



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 6 • 2020



PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO : UMA LEITURA A PARTIR DA CRÍTICA DE CARL SCHMITT AO PARLAMENTARISMO DA REPÚBLICA DE WEIMAR

Tiago Lima Magalhães da Cunha¹

RESUMO

O presidencialismo de coalizão é um fenômeno tipicamente brasileiro, identificado por Sérgio Abranches ainda em meados dos anos 1980. Contudo, na crise política enfrentada atualmente pela república brasileira, observa-se um interessante paralelo com aspectos da crise enfrentada pela república alemã no período entre 1919 e 1933 – a chamada república de Weimar. Neste contexto, traça-se um paralelo entre aspectos da crise do modelo de presidencialismo de coalizão e a crítica feita por Carl Schmitt ao sistema parlamentarista adotado pela Alemanha naquele período. Ademais, busca-se superar algumas conclusões francamente antidemocráticas daquele jurista alemão e, com base na própria experiência alemã do pós-guerra, demonstrar a possibilidade de superação do modelo do presidencialismo de coalizão com base na reforma do sistema eleitoral.

PALAVRAS CHAVE: 1. Presidencialismo de coalizão
2. Sistemas eleitorais
3. Democracia 4. Carl Schmitt

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (2017). Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso.

1 Introdução

É notório que o modelo de “presidencialismo de coalizão” que tem sido predominante no Brasil desde a redemocratização se esgotou, sem que uma alternativa clara a ele tenha sido estabelecida.

O presente trabalho traça um paralelo entre esta questão cara à jovem república brasileira e discussões similares que ocorreram na Alemanha no período da república de Weimar (1919-1933). Para tanto, com base em especial nos trabalhos de Karl Loewenstein e, principalmente, Carl Schmitt, este artigo traz a lume questões daquele período da história alemã similares à crise política atual.

Ademais, busca-se analisar a relação entre a dinâmica de poder interna nos Estados modernos à luz da escolha de uma ou outra opção de sistema eleitoral, tomando como paradigma, dentre outras fontes, estudos no âmbito da ciência política feitos por Arend Lijphart e Fritz Scharpf.

Por fim, retoma-se a discussão acerca da superação do atual modelo de presidencialismo de coalizão, tendo em vista a solução adotada na Alemanha do pós guerra - o sistema distrital misto.

2 Sistemas eleitorais : conceito, espécies e críticas

É certo que embora os aspectos mais básicos da democracia sejam universais, cada Estado democrático guarda as suas peculiaridades, quer em relação à forma de Estado, quer no tocante à forma de governo ou de sistema de governo – aspectos estes há muito esmiuçados pela doutrina Constitucional. Não obstante, há uma outra dimensão muito cara à democracia, que em regra não é enfocada em estudos sobre a democracia – os sistemas eleitorais.

Com efeito, Gomes (2017, p. 141) conceitua sistema eleitoral como o “método que permite a aferição da vontade dos cidadãos manifestada nas urnas, de modo a propiciar a representação popular no governo, na gestão do Estado”. No Brasil, coexistem dois sistemas:

o proporcional e o majoritário.

Quanto a isso, cabe frisar que embora o “modelo de Westminster” tenha características próprias, para os fins deste trabalho, serão empregadas análises acerca deste sistema para tratar do próprio sistema eleitoral majoritário, tal qual costumeiramente procedem boa parte das análises internacionais de sistemas eleitorais na ciência política².

No modelo de Westminster, nas eleições para a Casa dos Comuns, adota-se o sistema popularmente conhecido como “*first past the post*”, em que candidato que teve mais votos, mesmo sem a maioria absoluta dos votos, é eleito (LIJPHART, 2012, p. 14). Trata-se basicamente do mesmo sistema adotado no Brasil para eleições ao Senado e para prefeitos em municípios com menos de duzentos mil eleitores.

Por outro lado, nas demais eleições que utilizam o sistema majoritário no Brasil – para os cargos de Presidente, Governador e prefeitos em municípios com mais de duzentos mil eleitores – nos casos em que o vencedor não alcança a maioria absoluta dos votos válidos, realiza-se um segundo turno entre os dois candidatos com mais votos. Neste ponto, o sistema pátrio se distancia do modelo clássico ora tratado.

De qualquer forma, o sistema majoritário como um todo tem sido objeto de críticas, pelos resultados desproporcionais que costuma alcançar. A este respeito, em análise do contexto inglês, Lijphart (2012, p. 14, tradução nossa)³ expõe que:

2 Por todos, cita-se Lijphard (2012, p. 9).

3 Texto original: “*The 2005 election provides the most glaring example: the Labour party won an absolute parliamentary majority of 355 out of 646 seats with only 35.2 percent of the popular vote. In all of the elections between October 1974 and 2005, the winning party won clear majorities of seats with never more than 44 percent of the vote*” (LIJPHART, 2012, p. 14)

A eleição de 2005 é o exemplo mais evidente: o Partido Trabalhista conquistou uma maioria parlamentar absoluta de 355 das 646 vagas (na Casa dos Comuns) com apenas 35,2% do voto popular. Em todas as eleições entre outubro de 1974 e 2005, o partido vencedor conquistou uma clara maioria de assentos com nunca mais do que 44% dos votos.

Nesse contexto, Czada (2003, p.177, tradução nossa)⁴ salienta que o princípio majoritário pode gerar duas situações problemáticas, quer mediante a dificuldade de “construção de maioria” (*Mehrheitsbildung*), quando “cada um dos segmentos sociais representa menos da metade do eleitorado”, quer mediante a “tirania da maioria” (*Tyrannie der Mehrheit*), quando um segmento social majoritário domina completamente o sistema político, em prejuízo de outras minorias.

É certo que, numa visão simplista de democracia, há uma tendência de conceber como democrática a eleição que seguir o princípio majoritário, ou seja, em termos simplistas, “quem receber mais votos ganha”. Contudo, dada a tendência de distorções, as experiências democráticas dos últimos séculos levaram a busca por outros sistemas.

Não por outra razão, Gomes (2017, p. 143) aduz que “o sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social”. Com efeito, no que toca a equidade entre número de votos e a tradução efetiva destes votos nos cargos ocupados, Lijphart (2003, p. 170) afirma que o sistema proporcional é superior ao sistema majoritário, pois evita os possíveis resultados desproporcionais deste – como já referido

4 Texto original: “*jedes der gesellschaftlichen Segmente weniger als die Hälfte der Wahlbevölkerung repräsentiert*”(CZADA,2003, p. 177)

No Brasil, tal sistema foi adotado pela primeira vez no Código Eleitoral de 1932⁵ (GOMES, 2017, p. 144) e, até hoje, continua a ser empregado nas eleições legislativas em âmbito municipal e estadual, além das eleições para a Câmara dos Deputados. A sua adoção estava ligada à busca por aprimorar alguns problemas típicos do sistema majoritário. Nesse sentido, Ferreira Filho (1983, p. 50-51) pontua:

Mas a adoção do sistema proporcional (no Brasil em 1932) não reflete apenas o ideal de tomar a política o confronto de programas, a fim de fazer da democracia verdadeiramente o governo de leis e não de homens. Visa também dar a cada corrente política uma participação proporcional ao seu peso eleitoral, nas Câmaras em que se decidem os destinos da nação. Nisto satisfaria a uma exigência de justiça que não acolheria o sistema majoritário, o qual ora super-representa, ora sub-representa as correntes políticas em razão dos azeres de sua distribuição territorial, de sua concentração ou dispersão pelos Distritos Eleitorais.

É certo que, como dito anteriormente, a escolha por sistemas eleitorais majoritários ou proporcionais tem efeitos diretos na composição dos Poderes. Nesse sentido, em referência às “Leis de Duverger”, Carlomagno e Carvalho (2018, p. 109) pontuam:

[...] no sistema eleitoral cuja magnitude distrital é de apenas um representante (pluralidade uni-

5 Ao menos parte da doutrina afirma que entre Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/32) e a reforma de 1935 (Lei nº 48/35) havia, na verdade, um sistema misto, “pois ele acabava por contemplar a eleição, em segundo turno, dos mais votados que não alcançaram o quociente eleitoral” (MENDES, 2011, p. 752).

nominal) e eleição de maioria simples em turno único, a tendência é a produção de um sistema bipartidário. Por outro lado, no sistema eleitoral com distrito de magnitude um, mas a eleição tem dois turnos (*ballotage*), bem como na representação proporcional, a tendência é emergir sistemas multipartidários.

Com efeito, a tendência ao bipartidarismo ou ao multipartidarismo não implica que um é melhor que o outro. Na verdade, ambos modelos têm prós e contras que precisam ser avaliados em relação à realidade de cada Estado. Nesse sentido, salienta Anderson (2001, p. 429, tradução nossa) que:

A escolha entre diferentes sistemas eleitorais tem sido tradicionalmente pressuposta como uma troca. Sistemas baseados em representação proporcional (PR) produzem assembleias legislativas mais justas e representativas, mas os governos de coalizão resultantes são menos estáveis e, portanto, menos eficazes. Os sistemas eleitorais distritais de maioria simples⁶, por sua vez, distorcem o processo eleitoral, mas tendem a produzir governos de partido único mais fortes e mais decisivos.⁷

6 Nota de tradução: Optou-se por traduzir a expressão “*Plurality single-member district systems*” como “sistemas eleitorais distritais de maioria simples” para garantir a clareza do significado da expressão.

7 Texto Original: “*The choice between different electoral systems has traditionally been assumed to involve a trade-off. Systems based on proportional representation (PR) produce “fairer,” more representative legislative assemblies, but the resulting coalition governments are less stable and therefore less effective. Plurality single-member district systems, meanwhile, distort the electoral process but tend to produce stronger, more decisive single-party governments*” (ANDERSON, 2001, p. 429).

3 Presidencialismo de coalizão e a experiência democrática da República de Weimar

Nesse contexto, a dificuldade de construção de maiorias merece um exame mais aprofundado, em especial devido à relação deste fenômeno com o modelo de “presidencialismo de coalizão” existente no Brasil. Com efeito, o criador deste termo, Sérgio Henrique Hudson de Abranches, o define da seguinte forma:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de “presidencialismo de gabinete” (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

Desse modo, o desenho institucional brasileiro cria uma situação na qual a construção de uma maioria apta a permitir a governabilidade, em regra, exige a formação de coalizões. Por óbvio, isso não é resultado apenas da separação de poderes, mas também da adoção de sistemas que favorecem a fragmentação partidária.

Longe de ser um aspecto único da realidade brasileira, esse tipo de circunstância tem se repetido em inúmeras democracias modernas. Ao analisar a primeira parte do art.54 da Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar), em meados dos anos 1920, Carl Schmitt concluiu que havia uma vedação constitucional ao governo

de minoria, para em seguida criticar a inefetividade do dispositivo:

Mas não há tal partido majoritário no Reichstag alemão. Até as coalizões não são firmes. Em vez disso, eles se agrupam em termos de política externa, doméstica, cultural e social sob perspectivas totalmente diferentes (SCHMITT, 2008, p. 364, tradução nossa)⁸

Na verdade, foi justamente esta dinâmica de coalizões que levaria, alguns anos depois, a ascensão do partido Nazista ao poder. Com efeito, ao contrário do que o senso comum costuma supor, Hitler nunca foi eleito presidente da Alemanha⁹. Na verdade, nas eleições presidenciais de 1932, Paul von Hindenburg foi eleito pela maioria absoluta dos votos. Não obstante, após duas eleições parlamentares ocorridas também em 1932, após as eleições presidenciais, Hindenburg não conseguiu formar uma coalizão que garantisse a governabilidade. Por tal motivo, o então presidente se viu na necessidade de obter o apoio do partido nazista, que era o partido com mais membros no parlamento alemão (embora não tivesse a maioria absoluta das cadeiras), nomeando Hitler como chanceler. O resto é história.

Em outras palavras, as dinâmicas necessárias para formação de coalizões têm papel chave nos rumos do poder. Não por outra razão afirmava Karl Loewenstein que “é o jogo e a interação entre o governo (Poder Executivo) e o parlamento que constitui o núcleo do

8 Texto original: “*But there is not such a majority party in the German Reichstag. Even the coalitions are not firm. They group themselves instead in terms of foreign, domestic, cultural, and social policy under entirely different perspectives*” (SCHMITT, 2008, p. 364).

9 Embora, em uma lei posteriormente confirmada em referendo com duvidosa higidez, a Alemanha unificou os cargos de chanceler e presidente em meados de 1934, tornando Hitler presidente, embora nunca tivesse sido eleito ao cargo.

processo de poder” (LOEWENSTEIN, 1965, p. 185)¹⁰. Em seguida, complementando tal raciocínio, afirma o célebre jurista alemão que “a participação do eleitorado é intermitente, sendo demonstrada apenas na ocasião da eleição geral” (LOEWENSTEIN, 1965, p. 185)¹¹.

Não obstante Loewenstein (1965) estivesse correto ao observar que o desenho institucional tenha papel crucial na determinação da relação “interórgãos”¹² em qualquer Estado Moderno, não se pode negar que a estrutura do sistema eleitoral é igualmente determinante da forma que este “jogo” e “interação” ocorrerá.

Nesse mesmo sentido, numa análise da dinâmica do poder, Pállinger (2005, p. 15) equaciona os efeitos tanto da forma de Estado como dos sistemas eleitorais adotados, salientando a tendência de concentração de poder na democracia majoritária (*Mehrheitdemokratie*) e no Estado Unitário e a tendência de dispersão do poder na “democracia de consenso” (*Konsensusdemokratie*) e no Estado Federal.

Embora tal relação dos sistemas eleitorais com a estrutura de poder dentro de um Estado seja aprofundada mais a frente neste trabalho, pode-se evidenciar claramente tal influência na figura da coabitação no sistema semipresidencialista francês¹³. Não obstante a própria existência da coabitação seja fruto do desenho institucional adotado por aquele país, a frequência ou não de sua ocorrência, bem como as dinâmicas internas que podem ou não ocorrer antes, durante ou depois de tais situações são inegavelmente influenciadas pelo

10 Texto original: “*it is the interplay and interaction between government and parliament that constitute the core of the power process*” (LOEWENSTEIN, 1965, p. 185)

11 Texto original: “*The participation of the electorate is intermittent, being displayed only on the occasion of the general election*” (LOEWENSTEIN, 1965, p. 185)

12 Optou-se aqui por fazer uma tradução literal do termo “*interorgan*” utilizado extensivamente por Loewenstein (1965) na obra citada.

13 Trata-se basicamente, no contexto semipresidencialista francês, do “período em que há oposição entre as maiorias que escolhem o presidente e os deputados” (TEIXEIRA, 2004). Ou seja, ocorre a situação em que “coabitam” um presidente de situação e um primeiro-ministro de oposição, se é que é possível falar em “situação” e “oposição” nestes casos.

sistema eleitoral adotado.

É inegável que, a princípio, a ideia pluralística dos sistemas multipartidários soe mais razoável aos ideais plurais contemporâneos, não é possível pressupor que isso levara inexoravelmente a governos melhores. Com efeito, Schmidt (2002, p. 150) pontua que embora as democracias não-majoritárias tenham uma performance superior ao evitar a polarização do campo político, isto não implica, necessariamente, uma performance superior na formulação e implementação de políticas públicas.

No que se refere à polarização (típica do sistema eleitoral majoritário), aponta a literatura a tendência, nos sistemas bipartidários, da construção de coalizões (*Koalitionsbildung*) entre os grupos políticos serem feitas diretamente por meio dos resultados eleitorais, e não por meio de acordos suprapartidários posteriores (SCHARPF, 1992, p. 8).

Por um lado, tal circunstância elimina alguns problemas inerentes ao modelo de “presidencialismo de coalizão” e pode ser constatada pela análise dos dados contidos no artigo de Abranches (1988, p. 11 em que o referido termo foi cunhado – nele, vislumbra-se que o percentual de “grandes coalizões” nos sistemas americano e inglês, que tendem ao bipartidarismo, é respectivamente de 0% e 13%¹⁴.

Contudo, ao mesmo tempo aumenta-se demasiadamente a polarização, pois não há um incentivo para a elaboração de acordos posteriores, mesmo nos casos em que existam interesses coincidentes entre os grupos aparentemente opostos.

Ademais, existe também a figura da “democracia de negociação” (*Verhandlungdemokratie*)¹⁵, em que “a competição partidária

14 Abranches afirma que os dados elencados foram retirados de estudo elaborado por Arend Lijphart – autor extensivamente citado no presente estudo, inclusive – sem explicar de maneira mais aprofundada a metodologia para obtenção de tais dados.

15 No próprio texto Roland Czada afirma que tal noção também é conhecida pelos termos “democracia consoacional” (*Proporzdemokratie*) e “democracia da concordância” (*Konkordanzdemokratie*) (2003, p.176), ao qual este autor acrescenta a terminologia

e o princípio majoritário perdem a importância para a tomada de decisões mediante barganha” (LEHMBRUCH, 1976 apud CZADA, 2003, p. 176, tradução nossa)¹⁶. Tal fenômeno, por certo, está mais ligado a sistemas multipartidários tais qual o brasileiro.

Para tratar desta questão não apenas da perspectiva da ciência política, mas também dogmático, é interessante a realização de breve análise das críticas de Carl Schmitt ao parlamentarismo liberal típico da primeira metade do século XX.

Embora o jurista alemão tenha se consagrado nos últimos anos da república de Weimar como um defensor de formas mais autoritárias de governo, é inviável concluir que ele tenha rejeitado a democracia. Na verdade, em dissertação escrita em meados de 1923, originalmente denominada “*Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*” (A história intelectual do parlamentarismo atual), embora traduzida para a maioria dos idiomas como “A crise da democracia parlamentarista”¹⁷, Schmitt (2000) questiona se a representação em tese popular existente no parlamento alemão da época era de fato uma representação, para em seguida questionar – com base na ausência de representação popular – a própria legitimidade do sistema parlamentarista¹⁸. Com efeito, o jurista alemão ponderava que:

“democracia de consenso” (*Konsensusdemokratie*), nos temos empregados por Pállinger (2005, p. 8).

16 Texto original: “»Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip an Bedeutung zurücktreten gegenüber der Entscheidungsfindung durch ‘bargaining’” (LEHMBRUCH 1976 apud CZADA, 2003, p. 176)

17 Tal qual o caso da edição de língua inglesa usada nessa pesquisa – “*The crisis of parliamentary democracy*” (SCHMITT, 2000).

18 É certo que o argumento exposto é tratado nos dois primeiros, dentre os quatro, capítulos do referido livro. Contudo, nos dois últimos capítulos Schmitt se dedica a tratar do elemento “irracional” da política, bem como do fascismo e marxismo – esta discussão acerca do irracional decorre especialmente do vínculo demonstrado por Schmitt entre as noções democráticas clássicas dos séculos XVIII e XIX com o racionalismo – razão que a expressão “história intelectual” (*geistesgeschichtliche Lage*) empregado no título original do livro é um termo razoavelmente exato para a perquirição por ele feita naquela obra.

Comitês pequenos e secretos de partidos ou de coalizões partidárias tomam suas decisões a portas fechadas, e o que os representantes dos grandes grupos de interesses capitalistas decidem nos menores comitês é mais importante para o destino de milhões de pessoas, talvez, do que qualquer decisão política. A ideia do parlamentarismo moderno, a demanda por contrapesos e a crença na abertura e publicidade nasceram na luta contra a política secreta dos príncipes absolutos. O senso popular de liberdade e justiça ficou indignado com as práticas arcanas que decidiram o destino das nações em resoluções secretas. Mas quão inofensivos e idílicos são os objetos da política do gabinete nos séculos XVII e XVIII comparados com o destino que está em jogo hoje e que é o assunto de todo tipo de segredos (SCHMITT, 2000, p. 49-50, tradução nossa)¹⁹.

Com base no raciocínio exposto, Schmitt chegava a conclusão que:

19 Texto original: “*Small and secret committees of parties or of party coalitions make their decisions behind closed doors, and what representatives of the big capitalist interest groups agree to in the smallest committees is more important for the fate of millions of people, perhaps, than any political decision. The idea of modern parliamentarism, the demand for checks, and the belief in openness and publicity were born in the struggle against the secret politics of absolute princes. The popular sense of freedom and justice was outraged by arcane practices that decided the fate of nations in secret resolutions. But how harmless and idyllic are the objects of cabinet politics in the seventeenth and eighteenth centuries compared with the fate that is at stake today and which is the subject of all manner of secrets*” (SCHMITT, 2000, p. 49-50).

Se, nas circunstâncias reais dos negócios parlamentares, a abertura e a discussão se tornaram uma formalidade vazia e trivial, então o parlamento, tal como se desenvolveu no século XIX, também perdeu seu fundamento anterior e o seu significado (SCHMITT, 2000, p. 50, tradução nossa)²⁰.

É certo que, embora a crítica de Schmitt seja procedente, não é possível aceitar a conclusão por ele feita – como sintetizado por Leydet (1998, p. 109, tradução nossa)²¹. de que o parlamento é “uma instituição obsoleta”. Na verdade, ainda seguindo a interpretação de Schmitt feita por Leydet (1998, p. 109-110, tradução nossa), o argumento do jurista alemão é basicamente:

O estado aparece assim como nada mais que o agregado de compromissos entre grupos heterogêneos, como a soma total de seus acordos. Em tal situação, não apenas a integridade e a unidade do Estado são minadas, mas o parlamento, de acordo com Schmitt, perde sua capacidade de mediar e integrar racionalmente interesses divergentes. É nesse contexto que o parlamentarismo é objeto da crítica de Schmitt. Aqui, novamente, não são seus princípios subjacentes que o vemos criticar, mas a impossibilidade de sua realização²².

20 Texto original: “*If in the actual circumstances of parliamentary business, openness and discussion have become an empty and trivial formality, then parliament, as it developed in the nineteenth century, has also lost its previous foundation and its meaning.*” (SCHMITT, 2000, p. 50).

21 Texto original: “*an obsolete institution*” (SCHMITT, 2000, p. 109).

22 Texto original: “*The state thus appears as nothing more than the aggregate of compro-*

De qualquer forma, demonstrado o ponto central de sua crítica à real representatividade do Parlamento, cabe tratar de uma faceta pouco tratada nas análises de seu pensamento na literatura jurídica brasileira, referente a questões intimamente relacionadas ao direito eleitoral – os partidos políticos. Embora não se negue que as perspectivas de Schmitt sobre temas de direito eleitoral são tão amplas ao ponto de merecer uma análise mais detalhada em obra dedicada ao assunto, dado o escopo deste trabalho, cabe focar em alguns pontos específicos de seu pensamento jurídico.

Dito isso, a tendência ao bipartidarismo em sistemas puramente majoritários, já tratada neste trabalho, e a conseqüente tendência a polarização destes sistemas, não eram questões de todo desconhecidas por aquele jurista alemão, que, em sua *Verfassungslehre* (Teoria da Constituição) publicada em 1928, alertava que não é possível fazer generalizações neste sentido:

Conseqüentemente, os “partidos” do parlamento não significam a mesma coisa em diferentes períodos. Até o ano de 1832 (tratando do parlamentarismo inglês), havia essencialmente dois partidos dentro da classe dominante, que eram divididos entre si por diferenças de opinião políticas e outras, tais como as relativas à propriedade fundiária ou à propriedade do capital, mas não por questões sociais arraigadas. A distinção entre conservadores e ‘whigs’ se generaliza entre conservadores e liberais, o que inicialmente

mises between heterogeneous groups, as the sum total of their agreements. In such a situation, not only are the integrity and unity of the state undermined, but parliament, according to Schmitt, loses its ability to rationally mediate and integrate divergent interests. It is in this context that parliamentarism is the object of Schmitt's criticism. Here again it is not its underlying principles we see him criticize, but the impossibility of their realization” (LEYDET, 1998, p. 109-110).

não significa genuína oposição de classe. Em vez disso, essa distinção é tornada relativa pela unidade independente e fechada da nação que engloba ambos partidos e, como tal, apresenta apenas diferenças de opinião, não um agrupamento amigo / inimigo (SCHMITT, 2008, p. 345, tradução nossa)²³.

Nesse ponto, ficam bem claras algumas conclusões de Schmitt que não podem ser aceitas de um ponto de vista democrático. A democracia, para aquele autor, exige homogeneidade. Assim, tão logo o parlamento perca esta característica, perdida está a essência da democracia. Em análise do pensamento daquele jurista, Dyzenhaus (1996, p. 645, tradução nossa) sintetiza:

A marca da política é para ele o conflito entre amigos e inimigos autodefinidos. Isso é especialmente verdadeiro para a época em que vivemos, caracterizada não por um universo de valores compartilhados, mas por um pluriverso de ideologias conflitantes e irreconciliáveis. Esses conflitos não podem ser contidos ou racionalmente decididos. Eles só podem ser ganhos, o que significa a aniquilação do inimigo ou sua subjugação. Em ambos os casos, o que conclui a vitória

23 Texto original: “Consequently, the “parties” of parliament do not signify the same thing in different periods. Until the year 1832, there were essentially two parties within the dominant upper class, which were divided among themselves by political and other differences of opinion, such as those regarding landed property or capital property, but not by deep-seated social ones. The distinction between Tories and Whigs generalizes itself into that between conservatives and liberals, which initially does not signify genuine class opposition. Instead, this distinction is rendered relative by the independent, enclosed unity of the nation that encompasses both parties, and, as such, it presents only differences of opinion, not a friend/enemy grouping..” (SCHMITT, 2008, p. 345)

dentro do território de um Estado-nação é o estabelecimento de uma homogeneidade substantiva - uma forma radical de comunitarismo em que nenhuma dissidência ou desvio é tolerada.²⁴

Cabe aqui ressaltar que para Schmitt essa “homogeneidade substantiva” não é apenas um aspecto desejável numa democracia, mas, pelo contrário, uma *conditio sine qua non* para – embora atualmente isso soe como um contrassenso – se alcançar a democracia. Com efeito, Mouffe (1998, 160-161, tradução nossa) esclarece o sentido do pensamento do jurista alemão:

A primeira coisa a fazer é entender o que Schmitt quer dizer com “homogeneidade”. Ele afirma que a homogeneidade está inscrita no cerne da concepção democrática de igualdade, na medida em que deve ser uma igualdade substantiva. Seu argumento é que a democracia requer uma concepção de igualdade substantiva e não pode satisfazer-se com uma concepção abstrata como a liberal, já que “a igualdade é apenas politicamente interessante e inestimável se tiver substância, e por essa razão pelo menos a possibilidade e o risco de desigualdade. “ Para serem

24 Texto original: “*The mark of politics is for him the conflict between self-defined friends and enemies. This is especially true of the age in which we live, one characterized not by a universe of shared values but by a pluriverse of conflicting and irreconcilable ideologies. These conflicts cannot be contained or rationally decided. They can only be won, which means either the annihilation of the enemy or his subjugation. In either case, what concludes victory within the territory of a nation state is the establishment of substantive homogeneity—a radical form of communitarianism in which no dissent or deviance is tolerated*” (DYZENHAUS, 1996, p. 645).

tratados como iguais, os cidadãos devem, diz ele, partilhar de uma substância comum²⁵.

Feita esta breve digressão acerca do pensamento de Schmitt, fica claro que embora muito do “diagnóstico” a respeito do Estado Alemão no período entre 1919-1933 (comumente referido como república de Weimar) possa em boa parte ser aplicável ao Brasil contemporâneo, a “cura” por ele defendida não é cabível no Estado Democrático de Direito estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Mas há razões para acreditar que, não obstante a clareza da crítica de Schmitt, suas conclusões consistem em um claro *non sequitur*.

4 Presidencialismo de coalizão - há solução?

Com efeito, numa análise feita com o emprego da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, Fritz Scharpf identifica a fixação nos polos “governo” e “oposição” à “tentativa de Carl Schmitt de captar a essência do político no pensamento amigo-inimigo”(SCHARPF, 1988, p. 19, tradução nossa)²⁶, o que, segundo o autor, “subestima a variedade das lógicas de interação ou mecanismos de controle de

25 Texto original: “*The first thing to do is to grasp what Schmitt means by “homogeneity.” He affirms that homogeneity is inscribed at the very core of the democratic conception of equality, insofar as it must be a substantive equality. His argument is that democracy requires a conception of equality as substance and cannot satisfy itself with an abstract conception like the liberal one since “equality is only interesting and invaluable politically so long as it has substance, and for that reason at least the possibility and the risk of inequality.” In order to be treated as equals, citizens must, he says, partake of a common substance.*”(MOUFFE, 1998, p. 160-161).

26 Texto original: “*verwandt mit Carl Schmitts Versuch, das Wesen des Politischen im Freund-Feind-Denken zu erfassen*” (SCHARPF, 1988, p. 19).

conflito do sistema político” (SCHARPF, 1988, p. 19, tradução nossa)^{27,28}.

Nesse contexto, cabe retomar a referência à análise de Loewenstein feita anteriormente acerca das relações “interórgãos”²⁹, para um aspecto igualmente “intraórgão” que leve em conta os efeitos dos sistemas eleitorais para a composição dos membros destes órgãos (que, como visto, podem criar uma tendência tanto centralizadora como descentralizadora do poder). Quanto a isso, Scharpf (1988, p. 20, tradução nossa) ressalta que sua análise é aplicável tanto a este aspecto “intra” quanto “interórgãos”

A distinção entre hierarquia, competição partidária e negociação refere-se à “tomada de decisão política”, ou seja, aos processos de resolução de conflitos e construção de consenso no sistema político - entre os partidos políticos, entre o governo e o parlamento ou entre o governo federal e os estados³⁰.

Feitas tais considerações, cabe retomar a discussão sobre o

27 Texto original: “*unterschätzt die Varietät der Interaktionslogiken oder Konfliktregelungs-Mechanismen des politischen Systems*”(SCHARPF, 1988, p. 19).

28 Dentro do próprio contexto alemão, Scharpf lembra a evolução desde o “modelo hierárquico-autoritário do despotismo esclarecido” (*hierarchisch-autoritäre Modell des aufgeklärten Absolutismus*) até o “modelo de negociação com objetivo de regulação consensual” (*Modell des Aushandelns mit dem Ziel einer konsensuellen Regelung*) do pós guerra (SCHARPF, 1988, p. 19).

29 Basicamente o tema central de sua obra “*Political Power and Governmental process*” (1965). A terminologia empregada faz referência àquela usada por Loewenstein na referida obra.

30 Texto original: “*Die Unterscheidung von Hierarchie, Parteienkonkurrenz und Aushandeln bezieht sich auf die “politische Willensbildung”, also auf Prozesse der Konfliktaustragung und Konsensbildung innerhalb des politischen Systems - zwischen den politischen Parteien, zwischen Regierung und Parlament oder zwischen Bund und Ländern*” (SCHARPF, 1988, p. 20).

presidencialismo de coalizão. Uma vez que a composição política no Congresso Nacional é extremamente fragmentada, a governabilidade ocorre em função do poder de barganha do chefe do Executivo perante os membros do Legislativo. Embora a necessidade de apoio de um Poder pelo outro seja fruto do desenho institucional pátrio – leia-se, a distribuição de atribuições aos Poderes que compõem o Estado – defende-se aqui que a fragmentação que cria essa necessidade de barganha seja fruto não do desenho institucional, mas sim do sistema eleitoral adotado.

Longe de ser uma noção nova ao debate pátrio, ela já era compartilhada por Abranches (1988, p. 12) no próprio trabalho que cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão”:

Em primeiro lugar, porque o próprio sistema eleitoral atua como regulador desse processo, incentivando ou desincentivando a formação de partidos, na medida em que torna os custos, em votos, proibitivos para pequenas legendas de ocasião. A regra de cálculo do quociente partidário e o modo de distribuição de sobras são mais eficientes, nesse sentido, que qualquer coerção legal.

Contudo, não se nega que o renomado sociólogo tinha uma perspectiva muito otimista do sistema proporcional, exaltando suas qualidades sem, contudo, dar o devido enfoque a suas falhas. A título de exemplo, Abranches (1988, p. 12) afirmou que:

Os sistemas proporcionais ajustam-se melhor à diversidade, permitindo admitir à representação a maioria desses segmentos significativos da população e, ao mesmo tempo, coibir a proliferação artificial de legendas, criadas para fins

puramente eleitorais e sem maior relevância sociopolítica.

Certamente, o transcurso de 31 anos permite afirmar com razoável certeza que infelizmente, no contexto brasileiro, isso não é verdade. As “legendas de aluguel” continuam abundantes e a representação parlamentar encontra-se mais fragmentada do que nunca. Aparentemente, há um dilema.

Por um lado, o sistema majoritário permite uma estabilidade não apenas desejada, mas certamente necessária na república brasileira. Por outro, ele restringe o debate em nível parlamentar, uma vez que tal sistema tem, nas palavras de Abranches (1988, p. 12), a tendência de “estreitar excessivamente as faixas de representação, com o risco de simplificar as clivagens e excluir da representação setores da sociedade que tenham identidade e preferências específicas”.

Por sua vez, o sistema proporcional não é solução, visto ser ele o responsável pela fragmentação política que permite a permanência do “presidencialismo de coalizão” décadas a fio. Trata-se claramente de um dilema de difícil resolução, mormente quando o sistema distrital, em sua forma clássica (sistema de Westminster), implica a implantação de um sistema majoritário. Contudo, a experiência alemã do pós-guerra traz uma terceira via: o sistema distrital misto, também denominado como “sistema de representação proporcional personalizada” (TEIXEIRA, 2004, p. 313). Tal sistema consiste, nas palavras de Ferreira Filho (1983, p. 53):

Um sistema de representação proporcional global, combinado com eleição distrital – em Distritos uninominais – de deputados por meio do sistema majoritário simples, em um único turno de votação. Na verdade, a metade das cadeiras é preenchida nas eleições distritais, mas cada

Partido obtém na câmara um número de lugares proporcional ao de votos, se superior a 5% do total. [...] Observe-se que, nas eleições alemãs, o eleitor tem dois votos. Um, a ser atribuído a um candidato do Distrito, sendo eleito o que houver alcançado a maioria. Outro, a ser dado a um Partido, e com base neste é que será feita a repartição proporcional no âmbito do Land.

É certo que a opção pelo sistema distrital misto foi uma resposta alemã, no pós - guerra, aos problemas institucionais enfrentados por aquela então jovem democracia no período da república de Weimar (1919-1933), já tratados neste trabalho. Com efeito, une-se a tendência coesiva dos sistemas majoritários sem deixar de dar voz a posições políticas que, embora minoritárias, são igualmente relevantes.

5 Conclusões finais

É inegável que é impossível esgotar todas as discussões acerca do presidencialismo de coalizão em um único artigo. Contudo, ampliar a análise do tema para outras experiências democráticas em outros períodos históricos pode permitir *insights* interessantes.

Com efeito, ao ler as discussões dos juristas alemães ao longo da crise política enfrentada pela Alemanha nos anos 1920 e 1930, observa-se um estranho paralelo com várias questões de natureza institucional que o Brasil enfrenta atualmente. Talvez a solução para tais problemas passe, entre outras coisas, pela solução alemã do pós-guerra - a reforma do sistema eleitoral, com a mistura concomitante de aspectos majoritário e proporcionais no chamado sistema distrital misto.

REFERÊNCIAS

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

ANDERSON, Liam. The implications of institutional design for macroeconomic performance: reassessing the claims of consensus democracy. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 4, p. 429-52, 2001.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de. Desempenho individual e transferência de votos no sistema eleitoral proporcional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 220, p. 105-21, 2018.

CZADA, Roland. Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung. *In*: MAYNTZ, Renate; STEECK, Wolfgang (ed.). Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. **Festschrift für Fritz Scharpf**. Frankfurt: Campus, p. 173-203, 2003.

DYZENHAUS, David. Hermann Heller and the Legitimacy of legality. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 16, n. 4, p. 641-66, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A representação política e o sistema distrital misto. **Revista de Informação Legislativa**, v. 20, n. 78, p. 49-54, 1983.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEHMBRUCH, Gerhard. **Parteienwettbewerb im Bundesstaat**. Stuttgart: Kohlhammer. 1976.

LEYDET, Dominique. Pluralism and the crisis of parliamentary democracy. *In: DYZENHAUS, David (org.). Law as politics: Carl Schmitt's critique of liberalism*. Durham: Duke University Press, p. 109-30, 1998.

LIJPHART, Arend. Degrees of proportionality of proportional representation formulas. *In: LIJPHART, Arend; GROFMAN, Bernhard (ed.). Electoral law and their political consequences*. New York: Agathon Press, p. 170-82, 2003.

_____. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. 2nd. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Saraiva: São Paulo, 2011.

MOUFFE, Chantal. Carl Schmitt and the paradox of liberal democracy. *In: DYZENHAUS, David (org.). Law as politics: Carl Schmitt's critique of liberalism*. Durham: Duke University Press, p.156-78, 1998

PÁLLINGER, Zoltán Tibor. **Problemlöser oder Problemerzeuger – Über die Leistungsfähigkeit politischer Systeme**. 2005. Disponível em: <https://liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/LIB_026.pdf>

Acesso em: 4 ago. 2019.

SCHARPF, Fritz W. **Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung**. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1988. MPIfG Discussion Paper, n. 88/1. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/125876>> Acesso em: 4 ago.

_____. **Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen**. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1992. MPIfG Discussion Paper, n. 92/9. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/125916>>. Acesso: 4 ago. 2019.

SCHMIDT, Manfred G. Political performance and types of democracy: findings from comparative studies. **European Journal of Political Research**, v. 41, p. 147-63, 2002.

SCHMITT, Carl. **Constitutional theory**. Durham: Duke University Press, 2008.

_____. **The crisis of parliamentary democracy**. 6th ed. Cambridge: MIT Press, 2000.

TAVARES, Marcelo Leonardo. O semipresidencialismo francês em xeque. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 218, p. 141-61, 2018.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 163, p. 309-16, 2004.