarem que a nova agremiação tem mais a lhes oferecer que a anterior”.

¹²⁵ O art. 48, da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) dispõe: “Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

¹²⁶ V. Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 34.

II.2. A fragmentação excessiva dos partidos

Um segundo grande problema a ser considerado quanto ao sistema partidário brasileiro é a multiplicação excessiva de partidos políticos. Entre 1982 e 1994, estiveram em funcionamento no Brasil 83 partidos. Atualmente, a Câmara dos Deputados conta com a representação de 17 partidos, dentre os quais 4 formam uma maioria de 52%, e 8 partidos possuem 5% de representação na Casa¹²⁷. Essa pulverização causa diversas conseqüências desvantajosas.

A primeira delas é que um número muito elevado de partidos agrega excessiva complexidade às campanhas eleitorais, dificultando, por exemplo, a divisão do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão. Como a quantidade de candidatos é muito grande, as propagandas eleitorais na televisão tornam-se muito confusas, com candidatos que falam em segundos sobre suas propostas políticas ou que nem chegam a falar. As inúmeras manifestações folclóricas desse fenômeno levam à deslegitimação do próprio processo eleitoral, nem sempre visto com a seriedade devida pelo eleitor. Daí decorre também a despolarização da propaganda eleitoral. Esta, ao invés de servir à difusão de projetos e idéias, acaba servindo apenas à conquista de simpatias pela imagem e pelos bordões. O eleitor, então, faz sua escolha por critérios que em nada se relacionam aos programas de governo¹²⁸. Em alguns casos, os eleitores chegam mesmo a utilizar o voto nessas candidaturas exóticas como forma de manifestar sua rejeição ao próprio sistema, como se estivessem votando nulo.

Uma segunda conseqüência da fragmentação partidária é que ela leva ao enfraquecimento dos partidos políticos e, no limite, ao seu descrédito¹²⁹. O

¹²⁷ Sítio www.camara.gov.br, visitado em 12 mai. 2006.

¹²⁸ Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 21-3.

¹²⁹ No mesmo sentido, Janice Helena Ferreri, Democracia e partidos políticos. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997, p.109: "Tudo isso nos leva a crer

sistema partidário permite a criação e a participação, no processo eleitoral, de partidos ditos “de aluguel”, sem qualquer compromisso doutrinário ou ideológico. O partido de aluguel é aquele que não possui compromisso programático sério, nem verdadeiro projeto de poder nacional. Trata-se de partido artificial, que serve apenas como cartório para registrar candidaturas personalistas. Antes se mencionou a recorrência do fenômeno da troca de partido antes da posse. Os partidos de aluguel freqüentemente se prestam a esse papel. O candidato pretende atuar no Parlamento vinculado a determinada agremiação partidária. Mas calcula que não terá chances de se eleger por ela. Pode, então, filiar-se a uma legenda de aluguel, se eleger, e, em seguida, filiar-se ao partido com o qual realmente tem afinidade. É comum, inclusive, que lideranças regionais controlem um pequeno partido diferente daquele a que são filiados, com o intuito de utilizá-lo para abrigar candidaturas de seus comandados. Esse fenômeno do partido de aluguel dificulta uma relação mais programática entre os partidos, e torna o sistema partidário incompreensível para o cidadão.

Há uma última conseqüência a ser aqui abordada: um grande número de partidos dificulta a formação de maiorias parlamentares. O Governo fica obrigado a negociar com uma multiplicidade heterogênea de agremiações, muitas delas voltadas para a satisfação de interesses eleitorais ou privados e não para a construção de acordos inspirados pelo interesse público. Intuitivamente, tal fenômeno prejudica a governabilidade. Em lugar de negociar com um ou dois partidos a formação de uma coalizão de governo, assentada em princípios políticos e em estratégias de ação, o Executivo vê-se na contingência de se relacionar com partidos consistentes e com fragmentos de poder político, articulados com o propósito de ocupar o espaço público. A gestão da coalizão se torna complexa e onerosa, exigindo a composição de múltiplos interesses, freqüentemente contraditórios. Sem surpresa, a instabilidade se torna a marca das coalizões de governo no Brasil. Tudo isso

que a proliferação de partidos foi prejudicial para o país, que ficou privado do valor do partido como espaço público de debate de idéias e tomada de posições para as questões nacionais”. V. tb. Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 21-3.

compromete a qualidade do processo político e prolonga excessivamente as deliberações parlamentares¹³⁰.

II.3. Distorções na proporcionalidade da representação partidária

Um outro grave problema a ser enfrentado no cenário partidário brasileiro é a ausência de proporcionalidade entre a composição da sociedade e a representação das bancadas no Parlamento. De fato, o Parlamento não expressa hoje, proporcionalmente, as diferentes visões de mundo cultivadas no meio social. Tal fato tem como causa principal a desproporcionalidade da composição das bancadas dos Estados na Câmara dos Deputados. A limitação mínima e máxima de representantes por unidade da Federação (magnitude distrital¹³¹), instituída pelo art. 45, §1º¹³², da Constituição, causa por si só uma distorção: os Estados mais populosos são sub-

¹³⁰ Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 21-3. Sobre coalizões e estabilidade, Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 144, pondera: “mesmo nos casos de bipartidarismo, quando um partido tem condições de, sozinho, ter a maioria necessária para governar, não há como se pensar no governo como um bloco monolítico, não sujeito a instabilidades, pois, nesses casos de bipolarização partidária, cada partido engloba uma série de tendências internas que poderiam ser consideradas como equivalentes aos múltiplos partidos formadores de uma coalizão em um ambiente pluripartidário”.

¹³¹ Conforme Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 13: “[E]m cada distrito eleitoral é eleito um número determinado de representantes. O número de cadeiras de cada distrito é também chamado de magnitude, e é identificado pela letra M. O estado de São Paulo tem atualmente 70 representantes na Câmara dos Deputados; ou seja, a magnitude de São Paulo é igual a 70”. Complementando o tema Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 6, ensina: “Na literatura técnica sobre o assunto, o tamanho da representação a ser eleita – o número de deputados – chama-se magnitude do distrito [magnitude distrital quer dizer o quantum que cada distrito consegue obter de cadeiras nas Casas Legislativas]: uninominal, binominal... plurinominal. Obviamente, não pode haver representação proporcional quando o distrito é uninominal, ou seja, quando elege apenas um representante: deverá ser forçosamente eleito pelo sistema majoritário. Distritos de pequena magnitude – binominais, trinominais – tampouco conseguem resultados proporcionais. Haverá sempre discrepância entre proporção de votos que o partido obtiver e a proporção de cadeiras que a fórmula eleitoral lhe concederá. É a partir de cinco representantes eleitos numa circunscrição que se pode obter resultados proporcionais. Curiosamente, porém, muitos países que adotam o sistema proporcional elegem representantes em circunscrições com representação abaixo de cinco e este fato torna seus sistemas desproporcionais”.

¹³² “Art. 45, § 1º. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados”.

representados, ao contrário dos menos populosos, que ficam sobre-representados¹³³. Como já assinalado, essa disfunção produz uma outra: a distribuição partidária na Câmara dos Deputados é afetada, fazendo com que partidos que têm mais apoio nos Estados beneficiados pela distorção acima fiquem igualmente sobre-representados no Parlamento (v. *supra*)¹³⁴.

III. PROPOSTAS DE SOLUÇÃO PARA ALGUNS DOS PROBLEMAS DO SISTEMA PARTIDÁRIO

Apresentados, sinteticamente, alguns dos principais problemas do sistema partidário brasileiro, passa-se agora à análise de algumas possibilidades de solução. As propostas consideradas, embora não sejam capazes de superar todos os problemas que o sistema exhibe, apresentam a potencialidade de mitigá-los, além de tornar o quadro partidário mais transparente e compatível com a própria idéia de representação política.

¹³³ Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 160, traz os números dessa desproporção: “Enquanto o Estado de São Paulo, com 34.119.110 habitantes, tem direito a 70 deputados, o Estado de Roraima, com 247.131, tem direito a 8. Isso significa que São Paulo tem um deputado para cada 487.416 habitantes, enquanto Roraima tem um para cada 30.891, ou seja, o peso de Roraima na Câmara dos Deputados é 15,77 vezes maior do que o de São Paulo”.

¹³⁴ Essa distorção vem de longe, desde a Emenda Constitucional nº 8, que alterou o art. 39, §2º, da Constituição de 1967, para estabelecer como magnitudes mínima e máxima, respectivamente, seis e cinquenta e cinco Deputados por Estado. Isso serviu como mecanismo de favorecimento do partido de sustentação política do regime militar. Nesse sentido, esclarece Gilberto Bercovici, *Dilemas do Estado federal brasileiro*, 2004, p. 74-5: “Essa mudança na proporcionalidade deveu-se simplesmente ao fato de o MDB ser mais forte no Centro-Sul, e a ARENA, no Norte-Nordeste. Ainda em 1982, dentro das manobras casuísticas para conseguir fazer com que o PDS (herdeiro e substituto da ARENA) obtivesse a maioria no Legislativo, o governo conseguiu modificar novamente a proporção do número de deputados por Estado na Câmara. A Emenda Constitucional nº 22, de 5 de julho de 1982, entre outras mudanças, alterou o artigo 39, *caput*, e seus §§2º e 3º. A nova redação do *caput* aumentava o número total de membros da Câmara de 420 para 479 deputados. A mudança no artigo 39, §2º, era a seguinte: ‘Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que *nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito deputados*’ (...). A super-representação dos Estados do Norte e Centro-Oeste favoreceu uma política de criação indiscriminada de Estados, que se tornou um instrumento do controle político do Legislativo pelo regime militar, prosseguindo pelo regime democrático adentro”.

III.1. Fidelidade partidária

A fidelidade partidária passou a ser regulada no Brasil com a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967 (art. 152¹³⁵), na qual era prevista a possibilidade de perda do mandato do parlamentar. Da mesma maneira, dispunha a Lei nº 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). O princípio da fidelidade partidária foi revogado pela Emenda Constitucional nº 25/85, tendo sido reinstituído pela Constituição de 1988. Nela, todavia, não se prevê nem se admite a perda do mandato por esse fundamento (art. 15). Na legislação infraconstitucional (Lei nº 9.096/95), a infidelidade partidária pode ter como sanção máxima a expulsão do partido. Como já observado, a fidelidade partidária se divide em dois aspectos: um primeiro, relativo ao comportamento do parlamentar em Plenário no que toca à observância das decisões e diretrizes do partido; e um segundo aspecto, concernente à troca de partidos pelo parlamentar durante o mandato. Na legislação atual, não há mecanismos consistentes para neutralizar nem um, nem outro.

Para estabelecer regras garantidoras da fidelidade partidária impõe-se ponderar, de um lado, a autonomia do detentor do mandato eletivo e, do outro, o poder de decisão da agremiação, que todos os seus integrantes devem acatar. Mecanismos que busquem garantir a fidelidade partidária não podem chegar a ponto de violar a liberdade de convicção do parlamentar¹³⁶. Por outro lado, a inexistência de

¹³⁵ “Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: ... V – disciplina partidária; ... parágrafo único. Perderá o mandato do Senado Federal, na Câmara de Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais que, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa”.

¹³⁶ Sobre o tema, Clèmerson Merlin Clève, *Fidelidade partidária*, 1998, p. 30, afirma: “Em determinadas circunstâncias, a liberdade de consciência pode e deve autorizar, a despeito da eleição de diretriz partidária, a abstenção do parlamentar. Não é possível, afinal, que não se dê ao representante eleito sequer o direito de esquivar-se, por motivo de foro íntimo, dever de consciência ou convicção política, religiosa ou filosófica, de votar de acordo com a ordem recebida. Por isso, não podem os estatutos permitir a definição de diretriz partidária vinculante da atuação do parlamentar, sob pena de caracterização de ato de infidelidade, capaz de violentar a independência moral e a

limites e sanções à atuação política dos filiados, à vista das deliberações do partido, contradiz a própria razão de sua existência¹³⁷.

A seguir são propostos alguns mecanismos para que se garanta a fidelidade partidária em seu duplo aspecto. De plano, ressalve-se que não é provável que a questão se resolva tão-somente por meio de instrumentos externos de coibição desse tipo de conduta¹³⁸. Países como os Estados Unidos, a Alemanha e a França não possuem normas de repressão à infidelidade partidária, e comportamentos desse tipo dificilmente ocorrem¹³⁹. A explicação para isso pode, em parte, ser encontrada em elementos relativos ao sistema eleitoral, mas certamente se relaciona também à cultura política dessas nações. Note-se que as idéias a seguir expostas estão associadas à implantação do sistema distrital misto de lista fechada, exposto anteriormente.

liberdade de atuação do mandatário eleito (porque forçado a votar contra sua consciência em matéria que não conste, expressamente, do programa partidário)".

¹³⁷ Tal ponderação também é feita por José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p.409: "A disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivos do partido, às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e proibidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, e, num partido de estrutura interna democrática, por certo que a disciplina compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados-militantes".

¹³⁸ Há quem seja descrente sobre a possibilidade de se alcançar maior fidelidade partidária através da alteração da legislação. Neste sentido, Marco Maciel, *Reforma político-partidária: O essencial e o acessório*. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996, p. 92: "É também uma inconsistência preconizarmos que a lei deva resolver a questão da fidelidade ou infidelidade partidária. Quando falamos em fidelidade ou infidelidade do sistema político, estamos nos referindo, obviamente, à fidelidade ou à infidelidade na relação partido-representante. E, portanto, uma questão política, saliente-se bem, do âmbito partidário, e não do âmbito legal. Não podemos criar uma exceção a mais, pois nenhum país do mundo resolveu este problema pela via legal. É a própria mecânica dos sistemas partidários que a resolve, na forma mais conveniente para cada um. Nós tivemos este preceito estabelecido pela Emenda Constitucional 1.178, que incluiu, no art. 152 do texto então vigente, esse princípio, através do §5º. Ele vigorou por dez anos, entre 1978 e 1988, e nem por isso houve um só caso de perda de mandato por infidelidade. É, portanto, uma cláusula testada, que se revelou ineficaz".

¹³⁹ Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 11.

III.1.1. Não cômputo do voto dado em violação grave às diretrizes do partido

No modelo de sistema eleitoral proposto no presente estudo, a ênfase desloca-se da pessoa do candidato para a instituição do partido. Relembre-se que o eleitor manifesta dois votos: um para eleger o candidato de seu distrito e outro no partido de sua preferência. Nesse novo cenário, o programa e a proposta política do partido são decisivos para a eleição, sendo certo, ademais, que metade dos eleitos não são votados individualmente, mas constam da lista partidária fechada. Portanto, o voto do parlamentar contrário às deliberações do partido pelo qual foi eleito fraudava a comissão que lhe foi confiada pelo eleitor. Daí justificar-se a invalidação do seu voto.

Corolário dessa proposta há de ser a democratização e transparência do processo interno do partido para tomada de decisões vinculantes para seus membros. A legislação pode estabelecer, por exemplo, que o parlamentar só estaria obrigado a agir de acordo com as decisões de determinadas instâncias de deliberação partidária, mais representativas da opinião e da vontade do conjunto de seus membros. Pode definir, por exemplo, que a fidelidade dos parlamentares só possa ser exigida em relação às deliberações das convenções e congressos do partido, não em relação às decisões da executiva partidária. Essa fórmula – a do não cômputo do voto – é menos traumática do que a alternativa de que freqüentemente se cogita – e que já foi prevista em legislação anterior – que é a da perda do mandato pelo parlamentar que contrariar a orientação do partido quando este tenha “fechado a questão”.

A opção aqui delineada não exclui a possibilidade de se submeter a processo disciplinar interno o parlamentar que haja desrespeitado deliberação partidária, podendo a sanção chegar à expulsão dos quadros partidários (Lei nº

9.09695, art. 22, III), como questão *interna corporis* da agremiação¹⁴⁰. Ressalva deve ser feita à possibilidade de objeção de consciência¹⁴¹, em relação a temas que não sejam centrais para o partido. Assim, por exemplo, se o parlamentar integra os quadros de um partido socialista, estará obrigado a votar de acordo com suas deliberações em questões econômicas e de política social. Mas se o partido deliberar no sentido da aprovação de uma lei que autorize a prática do aborto, o parlamentar pode alegar objeção de consciência, se isso contrariar suas convicções religiosas.

III.1.2. Perda do mandato ou, alternativamente, aumento do prazo de filiação para o candidato que se desligar do partido durante o mandato

A cultura política do país, ao contrário da de outras nações, não prioriza a atuação coletiva que caracteriza os partidos, mas a figura pessoal do representante político. A eleição é centrada no candidato, e os eleitores muitas vezes votam sem sequer analisar qual a filiação partidária do escolhido. Assim, migrações partidárias não geram conseqüências graves para o candidato nas eleições seguintes, ao contrário do que ocorre em outros países, em que a mudança de partido raramente é perdoadada pelo eleitor. Não é bom nem razoável que seja assim. De fato, o modelo em vigor, embora seja pessoal na votação, é fortemente partidário na apuração. O candidato, para se eleger, não depende apenas dos votos que lhe são diretamente

¹⁴⁰ TSE, DJ 15 ago. 2000, MS 2.821/SP, Rel. Garcia Vieira: “Mandado de segurança. Partido político. Expulsão de filiado. Admissível a segurança contra a sanção disciplinar, se suprimida a possibilidade de o filiado disputar o pleito, por não mais haver tempo de filiar-se a outro partido político. Não há vício no ato que culminou com a expulsão quando, intimado de todas as fases do processo disciplinar, o filiado apresentou ampla defesa. As razões que moveram o partido a aplicar a sanção disciplinar constituem matéria *interna corporis*, que não se expõe a exame pela Justiça Eleitoral”.

¹⁴¹ V. sobre o tema Clèmerson Merlin Clève, *Fidelidade partidária*, 1998, p. 30: “Em determinadas circunstâncias, a liberdade de consciência pode e deve autorizar, a despeito da eleição de diretriz partidária, a abstenção do parlamentar. Não é possível, afinal, que não se dê ao representante eleito sequer o direito de esquivar-se, por motivo de foro íntimo, dever de consciência ou convicção política, religiosa ou filosófica, de votar de acordo com a ordem recebida”.

dirigidos. Depende, também, dos votos computados pelo partido e transferidos de outros candidatos, eleitos ou não eleitos¹⁴².

Pela razão exposta acima, é incoerente que determinado parlamentar seja eleito em razão dos votos dados à legenda ou a um correligionário e, durante seu mandato, migre para outro partido que em nada colaborou na sua eleição. A infidelidade partidária fraudada não só a vontade dos eleitores que votaram no candidato, considerando a circunstância de estar filiado a determinado partido, mas também daqueles que votaram em outros candidatos do partido ou na legenda partidária. A conjugação entre o sistema proporcional com voto transferível e a possibilidade de troca de partido durante a legislatura é uma configuração que deturpa os pressupostos de legitimação da democracia representativa. A previsão da perda de mandato é não só um mecanismo de fortalecimento dos partidos, mas também de legitimação do próprio sistema.

Se o quadro descrito acima é verdadeiro em relação ao sistema proporcional de lista aberta atualmente em vigor, será tanto mais autêntico em um sistema em que prevaleça o voto distrital misto. É que nesse modelo, cada partido lança apenas *um* candidato por distrito e, além disso, o segundo voto do eleitor é estritamente partidário. Trocar de partido significará burlar a vontade do eleitor, manifestada de forma expressa. A ressalva que se deve fazer quanto a essa medida é a previsão de que o parlamentar não perderá o mandato se se desfiliar de um partido para fundar outro¹⁴³. Essa previsão é importante para evitar que o sistema se torne

¹⁴² Orides Mezzaroba, *Partidos políticos*, 2005, p. 58, traz dados que demonstram que dos 513 deputados eleitos em 1994, apenas 16 se elegeram exclusivamente com seus votos, isto é, o restante tem seu mandato legitimado por votos de legendas e votos em outros candidatos que lhes foram transferidos.

¹⁴³ Segundo a Lei nº 9.096/95, o partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, deverá registrar seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Para tal, é necessário comprovar o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos válidos dados na última eleição geral para a Câmara de Deputados, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. Somente o partido registrado no TSE pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo

excessivamente rígido e para permitir que mudanças no programa partidário não impeçam os parlamentares que a elas se oponham de seguir novos rumos¹⁴⁴.

Há quem prefira uma outra solução para o problema das migrações partidárias, em lugar da perda do mandato: estabelecer um prazo maior de filiação partidária para que o filiado possa se candidatar. Suponha-se, por exemplo, que esse período seja de 4 anos¹⁴⁵. O parlamentar que se desfiliasse de um partido não poderia, então, concorrer por outro partido nas próximas eleições. Essa solução, que parece mais branda, na prática não é. No caso de perda do mandato, o parlamentar pode se reinserir rapidamente na vida política, candidatando-se na eleição seguinte. Trata-se, portanto, de medida menos gravosa aos direitos políticos, no que toca às condições de elegibilidade, que o aumento excessivo do prazo de filiação partidária, mas que também dá cabo do problema que se pretende solucionar: a eleição de um representante por determinado partido e o exercício do mandato por outro.

III.1.3. Sistema distrital misto com voto proporcional em lista fechada

A proposta quanto a esse ponto é apresentada em outro capítulo, de maneira detalhada. O atual sistema de lista aberta com voto transferível tem a desvantagem de centrar as eleições nos candidatos, privilegiando as características pessoais destes em detrimento dos programas partidários. Na busca de votos, os

Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

¹⁴⁴ Dois exemplos recentes de desfiliação para a fundação de novos partidos merecem nota. O primeiro deles é brasileiro. Vários parlamentares se desfiliam do PT para fundar um novo partido (PSOL), sob o fundamento de que se mantinham fiéis às diretrizes do programa original da agremiação. Em Israel, por sua vez, foi fundado o Kadima, com base na premissa de que nenhum dos outros dois principais partidos era capaz de sustentar o projeto de paz que era defendido por parcela considerável de seus membros.

¹⁴⁵ A legislação atual (Lei nº 9.507/97) prevê o prazo de filiação de 1 ano antes do pleito (artigo 9º). Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.172/2003 que altera os prazos mencionados. O projeto mantém o prazo de 1 ano para a primeira filiação e altera para 2 anos o prazo das filiações subsequentes.

candidatos dependem pouco da atuação do partido, embora, na apuração, se beneficiem dos votos de legenda e dos votos transferidos de outros candidatos. A ênfase no parlamentar e não na agremiação tem deixado os partidos frágeis para manter o parlamentar nos seus quadros ou para garantir que ele vote em Plenário conforme as diretrizes partidárias definidas coletivamente. A mudança do sistema eleitoral, com metade dos parlamentares eleitos por distritos uninominais, e metade eleita por listas partidárias fechadas, tende a promover o fortalecimento dos partidos e a restringir a possibilidade de candidaturas voluntaristas.

III.1.4. Adoção do resultado das eleições para fins de divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita

Como acima assinalado, um dos períodos em que se verificam os maiores índices de migração partidária é o imediatamente posterior ao pleito e anterior à posse¹⁴⁶. Antes da Lei 11.300/2006, era muito comum que um parlamentar se elegeisse por um partido e, antes de tomar posse, mudasse para outro. Com isso, é o partido novo que é agraciado com o tempo de televisão relativo a esse parlamentar. A solução para o problema é simples, foi contemplada pela Lei nº 11.300/2006 e não exige maior justificação: o critério para a distribuição do horário eleitoral gratuito deve ser o resultado das eleições, não a distribuição das cadeiras no Parlamento no momento da posse¹⁴⁷. O fundamental para a distribuição do tempo do horário eleitoral gratuito deve ser a vontade do eleitor, que se manifesta diretamente pelo resultado das eleições, não a vontade do parlamentar, quando este opta por trocar oportunisticamente de partido. É de se reconhecer, contudo, que, com a previsão da

¹⁴⁶ Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000, p. 45.

¹⁴⁷ A Lei nº 11.300, de 10.05.2006, veio a consagrar antiga idéia nossa, dando ao §3º do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30.09.97, a seguinte redação: “Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo. (...) §3º. Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição”.

perda de mandato na hipótese de troca de partido, o problema ora examinado tende a deixar de existir.

III.2. Redução da pulverização partidária

III.2.1. Mudança do sistema eleitoral

Uma das soluções para o problema da pulverização partidária é a substituição do sistema eleitoral proporcional de lista aberta pelo sistema distrital misto, já de outras vezes referida, que tende a levar à conformação de um sistema partidário de poucos partidos. Esse aspecto já foi desenvolvido em outro capítulo do presente estudo, razão pela qual não será retomado no presente momento. Cabe apenas recordar que, naquela proposta, metade do Parlamento é eleita pelo sistema majoritário (que tende ao bi-partidarismo¹⁴⁸) e a outra metade por um sistema de lista partidária fechada (os eleitores votam, em verdade, no partido)¹⁴⁹. Tanto uma quanto outra dimensão do sistema tendem a levar ao fortalecimento dos partidos mais representativos e a inviabilizar os partidos inexpressivos. O sistema distrital misto provoca, naturalmente, a redução do número de partidos com representação parlamentar, embora sem excluir o pluralismo.

¹⁴⁸ Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980, p. 252 e s., informa que “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos” e “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”. Sem embargo das críticas observadas em estudos posteriores, as denominadas “Leis de Duverger”, nas lições de Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*, 1996, p. 45, “mantêm seu poder analítico, sobretudo se interpretadas como leis no sentido probalístico e tendencial, e não no sentido estritamente causal”. Comungando da mesma opinião: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996, p. 102; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, p. 9; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 132.

¹⁴⁹ Neste sentido, Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 138.

III.2.2. Cláusula de barreira

No Brasil, para participar do processo eleitoral, o partido deve estar registrado junto ao TSE, e, para isso, a Lei nº 9.096/95 exige um apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos válidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, e que estes sejam distribuídos em, no mínimo, entre 1/3 dos Estados, com, ao menos, 0,1% em cada um deles. Podendo participar do processo eleitoral, o partido político terá acesso ao Fundo Partidário¹⁵⁰ e ao horário eleitoral gratuito¹⁵¹. Para que o partido obtenha assentos nas Casas Legislativas, deve conseguir, ao menos, um número de votos igual ao quociente eleitoral vigente em cada Estado, que equivale ao número de votos válidos dividido pelo número de cadeiras a preencher. Contudo, o partido pode escapar a tal regra se estiver coligado, pois, neste caso, a exigência recairá sobre a coligação e não sobre cada partido que a integre.

A denominada *cláusula de barreira* estabelece o percentual mínimo de votos que o partido precisa alcançar para ter direito a funcionamento parlamentar e está prevista na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95). Nela se exigia, até as últimas eleições, que, num mínimo de cinco Estados, o partido tivesse obtido, pelo menos, 1% dos votos. Cuidava-se, no entanto, de regra transitória, que vigorou até as últimas eleições. Nas eleições de 2006, serão adotados critérios mais rígidos: o partido terá de obter pelo menos 5% dos votos válidos apurados nacionalmente e, no mínimo, 2% dos votos em 1/3 dos Estados¹⁵². O não atendimento

¹⁵⁰ Artigo 41, da Lei nº 9.096/95.

¹⁵¹ Artigos 48 e 49, da Lei nº 9.096/95.

¹⁵² A regra, vigente a partir das eleições de 2006, é a do art. 13, que dispõe: “Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”. Contudo, nas eleições anteriores vigorava a norma transitória do artigo 57: “No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte: I - direito a funcionamento

de tais requisitos não obstaculiza a posse do candidato eleito pelo partido¹⁵³, mas acarreta três conseqüências: (i) impede que o partido atue como bancada no Parlamento, deixando, por exemplo, de indicar membros para mesas e comissões¹⁵⁴; (ii) impõe sérias restrições quanto ao acesso à televisão¹⁵⁵ e (iii) ao Fundo Partidário¹⁵⁶.

Trata-se de um importante avanço da legislação brasileira. A tendência é de que, nas próximas eleições, já se observe um consistente saneamento do quadro partidário nacional. Tal providência é especialmente importante se for mantido o atual sistema de representação proporcional. Cuida-se de critério

parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas: a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos; b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos”.

¹⁵³ Tal questão já foi esclarecida pelo TSE na Resolução Eleitoral nº 20.198 de 19.05.1998. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados previa requisitos mais simples para o direito ao funcionamento parlamentar (art. 9º e §4º), e que era adotado em detrimento da Lei nº 9.096/95, até o julgamento da ADIN 1.363-7 (18.02.2000), que entendeu aplicável a lei e não o regimento interno, pelo menos no que tange ao direito de liderança. Assim, o partido que não atender ao disposto no art. 57, da Lei nº 9.096/95 poderá, pelo menos, indicar um de seus integrantes para expressar a posição do partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Liderança.

¹⁵⁴ Nos termos do art. 17, IV da Constituição, o funcionamento parlamentar se dará de acordo com a lei. A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/96) trata do funcionamento parlamentar como formação de bancada (“o partido político funciona [...] por intermédio de uma bancada”), e o condiciona ao atendimento dos requisitos do artigo 13, com os critérios de votação mínima. Como não funcionarão no Parlamento, os partidos que não atingirem os percentuais estabelecidos na cláusula de barreira não terão direito à participação em mesas e comissões.

¹⁵⁵ Os arts. 48 e 49 da Lei 9.096/95 determinam que os partidos que não superarem os limites da cláusula de barreira terão assegurada apenas a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos. Já os partidos que tiverem superado os limites da cláusula terão direito à realização de um programa em cadeia nacional e outro em cadeia estadual, em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada, além da utilização do tempo total de quarenta minutos por semestre para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

¹⁵⁶ Os partidos que não alcançarem a cláusula de barreira terão apenas uma pequena participação no Fundo Partidário. É que estes, segundo o artigo 41 da Lei dos Partidos Políticos, participam apenas do rateio de 1% do total do Fundo Partidário. Já os partidos que cumprem os requisitos de votação mínima repartirão, de forma proporcional à sua representação na Câmara dos Deputados, os 99% restantes dos recursos do Fundo.

amplamente utilizado em outros países. Assim é na Espanha, que adota o sistema proporcional e a cláusula de barreira de 3% dos votos nacionais, e na Suécia, em que a cláusula de barreira é de 4%. Mas muitos países que adotam o sistema distrital ou o distrital misto também possuem cláusula de barreira. Na Alemanha, que possui um sistema distrital misto, exige-se do partido a obtenção de, no mínimo, 5% do total de votos nacionais, ou pelo menos, três candidatos distritais¹⁵⁷. Também aqui, como naqueles quadrantes, a cláusula de barreira deve exercer um importante efeito saneador.

III.2.3. Verticalização

A denominada *verticalização* diz respeito à fidelidade do próprio partido ao seu programa, bem como à racionalidade de suas alianças. De acordo com essa regra, as coligações feitas pelos partidos nos Estados devem ser coerentes com as coligações que os mesmos partidos integram no plano federal. Assim, por exemplo, se o partido A se coliga com o partido B no plano nacional, e a coligação apresenta um mesmo candidato à Presidência da República, e os partidos C e D também se coligam no pleito presidencial, não se permite que, por exemplo, os partidos A e C se coliguem em um dos Estados da federação. A e B podem até não se coligar em determinado Estado, apesar de estarem coligados nacionalmente, mas não podem integrar coligações de que também participem adversários nacionais. Muito embora a Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006¹⁵⁸, tenha assegurado a

¹⁵⁷ Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 9.

¹⁵⁸ O tema da verticalização nasceu com a Consulta nº 715 do TSE, que deu fruto à Resolução nº 21.002/02, interpretando o artigo 6º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de que as coligações para o pleito presidencial devem servir de paradigma para as demais coligações federais e estaduais. Na época a questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, através da ADIN 2.628-3/DF. Contudo, o STF não conheceu da ação tendo em vista o caráter secundário da norma contida em resolução do TSE. Debatia-se também a possibilidade dessa “nova interpretação” da lei num prazo menor que um ano do processo eleitoral. Como não foi conhecida a ADIN pelo STF, a então chamada verticalização vigorou nas eleições de 2002. Recentemente a questão foi rediscutida, em razão da edição da Emenda Constitucional nº 52 de 8 de março de 2006 que permitia coligações assimétricas entre o pleito presidencial e os pleitos federais e estaduais. Como também foi editada a menos de

possibilidade de coligações assimétricas entre o pleito presidencial e as eleições federais nos Estados, o que se pretende demonstrar neste trabalho são as vantagens, para um sistema político coerente, da implementação da verticalização no ordenamento jurídico-partidário brasileiro.

Inúmeras objeções têm sido levantadas em relação à verticalização, podendo elas ser sistematizadas como a seguir: a) a ausência de simetria e congruência nas coligações é uma decorrência da autonomia partidária¹⁵⁹, que não fere o caráter nacional dos partidos políticos, pois este apenas impede a criação de agremiações em âmbito estadual¹⁶⁰; b) admitir a verticalização é violar o pacto federativo, pois o quadro partidário deve refletir as especificidades regionais do país, em homenagem à autonomia política dos Estados-membros¹⁶¹; c) o fundamento

um ano do processo eleitoral, a questão foi novamente levada ao STF. Este se manifestou no sentido da impossibilidade de alteração das normas do processo eleitoral a menos de um ano deste, mesmo em se tratando de Emenda Constitucional, já que o artigo 16, da Constituição foi considerado cláusula pétrea. Tal norma, numa interpretação conforme a Constituição, é válida, mas somente vigorará nas eleições de 2010.

¹⁵⁹ O Min. Sepúlveda Pertence, no voto da Consulta nº 715, que resultou na Resolução nº 21.002, de 26.02.02, Rel. Min. Garcia Vieira, afirma com precisão: “O ‘caráter nacional’ não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles ‘autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento’. Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das Seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que haja engajado a legenda”.

¹⁶⁰ Segundo Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In sítio: www.jus2.uol.com.br, visitado em 2 jan. 2006: “É que o caráter nacional dos partidos indica apenas princípio de organização, de estruturação, de molde a impedir a existência de partidos de caráter tão somente estadual, como em outras épocas da história republicana, em que existiam partidos organizados apenas no estado de São Paulo e outros organizados apenas no estado de Minas Gerais, sem ramificações em outros estados-membros da federação brasileira. A norma do artigo 17, inciso I, determina apenas que ‘a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos’ deve observar, dentre outros preceitos, o necessário ‘caráter nacional’; ou seja, não pode um partido político ser criado com delimitação regional, de forma a existir em apenas um único estado-membro; não podem dois ou mais partidos políticos se fundirem, criando outro partido político organizado em apenas um estado-membro; não pode haver incorporação de partido político por outro de âmbito tão somente estadual”.

¹⁶¹ Ainda Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In sítio: www.jus2.uol.com.br, visitado em 2 jan. 2006: “a determinação da proibição de partidos políticos que sejam adversários nas eleições presidenciais serem aliados nas eleições estaduais viola profundamente o princípio federativo estatuído como fundamental para a organização política da sociedade brasileira – que leva em conta as diferenças sócio-econômicas e culturais das diversas regiões do país, conferindo autonomia aos diversos entes federativos – e que se projeta sobre a organização político-partidária, evidenciando que as eleições federais e estaduais

da verticalização repousa sobre um dado acidental do sistema eleitoral brasileiro, que é a realização na mesma data das eleições presidencial, federais e estaduais¹⁶², uma vez que não se impõe, segundo o próprio TSE, exigência semelhante nas eleições para Prefeito; d) a verticalização não impede que os partidos políticos que não estejam disputando o cargo de Presidente da República se coliguem das mais variadas formas nos Estados¹⁶³.

No entanto, há melhores razões para se adotar a verticalização. A primeira delas é que, embora contenha um conceito jurídico indeterminado, a exigência do “caráter nacional” dos partidos políticos significa, ao menos, que as agremiações partidárias devem apresentar soluções para temas não apenas regionais, mas sobretudo nacionais. Dessa forma, não parece razoável que partidos que tenham idéias divergentes no plano nacional (inclusive apresentando candidatos próprios à Presidência da República), ao se coligarem nos Estados comunguem dos mesmos programas de governo. Por outro lado, a verticalização não é incompatível com a autonomia partidária. Ela atribui, na verdade, liberdade aos partidos para que definam a sua estrutura interna, organização e funcionamento. Isso não será suprimido se

são diversas juridicamente, e, portanto, não se lhe devem estabelecer vínculos que ofendam a capacidade autônoma de cada ente produzir as coligações partidárias de acordo com as realidades locais”.

¹⁶² Nesse sentido, voto do Ministro Sepúlveda Pertence na Consulta nº 715, que resultou na Resolução nº 21.002, de 26.02.02, Rel. Min. Garcia Vieira: “A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o País – realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada Estado (L. 9.504, art. 1º, parágrafo único) – é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do país compreende os territórios das unidades federadas”.

¹⁶³ Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In sítio: www.jus2.uol.com.br, visitado em 2 jan. 2006: “a determinação de uma ‘verticalização’ das coligações partidárias – que não se fez por completo, pois o TSE permitiu em outra decisão, igualmente polêmica, que os partidos políticos que não possuam candidatos à eleição presidencial ficam livres para estabelecer quaisquer tipos de coligações nos estados, inclusive as mais diversas – não produziu, ao contrário do que pregava o TSE, uma maior ‘coerência’ ideológica às coligações partidárias, sendo do conhecimento da nação a formação de diversas coligações ‘brancas’ entre partidos políticos nas eleições estaduais que são adversários nas eleições proporcionais”.

admitida a verticalização¹⁶⁴, uma vez que, internamente, os partidos poderão continuar se organizando da maneira que desejarem.

Além disso, a verticalização em nada fere o pacto federativo, pois, nas eleições estaduais, cada partido poderá apresentar suas propostas de acordo com os aspectos sócio-econômicos e culturais de cada região. O limite, por certo, são as linhas estabelecidas no programa nacional, uma vez que a autonomia dos Estados não chega a ponto de permitir dissociá-los de um planejamento nacional. Esta exigência de coerência espacial não se confunde com o aspecto temporal a ser considerado para saber se há ou não necessidade da verticalização. Este último aspecto refere-se à coincidência das eleições presidencial, federais e estaduais. Neste caso, é razoável exigir-se a verticalização, porque se trata de um só momento político, o que não ocorre quando dos certames municipais que se realizam dois anos depois. Ora, faz parte da própria atividade política que as propostas partidárias se alterem no transcorrer do tempo. Se os momentos políticos são diversos, é razoável admitir que as políticas possam também ser diferentes.

Por fim, a verticalização é um instrumento eficiente para o fortalecimento dos partidos políticos, assegurando sua autenticidade programática e a coerência das propostas políticas nacionais. Dela decorre, igualmente, a impossibilidade de alianças oportunistas com partidos nânicos e legendas de aluguel, mitigando os efeitos da fragmentação partidária¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Nesse sentido, voto do Ministro Nelson Jobim na Consulta nº 715, que resultou na Resolução nº 21.002, de 26.02.02, Rel. Min. Garcia Vieira: “A autonomia dos partidos restringe-se à definição de ‘sua estrutura interna, organização e funcionamento’ (CF, art. 17, §1º). Não têm eles o poder de dispor sobre o ‘CARÁTER NACIONAL’ exigido pela Constituição e pela lei. O objetivo é os partidos servirem aos interesses da nação e do eleitorado, e não, exclusivamente, aos interesses e conveniências eleitorais de seus integrantes”.

¹⁶⁵ **Bibliografia:** Adriana Cuoco Portugal e Maurício S. Bugarin, Financiamento de campanhas eleitorais: efeitos sobre o bem-estar social e representação partidária no Legislativo, *Série Textos para Discussão*, n. 273, 2003; Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005 e *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000; Carlos Pereira e Bernardo Muller, Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil, *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, 2003; Carlos

Parte IV

ALGUNS PONTOS PARA DEBATE

I. Introdução

II. A questão da desproporcionalidade geográfica e partidária

1.1. Redução ou ampliação do número de parlamentares

1.2. A criação do Deputado Nacional

III. A questão do financiamento público

IV. A questão da reeleição

Ranulfo Felix de Melo, Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, *Dados*, v. 43, n. 2, 2000; Carlos Roberto Siqueira Castro, Reeleição do Presidente da República, *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 23, 1998, p. 76; Clèmerson Merlin Clève, *Fidelidade partidária*, 1998; David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997; Delia Ferreira Rubio, Financiamento de partidos e campanhas, *Novos estudos*, n. 73, 2005; Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994, *Dados*, v. 38, n. 3, 1995; Gilberto Bercovici, *Dilemas do Estado federal brasileiro*, 2004; IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: [sítio www.ibope.com.br](http://www.ibope.com.br), visitado em 12 mai. 2006; Jairo Nicolau, As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, *Multipartidarismo e democracia*, 1996 e Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004; Janice Helena Ferreri, Democracia e partidos políticos. In: Maria Garcia (coord.), *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*, 1997; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000; Juliano Coberlini, Disciplina e coesão dos partidos políticos no Brasil. In: José Antônio Giusti Tavares (coord.), *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*, 2003; Kátia de Carvalho, *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*, 2003; Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996; Marco Maciel, Reforma político-partidária: O essencial e o acessório. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004; Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980; Maurício Gentil Monteiro, *A verticalização das coligações partidárias nas eleições gerais de 2002*. In [sítio: www.jus2.uol.com.br](http://www.jus2.uol.com.br), visitado em 2 jan. 2006; Michel Temer, *Constituição e política*, 1994; Orides Mezzaroba, *Partidos políticos*, 2005; Palhares Moreira Reis, O partido político e a lei de 1995. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Paulo Sérgio Braga Tafner, *Proporcionalidade e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro*, 1997; Simone Diniz, As migrações partidárias e o calendário eleitoral, *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000.

I. INTRODUÇÃO

Ao contrário do que foi feito nos capítulos anteriores, as idéias suscitadas sob esta rubrica têm o propósito de trazer massa crítica para o debate, não tendo o caráter de propostas fechadas. Precisam ser levadas ao espaço público e aos operadores políticos e jurídicos, com vistas ao amadurecimento da melhor solução.

II. A QUESTÃO DA DESPROPORCIONALIDADE GEOGRÁFICA E PARTIDÁRIA

Para enfrentar este importante e complexo problema do sistema eleitoral e partidário brasileiro, é possível cogitar de algumas possibilidades:

II.1. Redução do número de parlamentares

Para superar a desproporção trazida pelo art. 45, §1º, existem duas possibilidades lógicas: a redução da representação da bancada de alguns Estados a número inferior a oito Deputados; ou a elevação do limite máximo de Deputados para um número superior a setenta. A segunda opção teria de superar a rejeição da opinião pública, nessa quadra da vida política brasileira, ao aumento do número de parlamentares na Câmara dos Deputados. A primeira solução poderia contar com o apoio expressivo da opinião pública, mas enfrentaria a compreensível reação das bancadas dos Estados afetados.

II.2. A criação do Deputado Nacional

Nessa fórmula, a lista partidária na eleição para a Câmara dos Deputados seria nacional e única. Assim, a representação dos Estados continuaria a ser feita pelo Senado Federal, ao passo que na Câmara haveria: a) Deputados

Federais, eleitos no âmbito dos distritos em que subdivididos cada Estado, e b) Deputados *Nacionais*, eleitos por integrarem a lista partidária, sem vínculo formal com determinada unidade da Federação.

III. A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

Segundo muitos, o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais teria o condão de minimizar os efeitos nocivos da intervenção do poder econômico no processo de escolha dos representantes políticos. O sistema de financiamento de campanhas adotado no Brasil é misto. Ele admite a participação da iniciativa privada, mas os partidos também recebem recursos do Fundo Partidário. Na prática, as campanhas eleitorais são caras, altamente dependentes de doações de instituições privadas, sobretudo do empresariado. As doações privadas chegam a representar 80% do total dos gastos. Além disso, muitas vezes, se realizam arrecadações não contabilizadas (caixa dois), com recursos de origem obscura, inclusive com suspeita de que possam provir do crime organizado¹⁶⁶. O financiamento público de campanhas tende a fornecer soluções consistentes para grande parte desses problemas.

Duas vantagens são diretamente associadas ao modelo de financiamento público:

a) *a disputa eleitoral se tornaria mais igualitária*: os grandes partidos, além de já contarem com um percentual maior do Fundo Partidário, em decorrência de sua maior representação na Câmara dos Deputados, também se beneficiam de vultosos incentivos de instituições privadas;

¹⁶⁶ Jairo Nicolau, *Receita pra reduzir escândalos* apud Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 10.

b) *redução da influência dos agentes econômicos na arena parlamentar*: no sistema de financiamento privado, os detentores do poder econômico podem convertê-lo em poder político. Os financiadores certamente apoiarão, senão exclusivamente, pelo menos em maior intensidade os candidatos dispostos a representar seus interesses, daí resultando uma grave distorção da representatividade.

Os opositores do modelo de financiamento público costumam apontar algumas desvantagens que frustrariam os seus propósitos, dentre as quais:

a) *a possibilidade de fraude*: não há garantia de que candidatos não irão se valer, além da verba a ser entregue pelo Estado, também de valores recebidos da iniciativa privada e não contabilizados (caixa dois).

b) *o aumento da despesa pública*: em tempos de busca obsessiva de equilíbrio fiscal, a imagem dos parlamentares ficaria ainda mais comprometida se a eleição de cada um deles passasse a ser associada e quantificada como uma despesa pública, que desviaria recursos de outros investimentos.

Ambas as críticas enunciadas acima podem ser rebatidas. A primeira com o argumento de que a fraude e o caixa dois não são características específicas do modelo de financiamento público, pois no sistema de financiamento privado tais disfunções também ocorrem. Justamente ao contrário, se a arrecadação paralela de valores privados não é completamente impedida pelo financiamento público, ela é sensivelmente minorada. Quanto à segunda desvantagem apontada, é bem de ver que um dos principais efeitos do financiamento público é a redução da corrupção e o conseqüente impacto que ela traz para os cofres públicos. Não é incomum que os financiadores privados estejam interessados em promover seus interesses privados mais imediatos em face do Governo, postulando e obtendo vantagens indevidas, beneficiando-se muitas vezes de licitações viciadas e verbas orçamentárias sem controle adequado.

IV. A QUESTÃO DA REELEIÇÃO

A reeleição foi admitida pela primeira vez no Brasil com a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997¹⁶⁷, quebrando uma tradição que vigorava desde a implantação da República. No direito constitucional comparado, este é um tema em relação ao qual não há consenso. Inúmeros países não admitem a reeleição do Presidente, como Chile¹⁶⁸, Paraguai¹⁶⁹, Peru¹⁷⁰, Uruguai¹⁷¹, México¹⁷²,

¹⁶⁷ Numa breve remissão histórica às Constituições Brasileiras tem-se a vedação da reeleição nos seguintes termos: 1. Constituição de 1891: “Art. 43. O Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato”; 2. Constituição de 1934: “Art. 52. O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta”; 3. Constituição de 1937: Aqui não havia regra expressa vedando a reeleição, mas assim se entendia, tendo em vista a prerrogativa do Presidente da República de indicar candidato à eleição do mesmo cargo, prorrogando seu mandato até a conclusão das operações eleitorais e posse do eleito (art. 84, parágrafo único); 4. Constituição de 1946: “Art. 139. São também inelegíveis: I – Para Presidente e Vice-Presidente da República: a) Presidente que tenha exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o Vice-Presidente que lhe tenha sucedido ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído”; 5. Constituição de 1967: “Art. 146. São também inelegíveis: I – Para Presidente e Vice-Presidente da República: a) o Presidente que tenha exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, lhe haja sucedido ou o tenha substituído”; 6. Emenda Constitucional nº 1 de 1969: “Art. 151, parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas, desde já em vigor, na elaboração da lei complementar: a) a inelegibilidade de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior”; 7. Constituição de 1988 (redação original): “Art. 14, §5º. São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito”.

¹⁶⁸ Constituição do Chile: “Art. 25. (...) El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente”.

¹⁶⁹ Constituição do Paraguai: “Art. 229. El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República”.

¹⁷⁰ Constituição do Peru: “Art. 112º. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

¹⁷¹ Constituição do Uruguai: “Art. 152. El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese”.

¹⁷² Constituição do México: “Art. 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la

Equador¹⁷³ e Costa Rica¹⁷⁴. Diversos outros permitem a reeleição, mas vedam as reconduções sucessivas, admitindo apenas que o Presidente possa exercer um novo mandato na seqüência do primeiro. Nesse rol estão Estados Unidos¹⁷⁵, Portugal¹⁷⁶, Finlândia¹⁷⁷, Alemanha¹⁷⁸ e Argentina¹⁷⁹.

O tema divide opiniões no Brasil, desde que a EC nº 16/97 mudou o tratamento da matéria. Aqueles que defendem a admissibilidade da reeleição sustentam que ela possibilita um julgamento da atuação do Presidente pelo povo, permitindo a continuidade de um Governo bem sucedido¹⁸⁰. Crêem, assim, que um único mandato é insuficiente para a implementação de políticas públicas de maior alcance, sobretudo em um país como o Brasil, marcado pela descontinuidade político-

República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

¹⁷³ Constituição do Equador: “Art. 98. (...) El Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos”.

¹⁷⁴ Constituição da Costa Rica: “Art. 132. No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: 1) El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional”.

¹⁷⁵ Emenda XXII à Constituição dos Estados Unidos: “1. Ninguém poderá ser eleito mais de duas vezes para o cargo de Presidente (...)”. A duração do mandato é de quatro anos.

¹⁷⁶ Constituição de Portugal: “Art. 123º. 1. Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo. 2. Se o Presidente da República renunciar ao cargo, não poderá candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quinquênio imediatamente subsequente à renúncia”. A duração do mandato é de cinco anos.

¹⁷⁷ O sistema de governo da Finlândia é parlamentarista. Sobre a reeleição do Presidente, v. Constituição da Finlândia: “Art. 54. O Presidente da República é eleito por sufrágio direto entre os cidadãos finlandeses nativos, por um mandato de seis anos. A mesma pessoa pode ser eleita Presidente consecutivamente por um máximo de dois mandatos”.

¹⁷⁸ Constituição da Alemanha: “Art. 54. 2. A duração do mandato do Presidente Federal é de cinco anos. Uma só reeleição é permitida”.

¹⁷⁹ Constituição da Argentina: “Art. 90. El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el termino de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo”.

¹⁸⁰ Nesse sentido, Michel Temer, *Constituição e política*, 1994, p. 27: “[A] possibilidade da reeleição privilegia, assim, o princípio da participação popular porque confere ao povo a possibilidade de um duplo julgamento: o do programa partidário e do agente executor desse programa (chefe do Poder Executivo). Talvez por essa razão o sistema jurídico norte-americano autorize a reeleição. E ninguém pode dizer que ali não se pratica a democracia”.

administrativa após as sucessões governamentais. De outra parte, os opositores da medida costumam apontar alguns riscos reais no processo de reeleição, como o uso da máquina pública na campanha eleitoral desenvolvida pelo ocupante do cargo e a dispersão de energia por parte do Presidente candidato, que começa a articular sua sucessão e a atuar na campanha em meio ao Governo, com sacrifício do desempenho eficiente de suas atribuições constitucionais. Além disso, o peso institucional do cargo e a intensidade da exposição do chefe de Estado na mídia tornam a campanha um embate desigual.

No Brasil, a reeleição já foi experimentada, com a atribuição de um segundo mandato ao Presidente Fernando Henrique e, em 2006, submete-se a novo teste, com a candidatura do Presidente Lula. No plano estadual e municipal, a possibilidade de reeleição trouxe modificações extensas e profundas sobre o quadro político. Parte dos problemas relacionados com a reeleição foi potencializada pelo fato de a Emenda Constitucional nº 16/97 não haver exigido a desincompatibilização do agente político do cargo para que pudesse disputá-lo novamente. Tal omissão foi objeto de intensas críticas na doutrina¹⁸¹, mas tanto o Tribunal Superior Eleitoral¹⁸² quanto o Supremo Tribunal Federal¹⁸³ entenderam que, diante da omissão do texto normativo, a providência não se impunha.

Tanto a aprovação da emenda relativa à reeleição quanto os próprios pleitos em que ela foi permitida produziram uma enxurrada de denúncias e manifestações de contrariedade, inclusive por parte de observadores imparciais. A supressão da possibilidade de recondução imediata do Presidente para um novo período subsequente, com o aumento do prazo de mandato para cinco ou mesmo seis

¹⁸¹ Por todos v. Carlos Roberto Siqueira Castro, Reeleição do Presidente da República, *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 23, 1998, p. 76.

¹⁸² Resolução nº 19.1952/97.

¹⁸³ DJU, 26 mar.98, ADIn-MC nº 1805/DF. Rel. Min. Néri da Silveira.

anos – dentro de um modelo semipresidencialista – pode representar uma modificação salutar na prática política brasileira.