

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS  
GRADUAÇÃO EM DIREITO

CARLOS DIOGGO DA SILVA RODRIGUES

HIPERPARTIDARISMO NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E IMPACTOS NO REGIME DEMOCRÁTICO

MACEIÓ - AL

2022

CARLOS DIOGGO DA SILVA RODRIGUES

HIPERPARTIDARISMO NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E IMPACTOS NO REGIME DEMOCRÁTICO

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em direito.

Orientador: Professor Me. Tácito Yuri de Melo Barros

MACEIÓ - AL

2022

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

R696h Rodrigues, Carlos Dioggo da Silva.  
Hiperpartidarismo no Brasil pós Constituição de 1988 : fragmentação partidária e impactos no regime democrático / Carlos Dioggo da Silva Rodrigues. – 2022.  
55 f.

Orientador: Tácito Yuri de Melo Barros.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 52-55.

1. Partido político - Brasil. 2. Democracia. 3. Pluralismo político. 4. Hiperpartidarismo. 5. COVID-19. I. Título.

CDU: 342.8(81)

À minha querida e amada mãe, que não está mais entre nós, mas que neste trabalho se faz presente a cada palavra digitada.

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão desta monografia se mostrou para além de desafiadora, para não dizer complicada. Em especial os que me acompanham de perto sabem dos dilemas mil pelos quais passei até desembocar neste ponto da caminhada acadêmica, de modo que seria completamente injusto não prestar os devidos agradecimentos.

Agradeço aos meus amigos do G5, Erica Guedes, José Rubens, Maria Izabelly e Nathalia Aciole, pelas infinitas horas de convivência lado a lado na faculdade e fora dela. Um coleguismo inicial que se mostrou uma amizade fértil e duradoura, rompendo os muros da universidade e chegando até o fundo do meu coração, onde se encontram bem guardados e nutridos com meu apreço e consideração.

Sarah Lopes e Junior Melo jamais poderiam deixar de estar presentes nesse singelo agradecimento. Toda a troca de informações que tivemos juntamente com Rubens foi essencial para conclusão desta etapa, que por força divina nos faz terminar juntos.

Ao meu pai e irmãos, meu agradecimento eterno! Sei que não é fácil, especialmente nos dias de hoje, prover meios de manter os filhos estudando em uma cidade até então estranha e desafiadora. Contudo, o tempo provou que foi a decisão mais acertada a se ter. Logo colheremos os frutos deste investimento e por isso, minha gratidão.

Agradeço também ao meu excelente orientador, Professor Me. Tácito Yuri de Melo Barros, com o qual encontrei afinidade temática desde o início da busca por um tema que me fosse caro no direito, encontrando nele acolhida e orientação.

O espetáculo organiza com maestria a ignorância do que acontece e, logo em seguida, o esquecimento daquilo que pôde apesar de tudo tornar-se conhecido.

(Guy Debord).

## RESUMO

Este trabalho buscou analisar o fenômeno do hiperpartidarismo no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988. Dentre as nuances abordadas, inclui-se a essencial conceituação do que vem a ser a instituição partido político e seu desenvolvimento na história para subsidiar a pesquisa e o bom entendimento, com especial desenvolvimento de escorço histórico no Brasil. Por seguinte, tentou-se também apresentar a conceituação buscada na melhor doutrina dos sistemas eleitorais, discorrendo o necessário acerca de seu funcionamento e buscando identificar interferências destes no regime democrático. Por conseguinte, agora bem preparados, avançamos para o fenômeno do hiperpartidarismo partidário, tratando de identificá-lo como fenômeno recente, possibilitado pelo arcabouço normativo da Constituição Federal de 1988, quando da adoção do sistema pluripartidário desacompanhado de necessários mecanismos limitadores. A partir disso, observa-se uma hiper fragmentação de partidos políticos no país, de modo que não se justifique na dinâmica social atual a existência de tantas agremiações partidárias. Cuida-se também das tidas legendas de aluguel, problemática derivada de igual importância por afetar o cenário político substancialmente. Ainda como consequência, analisa-se o presidencialismo de coalizão como meio de driblar as dificuldades do sistema vigente e a limitação ao fenômeno conhecido como cláusula de desempenho partidária. Para o presente trabalho foi utilizado o método indutivo para o seu desenvolvimento, adotando-se como procedimentos instrumentais materiais bibliográficos, jurisprudências e legislações.

**Palavras chave:** Partido político. Democracia. Pluralismo. Hiperpartidarismo.

## **ABSTRACT**

This work sought to analyze the phenomenon of hyperpartisanship in Brazil with the advent of the 1988 Federal Constitution. good understanding, with special development of historical foreshortening in Brazil. Next, we also tried to present the conceptualization sought in the best doctrine of electoral systems, discussing the necessary about their functioning and seeking to identify their interference in the democratic regime. Therefore, now well prepared, we move on to the phenomenon of party hyperpartisanship, trying to identify it as a recent phenomenon, made possible by the normative framework of the Federal Constitution of 1988, when the multiparty system was adopted without necessary limiting mechanisms. From this, there is a hyperfragmentation of political parties in the country, so that the existence of so many party associations is not justified in the current social dynamics. It also takes care of the so-called rental subtitles, a problem derived from equal importance for substantially affecting the political scenario. As a consequence, coalition presidentialism is analyzed as a means of circumventing the difficulties of the current system and the limitation to the phenomenon known as party performance clause. For the present work, the inductive method was used for its development, adopting bibliographic materials, jurisprudence and legislation as instrumental procedures.

**Keywords:** Political party. Democracy. Pluralism. Hyperpartisanship.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>13</b>
2.1 Conceituação.....	13
2.2 Partidos no Brasil: Escorço Histórico.....	13
2.3 O Conteúdo Constitucional do Pluralismo Político: Pluripartidarismo.....	19
<b>3. SISTEMAS ELEITORAIS.....</b>	<b>28</b>
3.1 Conceituação.....	28
3.2 Classificação.....	28
3.2.1 Sistemas Majoritários.....	28
3.2.2 Sistemas Proporcionais .....	29
3.2.4 Sistema Eleitoral Brasileiro e Implicações na Democracia.....	32
<b>4 HIPERPARTIDARISMO .....</b>	<b>36</b>
4.1 ASPECTOS NEGATIVOS .....	38
4.1.1 Hiperfragmentação Partidária.....	38
4.1.2 Legendas de Aluguel .....	41
4.1.3 Presidencialismo de Coalizão .....	42
4.2 Cláusula de Desempenho Partidária.....	46
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>50</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é analisar o fenômeno do hiperpartidarismo existente no Brasil, bem como as instituições e conceitos necessários para a devida contextualização, como as definições de partido político e sistema político, como também a própria definição de hiperpartidarismo e os efeitos que este fenômeno tem causado no sistema democrático e de governabilidade brasileiro. Partindo deste exame verticalizado, se pretende investigar, entre estudos da ciência política, do direito constitucional e do direito eleitoral, os impactos deste processo em nossa democracia.

Neste prisma, a pesquisa terá como alvo o hiperpartidarismo, suas características e consequências com o objetivo de responder a seguinte indagação: a imensa quantidade de partidos políticos existentes hoje no Brasil se traduzem na fiel representação política e social de nossa sociedade?

No primeiro capítulo, cuida-se de subsidiar o leitor com as definições do que seria a instituição partido político e um esboço histórico de seu desenvolvimento no Brasil. Após uma abordagem inicial conceituando o instituto partido político com a melhor doutrina, avança-se para uma rápida, porém necessária, incursão na história, perpassando os movimentos históricos vivenciados no Brasil e a carga axiológica que cada um depositou ou deixou de depositar para o desenvolvimento das agremiações partidárias nacionais.

No segundo capítulo, passa-se a examinar os sistemas eleitorais existentes. No primeiro momento, busca-se conceituar doutrinariamente o que vem a ser os sistemas eleitorais. Por conseguinte, partimos para a classificação dos sistemas, notadamente como sistema majoritário, sistema proporcional e ainda o sistema misto.

Vale salientar que conceitos de sistemas eleitorais permanecem sendo formulados ao longo do tempo, de modo que é sensato não cair na tentação de pensar que exista, nas palavras de Nohlen, um sistema eleitoral determinado como se fosse uma fórmula mágica para a solução de problemas políticos estruturais.

Inicialmente, o terceiro capítulo apresenta o ponto central da temática então estudada. Se tenta conceituar o que vem a ser o hiperpartidarismo. Paulo Bonavides

já teorizava da necessidade das diversas ideologias e tendências políticas encontrarem a devida representação no campo político e partidário. Contudo, é imperioso destacar que em um dado sistema de governo, a existência de agremiações políticas em demasia tem a capacidade de gerar um verdadeiro cenário conflituoso permanente.

Busca-se destacar a essencialidade do conceito de pluripartidarismo para um país que se diz de regime democrático, sem, no entanto, deixar de analisar os danos que o exagero de partidos causa em todo o regime. Desde a necessidade de a presidência da república vir a buscar alianças frágeis com uma série de partidos no afã de garantir uma mínima governabilidade, até também os partidos que não representam ideologia alguma, existindo apenas em função das verbas de fundo partidário e do tempo de televisão para fins de eleições.

Feito esse diagnóstico, prossegue-se para a análise dos enfrentamentos experimentados pelo sistema de governo e conjuntura partidária de uma forma geral. Enfrenta-se, por necessária, a questão da cláusula de desempenho partidário, sua classificação e a experiência brasileira.

O mormente reconhecimento da existência dos entraves ao arranjo político-institucional, a análise das questões relacionadas e a busca por meios legítimos de restringir o surgimento em demasia de partidos políticos são urgentes diante da atual crise de representatividade pela qual passa o Brasil, até mesmo como forma de fortalecimento dessas instituições e de retomada de sua credibilidade perante a população.

O uso das agremiações partidárias para fins diversos dos quais foram concebidas denota patente tredestinação, criando clima de instabilidade para o poder executivo. Partidos políticos fundados com motivações escusas, em claro descompasso com o seu legítimo papel institucional pode nos levar a pensar que o caráter plural de nosso sistema político é chaga fatal que surgiu das peculiaridades que constituem o modelo político nacional, juntamente com o total desvio de finalidade concebido pelo pluralismo de matizes políticas.

É temática extremamente atual, uma vez que existem hoje registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o total de 32 agremiações partidárias.

Em virtude dos fatos mencionados, é latente a necessidade de discorrer acerca do panorama político-partidário nacional com a ambição de identificar objetivamente todas as nuances causadoras de impacto e crise no sistema político brasileiro.

A metodologia adotada para a execução desta monografia consistiu em pesquisa teórica, adotando-se como procedimentos instrumentais materiais bibliográficos, jurisprudências e legislações, em que são delineados os nuances ao tema objeto de estudo, para uma melhor compreensão.

Foram levantadas correntes doutrinárias pertinentes ao desenvolvimento do estudo, bem como a análise de textos, artigos e publicações relativos à questão em discussão.

## 2. PARTIDOS POLÍTICOS

Falar da instituição Partido Político nos tempos de hoje é desafio de enorme complexidade, especialmente tendo em consideração o momento de desconfiança pelo qual passam. A inclinação de negação da política por parte de muitos dos cidadãos tem causado deletério afastamento das estruturas partidárias organizadas, o que tem levado a um estrangulamento daqueles que querendo ou não, ainda são os principais interlocutores entre a população de um modo geral e o poder estabelecido.

### 2.1 Conceituação

Um dos pontos deste capítulo é a necessária e útil definição de partido político. Esta categoria possui conceitos vários, de forma que a adoção de uma definição revela certo grau de dificuldade. Neste seguimento, Samuel Dal-Farra Naspolini destaca que existe uma “dificuldade para elaboração de um conceito geral de partido político, dada a variedade de elementos identificados pelos autores – organização, princípios, fins, composição e reconhecimento jurídico”. (NASPOLINI, 2006, p. 103)

Já para Mauro Volpi, em sua precisão e objetividade, partidos políticos são “um componente determinante do sistema político que é o conjunto de sujeitos que se propõem a representar os interesses sociais e a conquistar ou para influenciar o poder político”. (VOLPI, 1995, p.358) Subsidiados desta definição, podemos diferenciar a instituição partido político de outras organizações com outros fins (movimentos, grupos de interesse e grupos de pressão).

Como importante elemento de dito sistema político, os Partidos fazem a mediação, conforme seus programas e ideologias, entre os interesses particulares dos quais são porta-vozes e o interesse geral. (VOLPI, 1995).

Sedimentado o conceito de partido político, podemos avançar para a análise de seu desenvolvimento histórico no Brasil.

### 2.2 Partidos no Brasil: Escorço Histórico

No que se trata do surgimento dos partidos políticos:

Pode ser verificado a partir de quatro etapas. Em uma etapa inicial, houve rejeição por parte do poder instituído aos partidos. Posteriormente - na segunda etapa - a ignorância de sua existência. Prevaleceu neste momento um sentimento geral de indiferença com relação às siglas partidárias. Durante a terceira etapa, houve o reconhecimento dos partidos políticos e a sua

legalização. Por fim, na quarta etapa, as democracias consagraram a constitucionalização dessas agremiações (GARCÍA, 1985, p. 187-188).

Em cada uma dessas fases, destaca-se com relação à época da negação dos partidos no século XIX, o momento em que tais organizações eram consideradas como facções e se insurgiam contra o sistema, buscando assegurar interesses tendenciosos, sendo prejudiciais para o Estado e para a estabilidade do governo. (GARCÍA, 2003).

Esta conjuntura começa a sofrer um processo de mudança a partir da concepção de que a construção de um sistema democrático viria juntamente com a organização de um parlamento tendo na participação dos partidos políticos sua base de fundamento.

Os eventos políticos que se advieram e modificaram as democracias contemporâneas, como a amplificação do sufrágio, a mobilização social e a redemocratização de países que experimentaram regimes de natureza totalitária, acabaram por fazer dos partidos organizações imprescindíveis para o arranjo das instituições representativas, de forma que:

O processo de consolidação das instituições democráticas acabou sendo fruto da soberania nacional sob uma perspectiva difusa. O poder decisório dos súditos passaria a ser exercido por meio de representantes do povo, no contexto da democracia representativa. O poder político passou a ancorar-se no exercício do sufrágio, na vedação ao mandato imperativo e na mudança do sistema eleitoral para sistemas proporcionais (LOPEZ, 1976, p.104, tradução nossa).

Os partidos constituem o palanque que torna viável alçar o cidadão representativo à condição de representante imbuído do poder de decisão.

A história dos partidos no Brasil inicia-se no período monárquico (1822-1889), mais exatamente no final da Regência Trina. Mezzaroba (2004) indica que “a política da época era debatida no seio de dois partidos que mais se pareciam com simples associações políticas, o conservador e o liberal”. “O primeiro se voltava à reforma das leis de descentralização. O segundo defendia estas leis”. (DANTAS, 2013). Sob a égide da constituição do império se insurgiram duas forças políticas: o partido liberal e o conservador, que dominaram toda a política durante o segundo império. Entre o período de 1862-1864, foi constituído o Partido Progressista, resultante da divisão de uma ala do Partido Conservador. Em 1868, foi concebido o novo Partido Liberal, que veio a unir progressistas e liberais mais radicais.

Ainda no que se refere ao período imperial, constituiu-se o Partido Republicano, de essencial importância para a instauração da República. Tal partido pereceu às potências regionais de seu tempo, as quais eram São Paulo e Minas Gerais, fracionando-se em dois movimentos: o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM), podendo traduzi-los no que se designou tratar de política do “café com leite” (1889-1930) (SAMPAIO, 2002).

A Constituição Federal de 1824 desprezou por completo a existência de partidos, sob o fundamento de que estes eram facções maléficas à sociedade, com acepção bastante negativa, e preordenada à realização de objetivos parciais. A Constituição de 1891 da mesma forma nada dispôs sobre os partidos, não obstante já existir naquele momento, conforme mencionado anteriormente, a existência de partidos regionais. Conforme as exigências da época, essas organizações naquela época atinham-se a operacionalizar o poder das oligarquias regionais. As siglas agrupavam os grupos políticos existentes na época, de modo a gerar um revezamento no poder presente no segundo Império. Predominavam os interesses dos latifundiários (AMARAL, 2001).

A primeira República basicamente em nada contribuiu para a criação de um sistema de partidos. As organizações constituídas ao tempo do império foram acabadas. “A única exceção foi o Partido Republicano, controlador da máquina administrativa federal e dos estados por meio de coalizões políticas formadas por oligarquias locais” (MEZZARROBA, 2004, p.192).

A dita revolução de 1930 deu impulso a novas formações partidárias, mesmo que de caráter regional, a exemplo do Partido Libertador do Rio Grande do Sul e o Partido Nacionalista em Minas Gerais. Foi um período em que se chegou mesmo até a debater novas maneiras de representatividade. Preconizou-se no decorrer do movimento tenentista a criação de conselhos federais, estaduais e municipais, no intuito de que seus membros elegeassem representantes profissionais que iriam representar a vontade de decidir do povo (SOUZA, 1983).

Pode-se dizer que esse movimento reverberou de certo modo na constituinte de 1934. Os partidos eram tratados como simples focos de convergência de ideologias ou segmentos de opinião. E com a chegada de Getúlio Vargas ao poder se fortaleceu o sentimento antipartidário. Os partidos políticos durante o período getulista foram tidos como instrumentos para repartir e obter parcelas do poder estatal (SOUZA, 1983).

Ainda assim, de forma contrária ao sentimento que prevalecia, a estrutura partidária nacional passou por sua primeira regulamentação. Isso veio a ocorrer com a edição do Código Eleitoral de 1932. “Em contrapartida ao fortalecimento institucional trazido pelo diploma, foram autorizadas as candidaturas avulsas como forma de subtrair dos partidos influência na esfera política constituída” (MEZZARROBA, 2004).

A Carta de 1934 não configurou os partidos como instituições organizadas, mas meramente como “correntes de opinião”. Nesse contexto originaram-se duas agremiações fortemente ideológicas, a Ação Integralista Brasileira (AIB) e a Aliança Nacional Libertadora (ANL), dispostas em lados opostos, mas que, de certa forma, traziam o descontentamento da classe média excluída do poder (MEZZARROBA, 2004).

A criação do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais por intermédio do Código Eleitoral, e sob a égide da Carta de 1934, tinha como incumbência principal evitar a manipulação do processo eleitoral por parte dos detentores do poder da época. Não obstante os justos propósitos de sua origem, a Justiça Eleitoral foi extinta em 1937, com o estabelecimento do Estado Novo e com a promulgação da Constituição de 1937. Todos os partidos inscritos até então foram extintos. A Constituição não previu disposição alguma sobre os partidos políticos, de maneira a tornar inexecutável qualquer tentativa de criação de alguma agremiação.

A primeira menção constitucional no que se refere a partidos somente apareceu na Constituição Federal de 1946. De toda maneira:

A criação, a organização e a estruturação dos partidos nesse período ainda estavam alinhadas com a ideologia predominante da década de 30. Manteve-se um sistema partidário marcado por acentuada fragilidade e pela sua incapacidade de ser um real canal de comunicação entre sociedade e Estado (MAINWARING, 1997).

Até o início da ditadura militar, especificamente até meados de 1965, se observou permanente desenvolvimento da cultura partidária no Brasil. Com a Lei nº 4.740/65, tida como “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”, se estabeleceram regras bastante rígidas com o objetivo dificultar a criação de partidos e reduzir a quantidade dos já registrados. Por meio da edição do Ato Institucional nº 2, os partidos políticos foram exterminados e, conjuntamente ao Ato Complementar nº 4, criou-se a situação oportuna para a conservação de apenas dois partidos. Foram criados a ARENA e o MDB, que surgiram sem a possibilidade de se denominarem como partidos políticos.

Ainda naquele momento estava por existir a proibição expressa da utilização desse termo.

Mesmo perante severas medidas implementadas pelo AI nº 2, a previsão constitucional dos partidos políticos ampliou-se na Constituição de 1967. Na Emenda Constitucional nº1 de 1969 foram mantidas as mesmas limitações aos partidos. É necessário pontuar que a previsão normativa da existência de partidos (art. 152, dispondo sobre a livre criação de partidos e sua organização), existia mesmo quando o Brasil ainda se encontrava vitimado do regime político ditatorial.

A perspectiva partidária brasileira só veio a mudar de forma mais acentuada em 1979, com o início da implantação do pluripartidarismo, por intermédio da exigência de uma base eleitoral mínima para a atuação dos partidos. Com a Lei nº 6.767/1979 foram acabados os partidos criados com fundamento no Ato Complementar n. 4, do que se trata, MDB e ARENA, desenvolvendo-se com isso uma reforma partidária paulatina. Com o fim do bipartidarismo, a nova configuração partidária compunha-se de cinco legendas: dois partidos sucessores: o PSD, da ARENA, e o PMDB vindo do MDB. Surgiu também o PP, um partido novo centrista, o PP, surgiu novamente também um partido de concepção trabalhista no formato do antigo PTB, e o panorama de surgimento de um partido baseado no sindicalismo que emergia nas regiões Sul e Sudeste, o PT, liderado por Lula. Ademais, é necessário evidenciar que o ajustamento partidário após 1979 teve como base a Arena e o MDB, e não os partidos do regime anterior de 1946. Por conseguinte, o novo formato partidário do presidencialismo no Brasil veio à tona com uma configuração diversa da ditadura militar, ornando a instituição do pluripartidarismo em prejuízo do anteriormente adotado bipartidarismo.

No ano de 1982, a primeira eleição contou com a participação de cinco partidos (PMDB, PSD, PDT, PTB e PT). O pleito abrangeu a escolha para o governo dos estados e de suas Assembleias Legislativas, respectivamente, para o Congresso Nacional, e para as prefeituras e Câmaras Municipais. Com isso o regime militar ditatorial não conseguiu sustentar sua maioria absoluta na Câmara dos Deputados. O governo de 1985 a 1990 foi tido como um período de transição que só atingiria a plena democracia com a eleição de Fernando Collor. O Presidente José Sarney fez uso ainda de alguns instrumentos próprios da ditadura para governar, tais quais os decretos-lei e com as mesmas regras institucionais, pois no fim das contas foi eleito de maneira indireta. É com posse de Fernando Collor de Mello que se estabelece o

marco do início da democracia plena no país, porque só a partir dela a Constituição de 1988 pode ser cumprida e aplicada em sua integralidade, começando pelas eleições diretas.

A Constituinte iniciada em 1987 deu início à etapa do que se tem por a constitucionalização dos partidos no Brasil. Os esforços para tanto, abrigados nas disposições da Constituição Federal de 1988, deixam transparecer sem equívoco que a intenção era realmente a de abrir o sistema e de fundar as bases de uma democracia sobremaneira fragilizada até então. É imperioso anotar que a Constituição de 1988 permitiu partidos criados com fundamento no apoio dos próprios parlamentares até seis meses após sua promulgação.

Art. 6º. Nos seis meses posteriores à promulgação da Constituição, parlamentares federais, reunidos em número não inferior a trinta, poderão requerer ao Tribunal Superior Eleitoral o registro de novo partido político, juntando ao requerimento o manifesto, o estatuto e o programa devidamente assinados pelos requerentes (BRASIL, 1988).

Da mesma maneira, a Lei Orgânica dos Partidos recepcionou os partidos então existentes. Como nova determinação, diminuiu o apoio, vedou o registro provisório, até então permitido pela legislação agora ultrapassada, e transferiu grande parte do processo, inclusive a conferência das assinaturas, para o cartório de registro civil, fora do Estado, desta forma. Os cinco anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988 foram dos mais instáveis da vida política da república. Os indícios de que os partidos tidos como tradicionais passavam por um período de crítica eram incontestáveis. Nas eleições presidenciais de 1989, os candidatos do PMDB e PFL, partidos responsáveis pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, e que viriam a se tornar núcleo do apoio parlamentar do governo Sarney, tiveram somados apenas 5,6% do total de votos no primeiro turno. No ano seguinte, o presidente Collor organizaria o ministério com a menor participação de membros de partidos políticos de toda a história da democracia no país.

Depois do processo impeachment de Fernando Collor em 1992, a presidência viria a ser ocupada por Itamar Franco, que já havia se afastado do PRN e governaria sem se filiar em um novo partido. Apenas em meados da década de 1990, a conjuntura de crise dos partidos tradicionais da era Collor foi seguindo-se de um quadro mais estável, configurado por uma recharacterização do sistema partidário e uma nova forma de competição política em caráter nacional. De modo geral, a nova configuração seria fundamentada em torno de quatro esteios (NICOLAU, 2017): a consolidação do PT

como o partido central do sistema partidário, a altíssima fragmentação partidária, a disputa polarizada por duas legendas e as campanhas eleitorais fortemente dependentes do financiamento privado.

Este modelo conferiu uma razoável estabilidade ao país. Independentemente de algumas características negativas, particularmente na dimensão representativa (MELO, 2000, p.42) (alta taxa de trocas de legenda ao longo do exercício do mandato, partidos frágeis na arena eleitoral e alta fragmentação partidária), o sistema político brasileiro começou a ser visto como um caso de sucesso, especialmente quanto ao desempenho e à dominância do Presidente da República: o Executivo conseguiu aprovar a sua agenda no Congresso, da mesma forma implementar políticas públicas que estimularam o crescimento econômico e reduziram a pobreza. Esse quadro foi conservado, em alguma medida, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Após vitória apertada nas eleições de 2014, o Partido dos Trabalhadores foi envolvido em uma série de episódios extremamente desgastantes para sua imagem pública e não conseguiu conservar seu papel como força dominante do sistema partidário. O modelo que já apontava para forte fragmentação partidária dá espaço a um cenário de hiperdispersão e declínio das grandes legendas.

O contorno bipolar na disputa à presidência permaneceu se conservou essencialmente, porém o que se observou foi um eleitorado que se distanciou do espectro de centro-direita. A sociedade pendeu para os extremos ao ter que optar entre Jair Bolsonaro e Fernando Haddad nas eleições de 2018.

A eleição presidencial ganhou um novo perfil ao experimentar um primeiro turno bastante fragmentado. Se observou um quadro mais competitivo, com o desenvolvimento e estreia de forças políticas emergentes.

### **2.3 O Conteúdo Constitucional do Pluralismo Político: Pluripartidarismo**

De uma maneira geral, o pluralismo é tido como o exercício livre da diferença. Tratamos aqui de um direito fundamental consubstanciado ao conceito de dignidade humana, pois, um direito à tolerância e ao respeito. A pluralidade de ideais é valor inestimável contra o tratamento discriminatório, dando palco a peculiaridade de cada indivíduo e as diferentes nuances que integram a nação. A ideia de pluralismo, enquanto tutela do convívio harmônico das diferenças, encontra-se enraizada nos

próprios conceitos de Estado Democrático de Direito e Democracia (NASPOLINI, 2008, p.84)

Consoante Friedrich Müller (2003, p.57):

A ideia fundamental da democracia é a determinação normativa de convívio de um povo pelo próprio povo. O autor destaca que, diante da inviabilidade material de um autogoverno, o que se pretende com a democracia é uma codificação pacífica e harmônica das prescrições vigentes com base na livre competição entre interesses e opiniões divergentes, com alternativas manuseáveis de equacionamento político.

Havendo, efetivamente, qualidade democrática nas estruturas de poder de um certo povo, inevitavelmente o pluralismo estará presente.

A existência de interesses e ideologias comuns dá direção ao surgimento de grupos que busquem provocá-los, os quais aceitam, voluntariamente, a expressão de que se revestem determinadas parcelas da população, no afã de tornar viável a participação na vida pública, na política e no exercício das decisões que norteiam a vida em sociedade. As agremiações partidárias surgem justamente deste contexto e, sob a perspectiva da democracia representativa, devem observância às premissas legais e constitucionais, sob a ideia de que, na pertinente definição de Ferrajoli (2012, p.81) “qualquer poder, por mais democrático que seja, é submetido, pelo paradigma da democracia constitucional, a limites e vínculos, como são os direitos fundamentais”.

Partidos não são simples siglas consubstanciadoras ou desmembradas segundo pontuais circunstâncias ou pelo mero querer de alguns. A Constituição define-os como meios depositários de ideologias nacionais, legitimadas pelo consagrado exercício do poder político, de maneira a refletir o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e exercício do poder.

Sob a égide das lições de Mônica Caggiano (2012, p.403), pode-se afirmar que “o maior avanço da democracia brasileira deve ser creditado ao sistema de partidos instalado pelo constituinte”. Conforme ensina a autora, “os partidos, de forma isolada ou por coligação, são os responsáveis pelo registro das candidaturas que se apresentam para a disputa dos votos, da mesma maneira como os responsáveis pela campanha e divulgação dos postulantes”. Por conseguinte, os partidos tomam para si o papel de detentores dos mandatos eletivos conquistados sob sua legenda.

Levando em conta que a via política se funda ao redor da atuação dos partidos políticos, o pluripartidarismo apresenta-se como consequência lógica natural do pluralismo político. Da ampla diversidade de ideias e da liberdade outorgada a cada

cidadão para buscar concretização e representação aos próprios fins de um grupo ou segmento, decorre de forma natural o direito de assentar partidos em quantidades indeterminadas, na expectativa de que sejam contemplados todos os vieses políticos da nação. Obviamente, portanto, que o pluripartidarismo calcado no art. 17 está interconectado de maneira intimista ao princípio do pluralismo político destacado no art. 1º, inciso VI, da Constituição Federal (RIBEIRO, 1998).

Nesse intento, a relação de intimidade existente entre o princípio do pluralismo político e o pluripartidarismo é demonstrada de maneira magistral por Fávila Ribeiro:

O pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da Sociedade, sortimentos de ideias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das fermentações coletivas como fragmentos de pensamento que são maturados em conversações, debates, informações ou discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição, modificando-se, adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais (RIBEIRO, 1998, p.211)

Não há dúvidas de que dentre todos os sistemas partidários, o pluripartidarismo é aquele que se mostra mais adequado ao que a democracia representa por definição, considerada sua vocação própria com vistas a garantir o fundamental pluralismo político e, por consequência, a maior diversidade e divulgação de ideologias possível. Todavia, a animosa aplicação do pluralismo partidário como elemento erigido em nossa Constituição Federal tem gerado frutos negativos. A quantidade de partidos políticos em demasia e o enfraquecimento dessas instituições, essenciais ao desenvolvimento da democracia, são merecedoras de destaque.

Conforme Ricardo Lewandowski, ministro do Supremo Tribunal Federal, estamos vivendo não um pluripartidarismo, mas um hiperpartidarismo. Nas palavras do Magistrado, “todos reconhecem, isso é fato público e notório, que a grande maioria dos partidos não tem nenhum caráter programático ou principiológico” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4490, 2017).

A lógica fragmentária em demasia é completamente contrária ao modelo preconizado na Constituição Federal que, em consequência, não conserva harmonia com a criação de partidos sem cabedal político, não havendo que se falar na falta de limites moderadores em nosso modelo partidário. Os partidos têm na sua base a representação. Não se harmoniza com a ordem constitucional a criação de um partido para realização particular de grupos de interesse. Somente um número incontável de

partidos poderia contemplar cada viés ou interesse, o que não se faz possível no mundo real, muito menos se traduz em democracia representativa.

No que se refere a esta condição, é necessário entender a forma pela qual se chegou ao cenário descrito, ou seja, a forma como foi construída a hiperfragmentação partidária atomística. E isso sem ignorar, contudo, de repensar instrumentos legítimos de refreio à proliferação insustentável de agremiações partidárias.

O pluralismo político no Brasil é associado de maneira estreita a uma reação libertária e divergente ao regime militar, pelo fato do referido período ter sido caracterizado por pesado controle e encaminhamento unilateral do poder decisório.

A propósito do espírito experimentado durante a redemocratização: “O princípio mestre de redemocratização que orientou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte fez definitivamente prevalecer, no que tange os partidos políticos, pela primeira vez na História do país, a vitória das tendências libertárias sobre as correntes intervencionistas, não antes de sérias contendas entre os constituintes, responsáveis por inúmeras alterações do texto relativo aos partidos. Por fim, o art. 17 da Carta Política, impõe uma série de preceitos ideológicos de resguardo obrigatório por parte dos partidos nacionais. Três tópicos foram delegados à regulamentação ulterior por parte do legislador ordinário: a) a aquisição de personalidade jurídica, a ser efetuada ‘na forma da lei civil’ (NASPOLINI, 2006, p.218-226).

Apregoado o princípio essencial da liberdade partidária, e compreendido de forma devida pelos legisladores constituintes que a ampla produção normativa do regime militar se prestava muito mais ao controle do que à representatividade autêntica ou à funcionalidade dos partidos brasileiros, expurgaram-se os controles quantitativos do texto magno.

A tendência contrária à formação de partidos serve ao domínio absoluto dos interesses de um mesmo grupo.

Nesse sentido:

A hostilidade à formação dos partidos e, portanto, em última análise, à democracia, serve -consciente ou inconscientemente - a forças políticas que visam ao domínio absoluto dos interesses de um só grupo e que, na mesma medida em que não estão dispostos a levar em conta os interesses opostos, procuram dissimular a verdadeira natureza dos interesses que defendem, sob a qualificação de interesse ‘coletivo’, ‘orgânico’, ‘verdadeiro’, ‘bem-intencionado’. A democracia, exatamente por querer que, neste Estado de partidos, a vontade geral seja apenas a resultante da vontade dos próprios partidos, pode renunciar à ficção de uma vontade geral ‘orgânica’, superior aos partidos (KELSEN, 1993, p.35)

Não é por outro motivo que a assembleia constituinte elevou a livre criação de partidos como medida essencial na constituição de uma sociedade democrática e

plural, que se harmoniza, de forma incontestada, com a criação dos distritos e, nestes, com o voto majoritário e proporcional, elementos essenciais para a catalisação do processo de criação de agremiações partidárias.

Sob o viés específico da tutela da criação de partidos, permite-se identificar o princípio democrático da Constituição de 1988 no zelo deste assunto. Superando o paradigma essencialmente de intervenção que existiu durante a ditadura militar, a liberdade necessária para que os partidos políticos se articulem passou a ser afiançada no texto da Constituição, sem, de todo modo, se perderem de vista as características fundamentais de seu arranjo, tal como a impreterível necessidade do caráter nacional das instituições e do caráter democrático de seus programas ideológicos.

A força normativa angariada pelos dispositivos que regulam o pluralismo político e o pluripartidarismo pode ser atribuída a dois fenômenos ligados entre si de forma bastante íntima: (1) o fortalecimento democrático que marcou o período constituinte, refletindo assim uma vontade social disseminada e presente em inúmeros pontos do texto constitucional; e (2) A chancela do Supremo Tribunal Federal no que se refere à tutela partidária da criação e funcionamento dos partidos políticos, fazendo, desta forma, jus às vontades políticas e sociais dominantes.

Robert Dahl acerta quando propôs no que se refere a função de uma suprema corte no âmbito democrático, predicando um reforço jurisdicional da manifestação da vontade da maioria. Segundo o autor, “uma Suprema Corte tende a refletir o que denomina “maioria legisladora nacional”, de modo que sua jurisprudência participa da formulação de políticas públicas em compasso com as maiorias parlamentares” (DAWL, 2020, p.482).

A liderança presidencial quando busca compor sua base, tem por meta construir uma aglutinação partidária estável com grande possibilidade de vencer as disputas que serão travadas no Congresso Nacional como um todo. Historicamente, as Cortes têm tentado atribuir legitimidade às políticas fundamentais da coalizão. Isso beneficia e reforça a dominância das políticas que contam com o apoio majoritário. De maneira específica, em se tratando do sentimento relacionado ao pluralismo partidário, é necessário assinalar que se cuida de caso clássico em que o Tribunal deu andamento à vontade que emergia da política e da sociedade de uma maneira geral. Todo o esquema de validação da tutela liberal da criação e funcionamento dos partidos políticos em âmbito judicial caracteriza um incentivo institucional amplamente direcionado a reanimar a vontade do constituinte expressada no texto da constituição.

Existiu uma estrutura disseminada não apenas pela reiterada reafirmação da tutela das liberdades pela jurisdição constitucional, mas, direta e especialmente, destacam-se dois julgamentos do Supremo: (1) a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de desempenho (ADI 1351 e ADI 1354); e (2) a introdução da fidelidade partidária (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604, que ensejaram a Resolução 22.610/08 do Tribunal Superior Eleitoral).

O Supremo Tribunal Federal conquistou destaque na função de árbitro das controvérsias políticas. Seja nos casos emblemáticos citados acima, ou envolvendo situações mais específicas, como no que se refere à participação dos candidatos em debates eleitorais - ADI 5488/DF – ou distribuição de tempo de propaganda eleitoral gratuita - ADI 5491/DF, o que se mostra de modo contínuo é a interpretação extensiva e demasiadamente protetiva que o Supremo atribui à tutela da criação partidária. Neste particular, confira-se abaixo o trecho do voto do Ministro Dias Toffoli nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4490 e 4795:

Extraio, portanto, do princípio da liberdade de criação e transformação de partidos, contido no caput do art. 17 da Constituição da República, o fundamento constitucional para reputar como legítimo o entendimento de que, na hipótese de criação de um novo partido, a novel legenda, para fins de acesso proporcional ao rádio e à televisão, leva consigo a representatividade dos deputados federais que para ela migraram diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos.

Destaque-se que não se está falando apenas em liberdade abstrata de criação, no sentido formal de não se estabelecerem obstáculos a sua formação, mas, especialmente, em seu sentido material de assegurar a permanência e o desenvolvimento desses novos partidos.

O Supremo Tribunal Federal tem exaltado a opção do constituinte por uma sociedade pluralista, atribuindo ao pluralismo político e partidário interpretação extensiva, de maneira que toda tentativa de limitar a proliferação das siglas tem sido considerada refratária com relação ao que se deve entender do texto constitucional. No sentido do que vem sendo apregoado pela jurisprudência e pelos autores que advogam esta orientação, “uma sociedade pluralista tem o dever de criar e manter um espaço de convivência entre as diferenças, de modo que a restrição, direta ou indireta, incidente sobre a busca de representação institucional deve ser invariavelmente compreendida como ofensa ao princípio pluralista” (CUNHA, 2002, p.603).

Não obstante haver no Brasil forte prestígio de uma doutrina extremista do pluralismo político e partidário, a questão é que não há entre nós diferenças

ideológicas que fundamentem devidamente a existência do número de legendas registradas no Brasil. Não se desconhece a heterogeneidade de ideologias políticas no país e não há como esquecer da diversidade social, das diferenças regionais e do grande desnivelamento da distribuição de renda.

De toda forma, apesar de tais fatores serem incontestáveis, para o fim específico de justificar a existência de duas e cinco legendas, todos eles não passam de uma falácia. Apesar da legitimidade dos argumentos que expõem empiricamente todo o comportamento de nossa composição social, entre os partidos, propriamente, há menos diferenças dos que semelhanças, tanto nos estatutos partidários, quanto nos programas de governo. E isso evidencia que o pluripartidarismo brasileiro não é retrato fiel do pluralismo político, mas consequência de deturpações do jogo político avalizadas por uma legislação complacente com o fenômeno e confirmada por uma jurisprudência condescendente.

Ensina Manuel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p.187-188) que “o sistema eleitoral por nós adotado conduz inercialmente a um multipartidarismo excessivo - termo que o autor utiliza para determinar países onde há existência de mais de cinco partidos políticos”. O autor exalta efusivamente que o multipartidarismo excessivo perverte os partidos políticos, dando chance para que outros interesses venham a suprimir decisões políticas.

Corroborando à conclusão exposta, Ferreira Filho traz a luz que o grande número de partidos políticos perverte e obstaculiza a vontade popular, na medida em que a representatividade dos partidos deixa de significar as vontades e necessidades imediatas da população. A vontade popular, que deveria ser perseguida diuturnamente, fica em segundo plano e questões outras relacionadas ao jogo de poder tomam a frente como prioridade. Por fim, o autor instrui que uma medida essencial para a superação deste cenário impõe que os partidos políticos sejam livres para concorrer às eleições, proibidas as coligações, mantendo-se ao sabor de sua própria sorte para conseguir uma representação suficiente no Parlamento.

A pluralidade e o sistema pluripartidário não podem servir de alegação para a criação totalmente sem ordem de legendas sem o mínimo essencial de ação verdadeiramente política: o que o princípio tem por exigência é a participação popular em sua possibilidade máxima na formulação da vontade estatal.

Alianças políticas são estabelecidas na proximidade dos pleitos com intuítos diversos e a fragmentação no Congresso Nacional criada por alianças sem

estabilidade se faz perceber após as eleições: uma vez conseguidas cadeiras no Legislativo, são gerados diversos embates dentro do próprio núcleo que antes formava uma coligação. Rigorosamente, o aspecto nacional preconizado pela Carta Magna (art. 17, I) não se faz concreto à margem da coerência partidária e consistência de ideologias entre as alianças, condição fundamental para o aperfeiçoamento do sistema político-partidário.

Pelo panorama exposto, não há como se esquivar do fato de que as coligações estaduais deveriam, por coerência, seguir os mesmos termos dos acordos nacionais para as eleições presidenciais. Porém, não é o que se tem observado. Tanto em âmbito regional, como nacional, os comandos dos partidos são absolutamente desarmônicos, de maneira que os diretórios de cada esfera acabam por dar a última palavra no que diz respeito aos rumos do partido. O processo é completamente personalizado.

É necessário enfatizar que um fator de extrema importância para o multipartidarismo está exatamente no poder concedido àqueles que têm o controle das siglas. O jogo político põe o presidente da legenda em outro patamar, na medida em que a autoridade suprema da sigla vislumbrará verbas e direitos que são fundamentais nas negociações que envolvem a formação das coalizões. “Sob o ângulo estritamente negocial e frio do jogo político, um partido é uma espécie de cartório com dois grandes poderes: concede vagas a quem concorre e pode ceder espaços gratuitos decorrentes do direito de antena para blocos políticos maiores” (ARAGÃO, 2014, p.70).

Existe, indubitavelmente, uma abundância de partidos concebidos por parlamentares que ambicionam apenas maior domínio do quadro de filiados. Há que se buscar mecanismos para devolver ao pluralismo sua condição de direito fundamental, ante sua atual condição de patologia. A falta de ideologia partidária é a axioma do qual não podemos nos afastar. Todavia, a decomposição da representatividade dos partidos decorre do desvirtuamento de suas funções no arranjo institucional posto. Cabe salientar que isto não tem nenhuma relação com o pluripartidarismo em si.

É completamente falsa e desprovida de sustentação a premissa de que a coexistência de vários partidos numa democracia representativa torna as ideologias pulverizadas de maneira que se fragmentem em diversas agremiações, enfraquecendo o papel representativo atribuído aos partidos políticos. Se estivesse

correta tal construção, solução para todos os males do sistema seria a simples redução do número de partidos políticos. “Ocorre que, mesmo que a redução de siglas traga alguns benefícios, o fortalecimento das agremiações e de suas respectivas ideologias não se restabelece apenas com base no quantitativo de partidos que passa a existir em um dado país. Esse é um processo cultural que leva um tempo de maturação e a formação de uma nova tradição baseada em novos hábitos à luz de novos incentivos” (ARAGÃO, 2014, p.70).

É importante estabelecer que não há de forma imediata associação entre pluripartidarismo e crise de representatividade. É exatamente o oposto, para que sobrevenha a harmonia em uma sociedade plural e complexa, nada mais adequado do que a multiplicidade de partidos, de modo que estes possam representar os diversos segmentos sociais.

A questão da falta de ideologia ou pouca representatividade dos partidos políticos não está, desta forma, na pluralidade de partidos, mas sim no atual sistema de estímulo dos partidos políticos baseados em critérios desiguais de distribuição de verba pública originárias do Fundo Partidário e da quota mínima do tempo na propaganda eleitoral gratuita (SATO, 2015, p.31-34)

Esses ativos políticos demasiadamente valorizados no período eleitoral passam a ser manipulados dentro de uma lógica mercadológica, tomando distância de seu desígnio basilar que seria a divulgação da plataforma programática dos partidos.

### **3. SISTEMAS ELEITORAIS**

#### **3.1 Conceituação**

No que se refere ao conceito, Douglas Rae (1971) citado por SILVA (1998, p.36) preconiza que os sistemas eleitorais são o conjunto de normas “que regulam os processos pelos quais as preferências eleitorais são articuladas em votos e pelos quais esses votos são transformados em parcelas da autoridade governamental (tipicamente cadeiras parlamentares) entre partidos políticos em disputa”.

Contudo, há uma pequena crítica a tal conceito feita por Virgílio Afonso da Silva, para quem Rae deixou de mencionar que a preferência do eleitor pode ser apenas pelo candidato e não necessariamente pelo Partido. Daí por que Afonso da Silva (1998, p.36) indica o conceito de Dieter Nohlen, que define os Sistemas Eleitorais como “o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos”.

Importante, ainda, o conceito de Arend Lijphart (1995, p.36, tradução nossa), na medida em que menciona um novo elemento tão caro aos sistemas eleitorais: a estabilidade. Assim, entende como sistemas eleitorais como o “conjuntos de regras de escolha essencialmente inalterados sob aqueles que realizam uma ou mais eleições sucessivas”.

Os referidos conceitos, dentre outros, continuam sendo formulados ao longo da história dos Sistemas Eleitorais, porém não se pode, como exposto, e é importante reforçar a ideia, cair em tentações, como a de pensar que existe “um sistema eleitoral determinado como se fosse uma fórmula mágica para a solução de problemas políticos estruturais (NOHLEN, 1992, tradução nossa.)

#### **3.2 Classificação**

##### **3.2.1 Sistemas Majoritários**

Desta forma, Dieter Nohlen (1992, tradução nossa) conceitua os sistemas eleitorais majoritários como “aqueles cuja intenção é a constituição de uma maioria, cuja ideia de representação é orientada para o princípio da maioria e cujo efeito natural é a desproporção entre votos e assentos”.

Importante observar, portanto, que nos sistemas majoritários a proporção entre o número de votos e vagas conquistadas não é tida como objeto de preocupação, na

medida em que são considerados eleitos os mais votados em cada circunscrição, em respeito ao regramento legal e suas especificidades de acordo com o país. Dessa maneira, muitos dos votos são manifestamente desperdiçados. Necessário apenas visualizar que um candidato pode ser o mais votado com apenas 15% do total de votos válidos, não servindo para nada os 85% restantes. Conforme o autor,

Dentro deste modelo majoritário há três categorias de Sistemas Eleitorais, a saber: a) a primeira é aquela que aplica a pauta de decisão da maioria, absoluta ou relativa; b) a segunda se refere ao princípio de decisão da proporcionalidade, c) a terceira depende do critério de unidade de aplicação do princípio Majoritário (circunscrições uninominais mais comuns ao tempo da edição da obra ou circunscrições binominais ou plurinominais que predominaram no Século XIX) (NOHLEN, 1992, p.157, tradução nossa)

O Sistema que utiliza o critério de maioria relativa em circunscrição uninominal é o da Grã-Bretanha. Através da colonização inglesa, o sistema acabou se ampliando para diversos países (hoje, ex-colônias). É utilizado em democracias ocidentais e em países em desenvolvimento, com poucos casos exemplares para estes últimos (NOHLEN, 1992, p. 158-160).

Nos Estados Unidos da América há diversas particularidades no sistema, o que levou Nohlen (1992) a afirmar que devido a tal heterogeneidade exclui a possibilidade de comparação. No que se refere ao sistema de maioria absoluta em circunscrição uninominal, Nohlen (1992) aponta que o problema surge quando nenhum candidato alcança dita maioria:

Assim, o sistema deve prever soluções para o impasse, tais como a adoção do segundo turno entre os dois mais votados no primeiro ou, ainda, a utilização da maioria românica, segundo a qual o segundo turno se resolve por maioria relativa, o que possibilitaria a participação de mais de dois candidatos oriundos do primeiro turno. São exemplos de países que adotaram ou adotam o critério da maioria absoluta em circunscrição uninominal: Alemanha, França e Austrália.

### 3.2.2 Sistemas Proporcionais

Em atenção ao viés histórico, os sistemas proporcionais iniciam a substituição dos sistemas majoritários na transformação do estado liberal oligárquico para o estado democrático pluralístico, com a universalização do voto. Estas mudanças ocorreram em países como Itália, Bélgica, Alemanha, Suíça e Países Baixos. A razão para tanto era justamente o fato de serem considerados aqueles que possibilitaram o acesso de novos Partidos Políticos e representariam melhor a pluralidade social (OLIVIERO, 2007, p.4, tradução nossa).

Se, de um lado, os sistemas majoritários são desaprovados por reduzirem a taxa de democracia nas eleições (ao não levarem em conta todos os demais votos dados aos não eleitos), os sistemas proporcionais também amargam da crítica de que propiciam o fracionamento dos Partidos, determinando assim, a necessidade de formação de governos de coalizão, do qual as consequências são o risco de instabilidade e aumento do grau de influência dos caciques partidários sobre as instituições. Daí por que é uma máxima falar que não há sistemas eleitorais perfeitos ou superiores aos demais, do mesmo modo como considerar que eles não são neutros quanto aos seus efeitos, os quais dependerão da fórmula adotada, em benefício de Partidos ou candidatos e em prejuízo para os demais (OLIVIERO, 2007, p.6-7, tradução nossa).

Em oposição ao sistema majoritário, o proporcional prenuncia maior proximidade entre a força demonstrada pelo Partido nas urnas e o número de vagas que obteve no Parlamento, pois sua característica é justamente possibilitar maior fidelidade entre a vontade do eleitor, globalmente considerados (não apenas a maioria), e o preenchimento das cadeiras. Se verá adiante, que são inúmeras as variantes em tal sistema, de modo que, mesmo sob a denominação “proporcional”, é possível alterar seu desempenho para os fins políticos daqueles que já possuem maior poder.

Particularmente no que se refere aos sistemas proporcionais, Oliviero (2007, p.11, tradução nossa) evidencia que tal fórmula visa “propor a garantir a cada partido um número de assentos proporcional à sua força política e em relação à distribuição efetiva de eleitores em todo o território de um determinado sistema”.

Nestes sistemas, onde se busca maior fidelidade na composição política do corpo eleitoral que exerceu o direito de voto, não há a desconsideração às forças políticas minoritárias, o que tende a ocorrer nas fórmulas majoritárias. Como observado, os sistemas proporcionais podem ter o efeito indesejado de multiplicar a existência de partidos e dificultar a estabilidade dos governos, o que pode ser diminuído com o emprego da chamada cláusula de barreira (ou de acesso). No caso citado por Oliveiro, “as vagas daqueles partidos que não atingem tal limite mínimo de votos são divididas entre os demais que atingiram” (OLIVIERO, 2007, p. 18-19).

Vale ressaltar, de todo modo, que essa solução é diferente da brasileira, pois neste caso os partidos não são impedidos de ocupar as vagas, mas especificamente de terem acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda de rádio e televisão.

### 3.2.3 Sistemas Mistos

Estes sistemas nascem com a ideia de que, na imperfeição dos sistemas majoritário e proporcional, existe a possibilidade de encontrar um outro sistema que aglutine pontos positivos de cada um deles, diminuindo os efeitos negativos. Entretanto, não é de fácil realização reduzir as inúmeras e variadas hipóteses a um único esquema, de modo que o preferível é falar em fórmulas mistas com predominância proporcional (método de *Geyerhahn*) e fórmulas mistas com predominância majoritária.

Na primeira situação, em resumo, os candidatos se apresentam em dois grupos em cada colégio uninominal (definidos em número inferior ao número total de representantes). O eleitor vota em um dos candidatos, sendo vencedor o que conseguir maioria absoluta. Não sobressaindo quem obtenha maioria absoluta, acontece nova eleição com os mais votados. As vagas remanescentes serão preenchidas de acordo com um dos critérios de repartição proporcional. Na segunda situação, há a predominância do majoritário na combinação de ambos os sistemas.

Mauro Volpi também discorre sobre o tema das fórmulas mistas, e o faz com a mesma minúcia e perspicácia de Oliviero quando destaca que, de fato, há predominância de um ou outro sistema, não exatamente um sistema misto. Menciona o caso alemão, em que o eleitor possui dois votos, o primeiro que distribuirá a metade das vagas pelo método Majoritário (*plurality*) e o segundo definirá a outra metade das vagas entre as listas concorrentes, mas o efeito de modo geral é predominantemente proporcional, na medida em que o número total de vagas a que cada Partido terá no *Bundestag* é definido de acordo com o resultado obtido na segunda votação, em listas apresentadas pelas agremiações partidárias.

Mesmo quanto aos sistemas mistos (ou semiproporcionais), Virgílio Afonso da Silva ensina que “seriam aqueles que não se encaixassem de forma inequívoca em uma das duas categorias anteriores”. Sem divergência, a imperfeição dos sistemas majoritários e proporcionais é atribuída ao desejo de se combinar suas fórmulas, na expectativa de aproveitar o que há de melhor em cada um deles.

Não obstante o senso comum referir-se aos sistemas mistos como terceiro sistema eleitoral, pode-se observar que se trata de uma impropriedade técnica, visto que o que ocorre é a predominância de um ou outro.

#### 3..2.4 Sistema Eleitoral Brasileiro e Implicações na Democracia

A forma como são preenchidas as vagas são definidas pelo modelo de sistema escolhido, afetando de forma direta a democracia representativa. Como exposto, não existe um padrão que não mereça aperfeiçoamento, sobretudo se se considerar as particularidades locais, mesmo as geográficas e até mesmo religiosas.

Tratar do sistema eleitoral brasileiro é tópico complexo e as razões são inúmeras: reiteradas reformas eleitorais (praticamente a cada ano anterior às eleições, realizadas a cada dois anos); inúmeros diplomas legais que não dialogam entre si; precipitação nas discussões das propostas em tramitação no Congresso Nacional; interesse indisfarçado de certos políticos e grupos partidários em assegurar a própria reeleição, o que provoca em não abertura para novas lideranças; papel ativo do Supremo Tribunal Federal em situações que interferem no Sistema Eleitoral; falta de diálogo entre sistemas internos no que se refere a reformas (por exemplo, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais tem a ver com o sistema eleitoral adotado, não são institutos isolados).

A fase inicial da história do sistema eleitoral brasileiro tem como ponto de início a Proclamação da República e vai até 1932, com a elevação de Getúlio Vargas ao poder. Guarda-se pouca identidade com os dias atuais, sendo estas as principais características: voto distrital majoritário; restrição do direito de voto; presidente e vice eram escolhidos separadamente; frágil sistema partidário (ALMEIDA, 2018, p.474)

Mais que grande restrição aos direitos políticos, de modo geral, a eleição era tema intrincado. “A representação era distrital plurinominal, com voto aberto. Estados eram divididos em distritos que elegiam três (até 1904 - depois cinco) a sete deputados. Os mais votados eram eleitos (majoritário). O eleitor poderia votar várias vezes, em dois terços das vagas em disputa, inclusive no mesmo candidato. Senadores eram eleitos pelos Estados” (ALMEIDA, 2018)

Com o advento da Constituição de 1934 garantiu-se o voto secreto e também o voto feminino, houve o nascimento da justiça eleitoral e a representação prevista era proporcional.

“Em 1935, com a Lei n. 48, o Código Eleitoral de 1932 foi modificado e, assim, fixada a regra da maior média para a definição das sobras, mas não chegou a vigor em razão do Golpe de Estado de 1937” (SILVA, 1998, p.103-104).

Com a Constituição de 1937, as eleições seriam indiretas para a Câmara e Assembleias,

Porém suas regras nunca foram efetivadas pelo fato da dissolução das casas parlamentares. Apenas em 1945, com a lei constitucional n. 9, é que foram realizadas eleições para a Assembleia Constituinte. O Sistema era proporcional com sobras ao partido mais votado na circunscrição (Lei Agamenon), o que beneficiava os partidos que apoiavam Getúlio Vargas, que acabara de ser deposto (SILVA, 1998, p.104).

Os aspectos mais destacados do sistema eleitoral entre 1932 e 1945 são: “representação proporcional, Estados como circunscrições eleitorais, candidatura avulsa, expansão do voto, sufrágio secreto” (ALMEIDA, 2018, p.479).

Em 1946, a nova Constituição manteve o Sistema Proporcional. Em 1950, foi promulgado novo Código Eleitoral, retornando o sistema das maiores médias (com vantagens para a democratização da representação proporcional, pois o critério das sobras ao Partido com maior votação é, por si, injusto). “Em 1965, durante o Regime Militar, é promulgado o ainda vigente Código Eleitoral, sendo poucas as alterações relativas aos Sistemas Eleitorais. Em 1965, com o Ato Institucional n. 2, os Partidos são extintos e criados apenas dois: Arena e MDB”. (SILVA, 1998, p.105).

Nesse período, cabe destacar: “representação proporcional, lista aberta, multipartidarismo (até o Ato Institucional n. 2), primeiras regras sobre financiamento político e voto obrigatório” (ALMEIDA, 2018).

Durante a égide da Constituição de 1967, era previsto o sistema proporcional para a câmara dos deputados, em conformidade com a regulamentação legal. Porém, com o endurecimento da ditadura militar, editou-se o ato institucional n. 5, em 13 de dezembro de 1968, prevendo a possibilidade de recesso do Congresso Nacional, cassação de mandatos e exercício das atividades legislativas pelo presidente da República, o que foi levado a efeito por Costa e Silva.

Com a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (na prática, uma nova Constituição), houve a instituição do controverso Sistema Proporcional total ou parcial (não se soube exatamente o que seria), mas que nunca chegou a ser empregado porque, em 1982, com a emenda n. 22, houve a adoção do

sistema eleitoral misto, que, por sua vez, também não chegou a ser utilizado. Em 1985, a emenda constitucional n. 25 revogou a dita previsão e fez retornar o sistema proporcional” (SILVA, 1998, p. 106-107).

A Constituição Federal de 1988 assegura o sistema proporcional para a câmara dos deputados:

A lista é aberta, havendo expansão do direito do voto (analfabetos e maiores de 16 anos), é imperativa a filiação partidária para as candidaturas. O número de vagas no Parlamento é fixado em 513, com representação mínima de oito e máximo de setenta, por Estado, causando falta de proporção entre aqueles mais e menos populosos. Nosso sistema proporcional de lista aberta beneficiou o multipartidarismo, onde reflexos ocorrem também internamente, levando em consideração a dinâmica de cada sigla. Isso porque candidatos disputam contra candidatos do mesmo partido. “Na mesma linha, as agremiações estimulam o número elevado de candidaturas, de modo a obter mais votos e, assim, mais cadeiras no momento da distribuição (ALMEIDA, 2018, p. 487-488).

Seguindo este raciocínio, “o sistema brasileiro proporciona: individualização do voto (personificação do candidato), alto custo de campanha, tendência do eleitor a votar em quem irá ganhar”. (ALMEIDA, 2018, p.488).

Dentre uma série de consequências que poderiam ser trazidas, destaca-se ainda, o enfraquecimento dos próprios partidos e de seus conteúdos programáticos, cuja importância tida como mínima, sendo mais importante reunir o maior número de candidatos. Há, também, a figura do suplente, que não existe em outros países, como na Inglaterra, onde é realizada uma nova eleição em caso de vacância. Em específico, é cristalino o prejuízo à democracia representativa quando existe a possibilidade (não remota) de suplentes, sem voto algum, ocuparem mandatos eletivos no Senado.

Destaque-se, por fim, que o sistema proporcional brasileiro propriamente dito permanece praticamente inalterado, com suas especificidades causadoras de espécie, como, por exemplo, as listas abertas, que beneficiam personalismos, promovendo as disputas internas entre candidatos da mesma agremiação e enfraquece os partidos políticos.

Estes, anteriormente à preocupação com o preparo e qualificação dos candidatos, se preocupam com o número de candidatos, no intuito de que possam alcançar o maior número de cadeiras. A lista fechada (ou bloqueada) significa dizer que todos os candidatos de determinada sigla fariam uma campanha apenas, em benefício do seu partido, e não é opção que possa ser descartada em eventual alteração do modelo eleitoral brasileiro.

Em que pesem os retrocessos apontados, como no caso da redução do debate em períodos de campanha eleitoral, o fim das coligações partidárias para as eleições

proporcionais, bem como a instituição de nova cláusula de barreira são aspectos positivos para o contexto brasileiro, pois visam fortalecer os Partidos, dando-lhes um mínimo de identidade programática e ideológica, hoje raramente encontrada em meio a mais de 20 agremiações com representação no Congresso Nacional.

#### 4 HIPERPARTIDARISMO

Há de se admitir “a necessidade de se dar representação a diversas ideologias e tendências políticas e sociais com a liberdade de formação e atuação das estruturas partidárias e políticas. Sua limitação ilegítima e radical fere a liberdade de escolha e de opinião, que sedimentam a democracia” (BONAVIDES, 2008).

Porém, em um sistema de governo, a demasia de agremiações políticas tem o condão de gerar disjunção partidária, prejudicando o regular debate sobre situações trazidas às bancadas, de maneira especial em nações onde se adota o sistema proporcional em lista aberta para ocupação das vagas no Poder Legislativo, como no Brasil.

O pluripartidarismo, conceito essencial para a saúde da democracia, se faz carente de estudos especializados sobre os efeitos negativos e potenciais maneiras de abrandá-las no que diz respeito ao número elevado de partidos políticos existentes no país, observando-se que parte significativa destes possuem pequena ou até mesmo nenhuma expressão institucional, onde os ditames constitucionais atribuídos são desvirtuados, de maneira a gerar um generalizado enfraquecimento do sistema como um todo. A bem da verdade, Rousseau alertou em seu tempo sobre os perigos da falta de cuidado para com o que é público e a descrença lógica do povo no governo e suas instituições. Há uma relação de proporcionalidade que faz com que os tratos públicos se sobressaiam na coletividade quanto mais o Estado estiver organizado:

Numa nação bem regida, todos correm às assembleias. Sob um mau governo, ninguém tem interesse por isso, porque, está certo de que a vontade geral jamais dominará [...]. As boas leis fazem outras melhores; as más, fazem as piores. Quando se diz dos negócios do Estado, o que *me importa?* o Estado está perdido (ROUSSEAU, 1999, p. 105).

Tal conjuntura leva a formação de alianças fundadas em objetivos voltados para as eleições, dando forma, após os pleitos, a problemas complexos de governabilidade e, em consequência, de representatividade. Existem uma série de fatores responsáveis pela atual crise de representatividade pela qual nosso país passa, dentre as quais, os entraves à governabilidade e a desconfiança com relação aos denominados partidos nanicos que na maioria das vezes são vistos e tratados como legendas de aluguel meramente para concorrer nas eleições.

Quando mal utilizado, o pluralismo partidário, ao invés de se traduzir no que o legislador constituinte imaginou e intencionou, passa a possibilitar a desenfreada e danosa difusão de partidos, ferindo de morte sua verdadeira função, originalmente instituída em benefício da democracia representativa. No Brasil não existem diferenças de ideologia tais que justifiquem a existência de tantos partidos. Deve-se reprovar com veemência e classificar com falácia a pobre alegação de que a diversidade de ideologias políticas é proveniente da diversidade social por si mesma, querendo assim tentar justificar uma defesa contra possíveis limitações relativas aos partidos.

A fragmentação no Congresso Nacional, originada de associações instáveis se faz notar após as eleições: uma vez conseguidos lugares no Legislativo, surge o embate dentro do próprio núcleo que antes constituía uma coligação. popular, não é suficiente que um partido político alcance o apoio mínimo previsto em lei e tenha seu pedido de registro deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral; é preciso que conte efetivamente com o apoio do povo, o que se dá no momento do voto.

Partidos são de fundamental importância para a democracia, contudo é também essencial que o elemento ideológico esteja inserido em suas constituições e sirva de subsídio para a própria existência do partido político. Um partido sem ideologia e objetivos concretos só tem sua existência formal. Antônio Carlos Klein traz algumas das principais características do sistema pluralista em sua forma extrema, denomina-se *multipartidarismo*:

A utilização desenfreada do pluripartidarismo, ou polarizado como o brasileiro: regime eleitoral que embasa uma representação proporcional e fragmentada, oposições bilaterais irresponsáveis (em vez de unilaterais, nas quais há união de forças), partidos de vários matizes situados no espectro esquerda-direita com mecânica competitiva girando no centro dessa disputa, conseqüente afastamento do centro e polarização à esquerda ou à direita e sua variação conforme o momento, grande espaço ideológico nas disputas, jogo político desigual com a degeneração das regras da competição partidária (KLEIN, 2002, p. 69)

A Carta Magna prescreve liberdade para que os partidos políticos sejam criados. Esse é o alicerce do sistema político pluripartidarista adotado no Brasil, que, depois de anos de regime militar, de maneira natural opta por uma norma em que a maior finalidade é impedir o fantasma do uni ou do bipartidarismo e deixar segura a representação parlamentar de diversas vertentes políticas. Contudo, isso não quer dizer que o pluralismo partidário possa ser corrompido e transformado no denominado

multipartidarismo, com severas consequências para o sistema representativo. É o que pode se atestar em meio das principais consequências negativas a seguir tratadas.

## **4.1 ASPECTOS NEGATIVOS**

### **4.1.1 Hiperfragmentação Partidária**

A separação de maneira inflexível entre os poderes Executivo e Legislativo que se conjuga com a representação proporcional de lista aberta e a baixa institucionalização dos partidos nos países da América Latina levou autores clássicos da ciência política a atribuir a este formato as causas da instabilidade democrática vivenciadas nos países que implementaram esse modelo institucional. Acumula-se essencialmente a estes fatores de dispersão do poder, sobretudo no Brasil, a hiperfragmentação partidária. Conforme AVRITZER (2016, p. 10),

A pulverização da representatividade engrandecida no período que se sucedeu à redemocratização é elemento preponderante sobre a formação das complexas coalizões governistas que se formam para assegurar algum nível de governabilidade ao detentor do poder”.

Todos os fatores identificáveis que contribuem para a dispersão do poder decisório se configuram presentes no modelo brasileiro, de modo que a formação de governos de coalizão se transformou em uma tradição. A coalizão é, desta forma, como ensina LOEWNSTEIN (1986, p.108) “um modo pelo qual se obtém a coordenação entre os poderes no cenário de alta fragmentação partidária”.

Neste aspecto, a separação formal de poderes dá lugar a uma articulação. Deriva da tradição em formar alianças de governo no cenário de forte fracionamento decisório a expressão “presidencialismo de coalizão” cunhada por Sérgio Abranches (1988) em célebre artigo escrito às vésperas da constituinte.

Dentro de um novo ponto de vista um tanto pessimista de Abranches, naquele momento histórico vivido às prévias da constituinte, o país se livrava a pouco da ditadura militar com uma estrutura política de difícil suporte. De um lado, um presidente com poderes institucionais amplos, iniciativa sobre o orçamento, capacidade de definir políticas públicas, capacidade legislativa via medida provisória e uma série de cargos à disposição nos ministérios. Do outro lado, um congresso esfacelado. Um sistema eleitoral proporcional de listas abertas que dificulta a atuação nacional dos parlamentares, em que pese todos naturalmente atuem visando à

reeleição e, para isso, dirigem suas ações de forma organizada a sempre contemplar o eleitorado que pode garantir suas chances de se reeleger.

Neste contexto de expressiva fragmentação do poder e delicadas bases ideológicas, as coalizões necessitam ser amplas e isso acaba envolvendo um número expressivo de partidos, como também proporciona um tipo de convivência, sob o manto governista, forçada sob o viés programático.

A adesão dos blocos partidários termina por reunir matizes políticas até certo ponto contrárias entre si. O dilema institucional brasileiro, de que trata Abranches como subtítulo de seu notável artigo, se insurge quando o presidente se lança no campo do legislativo para formar sua base e se depara diante da necessidade crucial de manter negociações exasperantes e contínuas com deputados e senadores com o intuito único de conservar condições de governabilidade e sustentação para suas ações.

Com o passar do tempo, os cenários políticos se alteram, contudo, a conexão do executivo com o legislativo continua sempre como elemento de preocupação dos presidentes. O presidencialismo no Brasil é sempre posto à prova e possui características particulares. Os dois processos de impeachment vivenciados sob a égide da Constituição Federal põem sob interminável suspeita a capacidade do modelo durar aos entraves próprios às disputas institucionais. De todo modo, prevalece o entendimento de que o sistema passou de forma gloriosa pelos momentos de instabilidade a que foi submetido, mostrando-se adequado para superar as marcas de embate naturais ao embate político institucional. Se não houve, por um lado, o ajuste perfeito das coalizões, por outro, muito menos, houve caos e desordem institucional. Através de estudo amplamente citado nas doutrinas de ciência política, Limongi e Figueiredo (1998, p. 87) demonstraram que “o Congresso Nacional aprovou no período que vai do pós-constituente até 1997, aproximadamente 85,2% dos projetos de lei encaminhados pelo Executivo”.

O presidencialismo no Brasil tem ares próprios. Contudo, a particularidade do nosso presidencialismo não se deve, em si mesma, ao fato de ser baseado na formação de coalizões que decorrem do processo habitual de negociação de governabilidade. A composição de alianças governistas é um fato comum na maioria das democracias do mundo. O que se diferencia no Brasil é a falta de capacidade na formação coalizões com base em critérios rigorosamente partidários ou ideológicos,

devido a própria fragilidade dos partidos e a necessidade de formar acordos regionais assimétricos e desconexos com a política em âmbito nacional.

O arranjo clássico proposto por Montesquieu contribui para evitar o decaimento do sistema político, na medida em que o propósito da separação é a harmonia entre os poderes. De outro modo, é comum que dentro da lógica de divisão dos poderes existam vieses que causam ingerências e conflitos de sobreposição entre os poderes.

Não se difere muito a realidade do Brasil. As instabilidades próprias do nosso sistema geram lógicas de acomodação de poder que se adaptam às nossas estruturas de formação do poder decisório e que, em alguma medida, distanciam-se do modelo teórico puro.

Sob o prisma daqueles que comungam com Abranches e traçaram um olhar mais pessimista no que se refere ao presidencialismo brasileiro, as coalizões denotam frágil costura que pode ser desfeita a qualquer momento. Sem projeto comum, o programa de governo perderia coesão e poderia se degradar por motivos vários. Suficiente seria o descumprimento de uma promessa ou acordo e toda a composição de uma base cairia por terra. Este panorama nos encaminha a um amplo processo de conflito e negociação em que os partidos que compõem a coalizão se enfrentam em manobras premeditadas no afã de obter cargos e poder.

Prevalece uma lógica de concorrência ao invés da ideia de um consórcio entre aliados. Essa disputa fadada ao conflito poderia eclodir até uma ruptura democrática. Afortunadamente, as expectativas pessimistas não se confirmaram. Os resultados alcançados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) desacreditaram a ideia de que o sistema político brasileiro era em sua essência ingovernável ou que estaria sob instabilidade sem trégua. Durante seu mandato, mantidas as mesmas estruturas institucionais criadas pelo texto constitucional, tornaram-se demasiado evidentes duas situações notáveis no que se relaciona ao desempenho governamental: "i) o presidente estabeleceu uma relação estável e previsível com o Congresso; ii) conseguiu estabilizar a economia e efetuar reformas no Estado" (LIMONGI, 2006)

É possível afirmar que os indicadores de governabilidade em todo o período que sucede a promulgação da Constituição de 1988 não revela variância acentuada. O que se nota, de fato, é justamente o oposto. A democracia brasileira se assemelha às democracias europeias que apresentam os melhores índices de governabilidade do mundo.

As discussões contemporâneas ao debate sobre o nosso modelo já não dizem mais respeito à indagação que busca definir se o Brasil é ou não governável. O tempo mostrou que essa resposta deve ser encarada de forma afirmativa. Em verdade, o estado da arte sobre o tema busca elucidar como, e, sob quais condições, o Brasil é governável.

As reflexões sobre o presidencialismo de coalizão tangenciam o tema da governabilidade no presidencialismo, com especial importância ao contexto de multiplicidade partidária. O grau de heterogeneidade que se faz presente no seio da nação brasileira contribuiu de determinadamente para a formação do sistema político descrito, altamente consociativo, e fortemente estimulado pela dinâmica intrínseca ao pluralismo multipartidário controlado por ferramentas que articulam os custos de transação que mantém a coalizão de pé.

Uma constatação recorrentemente citada a respeito do sistema partidário brasileiro diz sobre o fato de que a alta fragmentação não se mostra conjuntamente a uma polarização ideológica similar. Mesmo com a participação popular de diferentes segmentos nos pleitos políticos em aumento, a composição ideológica do Congresso Nacional permanece relativamente estável desde meados dos anos 1990, mantendo algumas de suas características fundamentais. É próprio destacar a proeminência dos partidos de centro-direita e o somatório das bancadas dos partidos de esquerda variando entre 20% a 25%.

No anseio de se ter respostas sobre o quadro partidário nacional não se pode jamais levar em consideração de forma isolada o número de partidos. Aliás, a amplitude do leque partidário deveria ser considerada dentro de uma perspectiva positiva. O número de partidos nos guia para ampla possibilidade de representatividade. O problema está, de fato, na falta de substância programática e na falta de clareza no que se refere a como cada agremiação se comporta na arena política. As divisões partidárias necessitam de reflexão sobre as opções que emanam da ordem social, econômica e cultural. E tal identificação não vem se mostrando no Brasil.

#### 4.1.2 Legendas de Aluguel

Outro aspecto degenerativo da proliferação exorbitante de partidos políticos é o que se é tido por legendas de aluguel, que acabam por aumentar a fragmentação no parlamento. Severino Coelho Viana (2013) trouxe fundamentadas críticas sobre

esse desvio da razão de ser das coligações partidárias no que se refere precisamente aos pequenos partidos, que, mesmo de pequena expressão, exercem algum poder de decisão na aprovação de projetos quando:

São transformados em *legenda de aluguel*, a fim de obterem negociatas por meios inidôneos, como sejam, designação de apadrinhados nos altos escalões governamentais, troca de favores pessoais, liberação de recursos financeiros para promoção de campanhas eleitorais, que não chegam ao alcance do povo, além da existência de propinas que servem de trampolim para o enriquecimento ilícito da cúpula partidária. Por tudo isso, termina levando à ruína o arcabouço ideológico do sistema democrático.

O processo de constituição das coligações é feito com o intuito de, além da união de forças, conseguir tempo de propaganda nas emissoras de rádio e de TV e a participação no Fundo Partidário. A respeito dos problemas gerados pela alta dispersão e o esfacelamento partidário, Celso Ribeiro Bastos (1989) destaca que:

Nos sistemas multipartidários, quase sempre “o partido vitorioso nas eleições não detém a maioria do Parlamento. Abre-se, então, um complexo jogo de negociações tendentes a aglutinar dois ou mais partidos que venham a possibilitar o exercício do governo. Em primeiro lugar, aumentam os poderes dos representantes do povo, na medida em que é livre o jogo de coligações por eles levadas a efeito que vai determinar a formação da maioria parlamentar. De outra parte, estas coligações vêm muitas vezes acompanhadas de uma indesejável instabilidade, já que, formadas pelos próprios partidos, podem também por eles ser desfeitas a qualquer momento. Esta circunstância é grave tanto no presidencialismo como no parlamentarismo. No presidencialismo, o esfacelamento partidário leva à inevitável fraqueza do órgão legislativo, que pode mais facilmente se ver atingido nas suas imunidades, privilégios e competências. Isto quando não se dá o inverso, por falta de maioria no Legislativo, o Executivo se vê a braços com a impossibilidade de exercer plenamente a função governativa em razão da obstrução aos seus projetos de lei.

Essas negociações de momento não podem deter status de meio legítimo para governar caso o processo de governabilidade seja levado a efeito exclusivamente deste modo e o trágico número de partidos políticos contribua majoritariamente para esta situação.

#### 4.1.3 Presidencialismo de Coalizão

O ponto principal de toda constituição é, sem sombra de dúvidas, a temática envolvendo sistema de governo. Dessa maneira, necessário relembrar lições de Paulo Bonavides e Paes de Andrade ao tratarem da sessão da Constituinte de 1988 em que se decidiu o sistema de governo a ser implantado no Brasil:

durante o primeiro turno, no dia 22 de março de 1988, feriu-se em plenário uma das batalhas políticas mais acesas de toda a história da Constituinte, aquela em que se decidiu a forma de governo: pela vez primeira se alcançou

naquela casa o quórum máximo, a saber: a presença de 559 parlamentares constituintes no recinto, tomando parte da votação (BONAVIDES, 2008. p. 605).

Nota-se, assim, que na Constituinte de 1988 não foi diferente. A presença em massa de constituintes àquela sessão, também como a realização de debates em defesa de uma ou outra corrente, presidencialista e parlamentarista, fizeram parte da opção do hoje adotado sistema de governo.

Findadas as discussões, foram colhidos os votos. “A preferência da Assembleia Constituinte recaiu sobre o sistema presidencialista, sob um placar de 343 votos a favor desse sistema, 213 contrários e, portanto, favoráveis ao sistema parlamentar, assim como 3 abstenções” (BONAVIDES, 2008, p. 605). A despeito da vitória do sistema presidencial na Constituinte de 1988, foi definido, no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que seria realizado plebiscito, no dia 7 de setembro de 1993, para que assim o eleitorado definisse a forma e o sistema de governo a serem adotados no Brasil:

Desta feita, transferiu-se ao eleitorado a incumbência de decidir se o Brasil adotaria como forma de governo a República ou a Monarquia, bem como de definir se o sistema de governo seria presidencial ou parlamentar. Na ocasião, prevaleceu a corrente republicana e presidencial (FRANCO, 1999, p. 22-23)

É necessário enfatizar a preocupação dos constituintes prevendo a convocação do plebiscito de 1993. Por um lado, tinham como meta legitimar as escolhas feitas pela assembleia constituinte, uma vez que essas questões, forma e sistema de governo, são o cerne da Constituição de 1988.

Por outro lado, estavam apreensivos em convocar tal instrumento de participação popular em um momento de instabilidade no território nacional. Por este motivo, chegou-se ao consenso de que o prazo de cinco anos seria suficiente para promover a estabilidade, como também a redemocratização das instituições.

Sem dúvidas, as preocupações dos constituintes eram oportunas, uma vez que o Brasil estava passando por difícil transição democrática. Além disso, o eleitorado ratificou as escolhas dos constituintes, dando-lhes, como resultado, maior legitimidade. Ademais, o prazo de cinco foi de acerto razoável e não resultou em instabilidade institucional. Por conseguinte, o constituinte foi feliz em suas previsões, as acertando.

Posteriormente, superada essa curta digressão sobre a Constituinte de 1988 e o Plebiscito de 1993, e decorridos trinta anos de experiência constitucional, faz-se necessário analisar o desenvolvimento do presidencialismo no Brasil, trazendo-se a

vista, para tanto, o fenômeno constatado na realidade política brasileira contemporânea denominado, por Sérgio Abranches, de “presidencialismo de coalizão”.

Nesta toada, o mérito da criação do termo “presidencialismo de coalizão” deve ser dado ao cientista político Sérgio Abranches, que, quando da elaboração de seu aclamado artigo sobre o sistema de governo existente no Brasil, compreendeu, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, a presença desse fenômeno no arranjo institucional do país.

Para Abranches, o presidencialismo de coalizão é representado pela movimentação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo. Em sua visão, o Presidente, com o intuito de aprovar projetos de seu interesse, terá, necessariamente, que proceder à distribuição de ministérios, aplicar políticas clientelistas, bem como utilizar de outras práticas para angariar apoio a sua administração.

Nesse cenário, para que o Presidente possa ter governabilidade, tais medidas deverão ser adotadas, mesmo que assim se prestigiem interesses individuais ou paroquiais em face de interesses coletivos. Trata-se, portanto, ao ver do referido autor, de condição necessária para o funcionamento da máquina estatal brasileira.

Ainda na visão de Sérgio Abranches (1988):

a formação das coalizões deve ser dividida em três passos distintos: (i) formação do governo, quando são criadas as alianças que irão compor o futuro governo, aplicando-se, apenas, diretrizes básicas e sem muita ideologia partidária; (ii) constituição do governo, momento no qual os cargos do governo recém-formado estão sendo disputados; e (iii) implementação do governo, quando o governo pretende efetivar os projetos de interesse da sua administração.

Desse modo, a cada disputa presidencial, os partidos tendem a abrir mão de suas diretrizes ideológicas para se alinharem a possíveis vencedores no processo eleitoral. Continua Abranches (1988), “caso o líder da coalizão se consagre eleito, inicia-se uma corrida pelos cargos e, para tanto, será levado em conta o apoio que cada partido da base aliada possa fornecer ao novo presidente. Por fim, o governo passará a impor a sua agenda com o apoio dos partidos que compõem a sua coalizão”.

Entre outras características do presidencialismo brasileiro, evidencia-se

“o concentrado poder na mão do chefe do Executivo. Poder legislativo na elaboração de medidas provisórias, poder de veto, parcial e total, e controle da agenda são fatores que demonstram a força do Presidente junto aos demais Poderes, intensificada com a cooperação da base aliada. Ocorre que

esse excesso de poder, por vezes, coloca o chefe do Poder Executivo em situações de exposição”. (ABRANCHES, 1988, p. 124)

Isso porque, como o Presidente deve atuar como chefe de Estado e chefe de Governo, o exercício de seu mandato, somado à instabilidade da coalizão que o apoia, podem lhe expor, eventualmente, a desgastes a sua imagem e ao enfraquecimento de sua governabilidade. Disso resulta, invariavelmente, a redução, pouco a pouco, de sua legitimidade, conquistada pelo voto popular.

Sobre o excesso de poder nas mãos do Presidente brasileiro, cumpre destacar lição de Sérgio Resende de Barros:

Cada vez mais ganha uso o termo que cunhei para designar a deturpação do presidencialismo no Brasil: presidentismo. Entre nós, tradicionalmente, não há presidencialismo, mas sim presidentismo, pois em verdade não temos um “Presidente da República”, mas uma “República do Presidente”, caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo: a exagerada concentração de poderes, inclusive do poder-função de legislar, nas mãos do Presidente da República. Essa situação é uma das causas dos conflitos de Poderes que atormentam o Estado brasileiro (BARROS, 2000, p. 81)

Diante disso, o sistema de governo brasileiro se encontra em uma delicada fronteira.

Se, de um lado, o presidente possui poder extremamente personalizado, não se submetendo a controle por parte do Legislativo, por outro, ele acaba por ser refém de sua coalizão, uma vez que dependerá dela para governar com satisfatória estabilidade e, assim, impor a sua agenda política (TAVARES, 2017)

Ademais, importante lembrar síntese feita por Sérgio Ferreira Victor ao tratar das críticas proferidas por Otávio Piva ao presidencialismo de coalizão:

Piva busca sistematizar as críticas proferidas ao modelo brasileiro da seguinte forma: a) sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático; b) ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores; c) falta de vínculos entre os parlamentares e seus eleitores; d) proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos; e e) corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas (VICTOR, 2015, p. 88-89)

A partir da leitura desse trecho, percebe-se que as críticas trazidas à baila por Sérgio Victor e Otávio Piva se referem, essencialmente, à combinação instável existente entre o sistema eleitoral e o sistema de governo no cenário brasileiro. Desse modo, depreende-se que o fortalecimento do presidencialismo no Brasil deve ser acompanhado de avanços no sistema eleitoral brasileiro.

Não obstante, deve-se destacar que as taxas de sucesso dos projetos de interesse do Executivo têm se revelado altas quando comparadas aos demais sistemas de governo. Em decorrência dessa alta taxa de governabilidade, diversos autores, entre os quais se destacam Fernando Limongi e Fabiano Santos, alinham-se à tese de que, diferentemente do que apontado pela maioria, o presidencialismo de coalizão não é rígido, tampouco fadado ao insucesso.

Ainda nessa temática, Sérgio Victor, ao examinar relatório final do Projeto Congresso elaborado pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, conclui que, de fato, “o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, estatisticamente considerado, apresenta números que afastam peremptoriamente a alegação de que o sistema tenderia à paralisia. A agenda do governo é dominante e bem-sucedida” (VICTOR, 2015, p. 117-118)

De todo modo, este estudo buscará demonstrar que, muito embora seja um sistema com taxas altas de governabilidade, o presidencialismo de coalizão, como experimentado no Brasil, esconde mazelas profundas, impregnadas na realidade política do país.

O fato é que as taxas de governabilidade não podem ser os únicos critérios determinantes para o sucesso ou o fracasso de um sistema de governo. É essencial que outros fatores sejam apurados e ponderados neste estudo. Nesse sentido, a presente pesquisa buscará, no próximo subcapítulo, apresentar os desafios e enfrentamentos experimentados pelo presidencialismo de coalizão no Brasil, com o intuito de, assim, identificar meios que possibilitem a superação das problemáticas e que propiciem o devido funcionamento do referido sistema de governo.

## **4.2 Cláusula de Desempenho Partidária**

A cláusula de desempenho partidária, ou cláusula de barreira, é mecanismo que tem como finalidade a redução do número de agremiações partidárias. Tal mecanismo, por sua natureza, é adotado em sistemas políticos regidos pelo pluripartidarismo. Tal conceito foi tratado e debatido pela doutrina nacional na ocasião da sanção da lei 9.096 de 1995, conhecida como lei dos partidos políticos, que previa em si cláusula de desempenho.

Atualmente, o conceito já está consolidado. Raquel Cavalcanti Ramos Machado ensina cláusula de desempenho como “Trata-se de norma que exige a

obtenção de um número mínimo de votos, para o funcionamento parlamentar de determinado partido” (MACHADO, 2018, p.121). Já Marcos Ramayana conceitua o instituto da seguinte maneira:

A cláusula de barreira também é conhecida como de exclusão ou desempenho. Trata-se de uma forma adotada no sistema eleitoral de efetivo funcionamento dos partidos políticos apenas quando sejam obtidas quantidades percentuais de votos válidos (RAMAYANA, 2016. p. 341)

No que se refere à nomenclatura, não existe uniformização na maneira de identificar o referido instituto, ora sendo identificada como cláusula de desempenho ora como cláusula de bloqueio” e/ou “barreira. O

Há também de se estabelecer diferença no que se refere a cláusula de desempenho e cláusula de exclusão. “A primeira tende a estabelecer meta mínima na qual o partido deve atingir para ter acesso a recursos do fundo partidário e tempo de televisão. Já a cláusula de exclusão impossibilita que partidos que não atingirem determinado número de votos continuem existindo” (LORENCINI, 2017)

LORENCINI (2017) classifica cláusula de desempenho no que se refere a hipótese de incidência da seguinte maneira: “cláusula de desempenho em sentido estrito, do quociente eleitoral ou à brasileira”.

De maneira pormenorizada:

A cláusula de desempenho em sentido estrito é a que impede, de forma direta, o ingresso de partidos nos cargos do Parlamento baseada na porcentagem de votos obtidos. A título de exemplo, pode-se existir uma norma que determine um partido só terá representante eleito no Legislativo se obtiver uma determinada porcentagem dos votos válidos, ou seja, a cláusula de barreira será o número de votos a serem alcançados de acordo a porcentagem instituída, ainda que o candidato esteja dentro das vagas para o legislativo este não será eleito em razão do partido não ter atingido a quantidade mínima de votos exigidos pela cláusula. Vários países adotaram esse formato de cláusula, destacando-se a Alemanha. De acordo com Bruno Lorencini, o efeito da adoção da cláusula stricto sensu é favorecer a concentração partidária, pois cria um ambiente extremamente hostil aos partidos menores que não alcançam os percentuais estipulados (Lorencini, 2017)

No que se tem por cláusula de desempenho do quociente eleitoral,

Chamada de cláusula de desempenho reflexa ou implícita, é resultante de um cálculo existente no sistema proporcional, responsável por realizar a distribuição de cadeiras no Legislativo de acordo com os votos obtidos pelo partido, salvo Senado que se trata de uma eleição majoritária. A cláusula do quociente eleitoral partidário está presente no ordenamento jurídico brasileiro, conforme art. 106 e art. 107 do Código Eleitoral Brasileiro: Art. 106: Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. Art. 107: Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário,

dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração (LORENCINI, 2017)

Tendo em vista que o quociente eleitoral é tido como uma cláusula de barreira implícita, é de fácil conclusão que o mecanismo teve sua origem no corpo normativo brasileiro no Código Eleitoral de 1932, onde em seu artigo 58 previa sobre quociente eleitoral de modo similar ao previsto nos dias de hoje.

A similaridade entre a cláusula do quociente eleitoral e cláusula de barreira em sentido estrito se verifica no fato que ambas coíbem o acesso dos partidos às vagas disponíveis. Mesmo assim, “não se deve tomá-las por semelhantes, uma vez que os limites do quociente eleitoral variam de acordo com cada eleição que altera a relação entre votos válidos e cadeiras no legislativo” (NICOLAU, 2012) e também “é um elemento integrante da fórmula eleitoral, enquanto a cláusula em sentido estrito é um mecanismo criado para condicionar a atuação partidária” (LORENCINI, 2017)

Por fim, ressalta-se a cláusula à brasileira, termo utilizado pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI nº 1351/1.354 do STF para chamar a cláusula de barreira criada no art. 13 da Lei de Partidos Políticos (nº 9.069/1995). A cláusula preconiza que os candidatos dentro do número de vagas, que não atingirem a cláusula, poderão ser eleitos, mas as legendas sofrerão restrições ao acesso das prerrogativas dos partidos políticos, como funcionamento parlamentar, acesso ao fundo partidário e propaganda nos meios de comunicação. O Ministro Gilmar ensina a questão em sua doutrina de Direito Constitucional:

A legislação brasileira chegou a prever a adoção de uma forma peculiar de cláusula de barreira ou de desempenho, como requisito para o funcionamento parlamentar dos partidos políticos em sua plenitude. O art. 13 da Lei dos Partidos Políticos previa que somente "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". Assim, o partido político que não obtivesse tais percentuais de votação não teria direito ao funcionamento parlamentar, o que significaria a não-formação de bancadas e de suas lideranças, com todas as repercussões que isso poderia causar, como a não-participação em comissões parlamentares e o não-exercício de cargos e funções nas Casas Legislativas. Além disso, o partido somente teria direito (a) a receber 1% (um por cento) do Fundo Partidário (art. 41, II); e (b) à realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de apenas 2 (dois) minutos (art. 48) (MENDES, 2009, p. 797)

Nesse sentido, a cláusula é chamada de “à brasileira” exatamente por se diferenciar de versões aplicadas por outras nações. É válido acentuar que a cláusula à brasileira difere da cláusula de desempenho vigente em sua totalidade, por meio da emenda constitucional de número 97 de 2017, de modo que não se prevê a instituição de percalços ao funcionamento no parlamento dos partidos que não atingirem a cláusula. Tal hipóteses eram previstas no art. 13 da Lei de Partidos Políticos, declarada inconstitucional.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo identificar e analisar os impactos que o fenômeno do hiperpartidarismo, traçando uma delimitação temporal que se identifica com o processo de redemocratização do Brasil. Observou-se uma evolução temporal no conceito e normatização do instituto partido político.

Por conseguinte, foi possível analisar as particularidades de cada sistema de governo, tendo em mente que ainda não dispomos de sistema perfeito.

Não se foi possível imaginar um modelo melhor para governar obedecendo a vontade do povo e em seu direto benefício que não por meio dos partidos políticos

A Constituição Federal de 1988 foi formatada para ser um grande contraponto democrático em detrimento do período histórico que a antecedeu. Como resposta a toda supressão de liberdades, o constituinte deu status de pilar fundador ao pluralismo político.

O texto constitucional traz subsídio influenciador do esfacelamento partidário nacional. Tais dispositivos se enchem de grande poder normativo na vida política do país, mais notadamente o artigo 1º, inciso V e o artigo 17. Longe de qualquer um criticar por si só e sem analisar o conjunto dos fatos, o conteúdo de tais normas. Não se põe em questão aqui a natureza essencial e basilar da pluralidade política como direito fundamental.

Contudo, é necessário analisar todo o arranjo institucional brasileiro, especificamente no que se refere a combinação da representação proporcional de lista aberta, o sistema presidencialista, típico do continente americano e o parlamento fragmentado. Tal formato leva a chefia do poder executivo a lotear o estado entre parlamentares com o objetivo de tentar executar seu plano de governo. Tal hiperpartidarismo torna qualquer decisão extremamente complexa.

A democracia em sua essência remete à diversidade de ideias e aos sujeitos políticos integrantes da dinâmica institucional, sem o qual o próprio estado democrático de direito não existiria. Desta feita, o hiperpartidarismo e consequente fragmentação do Congresso Nacional fabricam constante crise institucional, mais nitidamente para o ocupante da presidência da república, impondo a este, perpétua peregrinação rumo a negociar com parlamentares de partidos sem fim com o objetivo de tentar implantar seu projeto de governo. Tal arranjo institucional muitas vezes se desviará de sua finalidade principal, que é a gestão do interesse público.

O trabalho presente buscou auxiliar o debate nacional sobre a insustentável hiperfragmentação partidária presente no modo do Brasil ser governado. Por consequência, ao evidenciar os problemas mais atuais, a pesquisa se faz simpática a posteriores estudos sobre a temática no que se refere às consequências deste esfacelamento partidário no regime democrático nacional. A principal limitação enfrentada, reside na falta de resposta adequada para a quantidade de partidos políticos que se teria como adequada em uma democracia do tamanho da do Brasil. Outra limitação percebida é acerca da concretização de dispositivo normativo que venha a limitar eficientemente a proliferação de partidos, de modo que todas as conclusões aqui elencadas não têm o objetivo de esgotar o tema, mas bastando-se em contribuir para o debate acerca da temática.

## 6. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n.1, 1988.
- ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. Mais exóticos que jabuticabas? Os sistemas eleitorais brasileiros. In FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura(Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.474.
- AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 38, n. 151, jul/set. 2001.
- ARAGÃO, M. **A reforma política o debate inadiável**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 70.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 10.
- BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, jun. 2000. p. 81. BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, jun. 2000. p. 81. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, arts. 5º a 17, p. 605.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.488/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.490/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.795/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código eleitoral anotado e legislação complementar. 12. Ed. Brasília: TSE. 1160 p.

CAGGIANO, Monica Herman. **O sistema eleitoral brasileiro: eleições gerais 2010 e eleições municipais 2012: o cenário eleitoral e sua anatomia**. Revista de Direito Brasileira - RDB, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 399-423, jan./jun. 2012.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da; AMARAL, Roberto. **Manual das eleições**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 603.

DAHL, R. A. Tomada de decisão na Democracia: a Suprema Corte como instituição nacional de tomada de decisão política. In: G. F. MENDES; J.O. GALVÃO; R. de B. MUDROVITSCH (org.), **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva., 2015, p. 482.

DANTAS, I. Teoria Brasileira dos Partidos Políticos: Breves Notas ao Art.17 da Constituição Federal de1988. In: SALGADO, E. D.; DANTAS, I. (coord.) **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **Garantismo**. Uma discussão sobre direito e democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 81.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.187-188.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo**. Brasília: Senado Federal, 1999. p. XXII e XXIII.

GARCÍA, R. Cotarelo. **Los Partidos Políticos**. Madrid: Sistema, 1985, p. 187-188.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, Martins Fontes, 1993, p. 35.

KLEIN, Antônio Carlos. **A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado**. Brasília. Brasília Jurídica, 2002. p. 69.

LIJPHART, Arend. **Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos**. Tradução de Fernando Jiménez Sánches. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995. p. 36.

- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- LOPEZ, L. **Sobre la Evolución de las Campañas Electorales y la Decadencia de los Partidos de Masas**. Revista Española de la Opinión Pública, no 45, Madrid. jul/set, 1976, p.104.
- LORENCINI, Bruno César. **A Cláusula de Desempenho Eleitoral-partidário e seu Enquadramento Democrático e Constitucional**. Reforma política: um mito inacabado. Barueri: Manole, 2017. p. 139
- LOEWNSTEIN, KARL. **Teoría de la constitución**. 2. Ed. 4. Barcelona: Ariel, 1986, p.108.
- MACHADO Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 121
- MAINWARING, S. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa**. Novos Estudos. n. 29. CEBRAP: São Paulo.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados: 1985-1998**. Editora UFMG: Belo Horizonte. p. 42.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MEZZAROBA, O. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. rev., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.57.
- NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político**. Subsídios para Análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral Brasileiros em Face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2006.
- NICOLAU, Jairo. **Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014)**, Journal of Democracy, em Português, vol. 6/1, 2017.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales del Mundo**. 1981. p. 14.
- OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro. **Sistemi Elettorali e Democrazia**. Bologna: Giappichelli, 2007.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010. p. 32.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016. p. 341.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**: princípios de direito político. Tradução de Antônio de P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bartagnoli. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999. p. 105.

SAMPAIO, F. P. **Os Partidos Políticos e a Partidocracia**. Diké – Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC. Ilhéus: Editora UESC Universidade estadual de Santa Cruz, 2002, p.60.

SATO, Luciano Tadau Yamaguti. **Pluripartidarismo: o problema é esse?** Revista Eletrônica da EJE, Brasília, DF, ano 5, n. 3, p. 31-34, abr./maio 2015.

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipologia, efeitos jurídico-políticos e o caso brasileiro. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SOUZA, M. C. C. C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1983, p.71-74.

TAVARES, José Antônio Giusti. **A medição dos partidos na democracia representativa brasileira**: o sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 337.

VOLPI, Mauro. **Diritto Costituzionale Italiano e Comparato**. Bologna: Monduzzi, 1997.

VIANA, Severino Coelho. **A saga dos partidos políticos**. Disponível em: <[www.pgj.pb.gov.br/site\\_ceaf/pecas/a\\_saga\\_dos\\_partidos\\_politicos.doc](http://www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc)>. Acesso em: 25 ago. 2013.

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