

**X ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

**TEORIA DA DEMOCRACIA E DA FILOSOFIA DO  
ESTADO**

**JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO**

**ORIDES MEZZAROBA**

**JOAQUÍN MARTÍN CUBAS**

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

T314

Teoria da democracia e da filosofia do estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020

Coordenadores: Joaquín Martín Cubas; José Filomeno de Moraes Filho; Orides Mezzaroba – Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-009-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

# **X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

## **TEORIA DA DEMOCRACIA E DA FILOSOFIA DO ESTADO**

---

### **Apresentação**

Os trabalhos publicados nesta obra são os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho “Teoria da Democracia e Filosofia do Estado”, durante o X Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 4 e 6 de setembro do corrente ano, na Universidade de Valência (Valência-Espanha), sob o tema geral “Crise do Estado Social”.

Apresentados os trabalhos pelos pesquisadores, de forma resumida, realizou-se um rico debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando-se aos participantes – coordenadores e expositores - a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

Os resultados obtidos foram conceitos amadurecidos que espelham uma perspectiva ampla sobre a democracia, com as suas nuances polêmicas e atuais, resultados tais que também têm a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação.

Durante o evento, foram apresentados e discutidos os trabalhos, que seguem com o nome do (s) autor (es):

- PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: O IMPACTO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM SUAS ESTRUTURAS - DENISE GOULART SCHLICKMANN, ORIDES MEZZAROBÀ;

- PARTIDOS E SISTEMA PARTIDÁRIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO, VICISSITUDES E PERSPECTIVAS - JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO, BARBARA SANTOS ROCHA;

- PODER CONSTITUINTE, O FUTURO DA DEMOCRACIA E DO ESTADO BRASILEIRO DIANTE DO POPULISMO: COMO O POPULISMO CONSERVADOR PÔDE CONTRIBUIR PARA A DERROCADA DO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO - FERNANDO ANTONIO DA SILVA ALVES;

- A VIA DA DEMOCRACIA - RAFAEL PADILHA DOS SANTOS, PAULO MÁRCIO DA CRUZ;

- TRANSFORMAÇÕES NO REGIME POLÍTICO DEMOCRÁTICO: A DECADÊNCIA DAS DITADURAS CIVIS-MILITARES E O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA - WILLIAM PAIVA MARQUES JÚNIOR;

- NACIONALISMO E CIDADANIA: SOCIEDADE E POLÍTICA EM DESENVOLVIMENTO - JAQUELINE MORETTI QUINTERO, LITON LANES PILAU SOBRINHO;

- A IMPOPULAR DEMOCRACIA - CHANTAL CORREIA DE CASTRO, MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI;

- A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A DEMOCRACIA NA ERA DAS REDES SOCIAIS - FELIPE MORAES DE ANDRADE;

- SOBERANIA DO ESTADO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO E TRANSNACIONALIDADE - TARCÍSIO VILTON MENEGHETTI.

- ESTADO, POLÍCIA E DEMOCRACIA: O PAPEL DA POLÍCIA MILITAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO - SILVIO CARLOS LEITE MESQUITA, DANIELA ARRUDA DE SOUSA MOHANA;

- O EXERCÍCIO DA DOCÊNCIA UNIVERSITÁRIA EM TEMPOS DE CRISE DEMOCRÁTICA - BÁRBARA LUIZA RIBEIRO RODRIGUES, HELENA BEATRIZ DE MOURA BELLE

- DEMOCRACIA: DIFICULDADES E PERSPECTIVAS FRENTE À CRISE DO ESTADO SOCIAL SOB A PERCEPÇÃO DE NORBERTO BOBBIO - CRISTIANE ROSÁLIA MAESTRI BÖELL, NELSON ALEX LORENZ.

Como se vê, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade de temáticas que envolvem a democracia, os direitos políticos e a filosofia do Estado, assunto que nos dias atuais despertam, ademais, muito interesse, em razão da crise política experimentada no Brasil e em outros países nos últimos anos.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso de mais uma reunião do Grupo de Trabalho, com a certeza também de que o debate ocorrido na oportunidade contribuiu para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Por fim, espera-se a presente obra seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em busca do conhecimento e da institucionalização da democracia e dos direitos políticos.

Prof. Dr. Joaquín Martín Cubas – Universidade de Valência

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Universidade Federal de Fortaleza

Prof. Dr. Orides Mezzaroba – Universidade Federal de Santa Catarina

## **PARTIDOS E SISTEMA PARTIDÁRIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO, VICISSITUDES E PERSPECTIVAS**

### **PARTIES AND PARTY SYSTEM IN BRAZIL: EVOLUTION, VICISSITUDES AND PERSPECTIVES**

**José Filomeno de Moraes Filho <sup>1</sup>**  
**Barbara Santos Rocha <sup>2</sup>**

#### **Resumo**

No presente trabalho, analisa-se a evolução do sistema partidário em experimentação no Brasil desde a liberalização trazida pela Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que permitiu a ampliação do pluripartidarismo, e corroborada pela Constituição Federal de 1988. Utilizou-se o método falibilista, com base no qual se expuseram ideias considerando seus possíveis contrapontos, em pesquisa de cunho crítico-bibliográfico. Como resultado, ressalta-se que o modelo multipartidário funcionou a contento sob a vigência do texto constitucional de 1988, todavia, a sua evolução foi alterada desde a conjuntura que culminou no impeachment presidencial recente.

**Palavras-chave:** Partido político, Crise política, Reforma política, Constituição, Presidencialismo

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This paper analyses the evolution of the party system in experimentation in Brazil since the liberalization brought by Constitutional Amendment n. 25 (May 15, 1985), which allowed the expansion of the multiparty system, and corroborated by the 1988 Federal Constitution. It s used the fallibilist method, based on which ideas are exposed considering their possible counterpoints, in a critical-bibliographic research. As a result, it should be noted that the multiparty model worked satisfactorily under the constitutional text of 1988, however, its evolution has changed since the conjuncture that culminated in the recent presidential impeachment.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Political party, Political crises, Political reform, Constitution, Presidential system

---

<sup>1</sup> Professor Doutor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional/Mestrado e Doutorado da Universidade de Fortaleza, Ceará, Brasil. Líder do Grupo de Pesquisa "Estado, Política e Constituição" (CNPq/UNIFOR).

<sup>2</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional/Mestrado e Doutorado da Universidade de Fortaleza, Ceará, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa "Estado, Política e Constituição" (CNPq/UNIFOR).

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu no seu artigo 1º, V, o pluralismo como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, alevantando novo valor, em contraposição àqueles prevalecentes durante o autoritarismo-burocrático, máxime os contidos na doutrina da segurança nacional. Desde 1988, com a inscrição do pluralismo como fundamento da pólis brasileira, legitimou-se a diferença e exorcismaram-se os hegemonismos, as supremacias e as preponderâncias, abrindo-se como possibilidade as manifestações das diferentes forças políticas, exceto na situação em que se requeira a exclusividade da verdade política e ideológica e em que a dicção seja utilizada para coibir outras dicções. Destarte, um dos mais patentes mecanismos para realização do pluralismo, na sua vertente político-ideológica, está na liberdade de organização partidária.

Nesse diapasão, o texto constitucional dedicou aos partidos políticos o Capítulo V do Título I, estatuinto que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Ademais, a CF/88 dispôs:

- é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (redação dada pela Emenda Constitucional nº 52/2006);
- os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;
- os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei;
- é vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar (BRASIL, 1988, *online*).<sup>1</sup>

Antes, foi em 1946 que, no constitucionalismo brasileiro, pela primeira vez, se normatizou sobre o partido político, dispondo-se, entre outros aspectos, os seguintes:

- entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos e o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos Partidos Políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos (art. 119, I e VIII);
- fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer (art. 134);
- é vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (art. 141,

---

<sup>1</sup> A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, V, da CF/88 (BRASIL, 1995, *online*).

§ 13) (BRASIL, 1946, *online*).

Fundamentalmente, para restringi-los, as duas constituições do regime militar – a de 1967 e a de 1969 – também cuidaram dos partidos políticos. Logo, a constitucionalização dos partidos políticos (MORAES, 2013) pelo texto de 1988 “veio ao encontro das expectativas de uma experiência democrático-pluralista no país” (MEZZARROBA, 2004, p. 286).

Todavia, cumpre ressaltar que, apesar de, somente em 1946, o partido receber estatuto constitucional, ao todo, a partir de 1822, o Brasil registrou sete formações partidárias. Teve-se: 1. liberais *versus* conservadores, de 1837 até a proclamação da República, em 1889; 2. partidos estaduais ("republicanos") na Primeira República; 3. um pluripartidarismo embrionário (polarizado nos extremos pelos movimentos integralista e comunista). Em 1937, com a inauguração do Estado Novo, acabou-se com os partidos políticos. No período compreendido entre a redemocratização pós-Estado Novo e os nossos dias, o Brasil conheceu mais quatro das sete formações partidárias da sua história, a saber: 1. um pluripartidarismo que vai de 1945 até a sua extinção pelo Ato Institucional nº 2, em 1965; 2. um bipartidarismo tutelado (Aliança Renovadora Nacional – Arena *versus* Movimento Democrático Brasileiro - MDB) no âmbito do regime militar, de 1965 a 1979; 3. o retorno controlado ao pluripartidarismo através da reforma partidária de 1979, apresentando como principais organizações o Partido Democrático social (PDS) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), sucessores, respectivamente, da Arena e do MDB, até 1985; 4. a ampliação do espectro pluripartidário a partir da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que permitiu inclusive a legalização dos partidos comunistas e revogou restrições à constituição de novos partidos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 20-21).

## **2 O GOLPE CIVIL-MILITAR DE 1964 E O SISTEMA PARTIDÁRIO**

O regime autoritário inaugurado em 1964 no Brasil atuou de forma substancialmente danosa em relação ao sistema partidário-eleitoral, com a extinção, em 1965, dos partidos criados na esteira da redemocratização de 1945. Cumpre ressaltar que o sistema partidário-eleitoral que se consolidava no Brasil entre 1945 e 1964, apesar das dificuldades, constituía uma experiência importante, observadas as suas circunstâncias, para implantação de clivagens políticas duradouras na sociedade. Segundo Antônio Lavareda (1991, p. 170), “combinavam-se no regime do pós-guerra a efetiva ampliação da franquia eleitoral, a nacionalização mandatória das agências de representação e um processo de urbanização que emancipava socialmente grandes contingentes da população, criando-se, assim, as condições para a existência de um mercado político”. Ademais,



essas eram condições ideais que, pouco a pouco, [...] terminaram por se impor às dificuldades, emprestando às disputas eleitorais características cada vez mais estruturadas. Essa fase da história eleitoral brasileira de certa forma correspondia ao que as duas primeiras décadas deste século haviam representado na maioria dos países europeus, quando se definiram ali clivagens políticas que até hoje servem de fundamento para os respectivos sistemas partidários (LAVAREDA, 1991, p. 171).

Olavo Brasil de Lima Jr. (1983), ao acentuar os aspectos mais nitidamente políticos do sistema partidário, incluindo aí as relações internas entre os diversos partidos, proporciona uma explicação, ao mesmo tempo geral e integrada, do funcionamento interno do sistema multipartidário no período 1945-64. Do exame de três áreas problemáticas - a formação de alianças, a evolução dos partidos e os efeitos da legislação -, deduz que o sistema partidário do período, constituído de treze partidos, era altamente fragmentado somente do ponto de vista institucional-legal, dado que os partidos de fato relevantes eleitoralmente compunham um número bem menor do que o número de legendas existentes. Assim, tanto em nível federal quanto em nível estadual, a competição girava em torno de um número bem menor de legendas, que estabeleciam três distintos subsistemas: um bipartidário, um multipartidário moderadamente fragmentado e um terceiro multipartidário altamente fragmentado.

Ganha relevo, assim, a hipótese de que tal sistema partidário-eleitoral, às vésperas do seu final, constituía-se num sistema bem complexo e em verdadeiro processo de consolidação, caracterizadamente um processo heterogêneo, com alguns obstáculos sérios, em especial no campo da legislação eleitoral e partidária, que apresentava, contudo, sinais muito expressivos de institucionalização.

### **3 O BIPARTIDARISMO E A SUA EVOLUÇÃO**

A legislação do autoritarismo possibilitou o surgimento de duas “agregações”, a saber, a Arena e o MDB, sujeitas nos seus primeiros momentos às marchas e contramarchas políticas, com as sucessivas medidas de fechamento do regime, que culminaram com a edição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e a outorga da Constituição de 1969, sob a denominação de Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

O malbaratamento dos partidos e do sistema partidário provocou, entre outras consequências, a inibição, por certo tempo, da produção de estudos atinentes à matéria partidário-eleitoral. A propósito, são plenas de simbolismo do estado de espírito que caracterizava aquela conjuntura as palavras de Maria do Carmo Campello de Souza, na introdução ao seu **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**:

Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro num momento como o atual, em que os partidos políticos atravessam uma fase de patente marginalidade e franco desprestígio, deve partir do reconhecimento de que o tema em apreço não se

autojustifica, ou, pelo menos, de que não são evidentes por si mesmos os motivos que nos levaram a acolhê-lo (SOUZA, 1976, p. XIX).

Foram as eleições de 1974 que trouxeram, novamente, à ordem do dia, a preocupação com os partidos. Os resultados dessas eleições, apresentando a supremacia do MDB nas grandes cidades, apesar da manutenção dos constrangimentos criados pelo autoritarismo, devolveram às casas legislativas certa margem de influência no sistema político, ocasionaram a revalorização do processo eleitoral e imprimiram novo alento à vida partidária no país. A emergência do processo eleitoral com certo grau de competitividade, pela primeira vez desde as eleições de outubro de 1965, inicia nova quadra da vida política brasileira.<sup>2</sup>

Assim, se o bipartidarismo surgiu da necessidade de um novo sistema, leal ao regime autoritário, a sua evolução e transformação se regeriam, entretanto, por uma lógica própria, que acabaria por incompatibilizá-lo com a ordem política que presidira as suas origens. Na verdade, o processo político levava, paulatinamente, os partidos a desempenhar um importante papel na derrocada do autoritarismo e no aprofundamento do processo de transição.

Sobretudo desde 1979, um conjunto importante de mudanças institucionais ocorreu, tanto no que diz respeito ao regime político e ao deslocamento do eixo governo-oposição, quanto ao sistema partidário-eleitoral, com a criação de normas mais liberais e o surgimento de novos partidos. A Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, modificando dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), extinguiu os partidos, cancelando-lhes os registros e criando blocos até o registro e funcionamento de novos partidos.<sup>3</sup> A motivação da nova legislação atendeu, em boa medida, a estratégia do regime em decadência de dividir a oposição e, assim, ter continuidade no processo de transição. Contudo, o processo

---

<sup>2</sup> Como observam Fernando Henrique Cardoso e Bolívar Lamounier: “Depois de tantos anos de duro condicionamento político-militar à manifestação do pensamento e da vontade dos cidadãos (que levou ao aumento do voto branco e do voto nulo, como é sabido) criara-se uma espécie de consciência coletiva política que, em vez de extinta, estava silenciosa, à espreita de uma oportunidade segura para manifestar-se. À medida que a campanha eleitoral foi-se desenvolvendo (apesar das restrições à livre expansão que ela manteve, [...] tornou-se mais e mais visível que havia uma trepidação entre os eleitores; e que essa trepidação correspondia à movimentação de correntes persistentes de definição de oposições políticas e não a um simples ritual de homologação ou de recusa do voto, que às vezes a situação impõe aos eleitores como forma mais inteligente de resposta a situações sem saída” (CARDOSO; LAMOUNIER, 1975, p. 9-10).

<sup>3</sup> Entre outros dispositivos, a Lei nº 6.767/79, estabeleceu: “do nome constará obrigatoriamente a palavra partido com os qualificativos, seguidos da sigla, esta correspondente às iniciais de cada palavra, não sendo permitida a utilização de expressões ou arranjos que possam induzir o eleitor a engano ou confusão”; “é vedado a um partido adotar programa idêntico ao de outro registrado anteriormente”; “ficam extintos os partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e transformados em partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta Lei”; “durante a presente legislatura e até o registro e funcionamento dos partidos, os parlamentares reunir-se-ão em blocos, sobre cuja organização e atividade disporão, através de ato próprio, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais; “os blocos [...] serão constituídos dos filiados a um mesmo partido em organização, vedado ao parlamentar transferir-se para outro bloco” (BRASIL, 1979, *online*).

político adquiriu dinâmica própria, tornando-se, mais e mais, alheio aos desideratos daquele regime.

Posteriormente, já na Nova República, foi editada a Emenda à Constituição nº 25, de 15 de maio de 1985, que estabeleceu que “é livre a criação de partidos políticos”. Ultrapassando-se o retorno controlado ao pluripartidarismo, permitido pela reforma de 1979 e que teve como principais organizações o PDS e o PMDB, sucessores, respectivamente, da Arena e do MDB, ocorreu a ampliação do espectro pluripartidário, com a legalização, inclusive, dos partidos comunistas e a revogação dos limites à formação de novos partidos.<sup>4</sup>

Para melhor compreensão das mudanças normativas por que passou o sistema partidário-eleitoral desde 1979 até a promulgação da CF/1988, o conjunto de mecanismos que foi introduzido na regulação dos partidos e eleições pode ser distribuído em três escaninhos: 1. a fixação ou ampliação de limites para o exercício da cidadania eleitoral; 2. as decisões que afetaram o processo eleitoral e a organização partidária; 3. as decisões que alteraram a representação política. Deve ser ressaltado também que, pelo menos, três aspectos cristalizados por tais mudanças legislativas foram de crucial importância para a volta do país à democracia política: 1. o restabelecimento das eleições diretas para governador, a partir de 1982, e para prefeitos das capitais, a partir de 1985;<sup>5</sup> 2. a autorização para a criação de partidos nacionais, que fugia ao figurino bipartidário traçado pelo Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965; 3. o estabelecimento do voto facultativo para o analfabeto (1985) e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos de idade.

No período, conservou-se o registro eleitoral obrigatório para as pessoas com idade compreendida entre dezoito e setenta anos e, facultativamente, para os maiores de setenta anos, ampliando-se esse direito para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos e analfabetos.

---

<sup>4</sup> Além da eliminação do princípio da fidelidade partidária para fins de perda de mandato e das novas regras para a formação de partidos políticos, a EC nº 25/1985, procedeu a substanciais mudanças na “constituição política” vigente (a Carta de 1969 e as suas emendas), realizando, assim, uma ampla reforma política. Entre as suas disposições estão: 1. aumento do número de deputados (até 487) e diminuição da idade para ser eleito (18 anos); 2. o Distrito Federal passou a ter três senadores e oito deputados federais; 3. restabelecimento das eleições, “por sufrágio universal e voto direto e secreto”, para presidente e vice-presidente da República; 4. necessidade de, para ser eleito, o candidato obter maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos; 5. introdução de um segundo turno, se nenhum candidato obtivesse maioria absoluta na primeira votação, concorrendo os dois candidatos mais votados e podendo se dar a eleição por maioria simples; 6. direito dos analfabetos ao alistamento e ao voto; 7. introdução da cláusula de barreira (“Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles”); 8. restabelecimento da autonomia dos municípios, com eleições diretas para os que se situassem em capitais e/ou fossem considerados de interesse da segurança nacional; 9. vedação da sublegenda e permissão de coligação partidária nas eleições de 15 de novembro de 1985; 9. modificação do sistema eleitoral (“distrital misto”) introduzido em 1982 (BRASIL, 1985, *online*).

<sup>5</sup> A eleição presidencial, pedra angular do sistema político brasileiro, somente ocorreria a partir de 1989, já sob a vigência do novo texto constitucional.

No que diz respeito aos partidos políticos, assistiu-se no período ao desenrolar de um processo de progressiva e paulatina abertura para a sua criação. Desde 1979 – momento em que se extinguíram as duas siglas criadas pela legislação do regime militar, Arena e MDB – até a promulgação da Constituição de 1988, as normas relativas ao sistema partidário-eleitoral caminharam sempre no sentido da abertura para a criação de partidos.

#### **4 PERFIL DO ATUAL SISTEMA PARTIDÁRIO**

Diferentemente do sistema partidário-eleitoral cristalizado entre 1945-64, o qual, embora determinasse que os candidatos não pudessem disputar eleições sem o apoio de partidos, alianças ou coligações partidárias, admitia que, nos pleitos majoritários, o candidato pudesse inscrever-se em mais de uma legenda, o novo sistema, dando continuidade às regras estabelecidas pelo regime militar, adotou o mecanismo da inscrição em apenas um partido.

Embora o estabelecimento de regras de direito eleitoral seja de competência exclusiva da União Federal, a natureza federalista do sistema político brasileiro acaba por dar forma a subsistemas partidário-eleitorais estaduais (LIMA JR., 1983; MORAES, 2010). O federalismo geralmente estabelece uma grande diferença na maneira como os partidos funcionam, e provoca limitação da disciplina partidária e do peso da organização partidária central, estimulando a heterogeneidade. As organizações partidárias em nível estadual tomam as decisões mais importantes; a organização central não exerce muito poder sobre as primeiras. No caso brasileiro, isso significa que, em relação aos partidos organizados nacionalmente, pode haver até 27 chefes partidários, um para cada Estado-membro e para o Distrito Federal, e não um grupo centralizado. Obviamente, a coordenação de ideias e planos entre 27 grupos geralmente muito diferentes é muito mais difícil de realizar-se do que por uma liderança partidária centralizada. Assim como ocorreu nos Estados Unidos, o federalismo no Brasil trabalha contra a unidade partidária, obriga os principais partidos a tolerar maior diversidade e autonomia e favorece um arranjo frouxo entre políticos e partidos (MAINWARING, 1995).

Destaque-se, também, a contradição que marca o experimento democrático brasileiro mais recente, observada por Bolívar Lamounier (2005, p. 14 e 15), segundo o qual se desenvolveu no país uma descrença em relação aos mecanismos de representação política, a saber, eleições, partidos e legislativo. Ocorreu, assim, o desenvolvimento de um “discurso pirrônico”, ubíquo, constante, tanto na linguagem intelectual quanto na popular. Por outro lado, uma série de acontecimentos recentes “levou parte da elite brasileira para o extremo oposto, um otimismo por vez panglossiano, à luz do qual nossa história política se transfigurou em notável desfile de sabedoria e virtude cívica”, o que provocaria a disjunção, com evidente travo

pejorativo, nas categorias “neopanglossianismo politológico” ou no “neooliquarquismo”. A primeira categoria classificaria os que estão satisfeitos com o processo político; a outra, os que querem reformar o sistema político, para deixá-lo à imagem e semelhança de suas parcialidades.

O voluntarismo das elites políticas em relação à reforma política, não é compartilhado, de modo geral, pela academia. Fabiano Santos (2007, p. 61), por exemplo, ressalta que “o sistema político brasileiro, apesar das aparências, funciona de maneira satisfatória”, pois se tem “um sistema partidário estabilizado, com taxas de volatilidade cadentes, girando em torno de quatro a cinco partidos em equilíbrio de condições, e que expressa a pluralidade social radicada na sociedade”, além de “uma disputa presidencial mais estabilizada ainda, baseada em torno de dois blocos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, que se revezam e continuarão a se revezar no poder, principalmente e à medida que a radicalização dê espaço ao bom senso e à disputa em torno de uma agenda para o país”.

É visível, assim, o paradoxo existente entre os humores da opinião pública e os da academia. Percebe-se “um mal-estar difuso, que se revela sobretudo em diagnósticos pessimistas da conjuntura, ceticismo quanto ao futuro, cinismo generalizado nas ruas quanto aos políticos”, em contradição com “o crescente otimismo que predomina nos diagnósticos acadêmicos do regime” (REIS, 2007, p. 81).

## **5 PARTIDOS, SISTEMA PARTIDÁRIO E REFORMA POLÍTICA**

A despeito dos que clamam por uma reforma política, na qual se inclui, evidentemente, uma reforma partidária, o certo, contudo, é que se promove a reforma política, com a adoção, inclusive, de mecanismos que produzem profundos impactos (MORAES, 2005). Na década passada, introduziu-se, pela via legislativa, a reeleição para a presidência da República, governadores e prefeitos, quebrando uma tradição que, por mais de cem anos, em todas as constituintes e em todas as constituições (mesmo as autoritárias), lhe foi refratária. No século em curso, foi a vez da via jurisdicional provocar mudanças no sistema político. Senão, veja-se.

Em 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em resposta a uma consulta, promoveu forte intervenção no processo político, quando verticalizou as alianças eleitorais, a menos de um ano das eleições e contra a tradição que vigorou durante o regime constitucional de 1946 e, proibida pelo Código Eleitoral de 1965, se restabeleceu, em 1985, com os ares democratizantes.

Depois, a verticalização ou não-verticalização das alianças eleitorais voltou à tona, promovendo debates apaixonados e tomados de posição que, às vezes, beiraram a irracionalidade. De fato, o Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda nº 548, de 11 de junho de 2002, que deu nova redação ao § 1º do artigo 17 da CF/88, disciplinando as coligações

eleitorais e garantindo ao partido político autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas alianças, sem a obrigatoriedade de vinculação eleitoral entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal. Tal emenda constitucional acabou, enfim, com as coligações compulsórias introduzidas pela decisão do TSE, em 2002. Novamente, a Justiça Eleitoral, ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), interveio no processo político, considerando que tal emenda constitucional não se aplicaria às eleições de 2002.

Mais tarde, veio a imposição da fidelidade partidária por meio de interpretação judicial. Pela Resolução nº 22.526, de 27 de março de 2007, em resposta a consulta do Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), o TSE, por maioria, firmou o entendimento de que, nas eleições proporcionais, o parlamentar eleito que se desfiliou ou transferiu de partido perderá sua vaga para a agremiação pela qual se elegeu. O TSE entendeu, assim, que o mandato eletivo pertence à agremiação, não se configurando, pois, como direito subjetivo do representante, quer tenha sido eleito em razão dos votos recebidos nominalmente, quer em razão do aproveitamento das sobras partidárias (TSE, 2007, *online*).

Há que ver a ausência de dispositivo expresse permitindo tal decisão, quer na CF/88 quer na legislação infraconstitucional que rege a matéria. Mas o TSE estatuiu, ainda, que a perda do mandato se refere aos que se desfiliaram de seus partidos depois de 27 de março de 2007 e, no sistema majoritário, os que se desfiliaram depois de 16 de outubro de 2007.

Afinal, como observa Eneida Desiree Salgado (2010, p. 17),<sup>6</sup> pela atuação do TSE sustentado no STF, “parece persistir uma prática jurisdicional de construção da regra pelo Poder Judiciário, sem respeito aos precedentes, sem coerência, sem consistência e sem unidade”. E que tal “[...] comportamento, de absoluto desrespeito às regras jurídicas e aos princípios constitucionais, se revela, paradigmaticamente, na questão da fidelidade partidária”.

## **6 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E PARTIDO POLÍTICO**

Por sua vez, a questão partidária brasileira parece estar jungida a interrogação crucial: mais representação ou mais participação?

A introdução na ordem constitucional dos mecanismos da democracia participativa

---

<sup>6</sup> Contrariamente, Thamy Pogrebinski observa que “uma das formas de fortalecimento da democracia representativa pode encontrar-se no crescimento do papel das cortes constitucionais” e que “ao contrário de esvaziar o Poder Legislativo em sua função institucional ou de valer-se de um suposto vazio normativo por ele deixado a fim de desenvolverem-se, as cortes constitucionais podem ser tomadas como propulsoras da representação política, ampliando-a para além de sua forma moderna e de suas manifestações tradicionais (POGREBINSCHI, 2011, p. 165). Cf., também, Moraes e Lima (2006), Oliveira (2010).

constitui inegável avanço<sup>7</sup>, pois se espera que a complementaridade entre as formas de representação política e as formas de participação política funcione como corretivo a certas dificuldades do sistema político, diminuindo-se, inclusive, a distância que separa os representantes dos eleitores. Todavia e apesar dos impasses da democracia representativa (BERCOVICI, 2005), convém prestar bastante atenção ao aspecto da “complementaridade” entre uma e outra forma da democracia, mesmo porque a realização da forma participativa ou direta está em função da ativação política da sociedade, até agora, de modo geral, praticamente inerte ou negligente na pressão por plebiscitos e referendos e na confecção de projetos de lei, complementares e ordinários, de que possui a iniciativa.

A propósito da democracia brasileira e da tensão entre representação e participação, convém recorrer a Wanderley Guilherme dos Santos (2007, p. 7, 8 e 10), quando considera que a democracia direta é uma ideia sedutora e generosa, porque “a concessão de um mandato não equivale a alguma lúcida transferência de sabedoria do povo a seus representantes nem há comprovação de intimidades telepáticas entre um e outros”, e que “plebiscitos e referendos proporcionam o indispensável esclarecimento quanto à inclinação majoritária da população vigente”. Mas, convém considerar também que substituir permanentemente as instituições representativas por consultas plebiscitárias à população é uma tese atraente, porém equivocada. De fato, “o parlamento vem a ser precisamente o lugar em que são expostos argumentos contraditórios, em que se processa a persuasão de uns, a reconsideração de outros e a deliberação que, afinal, raramente corresponde imaculadamente a alguma das opiniões originárias”. E quanto às grandes expectativas a propósito dos mecanismos complementares de democracia direta, conclui que “são, essencialmente, omnifuncionais, tantos servem à democracia como podem beneficiar tiranias”.

## **7 PARTIDOS, SISTEMA PARTIDÁRIO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Um mecanismo que pode ser bastante útil para o entendimento da atual experiência multipartidária, iniciada em 1978-79, é a sua comparação com a experiência de 1945-64. Nesta, apesar da legislação revestir-se de tendência liberal, apresentavam-se certas contradições que caracterizariam tanto a própria origem quanto o funcionamento do sistema partidário. Pelo menos três delas eram patentes: 1. favorecia simultaneamente a criação de grandes partidos

---

<sup>7</sup> A propósito, cf. Avritzer (2006), Benevides (1991), Bonavides (1994/1995 e 2001), Moisés (1990). Para Bonavides, a legitimidade precisa ser repolitizada e a soberania popular deve ser efetiva, o que não é possível nos limites do regime representativo brasileiro. Destarte, a devolução da soberania ao seu único e legítimo titular, o povo, significa alterar radicalmente a atual estrutura de poder, fazendo imperativa a instituição da democracia direta ou participativa (BONAVIDES, 2001).

nacionais e de pequenos partidos regionais; 2. garantia a representação de minorias políticas, mas ao mesmo tempo excluía da participação eleitoral significativos segmentos sociais e limitava o espectro da disputa ideológica; 3. fortalecia a organização partidária e, simultaneamente, a liderança individual (LIMA JR., 1983, p. 58).

Por sua vez, a legislação que veio à luz a partir de 1979, foi crescentemente adquirindo uma faceta liberal no que tange à participação eleitoral e à criação e funcionamento dos partidos políticos. A partir de 1985, assiste-se à permissão normativa para o registro dos partidos das mais variadas orientações ideológicas. A Constituição de 1988 confirmaria a plena liberdade para a formação e o funcionamento das organizações partidárias, transmutando, inclusive, o status do partido, de pessoa jurídica de direito público que era em pessoa jurídica de direito privado.

De fato, as duas maiores restrições que no sistema partidário-eleitoral de 1945-64 estreitavam o desenvolvimento da cidadania - a proibição do voto do analfabeto e a restrição aos partidos de esquerda - foram revogadas. Se a experiência de 1945-64 sofreu acerbas críticas pelo seu caráter restritivo, a normatividade partidário-eleitoral que, em substituição ao chamado “entulho autoritário”, se construiu durante os anos do processo de transição para a democracia política, receberia críticas muito mais pelo seu caráter extremamente frouxo.

Desta forma, alguns processos presentes na conjuntura do retorno ao multipartidarismo são de crucial significado. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a reimplantação do multipartidarismo no País acontece num contexto de valorização da democracia política e dos mecanismos institucionais. A longa trajetória do autoritarismo acarretou, como uma espécie de “efeito benéfico”, o fato de o sistema democrático passar a ser visto crescentemente como um valor em si mesmo e como mecanismo capaz de produzir a estabilidade econômica e de criar condição para o desenvolvimento social.

Por outro lado, observa-se que a eleição presidencial continua a adquirir mais e mais centralidade na história republicana brasileira. Logo, o banquete de consequências que dela advém chama a atenção para o fenômeno – assim batizado pelo cientista político Sérgio Abranches (1988) e desenvolvido em substancial literatura — do “presidencialismo de coalizão”.

De fato, tal padrão de governança tem o seu principal eixo nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. E, por definição, exige da presidência da República, entre outros aspectos, os seguintes: papel de equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão; necessidade de apoio popular para a implementação das políticas públicas; popularidade para pressionar a própria coalizão; posse de agenda para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar a sua dispersão; exercício de atitude proativa na coordenação política dessa maioria,



para dar-lhe direção e comando.

Operacionalmente, o modelo institucional, construído a partir da Nova República e com variações de presidente para presidente, faz com que o chefe do Executivo monte a sua base de apoio concedendo ministérios a membros dos partidos com representação no Congresso Nacional. Em contrapartida, os parlamentares proporcionam os votos necessários para a aprovação da agenda do Executivo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Obviamente, há aspectos problemáticos envolvidos na dinâmica de tal modelo, entre os quais, aquele concernente à relativização do princípio republicano, o do poder invisível que envolve o financiamento partidário e eleitoral (MORAES, 2019; MORAES e MACHADO, 2018).

## 8 À GUIA DE CONCLUSÃO

A falta de uma definição<sup>8</sup> constitucional para o partido político levou Giovanni Sartori (1996, p. 112) a, injustamente, considerá-lo algo insignificante, quando afirma que “nenhum país no mundo atual é tão avesso aos partidos como o Brasil, na teoria e na prática”, observando que “os partidos políticos se relacionam com seus partidários como ‘partidos de aluguel’”, mudando frequentemente, votando contra a linha partidária e rejeitando qualquer espécie de disciplina partidária. Parece que Sartori, simplesmente, se filiou à visão do senso comum prevalecente e em desacordo com parte considerável do conhecimento acadêmico mais recente sobre a matéria.

Também não razoável a afirmação de que “a Constituição pátria silencia sobre a declaração da importância das instituições político-partidárias para a estrutura democrática do país com a função precípua de administrar e representar a vontade dos indivíduos” (MEZZAROBBA, 2004, p. 288). Na verdade, a própria inserção constitucional que, no Brasil, vem desde o texto constitucional de 1946 e que foi muito bem explicitada no de 1988, é um atestado da importância do partido político como mecanismo para a caracterização do princípio constitucional estruturante da democracia política. O que tem de ser observado é que partidos políticos vivenciam crises, aqui e alhures, em boa medida pela perda de monopólio para agências que acabam por competir com eles na função de representar interesses. Todavia, mais e mais, sobretudo no plano legislativo, são agentes imprescindíveis da formação de vontades

---

<sup>8</sup> Uma boa definição teórica do partido político é a formulada por Jorge Fernández Ruiz, nos seguintes termos: “Es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de sus intereses o de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula” (RUIZ, 2010, p. 244).

governantes e de seus contrapostos oposicionistas. Talvez, possa dizer-se que, mais do que crise, os partidos políticos brasileiros vivem um processo de transformação, que, afinal, poderá, quem sabe, resultar em algum de tipo de satisfação social.

Por fim, não é ocioso lembrar, com Jairo Nicolau, que “a eficiência do processo eleitoral brasileiro – que tem combinado alta participação eleitoral, eleições com raras ocorrências de fraudes e ampla competição política – não deve ser desprezada” (NICOLAU, 2012, p. 137). Tem-se, por conseguinte, no que diz respeito à matéria partidária, que está afastada a tradição tão danosa aos partidos e aos sistemas partidários brasileiros, qual seja a de, ciclicamente, promover intervenções violentas, que retiraram destes a sua normal evolução, cassando a soberania do eleitorado em referência ao mercado político e provocando rupturas no desenvolvimento institucional.

Cumprir que não seja olvidado que - em qualquer lugar - as dificuldades para a construção e para a manutenção da democracia política. A realização do ideal democrático pressupõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, conhecedores dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. Evidentemente, no Brasil as dificuldades são grandes, por um conjunto de fatores, entre os quais, porque a sociedade está substancialmente marcada por desequilíbrios socioeconômicos e por um elevado grau de iniquidade social e também porque é uma sociedade que se caracteriza por um evidente componente autoritário, com uma história pontilhada por manifestações de sentimento antirrepresentativo.

Depois, algumas decisões afetaram de forma problemática o sistema político. Uma delas é a reeleição de mandatários do poder executivo. Inexistem estudos abalizados sobre o impacto do mecanismo sobre o experimento democrático-constitucional brasileiro, todavia, um olhar empírico sobre a prática da reeleição talvez não seja, de modo geral, animador. Tendência ao uso da máquina governamental, abuso de poder político, condutas vedadas a agentes públicos, captação ilícita de sufrágio, desequilíbrio da competição política, oligarquização e personalização do poder e empreendedorismo político distante dos valores republicanos constituem, entre outros, aspectos negativos vinculados ao mecanismo. Inclusive, no debate sobre a reelegibilidade é visível o consenso sobre os seus aspectos negativos, reunindo inspiradores, e aproveitadores reais ou potenciais, da introdução do mecanismo, em 1987, na Constituição Federal. De fato, na presidência de Fernando Henrique Cardoso apostrofou-se na Constituição Federal, em detrimento de uma tradição republicana centenária de repulsa, o mecanismo da reeleição.

Outra questão relevante diz respeito à relação entre a presidência da República e Congresso Nacional. A crise da República Populista, com o desenlace *manu militari* em 1964, foi, fundamentalmente, uma crise de paralisia decisória, oriunda da incapacidade do executivo – frente a um legislativo hostil – de tomar decisões políticas adequadas em relação à crescente deterioração do Estado. No Brasil pós-88, o processo político nacional tomou caminho diferente, fugindo da paralisiação decisória e da ingovernabilidade, desenvolvendo-se o padrão de governança intitulado “presidencialismo de coalizão”, cuja pedra angular se afirma numa relação cooperativa entre os poderes executivo e legislativo. Todavia, nomeadamente, nos últimos meses do primeiro mandato e prolongando-se pelo primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff, a coalizão partidário-governamental passou por séria crise, resultando no impedimento da presidente e na assunção do vice-presidente. De fato, a história recente do Brasil mostra que presidentes que não lograram formar maioria ou a perderam não terminam o mandato, como aconteceu com Getúlio Vargas, Café Filho, Jânio Quadros, João Goulart, Fernando Collor e, recentemente, Dilma Rousseff. Por conseguinte, está-se diante de um problema político-institucional real, qual seja, o de que presidente que não logra formar maioria ou a perde não termina o mandato. Como observa Octavio Amorim, “um dos grandes desafios institucionais do Brasil é conseguir ter governos minoritários efetivos”, pois “a fórmula de sobrevivência de uma Presidência minoritária ainda não surgiu no Brasil”. O presidencialismo de coalizão é uma fórmula genérica, que oferece justamente mecanismos pelos quais um presidente cujo partido não tem a maioria possa formá-la, baseada na troca de cargos ministeriais por apoio legislativo (KLEIN, 2014, *online*).

Juan Linz já chamara a atenção para o que considerava ser a origem de todos os problemas do presidencialismo: o confronto de poderes, que se dá quando um presidente sem lastro parlamentar busca o apoio direto na sociedade, ou seja, a reivindicação de uma legitimidade popular superior à do Congresso (LINZ, 1991, p. 61-120). No Brasil, talvez haja dificuldade para tanto em virtude de que tanto o Congresso quanto a presidência vivenciam níveis de popularidade bastante baixos. Na verdade, o fenômeno do presidencialismo de coalizão assoma como modalidade de governança a distinguir os anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988. Destacando o papel do presidente da República, responsável, em última instância, pela continuidade ou descontinuidade da coalizão e o bom ou mau êxito da governança, tal arranjo institucional e operacional foi, em regra, exitoso no que diz respeito ao quesito governabilidade. Todavia, é cruel tanto pela ação desagregadora que exerce sobre os partidos políticos quanto pela ação deletéria relativa à autonomia do Congresso Nacional. Sobre os partidos políticos, os quais, na conjuntura, parecem vivenciar séria crise

existencial, pode-se dizer que possibilitaram, em grande medida, as coalizações governamentais que se têm verificado desde o governo de Fernando Cardoso até muito recentemente. Como já se observou, “em que pese esse descrédito dos partidos, do ponto de vista da representação política, em outra perspectiva, a do funcionamento parlamentar e das relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, os partidos políticos tem se apresentado cada vez mais vigorosos e organizados” (LEITÃO, 2015, p. 190-191). No entanto, mais recentemente, acentuou-se a erosão do sistema partidário, quer pela diminuição da representatividade no nível da sociedade, quer pelos patamares elevados de fragmentação parlamentar. As eleições de 2018 são o atestado de tal estado de coisas. Ademais, a eleição de um presidente da República sem base em um partido relevante nem a sua apetência para a formação de uma coalizão de governo constituem neste momento uma grande incógnita sobre o futuro do sistema político.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, nº 1, 5-34, 1988.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 35-43.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). **Direito constitucional contemporâneo**: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

BONAVIDES, Paulo. A democracia do terceiro milênio. **Nomos-Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, v. XIII/XIV, nº 1/2, p. 9-16, 1994/1995.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 25 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25 fev. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. **Altera dispositivos da**

**Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm). Acesso em 25 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. **Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6767.htm). Acesso em 25 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm). Acesso em 25 fev. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar Introdução. In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar Introdução (Coord.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 9-10.

KLEIN, Cristian. Presidentes sem maioria não terminam o mandato (conversa com o cientista político Octavio Amorim). **Valor Econômico**, São Paulo, 12 set. 2014. Disponível em: <https://www.valor.com.br/eleicoes2014/3692636/presidentes-sem-maioria-nao-terminam-o-mandato>. Acesso em 27 fev. 2019.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Ed., 1991.

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

LIMA JR., Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

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

MAINWARING, Scott. Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. (Ed.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995, p. 354-398.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

- MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação**. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- MORAES, Filomeno. A Constituição do Brasil de 1988 e a reforma política. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). **Direito Constitucional contemporâneo**: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p.173-187.
- MORAES, Filomeno. **Contrapontos**: democracia, república e constituição no Brasil. Fortaleza: Edições UFC, 2010.
- MORAES, Filomeno. Os partidos e a evolução político-constitucional brasileira. In: Eneida Desiree Salgado; Ivo Dantas. (Org.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba-PR: Juruá, 2013, p. 61-78.
- MORAES, Filomeno; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Partidos políticos y elecciones: la Justicia Electoral em la construcción de la democracia brasileña. In: EMMERICH, Gustavo Ernesto (Coord.). **Democracia y representación en el mundo actual**. México-DF, DEMOS, 2006. p. 213-230.
- MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988: dilema da continuidade e da mudança. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p133](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p133)>. Acesso em: 22 abr. 2019.
- NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Controle das eleições**: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação?**: política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- REIS, Bruno P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Plenarium**, Brasília, nº 4, p.80-103, 2007.
- RUIZ, Jorge Fernández. **Tratado de derecho electoral**. México: Editorial Porrúa, 2010.
- SALGADO, Eneida Desirée. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SANTOS, Fabiano. Agenda oculta da reforma política. **Plenarium**, Brasília, nº 4, p.60-69, 2007.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.
- SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Ed. UnB, 1996.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil** (1930 a 1946). São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 22.526**, de 27 de março de 2007. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20071220-1.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20071220-1.pdf). Acesso em 25 fev. 2019.