

---

# Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial

**Alexandre de Moraes**

Doutor e livre-docente em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo; professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; professor titular da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Secretário da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo (desde janeiro de 2002)

## Sumário

1. Introdução;
2. Sistema eleitoral majoritário;
3. Sistema eleitoral proporcional;
4. Sistemas eleitorais e regimes de governo;
5. Eleição do Presidente da República;
6. Eleições e Presidentes da República brasileira;
7. Conclusão.

## 1. Introdução

O estudo dos sistemas eleitorais e sua influência sobre a representação política e sobre a estrutura e o funcionamento dos diversos e complexos sistemas políticos é inerente ao próprio estudo da Democracia, pois como salientou Montesquieu, “disciplinar como, por quem, sobre o que serão dados os sufrágios, nele, é tão importante quanto saber, numa Monarquia, qual é o Monarca, e de qual maneira deve governar”,<sup>1</sup> afinal, como afirmou Madison, “a definição do direito de sufrágio é muito justamente considerada um artigo fundamental do governo republicano” (*The Federalist papers*, nº LII).

Essa análise apresenta, em relação ao presidencialismo, diferenças estruturais importantes em face das condições políticas e históricas de seu desenvolvimento, impedindo do ponto de vista metodológico um estudo comparativo e sistemático, em face da necessidade de análise empírica,<sup>2</sup> pois a participação do cidadão nos negócios políticos do Estado é consagrada por vários e diversos procedimentos,<sup>3</sup> sendo possível ao processo eleitoral inúmeras variações de grande significado político.<sup>4</sup>

Essa afirmação é corroborada por Maurice Duverger, ao ensinar que “na realidade, a adoção

de um ou de outro sistema eleitoral se faz por considerações políticas”,<sup>5</sup> pois as instituições políticas moldam e são moldadas nos países democráticos por seu sistema eleitoral e seus partidos.<sup>6</sup>

Essa questão foi analisada por Robert Dahl, que concluiu no mesmo sentido, afirmando que “ainda que a rigor o sistema eleitoral não precise estar

---

1. Montesquieu, *O espírito das leis*, tradução de Pedro Vieira Mota, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 1994, p. 84.

2. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, tradução de Ramon García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 17; Montserrat Baras Juan Botella, *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 17 e ss.; Augusto Hernandez Becerra, *Derecho electoral: la eleccion popular de alcaldes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, pp. 63-71; Santiago Sanchez Gonzalez, Pilar Mellado Prado, *Sistemas politicos actuales*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, pp. 55-89; Jorge Miranda, *Estudios de direito eleitoral*, Lisboa, Lex, 1995, pp. 15-61; Silvio Gambino (coord.), *Forme di governo e sistemi elettorali*. Padova, Cedam, 1995, pp. 365 e ss.; Manuel Ramirez, *La participacion politica*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 66-78; Giovanni Sartori, *Elementos de teoria política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 279; J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 1998, p. 294.

3. José de Alfredo Oliveira Baracho, *Teoria geral da cidadania*, São Paulo, Saraiva, 1995, p. 3.

4. Donald L. Robison, *To the best of my ability: the presidency the constitution*, New York, W. W. Norton & Company, 1987, p. 76 e ss.; Maurizio Cotta, *Dicionário de política*, v. 2, 5ª ed., Brasília, UnB, 2000, p. 880.

5. Maurice Duverger, *Instituciones politicas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 102.

6. Robert A. Dahl, *Sobre a democracia*, Brasília, UnB, 2001, p. 147; Giovanni Sartori, *Elementos de teoria política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 283; José Alfredo de Oliveira Baracho, “Sistema eleitoral e partidário”, in *Estudos eleitorais*, v. 1, nº 3, set./dez. 1997, p. 77.



especificado na ‘constituição’, é bom considerá-lo parte do sistema constitucional, devido à maneira como os sistemas eleitorais integram com outras partes da Constituição”.<sup>7</sup>

Dessa forma, a adoção de determinado sistema eleitoral representa a idéia política da maneira de

7. Robert A. Dahl, *Sobre a democracia*, Brasília, UnB, 2001, p. 140.

8. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de direito constitucional*, 27ª ed., São Paulo, Saraiva, 2001, p. 101.

9. Como salientado por Maurice Hauriou, “certamente, o regime representativo oferece vantagens sobre a pura democracia direta, sobretudo nas grandes populações, porém isto não é razão para que não se corrija com uma dose de sufrágio direto. A soberania dos Parlamentos não é um dogma” (Maurice Hauriou, *Derecho público y constitucional*, 2ª ed., Madri, Instituto editorial Réus, 1927, p. 503).

10. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, tradução de Ramon García Cotarelo, Madri, Centro de estudios constitucionales, 1981, p. 82.

11. Como salienta Robert Dahl, “o fato de um país ser federal ou unitário não tem nada a ver em especial com sua escolha entre os sistemas presidencialista ou parlamentarista. Dos sistemas federais entre as democracias mais antigas, quatro são parlamentaristas (Alemanha, Austrália, Áustria e Canadá), enquanto apenas os Estados Unidos é presidencialista e a Suíça um híbrido singular. Assim, podemos descontinuar o federalismo como fator determinante na escolha entre presidencialismo e parlamentarismo” (Robert Dahl, *Sobre a democracia*, Brasília, UnB, 2001, p. 154 - nota de rodapé 2).

12. Silvio Gambino (coord.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, p. 27 e ss.

13. Luca Mezzetti, “La forma di governo tedesca”, in Silvio Gambino (coord.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, p. 131.

14. Tania Groppi, “Sistemi elettorali e forma di governo: il caso spagnolo”, in Silvio Gambino (coord.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, p. 109.

15. O autor salienta que “o funcionamento do regime de governo é fortemente influenciado pela atuação dos partidos políticos e muitas vezes essa influência altera as regras jurídicas que estruturam o regime nas normas constitucionais” (Raul Machado Horta, *Direito constitucional*, 2ª ed., Belo Horizonte, 1999, p. 687).

16. Salienta o autor que “o federalismo convive melhor com os sistemas democráticos, pelo que é incompatível com as formas autocráticas”(José de Alfredo Oliveira Baracho, *Teoria geral do federalismo*, Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. 66).

17. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A democracia...*, *Op. cit.*, p. 183; J. J. Gomes Canotilho, *Direito...*, *Op. cit.*, p. 295.

18. Conferir, nesse sentido: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso...*, *op. cit.*, p. 101; Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 78.

19. J. J. Gomes Canotilho, *Direito...*, *Op. cit.*, p. 294.

escolher o Chefe do Poder Executivo, os representantes do povo que preencherão as cadeiras parlamentares ou os delegados partidários que escolherão, indiretamente, o Presidente da República, devendo suas regras básicas, portanto, constar da própria Constituição.

Na hipótese de formação do Colégio Eleitoral para eleição de Presidente, essa escolha, e conseqüente delimitação do colégio de representantes, faz parte do necessário processo eleitoral destinado a impedir a improbidade, a fraude e a corrupção,<sup>8</sup> pois como salientado por Madison, “a atividade da corrupção, quando precisa envolver número tão considerável de homens, requer não só tempo como recursos” (*The Federalist papers*, nº LXVIII).

A escolha do sistema eleitoral não está vinculada, obrigatoriamente, à forma de Estado ou de regime de governo, porém, exerce forte influência sobre as mesmas, como salientam Maurice Hauriou,<sup>9</sup> Dieter Nohlen,<sup>10</sup> Robert Dahl,<sup>11</sup> Silvio Gambino,<sup>12</sup> Luca Mezzetti,<sup>13</sup> Tania Groppi,<sup>14</sup> Raul Machado Horta<sup>15</sup> e José Alfredo de Oliveira Baracho.<sup>16</sup>

A adoção do sistema eleitoral deve levar em conta, além dos fatores históricos e políticos de cada país, o sistema de partidos.<sup>17</sup>

A evolução histórica e política das diversas sociedades democráticas apontou duas formas básicas de escolha dos representantes em uma Democracia representativa: *sistema majoritário* e *sistema proporcional*.<sup>18</sup>

O primeiro – *sistema majoritário* – encontra-se mais ligado à concepção de democracia representativa (modelo de Westminster ou inglês), enquanto o *sistema proporcional* relaciona-se com a idéia de democracia participativa (modelo consensual).<sup>19</sup>

Como salienta Sartori, “nos sistemas majoritários, o candidato vitorioso é o único a ganhar a eleição; nos sistemas proporcionais, a vitória eleitoral é partilhada e exige-se apenas uma quota suficiente, um número mínimo de votos (geralmente o quociente eleitoral). Nos sistemas majoritários, a escolha do candidato é canalizada e, por fim, condensada em uma alternativa; nos sistemas proporcionais, os eleitores não são obrigados a concentrar seus votos; sua gama de opção pode ser ampla. De outro lado, os sistemas majoritários propõem candidatos individuais – pessoas; os sistemas proporcionais



geralmente oferecem listas organizadas pelos partidos. Mas há grande variedade nesses sistemas”.<sup>20</sup>

## 2. Sistema eleitoral majoritário

Sistema eleitoral majoritário é aquele em que será considerado vencedor o candidato que obtiver maior número de votos.

Historicamente, o princípio majoritário firmou-se como o método de escolha dos representantes, tanto na Grécia quanto na República Romana, por constituir à época reflexo da igualdade democrática,<sup>21</sup> somente passando a sofrer comparações com o sistema proporcional a partir do final do século XIX.<sup>22</sup> Trata-se, pois, do sistema eleitoral mais antigo e utilizado historicamente.<sup>23</sup>

O sistema majoritário está ligado ao sistema presidencialista, pois é o método que busca “um vencedor” e, conseqüentemente, a formação de um governo centrado na figura do Presidente da República.

Como proclamado por José Alfredo de Oliveira Baracho, “dois mecanismos são considerados essenciais ao presidencialismo: eletividade do Presidente da República e a teoria da separação de poderes”.<sup>24</sup>

Paulo Bonavides acrescenta que “o Presidente, de ordinário, consoante já assinalamos, recebe da Nação soberana os seus poderes, quase sempre por sufrágio universal direto, o que de uma parte aumenta-lhe o prestígio da investidura pela origem imediatamente democrática do poder público que desfruta e doutra parte lhe afiança posição de inteira independência política perante a esfera do poder legislativo”.<sup>25</sup>

O sistema majoritário apresenta importantes características, tais como a formação de governos funcionais (em face da obtenção da maioria), a alternância do poder (pois facilita a existência de um sistema bipartidário) e o fortalecimento do partido de oposição. Todavia, seu grande inconveniente é não espelhar fiel e proporcionalmente a vontade popular, em detrimento das minorias, que, não raro, acabam sub-representadas nos órgãos políticos, além de personificar as eleições, em detrimento das propostas partidárias.<sup>26</sup>

Essa importante constatação foi analisada por Maurice Duverger, ao expor, em relação às eleições parlamentares, que “a característica comum dos sistemas majoritários é que não asseguram mais que

uma representação indireta e aproximada das minorias. O candidato que encabeçar a lista é eleito; os que seguem são derrotados. Assim, os votos dos eleitores que tenham sido derrotados não têm nenhuma representação no Parlamento. Sem embargo, como o partido majoritário em conjunto do país é minoritário em certas circunscrições, os partidos minoritários no âmbito nacional têm, sem embargo, deputados no Parlamento, mas não existe uma proporção rigorosa entre a repartição de sufrágios entre os partidos e a representação das cadeiras parlamentares”.<sup>27</sup>

Essa advertência é feita por Giovanni Sartori, ao ensinar que “os sistemas majoritários não têm por objetivo um parlamento que reflita a distribuição dos votos; buscam, sim, um vencedor. Sua intenção é não só eleger um parlamento, mas ao mesmo tempo eleger (pelo menos de forma implícita) um governo”.<sup>28</sup>

O sistema majoritário personaliza o candidato vencedor e não o seu partido ou a ideologia defendida por ambos, o que, não raramente, acaba por enfraquecer a democracia representativa de partidos.<sup>29</sup>

20. Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 15.

21. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 82.

22. Maurice Duverger, *Institutiones...*, *Op. cit.*, p. 103.

23. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A democracia no limiar do século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 167.

24. José Alfredo de Oliveira Baracho, “Organização do poder. A institucionalização do Estado”, *Revista de Informação Legislativa*, ano 23, nº 90, abr./jun. 1986, Brasília, Senado Federal, p. 28.

25. Paulo Bonavides, *Ciência política*, 10ª ed., São Paulo, Malheiros, 2000, p. 297.

26. Cf.: Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional - como mudam as constituições*, Brasília, UnB, 1996, p. 15.

27. Maurice Duverger, *Institutiones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 103. No mesmo sentido: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Op. cit.*, p. 171.

28. Giovanni Sartori, *Op. cit.*, Brasília, UnB, 1996, p. 17. Conferir, ainda: José Alfredo de Oliveira Baracho, “Sistema eleitoral e partidário”, *Estudos eleitorais*, v. 1, nº 1, jan./abr. 1997, p. 83.

29. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Op. cit.*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 171.

O sistema majoritário, em regra, divide-se em duas espécies básicas: sistema majoritário puro ou simples e sistema majoritário de dois turnos.<sup>30</sup>

Pelo primeiro – *sistema majoritário puro ou simples* – será considerado eleito o candidato que obtiver o maior número de votos. Por exemplo, a Constituição brasileira de 1988 prevê esse sistema para a eleição de Senadores da República (CF, art. 46) e de prefeitos em Municípios com menos de 200 mil eleitores (CF, art. 29, II).

Diferentemente, pelo *sistema majoritário de dois turnos* será considerado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos.<sup>31</sup>

Caso não obtenha na primeira votação, deverá ser realizada novo escrutínio. Esse método é adotado no Brasil para as eleições de Presidente da República, Governadores dos Estados e Distrito Federal e Prefeitos de Municípios com mais de 200 mil eleitores (CF, art. 77).

O sistema majoritário de dois turnos denomina-se, na França, *escrutínio de ballottage*; onde a maioria

absoluta é exigida para a eleição, ou seja, a maioria dos votos em candidatos,<sup>32</sup> pois como salienta Giovanni Sartori, “quanto aos sistemas de dois turnos é evidente que, se só dois candidatos são admitidos no segundo turno, um deles será vencedor com maioria absoluta”.<sup>33</sup>

O *sistema majoritário* apresenta importante variação quando utilizado em distritos, para eleições legislativas, denominada *First-past-the-post*, pela qual em cada distrito somente será proclamado vencedor o candidato com maior número de votos. Como adverte Robert Dahl, “na variante deste sistema utilizada na Inglaterra e nos Estados Unidos, é escolhido um só candidato de cada distrito; vence o candidato que tiver o maior número de votos. Devido à analogia com corridas de cavalo, é chamado de sistema *first-past-the-post* – ou *FPTP*”.<sup>34</sup>

Essa variação pode agravar a deturpação de representatividade das minorias, em face da possibilidade de arbitrariedade na divisão de distritos eleitorais, que pode acabar acarretando desproporcionalidade entre o número de eleitores necessários para a eleição de cada representante, pois o sistema do *FPTP* acaba permitindo que vários distritos acabem sem representação de uma minoria significativa.<sup>35</sup>

Como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “realmente, pode ocorrer que, somados os votos de todas as circunscrições, um partido tenha tido a maioria, mas tenha elegido menos deputados que outro, ou outros. Basta para isso que tenha perdido em muitos distritos por poucos votos, ganhando noutros por maioria pronunciada. Isso já ocorreu várias vezes na história britânica”.<sup>36</sup>

O *sistema majoritário* permite ainda a variação da denominada *votação alternativa*, pela qual se estabelece verdadeiro sistema de eleição *preferencial* em distritos com um só representante, em que os eleitores devem apontar todos os candidatos na ordem de sua preferência, sendo que os candidatos com a menor votação em primeiras preferências serão eliminados e suas indicações serão redistribuídas entre os demais, até o aparecimento do vencedor com maioria absoluta.<sup>37</sup>

### 3. Sistema eleitoral proporcional

*Sistema proporcional* consiste no procedimento eleitoral que visa assegurar no Parlamento ou no Congresso representação proporcional ao número

30. Santiago Sanchez Gonzalez, Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, p. 106; Augusto Hernandez Becerra, *Derecho electoral: la eleccion popular de alcaldes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, p. 65; Jorge Miranda, *Estudos de direito eleitoral*, Lisboa, Lex, 1995, p. 21.

31. Conferir, nesse sentido: Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional - como mudam as constituições*, Brasília, UnB, 1996, p. 17; Giovanni Sartori, *Elementos de teoria política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 303. Como recorda, ainda, Maurice Duverger, “historicamente, a exigência de uma maioria absoluta no primeiro turno parece proceder ao direito eclesiástico. Assim eram contados os votos no Concílio de Letrán. Tal procedimento se empregava na Cúria (Senado municipal) e nas cidades romanas do Império” (*Op. cit.*, p. 104). Nesse mesmo sentido, conferir: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A democracia no limiar do século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 167.

32. Maurice Duverger, *Instituciones politicas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 103.

33. Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional - como mudam as constituições*, Brasília, UnB, 1996, p. 18. Conferir, no mesmo sentido: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A democracia no limiar do século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 173.

34. Robert A. Dahl, *Sobre a democracia*, Brasília, UnB, 2001, p. 148.

35. Conferir nesse sentido: Robert A. Dahl, *Democracia*, Brasília, UnB, 2001, p. 158.

36. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A democracia no limiar do século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 172.

37. Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*, Brasília, UnB, 1996, p. 18.



de votos obtido por cada uma das legendas políticas, pois nas palavras de Mirabeau, o parlamento deveria ser um mapa reduzido do povo.<sup>38</sup>

A finalidade básica do *sistema de representação proporcional*, portanto, é garantir a representação das minorias nas diversas circunscrições eleitorais, segundo o número de votos recebidos, ou seja, pretende-se reproduzir na divisão do número de cadeiras do Parlamento, de maneira mais próxima e fiel possível da realidade, as diversas facções políticas.

Segundo Duverger,<sup>39</sup> Sartori,<sup>40</sup> Canotilho<sup>41</sup> e Ramirez<sup>42</sup> esse seria o melhor sistema eleitoral para a democracia, pois tende a aproximar mais o eleitor dos eleitos, garantindo maior igualdade entre a maioria e a minoria na participação política.

Apesar disso, não é o sistema utilizado pelos países com maior tradição democrática, pois sua criação é mais recente, passando a ser utilizado a partir do início do século XX.<sup>43</sup>

A idéia básica do *sistema proporcional*, portanto, como salienta Robert Dahl, consiste em ter sido “deliberadamente criado para produzir uma correspondência bastante aproximada entre a proporção total de votos lançados para um partido nas eleições e a proporção de assentos que o partido obtém na legislatura. Por exemplo, um partido com 53% dos votos ganhará 53% dos assentos. Esse tipo de arranjo, em geral, é conhecido como sistema de representação proporcional ou RP”.<sup>44</sup>

Para que isso ocorra, o *sistema de representação proporcional* adota o *escrutínio de lista* ou *voto de legenda*, que é o único, como aponta Maurice Duverger, que permite atribuir cargos proporcionalmente tanto à maioria quanto à minoria.<sup>45</sup> O *escrutínio de lista* apresenta diversas variações (lista fechada, aberta, bloqueada, não bloqueada).<sup>46</sup>

O *sistema de representação proporcional* apresenta duas questões essenciais para a definição do resultado das eleições: o *número de candidatos eleitos por cada legenda* e a *questão das sobras*.

Em relação ao número de candidatos eleitos, os diversos sistemas eleitorais adotam basicamente três métodos: *quociente eleitoral*, *número uniforme* e *quociente nacional*.

O *método do quociente eleitoral* consiste na divisão do total de votos válidos dados em candidatos pelo número de cargos em disputa. Essa observação é importante, pois como ressalta Maurice

Duverger, não se pode confundir “os votos dados com os números de eleitores, pois não são todos os eleitores que votam, pois há abstenções, e alguns votam em branco ou nulo, os quais não devem ser considerados como votos dados”.<sup>47</sup>

O resultado dessa operação aritmética denomina-se *quociente eleitoral*.

A partir disso, divide-se o total de votos obtidos por cada uma das legendas pelo quociente, chegando-se, conseqüentemente, ao número de cadeiras obtidas por cada legenda.

Pelo *método do número uniforme*, diferentemente, a legislação eleitoral fixa o número de votos necessários para a obtenção de uma cadeira no Parlamento. Quantas vezes esse número de votos previamente fixado – *denominado número uniforme* – estiver contido no total de votos de cada legenda, tantas cadeiras a legenda terá obtido.

Diferentemente do *quociente eleitoral*, no presente método não há prévia fixação do número de deputados por circunscrição.

Por fim, o *método do quociente nacional* assemelha-se ao do *quociente eleitoral*, porém sem prévia fixação do número de deputados por circunscrição.

38. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Madri, Centro de estudios constitucionales, 1981, p. 90; Manuel Ramirez, *La participacion politica*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 66 e ss.

39. Maurice Duverger, *Instituciones politicas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 102.

40. Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional - como mudam as constituicoes*, Brasília, UnB, 1996, p. 86.

41. J. J. Gomes Canotilho, *Op. cit.*, p. 295.

42. Manuel Ramirez, *La participacion politica*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 51.

43. Como lembra Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “é criação relativamente recente, pois somente neste século ganhou aceitação, embora desde a Convenção, em 1793, haja sido defendido” (*Op. cit.*, p. 102). Conferir, no mesmo sentido: Maurice Duverger, *Op. cit.*, p. 103.

44. Robert A. Dahl, *Sobre a democracia*, Brasília, UnB, 2001, p. 148.

45. Maurice Duverger, *Instituciones politicas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 106. Conferir ainda: José Alfredo de Oliveira Baracho, “Sistema eleitoral e partidário”, *Estudos eleitorais*, v. 1, nº 1, jan./abr. 1997, p. 83.

46. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 114 e ss.

47. Maurice Duverger, *Instituciones politicas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 106.



Dessa forma, a operação aritmética para obtenção do *quociente* resulta da divisão dos votos válidos dados em todos os candidatos do país pelo total de deputados a serem eleitos.

O sistema *proporcional* apresenta um problema extremamente complexo referente às *sobras eleitorais*, pois é impossível que em uma eleição não seja fracionado o número resultante da divisão dos votos recebidos por cada legenda pelo coeficiente eleitoral.<sup>48</sup>

Assim, a segunda grande regra a ser definida no sistema de representação *proporcional* diz respeito aos *restos ou sobras eleitorais*, pois qualquer que seja o sistema eleitoral há sobras. Para solucionar esse problema existem diversos métodos, que não serão objeto do presente estudo; os mais utilizados são: *critério da melhor média*, *critério dos restos maiores* e *critério Hondt*.<sup>49</sup>

#### 4. Sistemas eleitorais e regimes de governo

O estudo dos sistemas eleitorais em face dos regimes de governo leva-nos à possibilidade da adoção de cinco combinações, que envolvem escolhas legislativas e executivas: *governo parlamentar com eleições de representação proporcional*, *governo*

*parlamentar com eleições FPTP*, *governo presidencialista com eleições FPTP*, *governo presidencialista com eleições proporcionais* e *opções mistas*.<sup>50</sup>

Para o presente estudo, são importantes duas combinações referentes ao presidencialismo, seja com eleições *FPTP*, seja com eleições *proporcionais*.

A opção do governo *presidencialista com eleições em FPTP* é adotada pelos Estados Unidos e por algumas poucas democracias mais modernas.

Na América Latina, incluído o Brasil, a grande opção vencedora é a combinação entre *governo presidencialista e representação proporcional*.

Por fim, outras democracias, que levam em conta critérios políticos, sociais, históricos e culturais, adotaram uma das opções anteriores com diversas alterações, visando, como lembra Robert Dahl, “minimizar as conseqüências indesejáveis e aproveitar suas vantagens”. Esta última hipótese foi adotada, por exemplo, pela França, Alemanha e Suíça.

A adoção de determinada espécie de sistema eleitoral acarretaria, segundo Duverger, três importantes regras: *o sistema majoritário em um único turno tende ao bipartidarismo*; *o sistema majoritário em dois turnos tende ao estabelecimento de um sistema múltiplo de partidos relativamente estáveis* e *o sistema de representação proporcional tende ao multipartidarismo estável*.<sup>51</sup>

Essas regras sofreram fortes críticas de Giovanni Sartori, que afirmou não ter “sido difícil desmentir as fórmulas de Duverger e suas demonstrações”,<sup>52</sup> porém, como ressaltado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, as regras de Duverger não são “verdadeiras leis científicas, porque casos há que as contradizem e desmentem. Deve-se reconhecer, porém, que *grosso modo*, elas indicam o que se passa na maioria das vezes”.<sup>53</sup>

#### 5. Eleição do Presidente da República

No sistema *presidencialista*, dois são os métodos básicos de eleição do Presidente da República: a eleição direta pelo povo (*sistema majoritário*) e a eleição indireta, também conhecida por eleição de dois graus (*que pode adotar para a escolha dos delegados tanto o sistema majoritário quanto o sistema proporcional*).<sup>54</sup> Uma terceira hipótese – eleição

48. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso...*, *Op. cit.*, p. 102.

49. Maurice Duverger, *Op. cit.*, p. 108 e ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Op. cit.*, p. 296. Dieter Nohlen aponta diversos outros critérios, tais como método Hagenbach-Bischoff, método de Hare, método *imperiali*, método St. Lagüe, entre outros (Dieter Nohlen, *Op. cit.*, p. 128 e ss.).

50. A classificação encontra-se em: Robert A. Dahl, *Sobre a democracia*, Brasília, UnB, 2001, p. 154 e ss.

51. Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 250.

52. Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional - como mudam as constituições*, Brasília, UnB, 1996, p. 41.

53. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A democracia no limiar do século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 185. Conferir, ainda, nesse sentido: José Alfredo de Oliveira Baracho, “Sistema eleitoral e partidário”, *Estudos eleitorais*, v. 1, nº 1, jan./abr. 1997, p. 77.

54. Como salientaram Edward Corwin e Louis Koenig, “a seleção do Presidente é um processo complexo baseado em partidos federados e estruturas governamentais” (Edward S. Corwin e Louis W. Koenig, *The Presidency today*, New York, New York University Press, 1956, p. 3). Conferir ainda a esse respeito: Eugene V. Rostow, “President, premier-minister or constitutional monarch”, *The American Journal of International Law*, Washington, ano 4, v. 83, out. 1989, p. 742.



do Presidente pelo Congresso – somente é adotada nos regimes parlamentaristas.<sup>55</sup>

Hamilton colocou-se contra a possibilidade de eleição do Presidente pelo Congresso, observando que “outro desiderato, não menos importante, era que o chefe do executivo só dependesse, para sua permanência no cargo, do próprio povo. Do contrário, ele poderia ser tentado a sacrificar seu dever à complacência por aqueles cujos favores fossem necessários ao prolongamento de seu mandato oficial. Essa garantia também foi assegurada quando se manteve sua reeleição na dependência de um corpo especial de representantes, comissionado pela sociedade para o único propósito de fazer essa importante escolha” (*The Federalist papers*, Nº LXVIII).

A tradição republicana brasileira iniciou-se adotando eleição direta pelo sistema majoritário para o cargo de Presidente da República, prevendo o artigo 47 da Constituição de 1891 o sufrágio direto e a necessidade de maioria absoluta de votos.

Não foi, porém, essa escolha feita consensualmente ou sem debates apaixonados. O projeto de comissão do governo provisório estabeleceu inicialmente o método de *eleição indireta* para escolha de Presidente e Vice-Presidente da República.

Por esse método, a escolha seria pelo povo, por eleição indireta, formando, nos Estados, circunscrições eleitorais, tendo cada um dos Estados-membros um número de delegados igual ao décuplo de sua representação no Congresso Nacional.

Essa idéia inicial foi, posteriormente, alterada por uma Comissão Especial composta por 21 congressistas, que manteve a eleição indireta, porém entendeu que cada um dos Estados-membros deveria ter direito a somente um voto, sendo esse voto o da maioria de seus eleitores qualificados para as eleições de deputados ao Congresso Nacional.

Após intensos debates no Congresso Nacional, foi apresentada emenda pelo deputado Muniz Freire, que serviu de base – feitas algumas alterações – para a adoção do texto final da Constituição de 1891, consagrando eleições diretas para o cargo de Presidente da República, em sessão de 3 de janeiro de 1891, e por uma pequena vantagem (88 votos a favor e 83 votos contra).<sup>56</sup>

Nesse sentido, posicionou-se Annibal Freire, ao comentar a primeira Constituição Republicana, afirmando que “inquestionavelmente o suffragio directo é o que melhor corresponde à natureza do systema

politico vigente. Não é possível que, sendo os poderes perfeitamente iguaes, não dimanem da mesma origem. O systema constitucional estabeleceu os tres poderes como órgãos necessários da vida do Estado e os instituiu como expoentes da soberania nacional. Seria falsear a essencia do regimen prescrever de modo diverso a organização do Poder Executivo”.<sup>57</sup>

Contrário a esse posicionamento, Assis-Brasil, igualmente comentando a citada Constituição Republicana, salientou que “a designação dos representantes requer apenas um elemento – homogeneidade política, ou, antes, partidária, entre os elegendos e os eleitores. Deve, por isso mesmo, ser exclusivamente entregue ao povo, e só há de ser legítima quando no conjunto refletir a imagem perfeita da opinião popular. A escolha do chefe do estado é, pelo contrário, mais um ato de administração que de soberania. É uma operação que demanda trabalho prévio de ponderação e raciocínio, inconciliáveis com a imaleabilidade do sufrágio popular. A opinião manifesta-se intransigentemente, e assim convém que seja; mas aos atos de governo deve presidir o mais pronunciado espírito de tolerância. E eleger presidente não é constituir representante, é fazer o primeiro dos funcionários públicos”.<sup>58</sup>

Nosso primeiro Presidente da República, Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, porém, após ter assumido provisoriamente em 15 de novembro de 1889, foi *eleito indiretamente* pelo Congresso Nacional para mandato de 25 de fevereiro de 1891 a 23 de novembro de 1891, tendo obtido 153 votos,

55. Annibal Freire da Fonseca, *Poder Executivo na República*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1916, p. 63. Conferir nesse sentido, Assis-Brasil, ao apontar que “nas repúblicas modernas, nas repúblicas democráticas, três são os modos usados para tal escolha, e parece que nenhum outro substancialmente diverso desses três poderia ser tolerado pela índole das instituições: os presidentes das repúblicas existentes são eleitos pela legislatura, ou por eleitores de segundo grau, ou pelo povo diretamente. A nossa constituição deu preferência a este último processo (o autor refere-se ao art. 47 da Constituição Republicana de 1891 – ‘O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto e maioria absoluta de votos’)” (J. F. Assis-Brasil, *Do governo presidencial na república brasileira*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Calvino Editor, 1934, p. 191).

56. Annibal Freire da Fonseca, *Op. cit.*, pp. 52-56.

57. Annibal Freire da Fonseca, *Op. cit.*, p. 55.

58. J. F. Assis-Brasil, *Op. cit.*, p. 32.

contra 97 de Prudente de Moraes e 2 de Joaquim Saldanha Marinho.

O artigo 47 da Constituição Republicana de 1891 somente foi cumprido para a eleição do 3º Presidente brasileiro, Prudente de Moraes, que foi eleito diretamente.

Duas outras constituições brasileiras previram eleições indiretas para Presidente da República, a de 1937 (“art. 82 – O Colégio Eleitoral do Presidente compõe-se: (a) de eleitores designados pelas Câma-

ras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco; (b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual; (c) de vinte e cinco eleitores, designados pela Câmara dos Deputados e vinte e cinco designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.”) e a de 1967 (“art. 76, § 1º – O colégio eleitoral será composto dos membros do Congresso Nacional e de delegados indicados pelas Assembléias Legislativas”).

Os defensores das eleições indiretas para a Presidência da República, portanto, criticam o método de escolha direta, pois no sistema presidencialista, não sendo o Chefe do Poder Executivo dependente do Poder Legislativo, seja para sua escolha, seja para sua continuidade no exercício do mandato, possibilita-se que pessoas sem a necessária experiência política ou mesmo sem apoio parlamentar alcancem a mais alta magistratura da nação.<sup>59</sup> Esse fato não passou despercebido de Bryce, que ao analisar a República norte-americana, chamava a atenção para o seguinte ponto: *porque os grandes homens não são escolhidos presidentes*.<sup>60</sup>

No sistema de eleição indireta, realizam-se dois pleitos. No primeiro, há a escolha dos delegados ou representantes<sup>61</sup> que irão, em um segundo pleito, escolher o Presidente da República, cujos candidatos, atualmente nos Estados Unidos da América, são previamente escolhidos pelas convenções partidárias.<sup>62</sup>

Os constituintes norte-americanos que elaboraram a Constituição de 1787, para diminuir a influência popular na escolha do Chefe da Nação – pois a idéia de eleição popular direta era tida como radical em 1787<sup>63</sup> – foram beneficiados pelo sistema que inventaram para selecionar o Presidente da República, pois vários deles foram sucessivamente eleitos para o cargo,<sup>64</sup> como verificamos na análise dos primeiros sete presidentes americanos: George Washington (1789-1797); John Adams (1797-1801), Thomas Jefferson (1801-1809); James Madison (1809-1817); James Monroe (1817-1825), John Quincy Adams (1825-1829) e Andrew Jackson (1829-1837).<sup>65</sup>

O Presidente deveria ser escolhido por delegados, que seriam eleitos na forma como as legislaturas estaduais previssem. Inicialmente, os delegados em geral eram escolhidos pela própria legislatura estatal.<sup>66</sup>

59. Conferir, a esse respeito, a séria análise crítica sobre os métodos eleitorais utilizados na América Latina, em especial a mídia e as pesquisas eleitorais: Sílvio Waisbord, “*Prácticas y precios del proselitismo presidencial: apunte sobre medios y campañas electorales en América Latina y Estados Unidos*”, *Contribuciones Buenos Aires*, ano 2, v. 14, abr./jun. 1997, p. 159 e ss.

60. James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 159.

61. Conforme prevê o artigo II, Seção 1, item 2, com a redação dada pela Emenda XII, cada Estado nomeará, de acordo com as regras estabelecidas por sua Legislatura, um número de eleitores igual ao número total de Senadores e Deputados a que tem direito no Congresso; todavia, nenhum Senador, Deputado ou pessoa que ocupe um cargo público federal remunerado ou honorífico poderá ser nomeado eleitor.

62. Thomas McIntyre Cooley, *The general principles of constitutional law in the United States of America*, 3ª ed., Boston, Little, Brown and Company, 1898, p. 52; Donald L. Robison, *To the best of my ability: the presidency the constitution*, New York, W. W. Norton & Company, 1987, p. 76 e ss.; Eugene V. Rostow, “*President, primer minister or constitutional monarch*”, *The American Journal of International Law*, Washington, ano 4, v. 83, out. 1989, p.743. Como ressaltado por Edward Corwin e Louis Koenig, “os instrumentos mais visíveis de escolha são as convenções nacionais, cujos tumultos delas decorrentes são atualmente televisionados, o voto popular, os eleitores anônimos, e a contagem oficial anticlimática dos votos eleitorais, ordinariamente pelo Presidente do Senado, que, por muito tempo depois todo mundo conhece, anuncia quem será o novo Presidente” (Edward S. Corwin e Louis W. Koenig, *The Presidency today*, New York, New York University Press, 1956, p. 100).

63. Como lembra Donald Robison, “até Thomas Jefferson tinha suas dúvidas. Em 1776, opondo eleições diretas dos senadores na Constituição de Virgínia, ele escreveu: Eu tenho sempre observado que a escolha pelo próprio povo geralmente não é caracterizada pela sabedoria” (Donald L. Robison, *To the best of my ability: the presidency the constitution*, New York, W. W. Norton & Company, 1987, p. 80).

64. Edward S. Corwin e Louis W. Koenig, *The Presidency today*, New York, New York University Press, 1956, p. 103.

65. James Morgan, *Our presidents*, New York, Macmillan, 1945, v. 1, pp. 1-70.

66. Thomas McIntyre Cooley, *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union*, 6ª ed., Boston, Little, Brown and Company, 1890, pp. 776-777.





Os *pais fundadores* esperavam, dessa forma, reunir um grupo de homens preparados e interessados em relações governamentais e conhecidos em seus respectivos Estados, para evitar, como relembra Donald Robison, que uma pessoa que atingisse fama em um grande Estado, onde as linhas de comércio e de comunicação fossem cruzadas, vencesse uma eleição nacional, sem apresentar o menor talento político ou administrativo.<sup>67</sup>

Esses homens, posteriormente, escolheriam as pessoas mais qualificadas para ser Presidente e Vice-Presidente. Os votos de cada Estado, então, seriam transferidos à capital nacional para contagem pelo Presidente do Senado Federal, que proclamaria o resultado.<sup>68</sup>

No desenvolvimento da eleição indireta, grande característica do presidencialismo norte-americano, a faculdade de determinar a maneira de escolha dos componentes do Colégio Eleitoral foi delegada ao próprio legislativo estadual; surgindo vários e diversos métodos utilizados à época.<sup>69</sup>

No célebre caso *McPherson v. Blacker* (146 U. S. 1892), a Corte Suprema Americana enumerou a questão, apontando que os eleitores (delegados) haviam sido escolhidos “pela legislatura sobre lista conjunta; pela legislatura, mediante uma votação concorrente das câmaras; por votação do povo por lista geral de candidatos; por votação do povo dividido em distritos; por eleição, em parte pelo povo que votou em distritos e em parte pela legislatura; por eleição pela legislatura entre candidatos votados pelo povo nos distritos; e de outras formas, como excepcionalmente, na Carolina do Norte e Tennessee em 1796 e 1800”.

Os defensores do sistema de eleição indireta ou de dois graus afirmam que esse método também representa a expressão da vontade do eleitorado, porém com a grande vantagem de não expor a escolha do mais alto mandatário da República às surpresas e paixões momentâneas de uma eleição direta.

Madison defendeu esse posicionamento, afirmando que “o Poder Executivo derivará de uma fonte múltipla. A eleição imediata do presidente deverá ser feita pelos Estados como corpos políticos. Os votos concedidos a cada um integram uma razão composta que os considera em parte como sociedades distintas e iguais, em parte como membros desiguais da mesma sociedade. A próxima eleição, mais uma vez, deve ser feita pela casa do

legislador que se compõe dos representantes nacionais; mas nesse ato particular eles deverão assumir a forma de delegações individuais de tantos corpos políticos distintos e iguais. Sob este aspecto, o governo parece ter um caráter misto, apresentando igualmente características federais e nacionais” (*The Federalist papers*, nº XXXIX).

Esse método eleitoral também foi defendido por Hamilton, que salientou que “a escolha de várias pessoas para compor um corpo intermediário de eleitores tenderá muito menos a convulsionar a comunidade com quaisquer movimentos extraordinários ou violentos que a escolha de uma pessoa que fosse ela própria o objeto das aspirações públicas. E como os eleitores escolhidos em cada Estado deverão se reunir e votar no Estado em que foram escolhidos, essa situação isolada e dividida os exporá muito menos a paixões e fermentações que poderiam ser comunicadas a eles pelo povo que se devessem reunir-se todos ao mesmo tempo, num único lugar” (*The Federalist papers*, nº LXVIII).

Igualmente, afirmou Alexis de Tocqueville: “não criarei dificuldade para confessar: vejo no duplo grau eleitoral o único meio de colocar o uso da liberdade política ao alcance de todas as classes do povo”.<sup>70</sup>

Ressalte-se que não houve mudança no sistema inicial para determinar o número de eleitores que um Estado teria no colégio eleitoral. Cada Estado tem o número de eleitores correspondente à soma-tória do número de cadeiras no Senado Federal e na Câmara dos Representantes. Por exemplo, Illinois tem vinte e sete porque tem dois Senadores e vinte e cinco Deputados.

Muito mais importante do que a distribuição de delegados entre os Estados, porém, é o método de

67. Donald L. Robison, *To the best of my ability: the presidency the constitution*, New York, W. W. Norton & Company, 1987, p. 80.

68. Ernest Barksdale Fincher, *The president of the United States*, New York, Abelard-Schuman, 1955, p. 45 e ss.; Edward S. Corwin e Louis W. Koenig, *The Presidency today*, New York, New York University Press, 1956, p. 101.

69. Santiago Sanchez Gonzalez e Pilar Mellado Prado, *Sistemas politicos actuales*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, p. 55; Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959, p.112.

70. Alexis de Tocqueville, *A democracia na América: leis e costumes*, São Paulo, Martins Fontes, 1998, p. 236.



correspondência entre os votos populares dados a determinado partido e o número de delegados correspondentes. A regra geral é que o ganhador leva tudo. Em outras palavras, um candidato que tem mais votos obtém a eleição de todos os seus delegados do Estado.<sup>71</sup>

Trata-se, portanto, da aplicação do anteriormente analisado critério majoritário, em detrimento do proporcional, pois o candidato que receber mais votos que qualquer de seus adversários obtém todos os votos do colégio eleitoral daquele determinado Estado.

O sistema majoritário de distribuição dos votos eleitorais pode acabar gerando resultados não correspondentes à vontade popular, pois ao número maior de delegados obtidos pode não corresponder a maioria dos votos populares.<sup>72</sup>

Na história norte-americana, quatro presidentes eleitos indiretamente não obtiveram maioria dos votos populares.

Assim, John Quincy Adams, Rutherford B. Hayes, Benjamin Harrison, e mais recentemente, George W. Bush receberam menos votos populares do que seus adversários, mas conseguiram eleger maior número de delegados no Colégio Eleitoral.<sup>73</sup>

O candidato presidencial, para obter sua eleição, precisa conseguir maioria dos membros do Colégio Eleitoral, independentemente da correspondente maioria dos votos populares, nacionalmente considerados.

Para atingir esse objetivo, as campanhas presidenciais norte-americanas concentram suas atenções nos Estados que têm grande número de delegados,

pois, por exemplo, Nova York tem quarenta e cinco votos eleitorais, enquanto Nevada somente três. De nada adiantaria ter todos os votos populares em Nevada e, conseqüentemente, conseguir seus três delegados, mas perder a eleição popular para escolha de delegados em Nova York por apenas um voto, pois o adversário obteria todos os quarenta e cinco delegados.

Esse método mantém a importância exagerada dos grandes Estados da Federação na escolha do Presidente da República.

Apesar disso, inúmeras dificuldades são encontradas para alteração desse tradicional método norte-americano por emenda constitucional, pois os vários Estados – grandes ou pequenos – temem perder força política na escolha presidencial.

A última tentativa de mudança ocorreu em 1950; pretendeu-se alterar o sistema majoritário de escolha dos delegados nos Estados para sistema proporcional.

Assim, por exemplo, em um Estado com 20 delegados e um colégio eleitoral de 1.000.000 de votos, se o candidato A obtivesse 500.000 votos, o candidato B conseguisse 400.000 e, finalmente, ao candidato C restassem os 100.000 votos remanescentes, ao invés de o candidato A eleger todos os 20 delegados do Estado – como hoje ocorre –, conseguiria eleger 10 delegados, enquanto o candidato B elegeria 8 e o candidato C teria eleito 2. Essa alteração pretendia espelhar mais fielmente a vontade popular na formação do Colégio Eleitoral e, conseqüentemente, na escolha do Presidente da República.

Essa emenda constitucional foi aprovada pelo Senado Federal, porém rejeitada na Câmara dos Representantes, tanto pelos Democratas quanto pelos Republicanos, que temiam o enfraquecimento de seus partidos.

Como salientado por James Bryce, que apontou dificuldade de alteração do sistema eleitoral previsto para a escolha do Presidente norte-americano, “ninguém tem uma visão clara do que deveria ser substituído e nenhum dos dois partidos acredita que terá mais que o outro, tomando a seu cargo o problema”.<sup>74</sup>

O sistema indireto, como idealizado por seus fundadores, cumpriu sua finalidade inicial apenas por um curto período, em virtude do desenvolvimento dos partidos políticos.

Eleitores, em vez de serem imparciais, cidadãos politizados, tornaram-se membros leais dos partidos que votavam de acordo com determinada crença

71. Ernest Fincher nos dá o exemplo da eleição de 1884, quando Cleveland derrotou Blaine por apenas 1.149 votos no Estado de New York. Cleveland recebeu todos os trinta e seis votos eleitorais daquele Estado (Ernest Barksdale Fincher, *The president of the United States*, New York, Abelard-Schuman, 1955, p. 45).

72. Sobre a maneira de exercitar o voto, conferir comentários do final do século XIX de: Thomas McIntyre Cooley, *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union*, 6ª ed., Boston, Little, Brown and Company, 1890, p. 760.

73. Ernest Barksdale Fincher, *The president of the United States*, New York, Abelard-Schuman, 1955, p. 46.

74. James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 140. Conferir, ainda: Ernest Barksdale Fincher, *The president of the United States*, New York, Abelard-Schuman, 1955, pp. 47-48.

política. Embora os eleitores agora sejam escolhidos diretamente pelo povo, em vez de sê-lo por convenções de legislaturas estaduais, eles votam para Presidente de acordo com linhas partidárias.

Esse filtro relativo às paixões populares, representado pela possibilidade de eleitores de 2º grau analisarem o melhor candidato a Presidente da República, não se mostrou atuante na prática, em face do compromisso de eleger determinado candidato que os candidatos a eleitores de 2º grau fazem durante suas campanhas.

Sempre é importante lembrarmos a advertência de Story, para quem, sob todas as relações, as idéias largas e liberais dos autores da constituição americana e as esperanças do público foram de todo frustradas na prática do sistema, no que concerne à independência do eleitorado do segundo grau, concluindo ser “notório que os eleitores são agora escolhidos para eleger determinados candidatos e com o compromisso de só neles votarem”.<sup>75</sup>

Como lembrado por Assis-Brasil, “a experiência dos Estados Unidos, onde se pretende que esta eleição seja indireta, mostra bem que, na prática, tal qualidade se elimina por completo, tornando-se os eleitores secundários uma perfeita superfluidade. As candidaturas presidenciais são levantadas antes das dos eleitores, e estas já são votadas, mediante o compromisso de sufragar aquelas. Apenas são conhecidos os eleitores secundários, muito antes de ser por eles escolhido o presidente, já se sabe qual será o nome vitorioso no final da luta. O mandato dos eleitores é, de fato, imperativo. A eleição é, de fato, direta. Deve encerrar, além dos defeitos próprios desse método, ainda os da maior complicação e extensão da crise eleitoral, acrescidos da possibilidade de grosseira mistificação da vontade real da nação, como adiante direi”.<sup>76</sup>

## 6. Eleições e Presidentes da República brasileira

O primeiro Presidente da República – Marechal Manuel Deodoro da Fonseca – assumiu o Governo Provisório de 15 de novembro de 1889 a 24 de fevereiro de 1891, passando ao Governo Constitucional de 25 de fevereiro de 1891 a 23 de novembro de 1891, após eleições indiretas pelo Congresso Nacional, onde foi eleito com 153 votos contra 97 de Prudente de Moraes e 2 de Joaquim Saldanha Maranhão.<sup>77</sup>

Após a renúncia do Marechal Deodoro, assumiu o Vice-Presidente Manuel Floriano Peixoto (*Marechal de Ferro*), que deixou de convocar novas eleições, governando de 23 de novembro de 1891 a 15 de novembro de 1894, quando então se retirou em virtude de doença.

Somente o 3º Presidente brasileiro foi civil e eleito diretamente pelo sistema majoritário, tendo governado de 15 de novembro de 1894 a 15 de novembro de 1898. Prudente de Moraes venceu com 290.883 votos, junto com o Vice-Presidente Manuel Vitorino Pereira, que obteve 226.000 votos.

O 4º Presidente da República brasileira, Manuel Ferraz de Campos Salles, foi eleito com 420.286 votos e governou de 15 de novembro de 1898 a 15 de novembro de 1902.

Francisco de Paula Rodrigues Alves foi eleito o 5º Presidente brasileiro com 592.039 votos, tendo governado no período compreendido entre 15 de novembro de 1902 e 15 de novembro de 1906. Posteriormente, foi eleito novamente em 1918, não tomando posse, porém, em virtude de doença.

Afonso Augusto Moreira Pena (Afonso Pena) foi candidato único e elegeu-se com 288.285 votos, exercendo seu mandato de 15 de novembro de 1906 a 14 de junho de 1909, quando faleceu de pneumonia, sendo sucedido por Nilo Procópio Peçanha, que terminou o mandato em 15 de novembro de 1910.

Em 15 de novembro de 1910, assume a Presidência da República o Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca, ex-Ministro da Guerra de Afonso Pena e eleito com 403.867 votos; governou de 15 de novembro de 1910 a 15 de novembro de 1914.

Após o governo do Marechal Hermes da Fonseca, retornou ao cenário nacional a política café-com-leite, sendo eleito Presidente da República o mineiro Wenceslau Braz Pereira Gomes, com 532.017 votos e governado de 15 de novembro de 1914 a 15 de novembro de 1918.

Com a eleição e o falecimento de Rodrigues Alves em 1918, assume a Presidência da República

75. *Apud* Annibal Freire da Fonseca, *Poder Executivo na república*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1916, p. 61.

76. J. F. Assis-Brasil, *Op. cit.*, p. 193.

77. Conferir excelente estudo realizado pela Universidade Estácio de Sá: Fábio Koifman (org.), *Presidentes do Brasil (de Deodoro a FHC)*, Rio de Janeiro, Editora Rio, 2002.



seu Vice-Presidente, eleito com 382.491 votos, Delfim Moreira da Costa Ribeiro, que governou de 15 de novembro de 1918 a 20 de julho de 1919, até que fosse eleito com 286.373 votos – e derrotando Rui Barbosa – Epitácio Lindolfo da Silva Pessoa, que completou o mandato inicial até 15 de novembro de 1922.

Dando continuidade à política café-com-leite, foi eleito Arthur da Silva Bernardes, com 466.877 votos, contra Nilo Peçanha, que tentou retornar à Presidência da República, mas obteve somente 317.714 votos. Arthur Bernardes governou de 15 de novembro de 1922 a 15 de novembro de 1926.

Washington Luís Pereira de Souza foi o último Presidente da República Velha e da política café-com-leite. Eleito com 688.528 votos, governou de 15 de novembro de 1926 a 24 de outubro de 1930, tendo sido deposto 21 dias antes do término de seu mandato, em virtude da Revolução de 1930.

Com a Revolução de 1930, assumiu o Governo a Junta Provisória composta pelo General maranhense Augusto Tasso Fragoso, que a chefiava, pelo General gaúcho João de Deus Menna Barreto e pelo Almirante carioca José Isaías de Noronha. A Junta Provisória governou por uma semana até a assunção de Getúlio Vargas.

Getúlio Dornelles Vargas, após exercer os cargos de Promotor Público em Porto Alegre, deputado estadual no Rio Grande do Sul, deputado federal, Ministro da Fazenda e Presidente do Rio Grande do Sul, perdeu as eleições de 1930 para Júlio Prestes, chegando ao poder em virtude da Revolução de 1930.

O Presidente Getúlio Vargas governou provisoriamente de 3 de novembro de 1930 a 20 de julho de 1934; e, constitucionalmente (eleições indiretas pelo Congresso Nacional), de 20 de julho de 1934 a 10 de novembro de 1937, quando então, por meio de golpe militar, fechou o Congresso e instituiu o Estado Novo, governando até 29 de outubro de 1945.

Com a queda de Vargas, a inexistência do cargo de Vice-Presidente e o fechamento do Congresso Nacional, assumiu a Presidência da República o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, que governou de 30 de outubro de 1945 a 31 de janeiro de 1946, quando então assumiu a Presidência o General Eurico Gaspar Dutra, eleito com 3.251.507 votos contra 2.039.342 votos do Brigadeiro Eduardo Gomes; exerceu o governo no período compreendido entre 31 de janeiro de 1946 e 31 de janeiro de 1951.

Nas eleições de 1951, Getúlio Vargas retorna à Presidência da República eleito pelo povo (3.849.040 votos), exercendo seu mandato de 1º de fevereiro de 1951 até seu suicídio.

Com a morte de Vargas, assumiu seu Vice, João Fernandes Campos Café Filho, que governou de 24 de agosto de 1954 até 9 de novembro de 1955, quando abandonou o cargo por motivos de saúde.

Esse abandono acarretou a assunção ao cargo de Presidente da República, do Presidente da Câmara Carlos Coimbra da Luz, por 2 dias somente, em face da possibilidade de golpe político. Prontamente, foi substituído pelo Vice-Presidente do Senado Federal Nereu Ramos, que governou de 11 de novembro de 1955 a 31 de janeiro de 1956, passando o cargo ao Presidente Juscelino Kubitschek, eleito democraticamente.

Juscelino Kubitschek foi eleito com 3.077.411 votos contra 2.610.462 de Juarez Távora e 2.222.725 de Adhemar de Barros e governou de 31 de janeiro de 1956 a 31 de janeiro de 1961. Seu Vice-Presidente eleito foi João Goulart.

Na sucessão de Juscelino, Jânio da Silva Quadros obteve sucesso sendo eleito Presidente da República com 5.636.623 votos contra 3.846.825 votos do Marechal Lott. Porém, não conseguiu eleger seu Vice-Presidente Milton Campos, que perdeu a eleição para João Goulart, reeleito para o cargo.

O Presidente Jânio Quadros governou o país de 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961, quando renunciou ao mandato, sendo substituído interinamente pelo Presidente da Câmara, deputado Paschoal Ranieri Mazzilli, até 7 de setembro de 1961, data do retorno ao país do Vice-Presidente João Goulart. Ranieri Mazzilli voltou a ocupar a Presidência da República por 13 dias após o Golpe de 1964 que derrubou o Presidente João Goulart.

João Goulart, assumindo a Presidência da República com a renúncia de Jânio Quadros, governou o país no período compreendido entre 7 de setembro de 1961 e 2 de abril de 1964, com breve período parlamentar no Brasil, até sua derrubada pelos militares.

Em 15 de abril de 1964, começa no Brasil a era dos Presidentes militares eleitos indiretamente.

O Presidente Humberto de Alencar Castello Branco governou o país de 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967, após eleições indiretas – nas quais teve 361 votos contra 3 de Juarez Távora e 2 do



General Dutra –, realizadas por um Congresso Nacional desfigurado pelo Golpe Militar.

Castello Branco foi sucedido pelo Presidente Arthur da Costa e Silva, candidato governamental e único, eleito com 295 dos 472 votos, em virtude do abandono da sessão pelos parlamentares do MDB. Em virtude de motivos de saúde, governou de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969, quando foi substituído por uma Junta Militar composta pelo Almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald, que a chefiava, pelo General Aurélio de Lira Tavares e pelo Marechal do ar Márcio de Souza e Mello, que impediram a sucessão do Vice-Presidente Pedro Aleixo.

Após aproximadamente dois meses, foi eleito o Presidente Emílio Garrastazu Médici, general e chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI) do Governo Costa e Silva, que se apresentou como candidato único às eleições indiretas e obteve a unanimidade dos votos do partido governista (Arena). O partido da oposição (MDB) absteve-se.

Médici governou no período de 30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974, e foi sucedido pelo General Ernesto Geisel, que foi eleito por 400 votos contra 76 dados a Ulisses Guimarães, por um Colégio Eleitoral criado pela Emenda Constitucional nº 01/69 e composto por membros do Congresso Nacional e representantes das Assembléias Legislativas, de maneira proporcional às representações dos Estados no Senado e na Câmara.

O Presidente Geisel governou de 15 de março de 1974 a 15 de março de 1979, sendo sucedido pelo último dos presidentes militares, General João Baptista de Oliveira Figueiredo, que governou até 15 de março de 1985.

Após os Presidentes militares, foi eleito indiretamente Tancredo de Almeida Neves, em virtude da não aprovação de eleições diretas (emenda Dante de Oliveira), que não chegou a assumir em virtude de seu falecimento.

Com a morte de Tancredo Neves, assumiu a Presidência da República o Senador José de Ribamar Sarney, eleito Vice-Presidente, que governou de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990 e foi o último Presidente da República eleito indiretamente no Brasil.

Com a reabertura democrática e a promulgação da Constituição do Brasil de 1988, foram realizadas eleições diretas para Presidente, tendo sido eleito,

no 2º turno, Fernando Affonso Collor de Mello, com 35.089.998 votos contra 31.076.364 votos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Fernando Collor de Mello governou de 15 de março de 1990 a 2 de outubro de 1992, quando foi afastado do exercício das funções presidenciais em virtude do início de processo por crime de responsabilidade no Senado Federal.

Finalmente, renunciou a seu mandato em 29 de dezembro de 1992, tendo assumido definitivamente seu Vice-Presidente Itamar Augusto Cautiero Franco, que se encontrava na interinidade desde 2 de outubro de 1992 e encerrou o período do mandato em 31 de dezembro de 1994.

Com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1994, e posterior aprovação da Emenda Constitucional nº 16, em 7 de junho de 1997, iniciou-se uma nova etapa na vida republicana brasileira, que passou a permitir a reeleição, ocorrida em 1998.

Fernando Henrique Cardoso governou o país, em seu primeiro mandato, de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998, e iniciou seu segundo mandato em 1º de janeiro de 1999. Em ambas as eleições, venceu no 1º turno. Na primeira eleição, com 54% dos votos válidos contra 27% do segundo candidato Luiz Inácio Lula da Silva; e na segunda com 53,06% dos votos válidos contra 31,71% do segundo colocado Luiz Inácio Lula da Silva e 10,97% do terceiro colocado Ciro Gomes.

## 7. Conclusão

O desenvolvimento e fortalecimento do presidencialismo no Brasil garantem ao Presidente na República poderes imperiais,<sup>78</sup> superiores aos antigos detentores do poder régio da monarquia constitucional inglesa, pois no rol de suas atribuições existem pode-

---

78. Como salientado por Franco Montoro, ao analisar a tendência centralizadora da América Latina e a necessidade de diminuição dos poderes imperiais do Presidente da República, “entre as perspectivas de mudança que se apresentam destacam-se: a) a substituição dos atuais regimes de poder unipessoal do Presidente, por fórmulas de poder colegiado características do sistema parlamentar; b) o processo de crescente integração da América Latina; c) a exigência de ética na vida pública, com a consequente tendência participativa, social e pluralista nas novas democracias” (André Franco Montoro, “Transição política na América Latina: de regimes autoritários a democracias ainda não consolidadas”, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 31, nº 121, jan./mar. 1994). No mesmo sentido, conferir: Nelson Saldanha, “Presidencialismo, parlamentarismo e alternativas”, *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, vol. 42, p. 4.

res e recursos que o transformam no *chefe da nação e condutor da vida pública nacional*, pois nomeia ministros, magistrados, diplomatas e altos funcionários dos bancos públicos, é chefe das Forças Armadas e tem grande ingerência no processo legislativo.

O estudo sobre a estruturação do presidencialismo, especialmente em relação aos poderes e responsabilidades do Presidente da República, acarreta fundamental impacto na consolidação democrática, pois a relação entre estruturas constitucionais definidoras de regimes de governo e democracia é extremamente estreita, pois com uma única exceção democrática (Suíça), cada democracia existente na atualidade é parlamentarista (como a maioria dos países europeus), presidencialista (como os Estados Unidos, o Brasil e os países latino-americanos), ou ainda, semi-presidencialista (como Portugal, França e Finlândia).

Hoje, fitando com seriedade e compromisso histórico os governos presidenciais realizados desde George Washington, não há dúvida sobre a personificação da condução dos negócios políticos do Estado na figura dos diversos governantes, como fator de esperança popular.

Porém, essa constatação histórica de centralização de poder e alternância de períodos democráticos e ditatoriais (nos presidencialismos latino-americanos), longe de ser a concretização de um regime democrático, configura um importante marco sobre o qual se deve continuar a construir um modelo de Governo Presidencialista, controlado racional e razoavelmente pelos Poderes Legislativo e Judiciário,

mantendo-se a eficiência na gestão da coisa pública, mas acrescentando novas idéias e gerando maiores mecanismos de controle fundados no lastro do respeito do jogo democrático e na gestão honesta e eficiente dos negócios políticos do Estado.

Com o agigantamento do Estado e sua atuação em todas as áreas – da econômica às áreas sociais –, a *Instituição Presidência da República* passou a ser personificada pelo seu exercente, o *Presidente da República*, que assumiu o papel de grande gestor dos negócios políticos do país, tanto em relação à dimensão do funcionamento eficaz da Administração Pública, quanto no tocante à retidão na utilização dos recursos financeiros públicos.

Dessa forma, todos os poderes presidenciais foram histórica, jurídica e politicamente fortificados, tendo obtido novas dimensões de autoridade, pois o Presidente da República passou a simbolizar a própria soberania, continuidade e grandeza do país,<sup>79</sup> com a necessidade de uma melhor adaptação dos sistemas eleitorais e representativos, que garantam um melhor mecanismo de controle.

Como salientado por Clinton Rossiter, “os fundadores da Constituição deram um passo muito importante quando eles fundiram a dignidade de um rei e o poder de um primeiro ministro em um oficial elegível”, concluindo que “o Chefe do Executivo reina, mas ele também manda; ele simboliza o povo, mas ele também administra o seu governo”.<sup>80</sup>

O maior dos desafios que se coloca ao presidencialismo permanece sendo alcançar um ponto de equilíbrio entre o efetivo alargamento e centralização de poder na figura do Presidente da República, eleito pelo povo, direta ou indiretamente, e detentor das esperanças da maioria dos cidadãos; e a necessidade de maiores mecanismos de controle e participação na condução dos negócios políticos do Estado por parte dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo,<sup>81</sup> pois em virtude da magnitude das funções presidenciais, o Presidente ocupa um cargo que não pode ser prontamente assimilado por aqueles de outros ramos.<sup>82</sup>

Nesse sentido, importantíssimo fazermos constantes reflexões sobre as estruturas de nosso sistema eleitoral e sua influência sobre a representação política e sobre a estrutura e o funcionamento dos diversos e complexos sistemas de controles políticos, inerentes à manutenção do Estado Democrático de Direito.

79. Thomas McIntyre Cooley, *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union*, 6ª ed., Boston, Little, Brown and Company, 1890, p. 747.

80. Clinton Rossiter, *American presidency*, New York, New American Libr, 1940, p. 12.

81. Como salienta Donald Robison, “os Estados Unidos, entretanto, têm teimosamente mantido a mesma estrutura institucional e têm conservado um incrível degrau, pelo menos de aparência formal, da distribuição de funções original e do padrão de interação entre as partes da estrutura” (Donald L. Robison, *To the best of my ability: the presidency the constitution*, New York, W. W. Norton & Company, 1987, p. 3).

82. Laurence H. Tribe, *American constitutional law*, 3ª ed., New York, New York Foundation Press, 2000, v. 1, p. 632; Sílvio Waishbord, “*Prácticas y precios del proselitismo presidencial: apunte sobre medios y campañas electorales en América Latina y Estados Unidos*”, *Contribuciones Buenos Aires*, ano 2, v. 14, abr./jun. 1997, pp. 169-170.