

# Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988

Dilema da continuidade e da mudança

FILOMENO MORAES  
RAQUEL MACHADO

**Resumo:** Apesar de a reforma política ser tema recorrente na agenda brasileira, a crise política, ocasionando, inclusive, novo processo de *impeachment*, acentuou o debate sobre os sistemas eleitoral e de governo, com críticas ao sistema proporcional de lista aberta e ao presidencialismo. No presente trabalho, analisam-se esses sistemas e a sua adequação ao experimento político-constitucional atual. Utilizou-se o método falibilista, com base no qual se expuseram ideias considerando seus possíveis contrapontos, em pesquisa de cunho crítico-bibliográfico. Como resultado, verificou-se que a crítica ao modelo brasileiro decorre da crise política conjuntural e que o modelo funcionou a contento, ao longo dos trinta anos de vigência da Constituição de 1988. Além disso, tanto o sistema proporcional como o sistema presidencial revelam-se mais democráticos no contexto brasileiro. Como conclusão, constatou-se que o aperfeiçoamento – por mudanças incrementais – do presidencialismo e do sistema de representação proporcional deve ser o fio condutor da reforma política.

**Palavras-chave:** Reforma política. Sistema eleitoral. Sistema de governo. Constituição Federal.

## 1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988) reafirmou o arranjo institucional que se desenvolve no País desde o final do século XIX, a saber, república, federalismo, bicameralismo eletivo e periódico e, decorrente da Revolução de 30, proporcio-

Recebido em 21/5/18  
Aprovado em 19/6/18

nalismo. Como sistema eleitoral, adotou as diretrizes que marcam a matéria a partir da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) e, como sistema de governo, reiterou o presidencialismo, que existe no País desde o alvorecer da República, exceto entre os anos de 1961 e 1963.

Com a debilitação do governo militar e a busca de parâmetros democráticos, nas décadas de 1970 e 1980, o País conquistou a cidadania política e a institucionalização de uma democracia eleitoral. Coroada, em 1988, com a promulgação da CRFB, a recuperação ou inauguração de franquias eleitorais transmutaram o processo político em algo bastante distinto do restante da história do País, sensivelmente marcada pela restrição à cidadania eleitoral e por diversos fatores que não incentivavam a sua manifestação. É um longo caminho que vai do *rotten system* do Império e da República Velha à previsão constitucional, como cláusula pétreia, do “voto direto, secreto, universal e periódico”. Por sua vez, os constituintes de 1987/1988 estiveram bem cientes dos problemas da relação Executivo-Legislativo sob a égide da Constituição de 1946, como a crise de paralisia decisória que, entre outros fatores, ocasionou, em 1964, o desenlace *manu militari* do experimento democrático em curso. Assim, construíram um texto constitucional em que o Poder Executivo detém um conjunto de instrumentos para o exercício da governabilidade, conservando mesmo, em alguma proporção, a hipertrofia concedida ao Poder Executivo durante o regime militar.

No presente trabalho, descreve-se o sistema eleitoral e o sistema de governo contemplados pela CRFB e se desenvolve um esforço analítico, com o fito de marcar a evolução dos dois sistemas na vida republicana das últimas três décadas, em suas descontinuidades e

continuidades. Por fim, argumentativamente, sugerem-se condicionantes para a reforma do sistema eleitoral e do sistema de governo.

## 2. O processo constituinte, o Congresso Constituinte e a CRFB

Na esteira da convocação estabelecida pela Emenda Constitucional (EC) nº 26, de 27 de novembro de 1985 (BRASIL, 1985c), o Brasil viveu importante momento de ativação política da sociedade civil organizada, que dava continuidade ao processo de mudança política, o qual, iniciando-se em meados da década de 1970 e prolongando-se pelos anos 80, ocasionou a inflexão do regime militar, a construção de instituições representativas e multipartidárias e a promulgação de uma nova constituição (MORAES, 1998, 2011; SANTOS, 2000).

### 2.1. O sistema eleitoral

Em 1979, iniciava-se no Brasil um longo processo de elaboração de normatividade partidário-eleitoral, que chegou ao ápice, em 1988, com a CRFB. Se tal processo começara como um dos itens da agenda de reformas que o próprio regime autoritário empreendia – portanto, vinculada ao seu cronograma “lento”, “gradual” e “seguro” –, a dinâmica da transição democrática acabou por dar-lhe vida própria (VIANNA, 1986, 1989; O’DONNELL, 1988a, 1988b).

Embora substancialmente alterada por uma série de dispositivos constitucionais, leis e decretos-leis, a moldura normativa do processo partidário-eleitoral coube a dois instrumentos jurídicos básicos: a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) (BRASIL, 1965), e a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) (BRASIL,

1971). Já depois de promulgada a CRFB, vieram à luz importantes diplomas legais, mormente a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) (BRASIL, 1995), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) (BRASIL, 1997) e a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa) (BRASIL, 2010). Cumpre destacar que as mudanças normativas por que passou o sistema eleitoral desde 1979 se deram, de modo geral, no sentido da ampliação de limites para o exercício da cidadania eleitoral.

O processo constituinte teve como um dos seus momentos de destaque o funcionamento da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos), instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985 (BRASIL, 1985b). O art. 169 do Anteprojeto Constitucional (BRASIL, 1986, p. 25), tratando do sistema eleitoral, consignou concernentemente às eleições para a Câmara dos Deputados um sistema eleitoral misto, “elegendo-se metade da representação pelo critério majoritário, em distritos uninominais, concorrendo um candidato por partido, e metade através de listas partidárias”. Por sua vez, a soma dos votos obtidos, em todos os distritos, pelos candidatos de cada partido deveria servir de base para a distribuição das cadeiras, de modo a assegurar, quando possível, a representação proporcional das legendas. Previa também que, se o número dessas cadeiras obtidas por um partido fosse maior do que o de deputados eleitos pelo critério majoritário, o restante das vagas seria preenchido pelos candidatos da respectiva lista, na ordem do seu registro. A seu tempo, lei complementar regularia o dispositivo, assegurando a participação de todos os filiados na escolha e no ordenamento da lista partidária.

Promulgada a CRFB, resultou o art. 45, com a seguinte redação: “a Câmara dos

Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Ao longo do processo, no entanto, a Comissão de Sistematização adotou a sugestão da Comissão Afonso Arinos, no Substitutivo 1, “um sistema misto, majoritário e proporcional”. Já no Substitutivo 2, optou-se por um “sistema proporcional definido em lei complementar”. A partir do Projeto A do Plenário (primeiro turno), continuado no Projeto B do Plenário (início do segundo turno), no Projeto C do Plenário (final do segundo turno) e no Projeto D (Comissão de Redação Final), consagrou-se o sistema proporcional (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013).

## 2.2. O sistema de governo

Relatando sua experiência pessoal como membro da Comissão Afonso Arinos, Lamounier (1987, 1991) observa que, relativamente ao sistema de governo, na Comissão, além dos presidencialistas puros, isto é, aqueles que preferiam um presidencialismo mais ou menos como o da Constituição de 1946, ali se representavam parlamentaristas puros, parlamentaristas mitigados e adeptos do parlamentarismo dual. Os *parlamentaristas puros* eram aqueles que preferiam um sistema no qual o chefe de Estado fosse eleito indiretamente, talvez segundo o modelo da Alemanha. Os *parlamentaristas mitigados* aceitavam a figura de um ministro-coordenador ou um gabinete com forte influência presidencial (o modelo finlandês), mas não um primeiro-ministro que dependesse verdadeiramente da confiança parlamentar. Finalmente, havia os adeptos do *parlamentarismo dual*, a saber, aqueles que aceitavam um sistema semelhante ao francês, contanto que o mecanismo de escolha do primeiro-ministro e sua atuação fossem mais cla-

ramente parlamentaristas do que o previsto na Constituição da França. Ao fim e ao cabo, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos acabou por adotar um semiparlamentarismo aproximado do modelo francês.

A CRFB, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu que o eleitorado brasileiro deveria definir, por meio de plebiscito, o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). A inclusão desse dispositivo na ordem constitucional inaugurada em 1988 foi uma espécie de prêmio de consolação para os parlamentaristas, os quais, derrotados no Congresso Constituinte, impediam assim que a questão da adoção do parlamentarismo fosse sepultada (MORAES; VERDE SOBRINHO, 2016).

O Brasil tem uma tradição presidencialista mais do que centenária, dado que inaugurada com a Constituição Federal de 1891 (BRASIL, 1891). Destarte, a centralidade da eleição presidencial – com os seus defeitos e as suas virtudes – já foi suficientemente sublinhada pela análise político-constitucional sistemática, pois marca todo o período republicano, da “política do café com leite” da República Velha aos sucessos da Revolução de 30, do regime constitucional de 1946 ao interregno militar, prosseguindo pelo experimento democrático-constitucional iniciado em 1988. A partir de 1989, as sucessões presidenciais passam, paulatinamente, a consolidar a regularidade. Talvez, excetuado o abalo institucional que foi a implantação da reelegibilidade do chefe do Executivo, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014 são atos de um processo que, mais e mais, naturaliza-se, mas não deixa de ser fundamental.

### **3. A CRFB e o sistema eleitoral**

A CRFB (BRASIL, 1988) estabelece que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. O número total de deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades federativas tenha menos de oito ou mais de setenta deputados. Por sua vez, o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três senadores, com mandato de oito anos.

O Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado. A eleição do presidente e do vice-presidente da República se realizará simultaneamente, em primeiro turno, no primeiro domingo de outubro e, em segundo turno, no último domingo de outubro - se houver - do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. Será considerado eleito presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos. Se, antes de realização do segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, entre os remanescentes, o de maior votação. Se ainda remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

No que se refere aos Estados, a CRFB (BRASIL, 1988) dispõe que o número de deputados da Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze, o que se aplica também aos deputados da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Será de quatro anos o mandato dos deputados estaduais, aplicando-se lhes as regras da CRFB, entre outros aspectos, sobre o sistema eleitoral. Por sua vez, observadas as regras do art. 77, a eleição do governador, do vice-governador do Distrito Federal e dos deputados distritais coincidirá com a dos governadores e deputados estaduais, para mandato de igual duração.

Sobre os Municípios, a CRFB (BRASIL, 1988) estabelece que a eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores se dará para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País. A eleição do prefeito e do vice-prefeito será realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato vigente, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

Quanto aos partidos políticos, o texto constitucional dispõe que lhes é assegurada autonomia para definir a sua estrutura interna e estabelecer as regras sobre a escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre a sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais,<sup>1</sup> sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

A CRFB conservou o registro eleitoral obrigatório para as pessoas com idade compreendida entre dezoito e setenta anos e, facultativamente, para os maiores de setenta anos, e ampliou esse direito para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, e para os analfabetos.

#### 4. A CRFB e o sistema de governo

Como poderes da União, independentes e harmônicos entre si, são estabelecidos consti-

---

<sup>1</sup> A EC nº 97, de 4 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), vedou as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabeleceu cláusula de desempenho, a partir de 2020, para as eleições dos deputados federais.

tucionalmente o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, na esteira da tradição iniciada com a primeira constituição republicana.

O Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, com o auxílio dos ministros de Estado, estes admissíveis e demissíveis *ad nutum*. A eleição do presidente importa a do vice-presidente com ele registrado. Os cargos de presidente e de vice-presidente da República são privativos de brasileiro nato, e os seus ocupantes devem ter a idade mínima de trinta e cinco anos. Ao vice-presidente compete substituir o presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe, em caso de vaga; além das demais atribuições que lhe são conferidas por lei complementar, deverá auxiliar o presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

Ao presidente da República compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: nomear e exonerar os Ministros de Estado; exercer a direção superior da administração federal; exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover os seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

No que se refere à atividade legislativa, cabe ao presidente iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos constitucionalmente; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua execução; vetar projetos de lei, total ou parcialmente. Cabe ainda ao presidente a iniciativa das leis complementares e ordinárias, na forma e nos casos previstos no texto constitucional, como as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública; militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. Pode ainda o presidente editar medidas provisórias com força de lei.

Ademais, a CRFB (BRASIL, 1988) veda o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º. Tem ainda o presidente da República a prerrogativa de solicitar urgência para a apreciação de pro-

jetos de sua iniciativa, o que significa que, se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, ficarão sobrestadas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

Também compete ao presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; decretar o estado de defesa e o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal; conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os governadores de Territórios, o procurador-geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei; nomear parte dos ministros do Tribunal de Contas da União; nomear os magistrados nos casos previstos no texto constitucional, e o advogado-geral da União; nomear membros do Conselho da República; convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; conferir condecorações e distinções honoríficas; permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos na Constituição; prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei.

Cabe ainda ao presidente da República<sup>2</sup> decretar a intervenção nos Estados e no Distrito Federal para manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorgani-

---

<sup>2</sup>O art. 36 da CRFB (BRASIL, 1988) estipula as hipóteses de *solicitação* do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de *requisição* do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; ou ainda, no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de *requisição* do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; de *provimento de representação* do Procurador-Geral da República pelo Supremo Tribunal Federal.

zar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na CRFB (BRASIL, 1988), dentro dos prazos estabelecidos em lei; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

No que concerne à responsabilidade, consideram-se crimes de responsabilidade do presidente da República os atos atentatórios contra a própria CRFB e, nomeadamente, contra a existência da União; contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Na vigência do seu mandato, o presidente da República não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício das suas funções.

## **5. A dinâmica político-constitucional do sistema de governo**

Como na casa do presidencialismo também existem muitas moradas, sob a ordem constitucional de 1988 desenvolveu-se com maior sofisticação um padrão de governança que a literatura denomina “presidencialismo de coalizão”, assim batizado por Abranches (1988) e desenvolvido em substancial literatura - *v.g.*, Abranches (1988, 2014, 2015), Santos (1997), Figueiredo e Limongi (1999), Reis (2007), Power (2010), Moisés (2011) e Schier (2017). O presidencialismo de coalizão, por definição, exige da presidência da República, entre outros aspectos, o papel de equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão; o apoio popular para a implementação das políticas públicas; a popularidade para pressionar a própria coalizão; a posse de agenda para mobilizar a atenção da maioria parlamentar e evitar a sua dispersão; o exercício de atitude proativa na coordenação política dessa maioria para dar-lhe direção e comando. Operacionalmente, o modelo institucional, construído a partir da Nova República e com variações de presidente para presidente, faz com o presidente monte a sua base de apoio concedendo ministérios a membros

dos partidos com representação no Congresso Nacional. Em contrapartida, os parlamentares proporcionam os votos necessários para a aprovação da agenda do Executivo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A análise sistemática da dinâmica institucional brasileira, sob a CRFB, tendo por foco o processo decisório no Congresso Nacional, encontrou na formulação das políticas públicas fonte alternativa de explicação para a interação Executivo-Legislativo. Contra as críticas em relação à hipertrofia *cum* fragilidade do presidencialismo brasileiro, surgiram evidências teóricas, empíricas e analíticas que, detalhando a operação dos mecanismos institucionais, denotam razoável grau de apoio obtido pelo presidente da República, sob a ordem constitucional inaugurada em 1988, de modo a afastar a paralisia decisória e a ingovernabilidade. As novas pesquisas – principalmente as que retiram do sistema de governo e da legislação eleitoral e partidária o foco de análise das relações Executivo-Legislativo e o direcionam para a estrutura do próprio processo decisório e do seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental – chegaram a resultados questionadores de muito do que se afirmava sobre o sistema político nacional. Sobretudo, puseram por terra juízos que, sem a devida base empírica, orientavam parte das elites políticas a sustentar um conjunto de propostas de reforma institucional capaz de promover verdadeira *subversão pelo alto* (SANTOS, 1994; TAVARES, 1998).

A observação das regras de organização interna do Congresso Nacional e a extensão dos poderes legislativos do presidente da República permitiram que se tirassem conclusões mais pertinentes sobre o funcionamento do sistema político brasileiro e que se desse uma explicação abrangente para o sucesso do Executivo na aprovação da sua agenda legislativa, o comportamento disciplinado dos parlamentares e o apoio partidário obtido pelos diferentes governos brasileiros sob a vigência da CRFB, do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso até, pelo menos, o primeiro governo de Dilma Rousseff. A análise da experiência presidencialista no Brasil, sob a CRFB, revelou que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo. Aliás, conforme já chamaram a atenção Shugart e Carey (1992), não é verdade que, sob *presidencialismos* (considere-se a relevância das variações institucionais do sistema presidencial de governo), todo e qualquer parlamentar utiliza *apenas* a estratégia de agir irresponsavelmente e não cooperar com o Executivo. Este – dependendo do arranjo político-constitucional – pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo.

No Brasil pós-1988, observa-se que a disciplina partidária germina no seio do próprio Congresso. Mesmo admitindo que a legislação elei-

toral leve os parlamentares a cultivar uma atitude individualista, deve-se ressaltar que as políticas de cunho distributivista garantidoras desse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. Assim, o controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que as estratégias do “voto pessoal” sejam dominantes. O controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz a chance de sucesso das iniciativas individuais dos deputados, dado que os líderes são capazes de reduzir suas oportunidades.

Decerto, as normas que regulam a distribuição dos recursos parlamentares dão origem a um padrão centralizado de organização do Congresso Nacional, que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo e com os partidos políticos a estruturar esse padrão centralizado, por força regimental. Esse estado de coisas acarreta problemas que a ordem democrática tem de superar. Entretanto, a disciplina partidária verificada nas votações nominais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LEITÃO, 2015) do Congresso Nacional refuta a tese segundo a qual a forma de governo e as leis eleitorais e partidárias são os únicos determinantes do comportamento parlamentar. Observe-se que o Executivo – do qual se origina a maioria das leis promulgadas no País – raramente tem suas proposições legislativas rejeitadas pelo Congresso, evidenciando que não existem dificuldades nem restrições intransponíveis à capacidade do Executivo para ter suas proposições transformadas em lei. De outra, o alentado número de emendas constitucionais – muitas delas de interesse do Poder Executivo –, cuja aprovação exige ritual difícil e quórum alentado, é também demonstrativo dessa capacidade governamental.

O Executivo brasileiro organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas. O presidente da República distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter o apoio da maioria dos legisladores; partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, votando a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo.

Se parte da literatura tendeu a descartar a possibilidade de que coalizões partidárias em apoio ao Executivo se formassem e funcionassem a contento sob o presidencialismo, no Brasil pós-Constituinte, os presidentes organizaram ministérios em bases partidárias, e as coalizões assim construídas funcionaram no Congresso (MENEGUELLO, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LEITÃO, 2015; SCHIER, 2017). Na verdade, como observa Moisés (2011, p. 26), “o comportamento disciplinado da maioria dos deputados e senadores brasileiros ante a orientação de coalizões majoritárias, transmitida pelos líderes de governo ou

pelos líderes partidários, quanto às decisões legislativas é amplamente conhecido”. Assim, autores como Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (2003) mostraram que, de modo diferente do que Abranches (1988) formulara inicialmente, o País teria consolidado um sistema político capaz de assegurar não apenas a capacidade do Executivo de ter os seus projetos de lei e políticas aprovados, mas também o domínio, por parte dos presidentes, da agenda do Congresso.

Certamente, instrumento poderoso de que dispõe o Poder Executivo para afirmar sua agenda política está estabelecido pelo art. 62 da CRFB, que lhe garante a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei, por trinta dias, a partir do ato de sua edição. Extrapolando os requisitos constitucionais da “urgência” e da “relevância”, o uso indiscriminado do recurso às medidas provisórias constitui, de fato, delegação indiscriminada de competências, a desatar a dissolução da *ordenação democrática das funções* constitucionalmente estabelecidas em 1988, podendo, se não controlado institucionalmente, acarretar a ruptura do *núcleo essencial dos limites de competência* constitucionalmente fixado (CANOTILHO, 1992).

A visão dominante sobre os efeitos da utilização das medidas provisórias tende a pressupor que a separação de Poderes no sistema presidencialista implica a existência de interesses divergentes no Executivo e no Legislativo. Por essa razão, essas medidas são geralmente vistas como instrumentos eficazes com que o Executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso. Assim, governos minoritários recorreriam mais frequentemente à edição de medidas provisórias. Mas, como ressaltam Figueiredo e Limongi (1999, p. 14), “as medidas provisórias podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um Executivo que conte com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão”, podendo funcionar como “um eficaz mecanismo de preservação de acordos e de proteção da coalizão governamental nas decisões contra medidas impopulares”.

O dado alvissareiro é que, na última década, ocorreram mudanças no que diz respeito à matéria: diminuiu a edição de medidas provisórias e o uso de regime de urgência na tramitação de projetos de lei oriundos do Executivo. Em contrapartida, aumentou a quantidade de proposições de origem parlamentar (ALMEIDA, 2015).

## 6. O “eterno retorno” da reforma política

O sistema político brasileiro atual mescla formas de representação incomuns nas democracias representativas, dado que reúne eleições

majoritárias com segundo turno, eleições majoritárias simples e eleições proporcionais. Ademais, no que concerne à Câmara dos Deputados, o sistema é marcado por uma característica peculiar: os votos preferenciais determinam completamente a ordem dos candidatos, o eleitor vota em apenas um deputado e seu voto não pode ser transferido. Talvez tenha sido Blondel (1957, p. 26) quem, já há algum tempo, melhor tenha definido a particularidade e a potencialidade do sistema proporcional no Brasil:

Votando em um candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: “Desejo ser representado por um tal partido e mais especificamente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, que disso aproveite todo o partido”. O sistema é, pois, uma forma de voto preferencial, mas as condições técnicas são tais que este modo de escrutínio é uma grande melhora sobre o sistema preferencial tal qual existe na França.

Na verdade, é um “modelo proporcional peculiar e diferenciado do modelo proporcional tradicional, que se assenta em listas apresentadas pelos partidos políticos” e que faz com que “o mandato parlamentar, que resulta desse sistema, afigure-se mais como fruto do desempenho e do esforço do candidato de que da atividade partidária” (MENDES, 2014, p. 713). Há pelo menos cinco opções de sistema eleitoral: três de representação proporcional (lista aberta, lista fechada e lista flexível), o sistema majoritário distrital e o sistema dito “distrital misto” (NICOLAU, 2008). Para cada modalidade, podem apresentar-se vantagens e desvantagens, tanto apontadas teoricamente quanto extraídas da experiência aqui e alhures (LIJPHART, 1995; NICOLAU, 2004; SALGADO, 2012; MACHADO, 2016).

No que concerne ao sistema de escolha dos parlamentares, de 1979 para cá se caminhou de modo hesitante entre a instituição, via inspiração do Executivo militar, do sistema distrital misto (majoritário e proporcional) – adotado constitucionalmente pela EC nº 22, de 29 de junho de 1982 (BRASIL, 1982) e revogado pela EC nº 25, de 15 de maio de 1985 (BRASIL, 1985a), e a manutenção do sistema proporcional de lista aberta, introduzido no país em 1932 e aperfeiçoado em 1935.

Na legislatura em curso (2015-2019), um conjunto de propostas de modificação do sistema proporcional veio à tona, com o voto distrital rondando as instituições representativas brasileiras. A seu favor e com argumentos diversos, aliam-se atores políticos contrapostos às surpresas episódicas oferecidas, a cada quatro anos, pelas eleições parlamentares, algumas provocadas por distorções institucionais, outras, pela própria natureza da democracia política. Foi-se mais longe, pro-

pondo-se, inclusive, o “distritão” (tecnicamente denominado “voto singular não transferível”), ou seja, o sistema que cuidaria de tornar cada Estado, nas eleições para deputado federal e deputado estadual, e cada Município, nas eleições para vereador, em uma única circunscrição ou distrito, resultando eleitos, afinal, os mais votados em ordem decrescente.<sup>3</sup> Todavia, analisando a proposta de reforma política relatada pelo deputado Vicente Cândido (PT-SP), a Câmara dos Deputados derrotou as modificações relativas ao sistema eleitoral, nomeadamente, o voto distrital misto, o “distritão” e o sistema de listas fechadas.

Aqui, contra o sistema proporcional, que está sempre sob escrutínio, alega-se que, ao propiciar a divisão das forças políticas, ocasiona dificuldades ou obstáculos para a formação de maiorias e, consequentemente, dificulta ou obstaculiza a governabilidade. Em regra, para substituí-lo, propõe-se um sistema misto e se decanta o modelo alemão como mecanismo que, ao possibilitar a formação de governos, favorece a estabilidade institucional. De modo geral, as conclusões da literatura especializada – baseadas em análises empíricas – acerca do sistema eleitoral majoritário ou distrital são opostas à tese do voto distrital, e desanimadoras. É que tal sistema tende a contribuir para o fisiologismo, possibilitando, inclusive, o abuso do poder econômico; torna paroquial a representação nacional (as “notabilidades de aldeia”, de que já se falava no Império); retira do deputado a liberdade de decidir diante de pontos de vista divergentes colocados nas casas legislativas.

No Brasil, a crise da República Populista, com o desenlace *manu militari* em 1964, foi, fundamentalmente, uma crise de paralisia decisória, oriunda da incapacidade do Executivo – frente a um Legislativo hostil – de tomar decisões políticas adequadas em relação à crescente deterioração do Estado. Entretanto, pós-1988, o processo político nacional tomou caminho diferente, fugindo da paralisação decisória e da ingovernabilidade, desenvolvendo-se o padrão de governança intitulado “presidencialismo de coalizão”, cuja pedra angular é uma relação cooperativa entre os Poderes Executivo e Legislativo e que resultou exitoso por quase duas décadas. Todavia, nomeadamente nos últimos meses do primeiro mandato e prolongando-se pelo primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff, a coalizão partidário-governamental passou por séria

---

<sup>3</sup>O atual presidente da República é voz em favor do “distritão” nas eleições proporcionais. Em artigo em *O Estado de S. Paulo*, Temer (2015, p. 2) arrolou razões jurídicas e políticas a justificarem a adoção do mecanismo. Para tanto, extrai da CRFB principiologia de decisão majoritária, a envolver as eleições para o Legislativo e o Executivo, e as decisões judiciais, que se dão por maioria. E salienta que, como ponto fora da curva, “a única exceção à determinação de que a maioria é que fala em nome do povo [...] é o critério de proporcionalidade obtido no quociente de votos”. Ademais, assevera que “entre os valores constitucionais, vontade majoritária e partido político, deve prevalecer o primeiro”, quando condena o voto proporcional e propõe o “distritão”.

crise, resultando na abertura de processo de *impeachment*, de que resultou o afastamento da presidente, a assunção interina do vice-presidente e, em seguida, a sucessão. Aqui, é preciso levantar se a questão relevante não seria a relação entre a presidência da República e o Congresso Nacional.

A história constitucional do Brasil, tanto sob a Constituição de 1946 quanto sob a CRFB, mostra que presidentes que não logram formar maioria ou a perdem não terminam o mandato, como aconteceu com Getúlio Vargas, Café Filho, Jânio Quadros, João Goulart, Fernando Collor e Dilma Rousseff. Por conseguinte, está-se diante de um problema político-institucional real: o presidente que não logra formar maioria ou a perde não termina o mandato. Como observa Octavio Amorim, em entrevista a Klein (2014), “um dos grandes desafios institucionais do Brasil é conseguir ter governos minoritários efetivos”, pois “a fórmula de sobrevivência de uma Presidência minoritária ainda não surgiu no Brasil”. Assim, merece atenção Pérez-Liñán (2016),<sup>4</sup> quando, ao analisar a conjuntura brasileira do *impeachment* presidencial recente, salientou que “las condiciones que impulsan los juicios políticos de hoy son en parte las mismas que impulsaban los golpes militares del pasado: recesión económica, movilización social y élites inescrupulosas. Pero el resultado no es igual”. No entanto, acrescenta o autor, “llamar golpistas a los amplios sectores que piden – equivocadamente [...] – la salida de Dilma por juicio político significa legitimar con un barniz mayoritario a los verdaderos golpistas brasileños, quienes reivindican todavía el golpe militar de 1964” (PÉREZ-LIÑAN, 2016).<sup>5</sup>

Na verdade, o fenômeno do presidencialismo de coalizão assoma como modalidade de governança a distinguir os anos que se seguiram à promulgação da CRFB. Destacando o papel do presidente da República, responsável, em última instância, pela continuidade ou descontinuidade da coalizão e o bom ou mau êxito da governança, tal arranjo institucional e operacional foi, em regra, exitoso no que diz respeito ao quesito governabilidade. Todavia, se foi cruel tanto pela ação desagregadora que exerce sobre os partidos políticos quanto pela ação deletéria relativa à autonomia do Congresso Nacional, não parece que o arranjo institucional se dê sem a permanência do presidencialismo de coalizão, ainda que aperfeiçoado.

---

<sup>4</sup>O mesmo Pérez-Liñán (2007) aborda, comparativamente, diversos países sul-americanos frente ao que denomina “crises presidenciais” e a emergência de recorrentes “juicios políticos”. Talvez não seja temerário esperar que, no *making constitutions* – a expressão é de Negretto (2013) – ou no *remaking constitutions*, definam-se com maior precisão o que, no presidencialismo, é o *impeachment* ou *juicio político*.

<sup>5</sup>Pode-se dizer que o fenômeno que levou à derrocada da presidente eleita em 2014 e à consequente sucessão por parte do vice-presidente, eleito na mesma chapa, constituiu-se numa exacerbação do exercício de *realpolitik*, levado a termo pelo que Pérez-Liñán (2016) denominou de “élites inescrupulosas”.

Atualmente, tramitam nas casas legislativas, entre outras, duas propostas de emenda constitucional (PECs), uma do senador Aloysio Ferreira (PSDB-SP), outra do deputado Beto Rosado (PP-RN), com prospectos de semiparlamentarismo. Ademais, o *cidadão* (segundo o cadastro da proposição no Senado Federal) Gilmar Mendes apresentou detalhada matéria com ajustes à PEC que tramita no Senado. Em linhas gerais, as proposições querem juntar aspectos do parlamentarismo com o do já longo presidencialismo brasileiro. De outra parte, tramita, desde 1997, no Supremo Tribunal Federal, ação contra a constitucionalidade de o Congresso Nacional abolir o presidencialismo. Tudo, sem contar com a candente discussão teórica, jornalística e política sobre a problemática do sistema de governo.

Mas, afinal, em que consiste o semipresidencialismo? Adotado em países como França, Portugal, Finlândia, o presidente da República (chefe de Estado) é eleito pelo voto popular e compartilha o comando do Poder Executivo com o primeiro-ministro (chefe de governo), escolhido com o aval do Parlamento. Em tal modalidade de governança, diferentemente do que ocorre no parlamentarismo puro, reserva-se ao presidente da República papel proativo, e não simplesmente protocolar, atribuindo-se-lhe a prerrogativa de nomear o primeiro-ministro e, ocasionalmente, demiti-lo, dissolver o Congresso e convocar novas eleições. Com similitudes e diferenças, como apontam as pesquisas compiladas por Elgie, Moestrup e Wu (2011), experiências semipresidencialistas, além dos exemplos da Europa Ocidental, podem ser encontradas em diversos países, no Cáucaso e na Ásia Central, no Timor-Leste, em países africanos e asiáticos, em antigas e em novas poliarquias, ou em ensaios com algum traço poliárquico. No mesmo sentido de investigação, deve ser ressaltado o esforço comparativo empreendido por Amorim Neto e Lobo (2009) sobre os experimentos semipresidencialistas em países de língua portuguesa.

De outra parte, convém salientar mais uma vez que a eleição presidencial detém centralidade ímpar na história republicana brasileira. A propósito, Linz (1991) já chamara a atenção para o que considerava ser a origem de todos os problemas do presidencialismo: o confronto de poderes, que se dá quando um presidente sem lastro parlamentar busca o apoio direto na sociedade, ou seja, a reivindicação de uma legitimidade popular superior à do Congresso. Pode-se concluir que, se tal ameaça é real no presidencialismo, pode tornar-se mais aguda no semipresidencialismo, com o deteriorar da *coabitação*, muitas vezes necessária neste último sistema.

Não há de se desconhecer a crise política vivenciada pelo país nos últimos três anos (MORAES, 2018). Há cerca de uma década, Santos

(2007, p. 61) encarecia a estabilidade de então, considerando que “o sistema político brasileiro, apesar das aparências, funciona de maneira satisfatória”, pois se tem “um sistema partidário estabilizado, com taxas de volatilidade cadentes, girando em torno de quatro a cinco partidos em equilíbrio de condições, e que expressa a pluralidade social radicada na sociedade”, além de “uma disputa presidencial mais estabilizada ainda, baseada em torno de dois blocos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, que se revezam e continuarão a se revezar no poder, principalmente e à medida que a radicalização dê espaço ao bom senso e à disputa em torno de uma agenda para o país”.

No calor da decisão que afastou a presidente Dilma Rousseff, entre as diversas opiniões vocalizadas, Figueiredo (2016) reiterou que as instituições representativas e de governo no Brasil – presidencialismo, federalismo, sistema proporcional de lista aberta e multipartidarismo – não constituem obstáculos para o funcionamento e a implementação de políticas públicas em governos de coalizão. Dessarte, os vinte anos de estabilidade econômica e política mostraram suficientemente a viabilidade de tal combinação institucional. O que deu errado, pois, não está nas instituições, mas no “cabo de guerra entre um governo fragilizado pelo baixo desempenho da economia e pelas denúncias de seu envolvimento em práticas corruptas e uma oposição desleal, ou seja, aquela que, segundo os manuais de ciência política, não aceita as regras do jogo”. Conclui que há de se parar com “a mania de culpar as instituições básicas de República – presidencialismo, multipartidarismo, federalismo – por crises que têm raízes sociais, econômicas e políticas” (FIGUEIREDO, 2016, p. 13).

Além disso, deve-se observar que, se o modelo brasileiro permite a pulverização do poder, maior diálogo institucional pode evitar

autoritarismos explícitos ou implícitos. Se, por um lado, pode trazer aparente ingovernabilidade, por outro, faz com que governar requiera mais habilidade no convencimento e na harmonização com o Parlamento. Trata-se apenas de controlar as formas usadas pelo chefe do Executivo para buscar esse convencimento, e não de criticar um modelo institucional que demanda o aval do parlamento eleito de forma independente (MACHADO; HERNANDEZ RIVERA, 2017).

## 7. Considerações finais

É importante registrar que, de tempos em tempos, o Brasil agita-se com fantasias de que a adoção de certas instituições pode, de uma vez por todas, resolver um conjunto extremamente vasto de deficiências e achaques do seu processo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural.

Para refrear tal frenesi mudancista – e nem sempre se aquilutam adequadamente as consequências previsíveis do fetichismo institucional –, a literatura mais conspícua atesta que, observados comparativamente experimentos político-constitucionais, cumpre afirmar que tanto o voto proporcional quanto o presidencialismo não são intrinsecamente bons ou maus, mais ou menos democráticos, ou mais ou menos eficientes. O funcionamento satisfatório de qualquer sistema político parece dar-se muito mais em função do arranjo político-institucional mais complexo, em que se inserem, entre outros, o sistema eleitoral e o sistema de governo, do que na obtenção de alguma instituição salvadora.

Pode-se dizer que o voto, como instrumento da cidadania, ora restrita, ora ampliada, acompanha toda a evolução histórica do Brasil, da Colônia aos dias atuais, em que se

vivencia um importante experimento democrático. Em algumas épocas, foi obrigatório; em outras, facultativo; já foi censitário, econômico ou cultural; atualmente, é permitido, inclusive, aos analfabetos. Houve momentos em que as eleições foram caracterizadas por muita coerção, momentos em que se alternaram coerção e sedução; etapas com rarefeita ou com elevada participação popular. A evolução também se deu no sentido da ação de votar, ou seja, o voto falado, o voto escrito e, mais recentemente, o voto eletrônico. Todavia, desde que instituído, em 1932, o voto proporcional permitiu, paulatinamente, a afirmação da cidadania eleitoral e a consecução da democracia eleitoral. De outra parte, a centenária tradição presidencialista brasileira também sugere cautela em relação a uma mudança disruptiva. Talvez, mudanças incrementais no sistema de governo possam ser mais democráticas e eficientes.

O Brasil tem sido um laboratório no sentido da experimentação institucional. Por tudo, não é temerário concluir que a vocação do Brasil é a democracia representativa, majoritária (Executivo e Senado) e proporcional (deputados federais e estaduais, e vereadores), a última já tão bem demonstrada teórica e empiricamente, no passado e no presente. Na verdade, o sistema de voto proporcional – objeto de tanto assédio – é o que, realizados certos aperfeiçoamentos, constitui-se no melhor modelo para a institucionalização da democracia política, como o demonstra a experiência dos últimos trinta anos.

No período de vigência da CRFB, a vida política brasileira passou por muitas vicissitudes, mas – apesar da crise política de largo espectro vivenciada – vem sendo construído um experimento que coloca o País no caminho das democracias. De fato, a dimensão “estruturante” que o texto constitucional atribui ao princípio democrático-político possibilitou que, no seu marco, se realizasse o processo de mudança política, com a construção de instituições representativas e multipartidárias, a restauração da separação dos Poderes e a reconstrução do federalismo.

Evidentemente, identificam-se distorções no funcionamento das instituições políticas brasileiras, cabendo muitas vezes modificá-las para que se evitem consequências negativas, como a difusão da ideia da “antipolítica”, que semeia o sentimento de que o exercício da política está associado, sempre, à corrupção. Todavia, o ensaio de democracia que se experimenta desde os meados da década de 1980 apresenta êxito. O processo político brasileiro, embora enfrente problemas e dilemas, tem caminhado no sentido de evitar os conflitos disruptivos que marcaram perversamente a evolução político-constitucional anterior a 1988.

De fato, o Brasil nunca foi tão democrático como agora, e o espectro que ronda a estabilidade do processo democrático não é o da entropia.

O que se tem de fazer é superar as condições de pobreza, desigualdade, exclusão social e os dramáticos níveis de criminalidade e violência, e buscar meios para reforçar o apoio atitudinal à democracia. Por tudo, parece que o aperfeiçoamento – por meio de mudanças incrementais – do presidencialismo e do sistema de representação proporcional, que são elementos já tradicionais na política brasileira, deve ser o fio condutor da reforma política. E tudo pode ser realizado no marco do texto constitucional de 1988.

### **Sobre os autores**

Filomeno Moraes é doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; livre-docente em Ciência Política pela Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil; professor titular do programa de pós-graduação em Direito Constitucional, mestrado e doutorado, da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, CE, Brasil; líder do Grupo de Pesquisa “Estado, Política e Constituição” (CNPq/UNIFOR), Fortaleza, CE, Brasil.

E-mail: filomenomoraes@uol.com.br

Raquel Machado é doutora em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; professora do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil; líder do Grupo de Pesquisa “Educação para a cidadania: denúncia e esperança”, Fortaleza, CE, Brasil.

E-mail: raquelramosmachado@gmail.com

### **Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>6</sup>**

ELECTORAL SYSTEM AND SYSTEM OF GOVERNMENT UNDER THE CONSTITUTION OF 1988: DILEMMA OF CONTINUITY AND CHANGE

**ABSTRACT:** Although political reform is a recurring theme on the Brazilian agenda, the political crisis, as well as the experience of a new impeachment process, have accentuated the debate, with criticisms mainly of the open list proportional representation system and presidentialism. In the present work, we analyse these systems. The fallibilism method was used, through which one tried to expose ideas considering their possible counterpoints, in a critical bibliographical research. As a result, it was verified that the criticism of the Brazilian model stems from a conjunctural political crisis, and that despite being able to undergo improvements, it worked well for thirty years of validity of the Constitution. In addition, both the systems are more democratic in the Brazilian context. As a conclusion, it was found that the improvement – by incremental changes – of presidentialism and the proportional representation system should be the guiding thread of political reform.

**KEYWORDS:** POLITICAL REFORM. ELECTORAL SYSTEM. SYSTEM OF GOVERNMENT. FEDERAL CONSTITUTION.

---

<sup>6</sup>Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988: dilema da continuidade e da mudança. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p133](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p133)>.

(APA)

Moraes, F., & Machado, R. (2018). Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988: dilema da continuidade e da mudança. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(219), 133-154. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p133](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p133)

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

\_\_\_\_\_. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. *Ecopolítica: ensaios*, [S.l.], 2014. Disponível em: <[https://www.academia.edu/6411308/Os\\_Ciclos\\_do\\_Presidencialismo\\_de\\_Coaliz%C3%A3o](https://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o)>. Acesso em: 4 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Crises políticas no presidencialismo de coalizão. *Sérgio Abranches*, [S.l.], 21 dez. 2015. Disponível em: <<http://sergioabranches.com.br/politica/118-crisis-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 7, p. 45-50, jan./jun. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/150714\\_boletim\\_analisepolitico\\_07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/150714_boletim_analisepolitico_07.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2018.

AMORIM NETO, Octavio; LOBO, Mariana Costa (Org.). *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

BLONDEL, Jean. *As condições da vida política no estado da Paraíba*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1957.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul. 1965.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jul. 1971. [Revogada].

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jul. 1982.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 maio 1985a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jul. 1985b.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 nov. 1985c.

\_\_\_\_\_. Anteprojeto constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 set. 1986. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º out. 1997.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências... *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário... *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophia; WU, Yushan (Ed.). *Semi-presidentialism and democracy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O que deu errado? Não culpemos as instituições. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. 13, 13 maio 2016.

KLEIN, Cristian. Presidentes sem maioria não terminam o mandato (conversa com o cientista político Octavio Amorim). *Valor Econômico*, São Paulo, 12 set. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

LAMOUNIER, Bolívar. Os trabalhos da "Comissão Afonso Arinos". In: FORTES, Luiz Roberto Salinas; NASCIMENTO, Milton Meira do (Org.). *A Constituinte em debate*. São Paulo: Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas, 1987. p. 83-99.

\_\_\_\_\_. Rumo ao parlamentarismo?. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp Sumaré, 1991. p. 13-59.

LEITÃO, Rômulo Guilherme. *Partidos políticos e redemocratização brasileira*. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

LJPHART, Arend. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Tradução de Fernando Jiménez Sánchez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

LIMA, José Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp Sumaré, 1991. p. 61-120.

MACHADO, Raquel. *Curso de direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.

MACHADO, Raquel; HERNANDEZ RIVERA, Laura Nathalie. Democratização na era digital: desafios de um diálogo consciente e igualitário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 601-616, 2017.

MENDES, Gilmar. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 701-799.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos do Brasil contemporâneo, 1985-1997*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MOISÉS, José Álvaro. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-29.

MORAES, Filomeno. *A construção democrática*. Fortaleza: UFC, Casa José de Alencar, 1998.

\_\_\_\_\_. *Constituição econômica brasileira: história e política*. Curitiba: Juruá, 2011.

\_\_\_\_\_. Constitucionalidade e realidade política no Brasil: a propósito da Constituição federal de 1988. In: SILVEIRA, Alessandra (Coord.). *Interconstitucionalidade: democracia e cidadania de direitos na sociedade mundial – atualização e perspectivas*. Braga: FCT; Unio, 2018. v. 2, p. 17-35. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54595/1/UNIO-CONPEDI%20E-book%202017%20VII.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

MORAES, Filomeno; VERDE SOBRINHO, Luís Lima. Quedas democráticas de governo: o *impeachment* no presidencialismo brasileiro comparado ao voto de desconfiança nos sistemas parlamentaristas. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 21, n. 21, p. 45-71, dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/906/480>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

NEGRETTO, Gabriel L. *Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2013.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Ed. UnB, 2008. p. 129-141.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988a. p. 41-71.

\_\_\_\_\_. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988b. p. 72-90.

PÉREZ-LIÑAN, Anibal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Brasil: es preciso repensar el juicio político. *Clarín*, [Buenos Aires], 25 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.clarin.com/opinion/Brasil-preciso-repensar-juiciopolitico\\_0\\_1564643616.html](http://www.clarin.com/opinion/Brasil-preciso-repensar-juiciopolitico_0_1564643616.html)>. Acesso em: 5 jul. 2018.

POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin America Research*, Oxford, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

REIS, Bruno P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 80-103, maio 2007.

SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 139-172.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997.

\_\_\_\_\_. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos no Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 637-669, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

\_\_\_\_\_. Agenda oculta da reforma política. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 60-69, maio 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

TEMER, Michel. O “distritão”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 2, 14 dez. 2015.

VIANNA, Luiz Werneck. *Travessia: da abertura à Constituinte*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.

\_\_\_\_\_. *A transição: da Constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.