XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

JÂNIO PEREIRA DA CUNHA

GEYSON JOSÉ GONÇALVES DA SILVA

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Geyson José Gonçalves da Silva; Jânio Pereira da Cunha. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-842-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o XXX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 15 a 17 de novembro de 2023, sob o tema geral "Acesso à justiça, solução de litígios e desenvolvimento". O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Unichristus. Trata-se de mais um mega congresso do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde o processo legislativo, passando pela discussão envolvendo a adoção de algoritmos pelo Poder Judiciário e ativismo judicial. Controle de constitucionalidade, constitucionalismo latinoamericano, sistemas de governo, efeito backlash, dentre outros temas, se destacaram nas discussões do grupo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Geyson José Gonçalves da Silva

Jânio Pereira da Cunha

SEMIPRESIDENCIALISMO COMO SOLUÇÃO AO PRESIDENCIALISMO DE CONFRONTAÇÃO

SEMIPRESIDENTIALISM AS A SOLUTION TO CONFRONTATIONAL PRESIDENTIALISM

Paulo Roberto Barbosa Ramos [1]
Brenno Silva Gomes Pereira [2]
Hirllany Carvalho Brito de Souza [3]

Resumo

O presente trabalho se constrói no sentido de discutir os aspectos históricos, políticos e sociais do presidencialismo brasileiro, aqui denominado "presidencialismo de confrontação". Em discussão sob o método dialético, busca-se compreender de que forma os sistemas eleitorais proporcionais e distritais funcionam em seus respectivos sistemas políticos, seja monarquista parlamentarista, seja presidencialista, seja semipresidencialista. Através da técnica de pesquisa bibliográfica, buscar-se-á fazer uma análise dos melhores caminhos para a manutenção da estabilidade política nacional, compreendendo a relação entre os sistemas eleitorais e sistemas políticos, de modo a se levantar a tese da necessidade de moderação nas relações do sistema proporcional e confrontá-la com sua antítese pautada na necessidade do bipartidarismo para a estabilidade das relações políticas. Sintetiza-se, portanto, privilegiando a manutenção da participação popular nos processos decisórios, de modo a adotar o semipresidencialismo em um sistema eleitoral proporcional, onde se garantirá a atuação direta de um Presidente da República eleito, bem como de um Congresso plural e representativo, responsável direto pela escolha do Primeiro-Ministro.

Palavras-chave: Semipresidencialismo, Sistemas eleitorais, Sistemas políticos, Estabilidade política, Presidencialismo de confrontação

Abstract/Resumen/Résumé

This study sets out to examine the historical, political, and social dimensions of Brazilian presidentialism, referred to in this context as "confrontational presidentialism." Utilizing dialectical methodology, the research aims to understand how different electoral systems—whether proportional or district-based—operate within their corresponding political

[1] Professor Titular de Direito Constitucional da UFMA. Coordenador da Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça-UFMA. Pós-Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Granada - Espanha (2010/2011).

[2] Advogado; Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela UFMA; membro do NEDC /UFMA; Pós – graduado em Direito Eleitoral pela UFMA; Professor da ESA–OAB/MA.

[3] Servidora Pública Estadual. Mestranda em Direito e Instituições do Sistema de JustiçaUFMA. Pós-graduada Teoria e Prática da Decisão Judicial ESMAM. Pós-graduada em Direito Processual Civil, Instituto IMADEC. ID LATTES: http://lattes.cnpq.br/7259331406776965.

structures, be they parliamentary monarchies, presidential, or semi-presidential systems. Through a comprehensive literature review, the paper seeks to identify optimal strategies for maintaining national political stability. Specifically, it explores the interplay between electoral and political systems to put forth the argument for moderation in the proportional system, contrasting this with an antithesis that argues for the necessity of a two-party system for stable political relations. In conclusion, the study advocates for the adoption of a semi-presidential system with a proportional electoral system. This approach prioritizes the inclusion of public participation in decision-making processes, while ensuring the direct involvement of an elected President of the Republic, alongside a plural and representative Congress directly responsible for selecting the Prime Minister.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Semi-presidentialism, Electoral systems, Political systems, Political stability, Confrontational presidentialism

INTRODUÇÃO

Desde as concepções das primeiras Constituições brasileiras, a monarquista de 1834 e a presidencialista de 1891, os modelos institucionais francês[1] e estadunidense lhe serviram de base para a criação e formulação do atual federalismo nacional, culminando, posteriormente, no presidencialismo. Mas porque, dentre tantos outros sistemas mundo afora, o norte-americano fora escolhido para esta atual estrutura política?

Pode-se dizer que esta escolha se deu, em especial, por algumas características singulares que se coincidiam na quadra histórica dos dois países da época. O primeiro deles, a grande extensão territorial e o constante debate acerca do temor de uma possível ruptura entre os entes federados. Esta preocupação, no Brasil, já se fazia presente desde a Constituição imperial de 1834, quando o Império se quedara por agir sempre com desproporcional firmeza[2] contra movimentos separatistas e, de modo paradoxal, preservara a liberdade que as elites detinham em gerenciar suas próprias províncias, em especial na preservação da dominação local (Lopreato, 2022).

De modo semelhante, nos Estados Unidos, a preocupação em torno da separação dos Estados (até então) confederados se fazia presente em grande parte dos debates acerca da Constituição de 1787, mormente naqueles discursos trazidos por alguns dos pais fundadores estadunidenses, especialmente Hamilton, em que asseverou que "nada pode ser mais evidente para os capazes de uma visão ampla do assunto: ou bem se adota a nova Constituição, ou haverá um desmembramento da União" (Os Federalistas, 1993, p.96).

Por conseguinte, no debate tributário, se questionava de que modo se fariam os recolhimentos, a quem caberia tal função e se seria possível diferenciar as tributações entre as unidades federadas da nação. E por fim, as dificuldades acerca da legislação

[1] Baseado no modelo de separação de poderes, incluindo o Poder Moderador, que no Brasil se cristalizava na figura da coroa.
[2] Vide as represálias aos movimentos separatistas da Revolução Pernambucana, Confederação do Equador, Inconfidência Mineira, dentre outros, onde os líderes foram condenados à morte em evento público, bem com tiveram seus corpos esquartejados e expostos para que servissem de exemplo.

difusa entre cada ente confederado e sua efetividade de aplicação sem que se houvesse um judiciário efetivo e unificado entre os Estados[3].

Foi então que a Constituição brasileira, fazendo uma cristalina migração do modelo constitucional (abrasileirado) francês - inspirado em Benjamin Constant com a existência do quarto poder (Poder Moderador) (Ferraresi, 2015) -, para o modelo estadunidense, da tripartição de poderes "pura"[4] de Montesquieu, passou a se deparar com constantes crises e rupturas institucionais, de modo a sofrer golpes ou suas respectivas tentativas, bem como, já na constituição em curso, impeachments de dois presidentes democraticamente eleitos.

Já o semipresidencialismo também fora experimentado no Brasil em momentos pretéritos, oportunidade em que o governo central optou por emprestar especial força ao Poder Legislativo. Contudo, vale distinguir, tais momentos se deram em período de intensas crises institucionais, sendo ainda conduzidos por líderes que não possuíam nenhuma intensão em ver o sistema funcionar.

O primeiro exemplo, o parlamentarismo aplicado no regime imperial, caracterizou-se pela indicação monocrática e direta do Primeiro-Ministro pelo Imperador Dom Pedro II, independente de aprovação no Congresso Nacional (o que desnatura por si só o sistema proposto), de modo em que este Primeiro-Ministro seria o responsável pela montagem de seu gabinete. Cabia ao Imperador, nesse diapasão, a atribuição de dissolver o Poder Legislativo se assim lhe conviesse, bem como interferir diretamente nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Enfim, lhe era garantido poder autocrático transvertido de Poder Moderador[5].

Já na segunda tentativa de implantação do parlamentarismo, nessa senda com virtudes semipresidencialistas, o Brasil encontrava-se em período pré-ruptura institucional, tempo em que a renúncia do presidente eleito, Jânio Quadros, deu lugar à

[3] Contudo, tais particularidades, principalmente aquelas já superadas pela indissolubilidade da união federalista, não serão alvo do presente estudo, mas sim, os modelos institucionais e sua efetividade no combate à crises institucionais.
[4] Em que não existe uma sobreposição precípua entre os três poderes harmônicos e independentes entre si, diferente dos modelos parlamentaristas puro, de uma casa e meia e parlamentarismo limitado, onde o Poder Legislativo se sobrepõe aos demais.
[5] Vale destacar que, ainda que tivesse tais características *sui generis,* fora a Constituição de maior duração na história brasileira.

ascensão de João Goulart à presidência, sob forte pressão política e militar, que insistiam em não dar-lhe posse como se lhe era devido.

Como parte do acordo político para viabilizar sua posse, fora proposto ao presidente João Goulart que aceitasse a condição do parlamentarismo a ser adotado no Brasil até o fim de seu mandato, em 1965, quando então passaria por um plebiscito que definiria a continuidade ou não do sistema.

Contudo, em que pese o presidente ter aceitado a proposta e ter sido efetivamente empossado[6], logo conseguiu apoio político para antecipar este plebiscito para o ano de 1963, momento que logrou êxito em seus auspícios de manter o presidencialismo e reestabelecer seus poderes frente ao Poder Executivo central. Meses depois, o golpe militar de 1964 fora aplicado.

Percebe-se, então, que o presidencialismo brasileiro mostrou-se fonte de constantes crises, vicissitude que se repetiu em todos os países presidencialistas ao modelo estadunidense mundo afora, bem como o semipresidencialismo, fora entendido como forma primordial para suprimir crises institucionais, apesar de não ter funcionado, ao menos no Brasil, por longo prazo.

O presente estudo, portanto, construir-se-á no desiderato de promover debate acerca deste desenho institucional brasileiro e sua efetividade no curso da política nacional com suas características singulares, onde se tentará, em uma abordagem metodológica dialética, buscar as soluções ou as alternativas para que a tão auspiciada estabilidade política seja de fato alcançada.

O estudo proposto debaterá o Presidencialismo de Coalizão (ou de confrontação) e seus conceitos basilares, bem como se analisará também os modelos semipresidencialistas aplicados mundo afora, sobretudo em França e Portugal, como efetiva alternativa ao nosso atual contexto político.

Buscar-se-á, ainda, debater as considerações práticas para a implementação de outro desenho institucional na atual quadra constitucional brasileira, de modo a avaliar os aspectos atinentes à mudança constitucional a partir da efetiva participação popular, bem com todas as consequências lógicas à tamanha mudança institucional.

[6] O primeiro-ministro eleito para aquele primeiro momento havia sido o futuro presidente Tancredo Neves, sucedido por Brochado da Rocha e Hermes Lima.

Se objetiva, então, explorar o modelo semipresidencialista como uma possível solução ao presidencialismo de coalizão (confrontação) presente no Brasil, de modo em que o sistema político proposto buscará maior estabilidade política, diálogo entre os Poderes e, como consectário lógico, melhor governabilidade para o chefe do gabinete.

Contudo, ao se analisar os modelos semipresidencialistas tidos como modelares, tais como a França e Portugal, também se analisará os seus defeitos e de que modo eles podem ser aperfeiçoados para o atual contexto sociopolítico nacional, analisando as estruturas culturais, contexto educacional e a maturidade político-eleitoral brasileira, sabendo-se que eventual guinada para modelos que privilegiam o parlamento poderá emprestar destacados privilégios para líderes autocráticos[7] ou, ao menos, que tenham passado por sérios problemas de confiabilidade da população[8].

Contudo, para que o estudo tenha a garantia de um raciocínio concatenado, é preponderante que a análise dos sistemas eleitorais vigentes também sejam aquilatadas, de modo a compreender se tal sistema eleitoral interfere ou não no sistema político vigente, levando-se em consideração, afinal, que não há estabilidade política sem um sistema eleitoral adequado.

1. SISTEMAS ELEITORAIS E SUA ADEQUAÇÃO AO SISTEMA POLÍTICO.

Os sistemas eleitorais, como o seu próprio conceito faz presumir, são o conjunto de regras que estabelecem balizas para o acesso de determinadas pessoas a alguns cargos políticos. Estes normalmente se classificam como sendo proporcional, majoritário ou misto, de modo que cada um deles possuem suas vantagens, desvantagens e eventualmente, compatibilidade ou incompatibilidade entre si para com o sistema político vigente.

[7] Destacam-se, nesse contexto, os últimos presidentes da Câmara dos Deputados: Arthur Lira, Rodrigo Maia, Eduardo Cunha, Henrique Eduardo Alves, dentre outros notórios. https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/os-presidentes-da-camara-que-ja-foram-presos

[8] https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pesquisa-mostra-que-24-das-pessoas-confiam-no-congresso-nacional/

No Brasil, a título de exemplo, os sistemas eleitorais são regidos pelas cartas constitucionais, que passaram por sucessivas modificações ao longo da história. Em que pese a primeira notícia de eleição datar de 1532 para a escolha do Conselho Municipal da Vila de São Vicente/SP, o primeiro pleito "macro" nacional se deu pouco antes da independência, em 1821, para a escolha dos deputados que iriam representar o Brasil nas cortes de Lisboa (Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, 2009).

Contudo, foi na Constituição de 1824 que o Brasil teve a regulamentação do seu primeiro sistema eleitoral, através dos artigos 90 a 97, se lhe ocorrendo por votação majoritária e indireta. O sistema político, registra-se, era a monarquia parlamentarista, cabendo ao Imperador a escolha do primeiro-ministro de modo que a este lhe era dada a função de formar o gabinete.

Este sistema eleitoral indireto ocorria de modo absolutamente censitário, havendo profundas restrições a quem poderia exercer o poder político. As votações, inicialmente, ocorriam em dois momentos: os cidadãos (dos quais, não se incluem os menores de 21 anos (salvo os casados), os oficiais militares, bacharéis formados, clérigos de ordens sacras, bem como os filhos que ainda morassem com os pais, salvo aqueles que exercessem função pública; os criados, os criados da Casa Imperial, se não fossem de galão branco, os administradores das fazendas rurais e fábricas, os religiosos e os que não tivessem renda anual líquida de, pelo menos, cem mil réis) votavam e escolhiam os eleitores (podendo se candidatar ao cargo de "eleitor" todos os capazes de votar nas eleições primárias, exceto os libertos, os criminosos pronunciados em querela ou devassa e os que não tivessem renda líquida anual de duzentos mil réis), que por conseguinte, elegiam os deputados (necessariamente ser brasileiro nato, professar a religião do Estado e ter renda líquida anual de no mínimo quatrocentos mil réis) (Moraes, 2018).

A evolução mais latente, portanto, se deu tão somente em 1881, já diante da míngua do Império, através da Lei Saraiva, idealizada por Ruy Barbosa e introdutora das eleições diretas.

Em 1855, fora introduzido no Brasil o voto distrital de modo que tão somente no Código Eleitoral de 1932 fora instituído o voto secreto, o voto feminino e o sistema eleitoral proporcional, contudo, recebendo nova "adequação" ao possibilitar a famigerada representação classista, que consistia na eleição de 40 membros eleitos por sindicatos, associações de profissionais liberais e de funcionários públicos.

Perpassando-se momentos de tensão institucional, foi no ano de 1962 que o Brasil experimentou sua primeira gestão parlamentarista, havendo o parlamento bicameral sido eleito mediante eleições proporcionais, no caso da Câmara dos Deputados e majoritário, no caso do Senado Federal.

Contudo a experiência não foi proveitosa, sobretudo em decorrência da grande força política e orçamentária que o Presidente da República já detinha naquele momento. Como consequência, o plebiscito que ocorreria em 1965 fora antecipado para 1963, garantindo que João Goulart usasse toda sua influência para conduzir o pleito.

Foi então, na Constituição de 1988, que o Brasil sacramentou o seu sistema eleitoral de modo confiável e estável. Consolidou-se o sistema proporcional, a República federativa composta por três poderes independentes e harmônicos entre si, bem como possuidor de um Poder Legislativo bicameral.

Sucede que esta dita estabilidade eleitoral não se manifestou em estabilidade política, de modo que o sistema eleitoral vigente se mostrou colidente com o sistema político adotado pelo legislador constituinte e pela população através do plebiscito.

Ou seja, em que pese o "povo" tenha optado pelo sistema presidencialista, não lhe fora ofertada a opção de também refletir sobre o sistema eleitoral. Acaso houvesse sido escolhido o sistema parlamentarista, monarquista ou até mesmo o presidencialista, como de fato o foi, todos eles teriam que conviver com o sistema eleitoral proporcional e com o poder Legislativo bicameral.

Os efeitos desse aparente paradoxo, como consectário lógico, se tornou mais pungente quando o constituinte optou por entregar ao Poder Legislativo a prerrogativa de deliberar sobre inúmeras políticas públicas e orçamentárias de um país. Levando-se em consideração, nesse prisma, que o sistema eleitoral proporcional facilita uma maior fragmentação partidária (Vieira, 2018), mais concepções ideológicas acessarão o Poder Legislativo e mais complexas se tornarão as negociações pela estabilidade política.

Motivo pelo qual é cabível concluir perfunctoriamente: para cada sistema político, há um sistema eleitoral compatível. E os exemplos mundo afora, sobretudo na América Latina, têm demonstrado que o Presidencialismo não se faz compatível com o sistema eleitoral proporcional.

Isso porque, nesse sistema presidencialista de coalizão, onde grande parte das atribuições orçamentárias são emprestadas ao Congresso Nacional, os presidentes brasileiros se tornam cada vez mais submissos às coalizões hiperfragmentadas (Vieira, 2018), de modo que gera semelhanças patentes com o semipresidencialismo.

Entretanto, não obstante as semelhanças com o famigerado semipresidencialismo, a constituição brasileira carece de requisitos alicerçais para o bom funcionamento deste sistema político, qual seja, a possibilidade de o presidente dissolver o Congresso e convocar nova eleição acaso maioria não seja formada, tal qual ocorre em França, assemelhando o sistema a um semipresidencialismo manco (Vieira, 2018).

Como consequência, experimentamos os traumáticos impedimentos de Fernando Collor de Melo e Dilma Rousseff, sobretudo em decorrência das reconhecidas inabilidades políticas destes Presidentes. Tais inabilidades políticas, vale destacar, somente são necessários no contexto político brasileiro em decorrência do sistema proporcional e da consequente fragmentação partidária. Ou seja, acaso não se tenha o apoio de ao menos 1/3 do Congresso, dificilmente este chefe do Poder Executivo concluirá seu mandato[9].

Vale ressaltar que esta realidade não se repete nos Estados Unidos, em que pese também haja, naquela democracia, a previsão do impeachment. Isso se dá, precipuamente, porque o sistema eleitoral distrital estadunidense não concede incentivos para fragmentação partidária, mormente em decorrência do seu sistema do "primeiro a cruzar a linha de chegada". Via de consequência, o Presidente eleito, quando não forma maioria no Congresso, invariavelmente chega perto de fazê-lo, o que torna bastante improvável que seu próprio partido faça uma autofagia.

Geralmente, as variações culturais de um distrito para outro permite que diferentes candidatos logrem êxito nas eleições. Não sendo necessário o partido ser mais ou menos competitivo para que se tenha acesso a este cargo, já que o sistema distrital elege somente o mais votado para cada distrito, não haverá fragmentação partidária. Em suma, o sistema do "primeiro a cruzar a linha de chegada" favorece os sistemas bipartidários (Dahl, 2015).

[9] A título de exemplo, a federação o qual compõe o partido do atual governo conta com tão somente 81 deputados. Para garantir estabilidade política, o governo necessariamente precisa de aproximadamente outros 100 deputados de partidos diversos.

Sendo assim, de que modo o sistema político e eleitoral do Brasil deve evoluir para alcançar a vindicada estabilidade?

2. A NECESSIDADE DE MODERAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES NO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL.

Analisando o contexto histórico brasileiro, bem como levando em consideração as Constituições e seus sistemas políticos e eleitorais, é indiscutível que o maior período de estabilidade da política nacional se deu sob a vigência da Constituição outorgada de 1824. Havendo durado até o ano de 1889, a Constituição garantiu relevante estabilidade política e social para a nação.

Contudo, é de conhecimento geral que os principais fatores permissivos de tamanha estabilidade se deram em decorrência do controle político exercido mediante o voto censitário, bem como pela existência do Poder Moderador. Nos momentos de crises institucionais, foi a coroa brasileira que se responsabilizou por agir conforme suas prerrogativas, seja dissolvendo o Congresso, seja escolhendo os Primeiros-Ministros.

No caso atual, o sistema brasileiro não tem previsão de Poder Moderador, de modo em que cada um dos poderes, em dado momento histórico, buscou exercer tal função[10].

O Poder Executivo, no início da República, mormente no período do Estado Novo, possuía plena ingerência no funcionamento da estrutura política e administrativa brasileira. Getúlio, presidente mais longevo da história do país, garantiu a criação de uma nova Constituição, em 1934, contudo, logo nas primeiras crises políticas vividas, optou por decretar estado de sítio em 26 de novembro 1935. Poucos anos depois, com a Constituição de 1937, o sistema político brasileiro foi posto de lado e se lhe fora dado, ao Presidente, todos os poderes atinentes ao legislativo, judiciário e, obviamente, ao executivo.

Já na atual Constituição brasileira, de 1988, o mesmo caminho é notado ao se dar preponderante força para o Poder Legislativo, sobretudo no início da vigência da

[10] É público e notório que a "bola da vez" está com o Supremo Tribunal Federal.

neófita Constituição. Desde então, inúmeros novos partidos foram criados, vários entraves nas atribuições do Orçamento Público foram percebidos, bem como todos os presidentes eleitos tiveram alguma denúncia de impeachment apresentada, culminando no impedimento de Collor e Dilma.

Mais recentemente, ainda na Constituição de 1988, o Poder Judiciário passou a exercer esta função de moderação. Isso porque, a atual Constituição possui como característica primordial o fato de ser analítica, ou seja, todos os anseios, direitos fundamentais, bem como inúmeros direitos individuais e coletivos possuem previsão expressa nesta carta constitucional. Soma-se a isso o fato de qualquer partido político com representação no Congresso Nacional[11], o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, as Mesas de Assembleias Legislativas ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, os Governadores de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional possuem legitimidade ativa para impetrar inúmeras ações constitucionais perante a Suprema Corte, mormente a Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, tornando o Poder Judiciário palco cativo de discussões políticas. Destaca-se trecho de Oscar Vilhena Vieira (2018):

> Ao criar uma constituição tão ambiciosa, com uma carta de direitos tão ampla; ao estabelecer que os direitos fundamentais têm aplicação imediata; ao estabelecer inúmeros remédios para lhe assegurar a eficácia, inclusive contra a omissão dos demais poderes; ao estabelecer que uma lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário nenhuma lesão ou ameaça a direitos; e ao impedir que os direitos possam ser abolidos, mesmo por emendas; por tudo isso, não resta dúvida de que o constituinte conferiu ao Poder Judiciário, a começar pelo STF, o dever de assumir uma postura responsiva, ao menos no que se refere à proteção dos direitos fundamentais. (VIEIRA, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Páginas 177 - 178)

Vale ressaltar ainda, nessa senda, que doutrinadores tem demonstrado preocupação com os superpoderes que o constituinte emprestou ao Poder Judiciário, de modo a reconhecer ser o grande desafio do Judiciário, na atual quadra, cumprir a missão de assegurar e efetivar os direitos proclamados no ordenamento jurídico, com a

[11] Desde 2006, por exemplo, as eleições proporcionais do Brasil garantem vaga para mais de 20 partidos no Congresso Nacional.

responsividade atribuída pelo legislador, sem descambar para o puro arbítrio ou para uma ditadura judicial (PEREIRA, 2018).

Portanto, a democracia brasileira, por diversos momentos, delegou à algumas das suas instituições a prerrogativa de ser o Poder Moderador (até mesmo às forças armadas esta função foi delegada, mormente os golpes de 1889, 1930 e 1964), sendo este movimento uma forma de se afugentar dos abusos exercidos pelos demais Poderes.

Com base nessas considerações, talvez o erro brasileiro consista na intenção de emular os sistemas políticos de diferentes países, sem contudo, analisar aspectos essenciais para seu funcionamento.

A implementação do federalismo Republicano Presidencialista do modelo estadunidense - dotado de poder legislativo bicameral e *judicial review-,* concomitante ao uso do modelo político francês (com o sistema eleitoral proporcional para acesso à Câmara), desconsidera as (inconciliáveis) peculiaridades de cada um: eleição distrital e o bipartidarismo para o sistema presidencialista americano, e o poder de contrabalancear o poder do legislativo multipartidário (com dissolução do parlamento e convocação de novas eleições), como ocorre em França.

Então, a presente discussão necessariamente entrará em um debate maniqueísta, onde deve-se pensar o que é primordial para a constituição local: a participação de minorias através do sistema eleitoral proporcional ou a estabilidade política em detrimento das minorias e fragmentação partidária.

Em França e Itália, diga-se, optou-se por um sistema eleitoral proporcional, garantindo a participação das maiorias da população nas decisões políticas, bem como a consequente fragmentação partidária.

Com efeito, tais sistemas escolhidos, o eleitoral proporcional e o sistema político semipresidencialista, andam de mãos dadas e em relativa harmonia. Veja, se é garantido a participação das maiorias populacionais dentro do Congresso, é patente que se renuncia à facilidade de se formar maiorias parlamentares. Em grande parte por decorrência dessa dificuldade, entre 1945 e 1996, os Governos italianos duraram em média 1,28 anos, antes que fosse deslocado pela coalizão governante seguinte (Ackerman, 2009). No início dos anos 50, os governos franceses duravam em média 8,6 meses.

Ainda assim, apesar da aparente instabilidade, as trocas dos primeiros-ministros nestes países parlamentaristas não são momentos de rupturas institucionais, não havendo traumas nestes acontecimentos, sobretudo por permanecer intacto o exercício da função do Presidente da República eleito.

O Presidente, destaca-se, é eleito diretamente para um período de sete anos, sendo, contudo, obrigado a acolher o Primeiro-Ministro mais votado pelo Parlamento, sendo este parlamento eleito para um mandato de cinco anos. Contudo, ainda que com a possibilidade de uma eventual incompatibilidade entre o Presidente democraticamente eleito e o Primeiro-Ministro indiretamente escolhido, o sistema possui relativa estabilidade em decorrência dos freios e contrapesos atribuídos ao poder do Presidente. O seu poder de moderação.

Isso porque, ainda no exemplo francês, foi dado ao Presidente eleito a prerrogativa de convocar novas eleições, após pelo menos um ano de mandato, em uma data à sua escolha, para se tentar recuperar a sua autoridade plena (Ackerman, 2009). Caso não viesse a se concretizar, somente então, ter-se-ia um período de destacada tensão política.

Dessa forma, resta claro que ao sistema proporcional é basilar que se garanta a ele a prerrogativa de formar sua própria coalizão, escolhendo seu Primeiro-Ministro conforme convicções da maioria dos parlamentares. Caso contrário, não dando ao Legislativo eleito pelo sistema proporcional a possibilidade de escolher seu administrador, certamente o clima de constante tensão entre o Poder Executivo e Poder Legislativo reinará.

Vale lembrar que, nesse caso, provavelmente ocorrerá o que Bruce Ackerman (2009) denomina de “pesadelo de Lizian”, onde Linz sustentou que “a separação dos poderes foi uma das exportações mais perigosas da América, feita especialmente para além das fronteiras do sul”, visto que os governos constitucionais que dividem o poder legiferante entre Presidentes e Congressos eleitos, somente possuem auspícios de ver suas constituições explodidas (Ackerman, 2009).

Sendo assim, é cabível concluir que o sistema eleitoral proporcional somente funcionará com o sistema político parlamentarista, de modo a se garantir a formação de coalizões e a autonomia de escolha do Primeiro-Ministro pelo Congresso Nacional.

3. O BIPARTIDARISMO COMO FUNDAMENTO PARA O FUNCIONAMENTO DO PRESIDENCIALISMO.

No presente parâmetro, é importante assentar que se tem no Brasil o famigerado presidencialismo de coalizão com veias estadunidenses. Nesse sistema, a função primordial do Presidente é, dentre outras, a de administrar o orçamento público, competindo a si a função precípua de apresentar ao Congresso as propostas orçamentárias, legislar em caráter excepcional, julgar processos administrativos internos, bem como comandar as Forças Armadas e representar o país perante órgãos externos.

Tais funções, por serem dotadas de grandes poderes, tornam a disputa pelo poder cada vez mais intensa, gerando perigosas instabilidades políticas sendo absolutamente necessário que o Presidente mantenha bom diálogo com o Congresso Nacional.

Sucede que no caso do Brasil, tem-se um Congresso Nacional composto por dezenove partidos políticos[12], todos com ideologias próprias e interesses particulares, o que torna a manutenção deste sistema uma tarefa absolutamente hercúlea.

Fato distinto ocorre nos Estados Unidos da América, República modelar para o presidencialismo mundo afora, país em que seu sistema eleitoral lhe garantiu que tão somente dois partidos se destacassem em meio a tantos outros[13].

Por via de consequência, se tornou muito menos exigível que o Presidente eleito formasse maioria no congresso, visto que, como citado alhures, acaso este não venha a obter maioria absoluta no Congresso, certamente chegará perto disso. Mas não é só.

O sistema eleitoral americano, além de garantir certa facilidade em gerenciar os interesses dos congressistas (já que dificilmente o impeachment é uma opção viável), também é formado por eleições sucessivas e não coincidentes. Ou seja, diante do curto

[12] Havendo, em 2022, 23 partidos garantido vaga no Congresso.
[13] Vale destacar que, apesar dos partidos democratas e republicanos dominarem as eleições estadunidenses desde 1852, os EUA possuem outros partidos políticos, tais como o Libertario, o Verde e o Partido da Constituição.

período de 2 anos de mandato do congressista, em um único mandato presidencial, este presidente terá que se deparar com dois Congressos potencialmente diferentes. Em oito anos, considerando-se reeleição, o presidente precisará tratar com quatro Congressos potencialmente diferentes.

Isto, por si só, mitiga as chances de o chefe do executivo estar sempre em desvantagem política, bem como de dotar-se de poder absoluto, visto que raramente formará maioria absoluta para aprovar suas demandas com baixo crivo, bem como dificilmente perderá grande parte das cadeiras a ponto de perder 2/3 dos apoiadores.

Nessa senda, o sistema eleitoral de maioria simples, na visão de Ackerman, tem uma relevante virtude sobre a separação dos poderes: “Ao repelir terceiros partidos, torna-se fácil para o Congresso manter um mínimo de coerência política para lidar com o presidente em condições de impasse” (Ackerman, 2009).

Não por menos, todos os países, sem exceção, que adotaram o sistema do estilo estadunidense, sucumbiram ao “pesadelo de Lizian” em algum momento, muitas vezes repetidamente (Ackerman, 2009), isso porque, os países que utilizam este presidencialismo, sobretudo os países da américa latina, possuem consigo o sistema eleitoral proporcional com relevante fragmentação partidária em seus congressos.

Sendo então, por esse motivo, não ser possível o regular funcionamento de uma democracia que seja tripartite, porém com congresso hiperfragmentado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

É cabível concluir que os sistemas eleitorais proporcionais e distritais possuem uma relação umbilical com os sistemas políticos parlamentaristas e presidencialistas, respectivamente. De modo diverso, salvo exceções, crises políticas certamente serão evidenciadas.

No caso do Brasil em específico, se lhe fora apresentado duas propostas para a estabilização política, quais sejam, manter o sistema eleitoral proporcional (sobretudo para laurear a participação popular no Congresso), contudo, migrar para o sistema parlamentarista; ou, alternativamente, migrar para o sistema eleitoral distrital, com

eleições diretas e com restrições para criação de novos partidos, de modo a manter o presidencialismo tal qual o modelo estadunidense.

Nota-se que, no atual contexto constitucional brasileiro, a participação popular merece especial destaque, de modo a garantir a representação de todos os setores nas discussões políticas. Por esse motivo, e tendo em conta experiências históricas, a manutenção do sistema proporcional evitará a criação de oligarquias locais, vencedoras de sucessivas eleições diretas.

Contudo, o presidencialismo de coalizão se torna inviável, como de fato já se tem demonstrado ser. Seria, então, a solução o sistema semipresidencialista, com a eleição direta do Presidente da República que funcionaria como moderador e Chefe de Estado, nos moldes da república francesa, possuindo consigo poderes inerentes ao cargo, dentre os quais, o de dissolver o congresso em situações excepcionais.

Destaca-se, por fim, que conforme assentou Locke (1994, p. 177), o poder de reunir e destituir o Legislativo, confiado ao Executivo, não concede a este nenhuma superioridade, mas define uma missão de confiança da qual ele é encarregado para garantir a segurança das pessoas em um caso em que a incerteza e a mutabilidade dos problemas humanos não podem se acomodar dentro de uma regra fixada. Ou seja, ainda que se suponha que o Poder Executivo estará robustecido com poderes ditatoriais, a história demonstra que tal força vai ao encontro do equilíbrio necessário entre os poderes constituídos, mitigando as vantagens entregues ao Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **A Nova Separação dos Poderes**. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos; Eliana Valadares Santos. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2009

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral**. O sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: TSE, 2009. 60 p. Organização e texto-base: Coordenadoria de Editoração e Publicações (Cedip/SGI). 1. Sistema eleitoral – História – Brasil. I. Título

DAHL, Robert Alan. **A Constituição norte-americana é democrática?**; tradução: Vera Ribeiro; revisão técnica: Mario Brockmann Machado. – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015

FERRARESI, Camilo Stangherlim. **EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**. Revista JurisFIB, v. 6 n. 1 (2015): Edição Especial - 10 anos Curso de Direito FIB

LOCKE, John, 1632-1704. **Segundo tratado sobre o governo civil : ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil** / John Locke ; introdução de J.W. Gough ; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ : Vozes, 1994 – (Coleção clássicos do pensamento político).

LOPREATO, Francisco Luiz C., **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios.** Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, janeiro-abril 2022.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Ed. Lider, 2003.

MORAES, Filomeno. **Sufrágio, voto e sistema eleitoral no Brasil: descaminhos e caminhos da inclusão política**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.) Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Forum, 2018. p. 175 – 191.

PEREIRA, Paulo Sergio Velten. **Contratos: tutela judicial e os novos modelos decisórios**. Porto: ed. Juruá: 2018

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. 1ª ed. São Pulo: Companhia das Letras, 2018.