

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

LETÍCIA REZENDE SANTOS

**PLURALISMO POLÍTICO E PLURIPARTIDARISMO: os impactos da emenda
constitucional nº 97/2017 nas eleições proporcionais de 2020 e 2022**

Franca

2023

LETÍCIA REZENDE SANTOS

**PLURALISMO POLÍTICO E PLURIPARTIDARISMO: os impactos da emenda
constitucional nº 97/2017 nas eleições proporcionais de 2020 e 2022**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP – Campus de Franca, como pré-requisito para defesa de dissertação de Mestrado. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspardo

FRANCA

2023

S237p

Santos, Letícia Rezende

Pluralismo político e pluripartidarismo : os impactos da emenda constitucional nº 97/2017 nas eleições proporcionais de 2020 e 2022 / Letícia Rezende Santos. -- Franca, 2024

182 p. : il., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Murilo Gaspardo

1. Partidos políticos. 2. Pluralismo. 3. Direito eleitoral. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Impacto potencial desta pesquisa

Esta pesquisa teve por objetivo principal realizar uma avaliação legislativa dos impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017 nas eleições de 2021 e 2022, especialmente em relação à fragmentação do sistema partidário brasileiro e a eventuais repercussões na garantia constitucional do pluralismo político. Para isso, além da análise crítica da bibliografia pertinente, foi estudado o processo de tramitação da norma e coletados e sistematizados os dados referentes às eleições proporcionais compreendidas entre 2012 e 2022. Nesse sentido, o presente trabalho procurou, por meio da observação empírica, verificar se as finalidades da emenda vêm sendo atendidas e se as críticas e os elogios feitos a ela são tangíveis. Buscou-se, ainda, fomentar e contribuir com o debate acadêmico acerca das propostas de reforma do sistema partidário-eleitoral, sendo que todos os dados e tabelas produzidos foram disponibilizados no repositório institucional da UNESP. Enfim, alinhando-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), espera-se que esse trabalho impacte, de alguma forma, nos estudos para o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, além da garantia de tomadas de decisões responsivas, inclusivas, participativas e representativas.

Potential impact of this research

This research aimed primarily to conduct a legislative evaluation of the impacts of Constitutional Amendment (CA) No. 97/2017 on the 2021 and 2022 elections, particularly regarding the fragmentation of the Brazilian party system and potential repercussions on the constitutional guarantee of political pluralism. To achieve this, in addition to a critical analysis of relevant literature, data pertaining to proportional elections from 2012 to 2022 were collected and systematized. In this regard, the present study sought, through empirical observation, to ascertain whether the objectives of the amendment have been met and whether the criticisms and accolades directed towards it are tangible. Furthermore, it aimed to foster and contribute to academic debate regarding proposals for reforming the party-electoral system, with all generated data and tables being made available in the institutional repository of UNESP. Ultimately, aligning with Sustainable Development Goal (SDG) No. 16 of the United Nations' 2030 Agenda, it is hoped that this work will impact, in some manner, the studies aimed at developing effective, responsible, and transparent institutions, as well as ensuring responsive, inclusive, participatory, and representative decision-making processes.

LETÍCIA REZENDE SANTOS

**PLURALISMO POLÍTICO E PLURIPARTIDARISMO: os impactos da emenda
constitucional nº 97/2017 nas eleições proporcionais de 2020 e 2022**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp – Campus de Franca, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

BANCA EXAMINADORA

Presidente:

Prof. Dr. Murilo Gaspardo, UNESP

1ª Examinadora:

Prof. Dra. Maria Paula Dallari Bucci

2º Examinador:

Prof. Dr. Rubens Beçak

À Maria Judith Gonçalves Rezende.

*“Thus, I had so long suffered in this quest,
Heard failure prophesied so oft, been writ
So many times among ‘The Band’ to wit,
The knights who to the Dark Tower’s search addressed
Their steps - that just to fail as they, seemed best,
And all the doubt was now - should I be fit?”*

(Robert Browning – Childe Roland to the Dark Tower Came)

RESUMO: A Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017 foi proposta e aprovada em um contexto de crise da democracia, no qual a fragmentação partidária e os próprios partidos políticos são amplamente questionados. Nesse sentido, a emenda constituiu importante inovação legislativa, uma vez que, visando a conferir maior racionalidade ao cenário político, proibiu a formação de coligações nas eleições proporcionais e instituiu uma cláusula de desempenho eleitoral. Diante disso, esta pesquisa teve como objetivo geral realizar uma avaliação legislativa dos impactos da EC nº 97/2017 nas eleições de 2020 e 2022, especialmente em relação à fragmentação do sistema partidário brasileiro e a eventuais repercussões na garantia do pluralismo político. Especificamente pretendeu-se: (1) averiguar o que se entende por pluralismo político e quais as suas relações com o pluripartidarismo, perscrutando a compatibilidade de uma cláusula de desempenho com os dois institutos; (2) buscar, na literatura, análises do sistema partidário-eleitoral brasileiro de modo a entender as causas da fragmentação e a definir parâmetros teóricos para avaliar a necessidade e conveniência das alterações implementadas pela emenda; (3) compreender o contexto político no qual foi elaborada a PEC nº 36/2016, bem como seus objetivos; e (4) comparar os objetivos pretendidos pelo legislador com a EC nº 97/2017 e os parâmetros teóricos encontrados à realidade observada após sua vigência. Tomou-se, como marco de início da crise da democracia brasileira, o movimento de junho de 2013, limitando a investigação ao período compreendido entre 2012 e 2022. Além disso, a pesquisa foi desenvolvida no campo epistemológico da Teoria Geral do Estado, o método de abordagem utilizado foi a *legística material* e as técnicas de pesquisa empregadas foram a revisão bibliográfica e a análise documental. Enfim, dentro dos limites inerentes à própria metodologia, concluiu-se que a EC nº 97/2017 tem sido eficaz, efetiva e eficiente, se mostrando compatível com o fundamento do pluralismo político.

Palavras-chave: Emenda Constitucional nº 97/2017. Pluralismo Político. Pluripartidarismo. Cláusula de desempenho. Coligações Partidárias. Fragmentação partidária.

ABSTRACT: Constitutional Amendment nº 97 of 2017 to the Brazilian 1988 Constitution was proposed and approved in a context of democratic crisis, in which the fragmentation of the Brazilian party system and the political parties themselves are widely questioned. Moreover, the Amendment constitutes an important legislative innovation, since it prohibited the formation of electoral alliances in proportional elections and established an election threshold, with the purpose of further rationalizing the political scenery in Brazil. Accordingly, the general objective of this research project is to provide a legislative analysis of Constitutional Amendment nº 97 of 2017 with regard to its impacts on party fragmentation and its possible side effects on political pluralism. The specific aims of this study are: (1) to find out what is meant by political pluralism and what its relations are with multi-party system, examining the compatibility of an election threshold with the two institutes; (2) to search, in the literature, for analyzes of the Brazilian party system, in order to define theoretical parameters to assess the need and the convenience of the changes implemented by the Amendment; (3) to understand the political context in which the Constitutional Amendment Project (PEC) nº 36 of 2016 was prepared, as well as its goals; (4) to compare the purposes envisioned by the legislator through the Constitutional Amendment nº 97 of 2017 and the theoretical parameters found to the factual reality established after its enforcement. The time frame of this research project reaches from 2012 to 2022, and takes as an important mark the protests that took place in June 2013. This research is placed within the epistemological field of the State Theory, and takes *legistics* as its methodological approach. Research techniques employed will be bibliographical revision and documental analysis. Finally, within the limits inherent to the methodology itself, it was concluded that Constitutional Amendment nº 97 of 2017 has been effective, efficacious and efficient, proving compatible with political pluralism

Keywords: Constitutional Amendment nº 97 of 2017. Political pluralism. Multi-party system. Election threshold. Electoral alliances. Party Fragmentation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS MAIS FREQUENTES

Agir/PTC: Partido Trabalhista Cristão

Arena: Aliança Renovadora Nacional

Avante/PTdoB: Avante/Partido Trabalhista do Brasil

Cidadania/PPS: Cidadania/Partido Popular Socialista

DC/PSDC: Democracia Cristã/Partido Social Democrata Cristão

DEM: Democratas

EC: Emenda Constitucional

MDB/PMDB: Movimento Democrático Brasileiro/Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Novo: Partido Novo

Patriota/PEN: Patriota/Partido Ecológico Nacional

PCB: Partido Comunista Brasileiro

PCdoB: Partido Comunista do Brasil

PCO: Partido da Causa Operária

PDS: Partido Democrático Social

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PEC: Proposta de Emenda à Constituição

PHS: Partido Humanista da Solidariedade

PL/PR: Partido Liberal/Partido da República

PL: Projeto de Lei

PMB: Partido da Mulher Brasileira

PMN: Partido da Mobilização Nacional

Pode/PTN: Podemos/Partido Trabalhista Nacional

PP: Partido Progressista

PPL: Partido Pátria Livre

PRD: Partido da Renovação Democrática

Prona: Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PROS: Partido Republicano da Ordem Social

PRP: Partido Republicano Progressista

PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSC: Partido Social Cristão

PSD: Partido Social Democrático

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSL: Partido Social Liberal

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PV: Partido Verde

Rede: Rede Sustentabilidade

Republicanos/PRB: Republicanos/Partido Republicanos Brasileiro

Solidariedade/SD: Solidariedade

STF: Supremo Tribunal Federal

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

UDN: União Democrática Nacional

União: União Brasil

UP: Unidade Popular

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – PLURALISMO POLÍTICO E PLURIPARTIDARISMO	14
1 O Pluralismo Político	15
1.1 A democracia pluralista e a concepção de pluralismo político	17
1.1.1 As diferentes perspectivas da democracia pluralista e a poliarquia de Robert Dahl	22
1.2 O pluralismo político na Constituição Federal de 1988	27
2. O Pluripartidarismo	29
2.1 Os partidos políticos	29
2.2 Os sistemas partidários	37
2.2.1 O sistema bipartidário	39
2.2.2 O sistema pluripartidário	39
2.2.3 O partido único	41
2.3 Sistemas partidários e sistemas eleitorais	42
3 Pluralismo Político e Pluripartidarismo	44
CAPÍTULO 2 – O SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL BRASILEIRO	47
1 Da retomada do pluripartidarismo à fragmentação do sistema partidário	48
2 A hiperfragmentação do sistema partidário	54
2.1 O sistema proporcional de representação	55
2.1.1 A personalização das campanhas eleitorais	58
2.1.2 A indefinição das bases territoriais	59
2.1.3 As coligações partidárias	60
2.1.4 A fidelidade partidária no sistema proporcional de representação	63
2.2 Presidencialismo de coalizão, <i>supermaiorias</i> e pemedebismo	65
3 Propostas de alteração do sistema partidário-eleitoral brasileiro	73
3.1 Distritão	73
3.2 Lista fechada e lista flexível	74
3.3 Cláusula de barreira, cláusula de exclusão e cláusula de desempenho	74
CAPÍTULO 3 – A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 2017	78
1 Dos protestos de junho de 2013 à reforma eleitoral de 2017	78
2 O processo de tramitação legislativa da EC nº 97/2017	88
2.1 Tramitação no Senado Federal: a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016	89
2.2 Tramitação na Câmara dos Deputados: Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016	93
3 Redação final da EC nº 97/2017	102
4 A EC nº 111/2021 e as Leis nº 14.208/2021 e nº 14.211/2021	106

CAPÍTULO 4 – OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017 NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS DE 2020 E 2022	111
1 Breves apontamentos sobre o <i>Efeito Rabo de Casaca</i> e as eleições presidenciais de 2018 e 2022	117
2 Análise das eleições proporcionais de 2020 e 2022	121
2.1 As eleições para as Câmaras Municipais de 2020	121
2.2 As eleições para as Assembleias Legislativas de 2022	133
2.3 As eleições para a Câmara dos Deputados de 2022	146
3 A EC nº 97/2017 tem sido efetiva, eficaz e eficiente?	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	168
REFERÊNCIAS	171
APÊNDICE – Desempenho do MDB/PMDB, PSDB, PSL e PT nas eleições proporcionais municipais de 2012, 2016 e 2020	177

INTRODUÇÃO

A última década foi marcada por uma forte recessão democrática em âmbito nacional e global, na qual se aprofundou a crise de identidade entre representantes e representados e se questionou, ainda mais, a credibilidade das instituições representativas e a própria figura dos partidos políticos. No Brasil, alterações legislativas foram implementadas com o escopo de responder às demandas da sociedade e de tentar recuperar a confiança no sistema político, dentre elas a Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017, que, visando a conferir maior racionalidade ao sistema partidário-eleitoral e a solucionar o problema da fragmentação partidária, proibiu a formação de coligações nas eleições proporcionais e introduziu uma cláusula de desempenho para o acesso a dois importantes recursos públicos: o Fundo Partidário e o direito de antena.

É importante frisar que, embora tenha ido ao encontro dos apelos por uma reforma política e de alternativas apresentadas para o problema da hiperfragmentação (v.g. Nicolau, 2015; Borges, 2019), existem controvérsias acerca da compatibilidade das disposições trazidas pela emenda com o fundamento constitucional do pluralismo político e com a lógica do sistema pluripartidário, principalmente ante a preocupação com a sobrevivência das pequenas agremiações (Cunha & Fernandes Neto, 2019) e com uma possível redução excessiva do espectro da competição política (Miguel & Assis, 2016; Salgado, 2018). As discussões congressuais durante a minirreforma eleitoral de 2021 – nas quais se debateu a volta das coligações e foi aprovada a criação do instituto da Federação Partidária – ilustram a dissonância em torno do tema.

Diante disso, esta pesquisa se propôs a realizar uma análise legislativa dos impactos da EC nº 97/2017 nas eleições proporcionais de 2020 e de 2022, especialmente em relação à fragmentação do sistema partidário e a eventuais repercussões na garantia do pluralismo político. Especificamente, pretendeu-se (1) perscrutar o que se entende por pluralismo político, quais as suas relações com o partido político e com o sistema pluripartidário, perquirindo a compatibilidade da criação de mecanismos de controle da quantidade de legendas – como a cláusula de desempenho e a cláusula de barreira – com esses dois institutos; (2) buscar, na literatura, análises do sistema partidário-eleitoral brasileiro, de modo a compreender as causas e as consequências da fragmentação e a definir parâmetros teóricos para avaliar a necessidade e a conveniência das alterações introduzidas com a EC nº 97/2017; (3) assimilar o contexto político no qual foi elaborada e submetida a PEC nº 36/ 2016 (ou nº 282/2016 na Câmara dos

Deputados) inquirindo quais foram os objetivos do legislador; e (4) realizar uma análise crítica da lei respondendo a questão: a EC nº 97/2017 tem sido efetiva, eficaz e eficiente?

Esclarece-se que os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência adotados foram os da *Ciência da Legislação* (Salinas, 2013), que entende como efetiva a medida legislativa capaz de conduzir o comportamento dos destinatários da norma conforme os objetivos para os quais foi criada; como eficaz o texto normativo formulado de forma adequada para que seus escopos sejam alcançados; e eficiente se os benefícios advindos da lei compensarem os custos por ela impostos, além de serem os menores dentre outras alternativas possíveis (Meneguim, 2010). Nesse sentido, a relevância do trabalho ora apresentado está na observação fática dos impactos da emenda, buscando verificar se suas finalidades vêm sendo atendidas e se o enaltecimento e as críticas feitas a ela são tangíveis.

A pesquisa teve como sede epistemológica a Teoria Geral do Estado, por ser uma disciplina com traços característicos favoráveis à investigação das questões suscitadas, constituindo “campo metodológico próprio para a compreensão entre o direito e a política”, por meio da “reflexão sobre problemas da formação do Direito Público a partir das tensões e dos conflitos do poder (e de suas crises), realizando a tradução destes para a linguagem jurídica e vice-versa” (Bucci, 2018, p. 30-31).

Como método de procedimento, adotou-se a *Avaliação Legislativa ex post*, e, como técnicas de pesquisa, a revisão documental dos registros atinentes à tramitação legislativa da PEC nº 36/2016 – tais como o texto original, as emendas apresentadas, os debates e os pareceres elaborados nas diferentes comissões¹ –, a pesquisa empírica² exploratória³ dos dados das eleições proporcionais, e a revisão bibliográfica da literatura pertinente – filtrada levando em consideração (1) o ano de publicação da obra; (2) o periódico no qual foi publicada; e (3) o índice de citação.⁴ Ressalta-se que, em geral, preferiu-se publicações mais recentes, exceto no

1 Disponíveis no sítio do Congresso Nacional: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/simplificou>>.

2 Por pesquisa empírica considera-se o conceito formulado por Epstein & King (2013, p. 11 – 12): “A palavra ‘empírico’ denota evidência sobre o mundo baseada em observação ou experiência. Essa evidência pode ser numérica (quantitativa) ou não-numérica (qualitativa) [...]. O que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo – em outras palavras, dados, o que é apenas um termo para designar fatos sobre o mundo. Esses fatos podem ser históricos ou contemporâneos, ou baseados em legislação ou jurisprudência, ou ser o resultado de entrevistas ou pesquisas, ou os resultados de pesquisas auxiliares arquivísticas ou coletas de dados primários. Desde que os fatos estejam de alguma maneira relacionados ao mundo, eles são dados, e, contanto que a pesquisa envolva dados que são observados ou desejados, ela é empírica.”

3 Conforme explica Jairo Nicolau (2010, p. 313): “[...] na pesquisa exploratória, o pesquisador busca encontrar padrões nos dados já coletados. Seu foco é descrever aspectos interessantes dos dados e propor modos pelos quais futuros estudos confirmam ou não resultados exploratórios.”

4 Os indexadores de revistas científicas utilizados foram *SciELO* (<<https://scielo.org/>>) e *Scopus* (<<https://www.scopus.com>>).

caso de referências clássicas e imprescindíveis, como Giovanni Sartori, Maurice Duverger e Robert Dahl.

Quanto ao recorte temporal, tomou-se como marco do início do contexto político que levou à edição da emenda o movimento de junho de 2013, limitando a investigação à produção literária e aos dados das eleições compreendidas entre 2012 (eleições proporcionais imediatamente anteriores aos protestos de junho) e 2022. Esperou-se que um recorte mais amplo combinado ao constante confronto dos dados observados com o aporte teórico previamente levantado auxiliasse na elaboração de um panorama abrangente do sistema partidário-eleitoral brasileiro, evitando mera relação de causalidade entre os resultados obtidos e a aprovação da EC nº 97/2017.

Em vista disso e em consonância com os objetivos específicos da pesquisa, esta dissertação será dividida em quatro partes – além da presente introdução e da conclusão. No primeiro capítulo serão abordados os conceitos de pluralismo político e de pluripartidarismo, esmiuçando os liames entre esses dois institutos e a possibilidade – ou não – da imposição de controle do número de partidos representados e/ou existentes dentro de sistemas pluralistas. No segundo, será traçado um histórico da formação do sistema partidário-eleitoral brasileiro a partir da redemocratização, perquirindo-se as causas e as consequências de sua fragmentação e pulverização, além das propostas para a solução deste problema. No terceiro, serão analisados o contexto político de propositura e aprovação da PEC nº 36/2016, seu processo de tramitação e as reformas legislativas posteriores que guardam relação com a EC nº 97/2017. Enfim, o quarto capítulo será dedicado à análise dos impactos das alterações implementadas nas eleições proporcionais de 2020 e 2022 e à resposta da pergunta central da pesquisa, ponderando-se, também, sobre as limitações do método empregado.⁵

5 A realização desta pesquisa foi possível graças ao financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Processo nº 2021/03234-9. Registrem-se, portanto, os agradecimentos e a ressalva de que as opiniões, hipótese e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

CAPÍTULO 1 – PLURALISMO POLÍTICO E PLURIPARTIDARISMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o pluralismo político foi alçado à categoria de fundamento da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito. Tal concepção, irradiada ao longo de todo o texto constitucional, se evidencia, principalmente, nas garantias de liberdade de manifestação (art. 5º, IV), de crença (art. 5º, IX), de expressão (art. 5º, IX) e de associação (art. 5º, IX) e, em especial, na disciplina dos direitos políticos.

Tem-se, ainda, que, embora tenha implementado mecanismos de participação direta no poder decisório, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (art. 14, I, II e III),⁶ a Constituição manteve o caráter predominantemente representativo da democracia, e, ao estabelecer a filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V), conferiu aos partidos o status de porta-vozes da sociedade no diálogo democrático. Além disso, com vistas a assegurar que um maior número de vozes sejam ouvidas nesse diálogo e em contraposição ao sistema que vigeu durante grande parte da Ditadura Militar (1964-1985), o legislador constituinte resguardou, expressamente, o pluripartidarismo e a liberdade de criação de agremiações partidárias.⁷

Todavia, a simples correlação entre pluralismo político como um dos fundamentos da República, a livre criação dos partidos políticos como uma das formas de assegurá-lo e a opção expressa pelo pluripartidarismo como sistema partidário é insuficiente para perscrutar as implicações e a compatibilidade das mudanças introduzidas pela EC nº 97/2017, sob o prisma dessas disposições. Posto isto, neste capítulo, será discutido, desde logo, o que se entende por pluralismo político, quais os contornos de um sistema multipartidário e em que medida esses dois institutos se relacionam.

6 Acerca desse aspecto, é interessante pontuar, também, que a EC nº 11/2021 introduziu no art. 14, da CF/1988 a possibilidade de realização de consultas populares sobre questões locais concomitantemente às eleições municipais: “Art. 14. [...] § 12. Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021) § 13. As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares nos termos do § 12 ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)” (Brasil, 1988).

7 Nesse sentido, o art. 17, caput, da CF/1988, “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados [...] o pluripartidarismo” (Brasil, 1988).

1 O Pluralismo Político

O vocábulo *pluralismo* assume conotações distintas a depender do campo teórico estudado. Na Ciência Política, em uma acepção bastante ampla, pluralismo se relaciona às compreensões de que a sociedade é estruturada em diversos grupos e organizações relativamente autônomos entre si e também em relação ao Estado (Dahl, 2012) e de que essa multiplicidade de associações não somente é inevitável, mas desejável para toda a coletividade (Sartori, 1982).

A consolidação do pluralismo tanto como teoria quanto como ideal⁸ só foi possível através de uma ruptura com tradições democráticas e republicanas clássicas que, ao perseguirem a ideia de ‘bem comum’, entendiam que o excesso de diversidade tenderia a impedir que os cidadãos tivessem interesses partilhados, vendo com pouca ou nenhuma simpatia a possibilidade da existência de subgrupos organizados para buscarem interesses específicos (Dahl, 1984).⁹

Nesse sentido, a despeito de a partição em segmentos sociais distintos estar presente desde as civilizações mais antigas,¹⁰ e embora se vislumbre algum traço de similaridade entre essa concepção contemporânea ampla de pluralismo e a doutrina dos corpos intermédios – ou intermediários – do século XVIII,¹¹ foi somente no final do século XIX e, especialmente, no início do século XX (Dahl, 1984), que as principais correntes do pensamento político se debruçaram sobre a sociedade civil e as suas várias formas de associação à margem ou em contraposição aos Estados (Bobbio, 1998, p. 930).

8 Nessa toada, Connolly (1969) aduz que, como teoria, o pluralismo se apresenta tentativa de descrição de um sistema baseado em agrupamentos econômicos, religiosos, étnicos e geográficos sobrepostos; enquanto que, como ideal, consiste em proposta de ação prática que enxerga a pluralidade como meio mais eficaz para promover uma variedade louvável de fins públicos e privados.

9 Interessante destacar a afirmação de Bobbio (1998, p. 928) de que “a luta que o pluralismo trava tem sempre duas frentes: uma contra a concentração de todo o poder no Estado, outra contra o atomismo. É uma luta travada em nome da concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos, e, como tais, constituam uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado, por um lado, e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista”.

10 Nessa mesma perspectiva, Dahl (1984) ressalta que essa a noção da divisão da sociedade em associações não se restringe às teorias pluralistas: “[...] como Aristóteles reconheceu e, séculos depois, foi reafirmado na concepção do *vivere civile* pelos humanistas cívicos italianos, os cidadãos seriam membros de várias associações com fins especiais, como as famílias, ou organizações econômicas como as guildas” (Dahl, 1984, p. 233, tradução nossa). A distinção entre essas associações e as associações pluralistas está no fato de que, na primeira, os propósitos particulares não podiam conflitar com outros propósitos e com o bem comum.

11 Tal teoria, que teve em Montesquieu um dos seus principais representantes, apregoava que a distinção entre um governo monárquico e um governo despótico seria a existência de ordens intermediárias entre o Estado e o indivíduo, que representavam uma “contraforça capaz de impedir que o príncipe” governasse arbitrariamente (Bobbio, 1998, p. 929).

De início, a expressão ‘teoria pluralista’ passou a ser empregada para designar uma “estranha mistura de ideias”, agrupando, sob a mesma classificação, interpretações de “escritores variados que, de forma alguma, tinham as mesmas opiniões”, resultando em uma teoria que “provavelmente nenhum teórico político competente – pluralista ou não – acharia plausível” (Dahl, 1984, p. 232, tradução nossa).

Contudo, mesmo ante essa miscelânea, é possível distinguir o estudo inicial do pluralismo sob a óptica de três sistemas distintos, a saber, o cristianismo social, o socialismo libertário e o liberalismo democrático (Bobbio, 1998). Para a doutrina cristã-social, a vida humana se desmembraria em uma série de sociedades: o Estado – que consistiria na sociedade política –, a família, as associações profissionais e de qualquer outra natureza, a Igreja e a sociedade internacional, sendo que essa multiplicidade de sociedades seria uma “prova contra duas falsas doutrinas opostas entre si: o individualismo que deifica o indivíduo e o coletivismo que deifica o Estado” (Bobbio, 1999, p. 17).

O socialismo pluralista, por sua vez, conhecido como *guild-socialism* ou socialismo sindicalista, levava em consideração a concepção funcional da sociedade, de modo que “a descentralização territorial de onde deriva a distinção entre governo central e governo local” deveria ser “complementada pela descentralização funcional, através da qual o indivíduo é protegido não mais como mero cidadão, mas como produtor e consumidor” (Bobbio, 1999, p. 16).¹²

Na perspectiva do liberalismo democrático, mais especificamente a partir do modelo da democracia pluralista, o pluralismo se perpetuou como aspecto inerente, inescapável e necessário aos regimes democráticos (Dahl, 1997), englobando, para além das perspectivas cultural e societal – ou seja, da oposição à cultura homogênea e da aceitação da existência de diversas associações marcadas pelos traços da voluntariedade e da multiplicidade (Sartori, p. 38) – uma dimensão política, fundamentada em uma análise das “interconexões entre a competição eleitoral”, “as atividades de grupos de interesse organizados” e a “dinâmica política” desses grupos (Held, 1987, p. 169). Nesse sentido, é pertinente frisar que o pluralismo político não se traduz, então, em espécie decorrente do gênero ‘pluralismo’ e sim em conceito distinto, estruturado a partir da teoria da democracia pluralista.

12 Dahl (1984, p. 231, tradução nossa) considera o ataque à soberania estatal do teórico socialista Harold Laski – um dos principais expoentes do socialismo libertário – uma das primeiras menções do pluralismo como “uma alternativa a visão monística dominante”.

1.1 A democracia pluralista e a concepção de pluralismo político

As proposições acerca das raízes teóricas da democracia pluralista não são unívocas. Connolly (1969) e Bobbio (1998) evidenciam Alexis de Tocqueville e sua descrição da sociedade dos Estados Unidos do século XIX como importantes fontes de inspiração para o pluralismo democrático, na medida em que algumas das características norte-americanas celebradas pelo filósofo – tais como o sufrágio universal, partidos concorrentes e judiciário independente – persistiram como condições básicas para o êxito desse modelo.

Held (1987, p. 168), por outro lado, sublinha as influências das obras de Schumpeter e Weber, asseverando que, embora a democracia pluralista se contraponha à teoria democrática elitista,¹³ a crítica schumpeteriana à irrealdade dos ideais e à concepção de governo representativo do liberalismo clássico orientou parte do pensamento pluralista, que incorporou a “visão ampla de Schumpeter de que o que distingue as democracias das não democracias” são os métodos de seleção dos representantes políticos^{14 15} e, para além disso, deu ênfase à apatia do eleitorado, bem como à diminuta ou inexistente interferência direta de indivíduos isolados sobre o processo político.

No entanto, os pluralistas não consideravam inevitável a concentração de poder nas mãos das elites. Logo, em consonância com Weber e desafiando as “doutrinas que sugeriam a esmagadora centralidade de grupos fixos de elites na vida política”, a teoria pluralista tomou como ponto de partida a existência de múltiplos centros de poder (Held, 1987, p. 169).

Não obstante essa diversidade de prováveis antecessores teóricos, há certo consenso acerca de que os principais referenciais da democracia pluralista derivam de duas correntes: as contribuições de James Madison para a democracia norte-americana (Connolly, 1969; Held, 1987) e as concepções utilitaristas da inevitabilidade da “dedicação competitiva a satisfação de interesses” (Held, 1987, p. 170).

13 Essa oposição, que é frequentemente evidenciada quando se menciona a teoria da democracia pluralista (v.g. Bobbio, 1998; Held, 1987), decorre do fato de que “na teoria de Schumpeter há pouco que se coloque entre o cidadão individual e a liderança eleita”, sendo que “o cidadão é retratado como isolado e vulnerável em um mundo marcado pelo embate competitivo das elites” – daí a denominação de democracia elitista ou teoria elitista da democracia - não havendo nenhuma nota digna de atenção aos “grupos intermediários” (Held, 1987, p. 169).

14 Nesse mesmo sentido, Escobar (2017, p. 419, tradução nossa) escreve que “a noção dominante de pluralismo foi construída com base na narrativa schumpeteriana de democracia”.

15 O'Donnel (1998, p. 52) afirma que a “única e específica diferença da poliarquia [*termo empregado por Dahl para denominar sua construção teórica de democracia*] em relação a outros regimes: é que os postos mais altos do regime (com exceção dos tribunais) são ocupados em consequência de eleições livres, justas e competitivas. Os vários outros direitos e garantias especificados na definição desse regime são derivados do primeiro, isto é, são condições determinadas ponderadamente e derivadas de forma indutiva para a existência daquele tipo de eleição”.

Robert Dahl (2006), ao tratar da *Teoria Madisoniana da Democracia*,¹⁶ a definiu como um esforço voltado a alcançar o equilíbrio entre os poderes das majorias e das minorias.¹⁷ Nesse sentido, contrariamente à tradição liberal clássica que enfatizava a relação do indivíduo com o Estado, Madison se preocupou especialmente com o problema das facções (HELD, 1987), as quais consistiriam um número de cidadãos – não importando se uma maioria ou minoria – reunidos sob o desígnio comum de impor suas vontades, mesmo que contrárias aos direitos de outros cidadãos ou da coletividade (Dahl, 2006).

Para ele, conquanto nocivas, as facções decorreriam da própria natureza humana, de modo que a única forma de conciliar sua existência com um governo não-tirânico seria proteger a liberdade de criação destas (Held, 1987)¹⁸ e, ao mesmo tempo, procurar controlar seus efeitos por meio do princípio republicano – no caso de facções minoritárias – e de um eleitorado numeroso, extenso e diverso – nas hipóteses de facções majoritárias (Dahl, 2006).¹⁹

Assim como Madison, os pluralistas sublinharam o natural processo de aglutinação dos indivíduos em grupos e instituições na disputa pelo poder, e admitiram que dois dos propósitos fundamentais do governo seriam proteger a autonomia desses grupos de interesse – ou grupos de pressão – e, concomitantemente, evitar que qualquer agrupamento destruísse a liberdade alheia (Held, 1987).

16 Dahl (2006, p. 5) ressalta que, embora Madison não possa ser tratado especificamente como teórico político, ao fornecer “uma argumentação racional básica para o sistema político americano”, moldou o pensamento norte-americano sobre democracia.

17 Dahl (2006) sistematiza nove premissas sobre as quais se apoiaria a teoria madisoniana: 1. “Se não limitado por pesos externos, qualquer indivíduo tiranizará outros indivíduos”; 2. “A acumulação dos poderes legislativo, executivo e judiciário nas mesmas mãos implica a eliminação de pesos externos. A eliminação de pesos externos produz tirania. Portanto, a acumulação de todos os poderes nas mesmas mãos implica tirania”; 3. “Se não limitada por pesos externos, uma minoria de indivíduos tiranizará a maioria de indivíduos”; 4. “Se não restrita por pesos externos, uma maioria de indivíduos tiranizará a minoria de indivíduos”; 5. Para que uma república seja não-tirânica, “pelo menos duas condições são necessárias: a acumulação de todos os poderes nas mesmas mãos deve ser evitada e as facções devem ser controladas de tal forma que não consigam agir de forma adversa aos direitos de outros cidadãos ou aos interesses permanentes e agregados da comunidade”; 6. “Eleições populares frequentes não fornecem peso externo suficiente para prevenir a tirania”; 7. “Se as facções devem ser controladas e a tirania deve ser evitada, isso deve ser alcançado controlando os efeitos da facção”; 8. “Se uma facção é formada por uma minoria, ela pode ser controlada por meio do ‘princípio republicano’ de votar no corpo legislativo”; 9. “O desenvolvimento de uma facção majoritária pode ser limitado se o eleitorado for numeroso, extenso e diversificado em interesses” (Dahl, 2006, p. 9-16, tradução nossa).

18 Isso porque, para Madison, seria impossível conciliar a ideia de alguma restrição à formação de facções com os princípios de uma República não-tirânica. Assim, Dahl explica: “se as pessoas não podem ser iguais, as causas da facção só podem ser controladas pela destruição da liberdade – uma solução obviamente barrada para quem busca uma república não-tirânica” (Dahl, 2006, p. 15, tradução nossa).

19 Para Dahl (2006), “as deficiências lógicas e empíricas das concepções de Madison parecem ter origem, em grande parte, em sua incapacidade de conciliar dois objetivos diferentes. Por um lado, Madison aceita substancialmente a ideia de que todos os cidadãos adultos de uma república devem ter direitos iguais, incluindo o direito de determinar a direção geral da política governamental. Nesse sentido, a regra da maioria é ‘o princípio republicano’. Por outro lado, Madison desejava erigir um sistema político que garantisse as liberdades de certas minorias cujas vantagens de status, poder e riqueza provavelmente não seriam toleradas indefinidamente por uma maioria constitucionalmente irrestrita. Portanto, as majorias tiveram que ser constitucionalmente inibidas.” (Dahl, 2006, p. 32, tradução nossa).

Todavia, longe de constituírem uma ameaça, essas associações equivaleriam a “uma fonte estrutural de estabilidade” e à “expressão central da democracia” e, em sintonia com as concepções utilitárias, o pluralismo democrático incorporou a ideia de que “da mesma forma que a economia se refere a indivíduos procurando maximizar seus interesses particulares, a política se refere a grupos de indivíduos procurando maximizar seus interesses comuns” (Held, 1987, p. 170).

Assim, conforme preceitua Dahl (1982), as expressões ‘democracia pluralista’ e ‘pluralismo democrático’ designam um modelo no qual a democracia é tida tanto como um tipo real de regime quanto um ideal, no sentido de condição necessária – mas não suficiente – para a melhor ordem política; ao passo que o pluralismo faz alusão “à existência de uma pluralidade de organizações (subsistemas) relativamente autônomos (independentes) dentro do domínio de um Estado”, de modo que uma democracia é pluralista se “organizações importantes são relativamente autônomas” (Dahl, 1982, p. 4, tradução nossa).²⁰

Frisa-se, ainda, que a teoria da democracia pluralista parte do pressuposto de que, em um mundo complexo, marcado pela competitividade e pela multiplicidade de interesses, a realidade política nunca alcançará as aspirações da democracia ateniense ou dos tipos de democracia idealizados por Rousseau e Marx (Held, 1987).²¹ A construção de uma teoria democrática minimamente efetiva, portanto, repousa na observação das características distintivas dos “Estados-Nação e das organizações sociais que são comumente chamados de democráticos pelos cientistas políticos” e na análise das “condições necessárias para que essas organizações possuam essas características” (Dahl, 2006, p. 63, tradução nossa). Por conseguinte, os pluralistas – também denominados teóricos democráticos empíricos – buscam “descrever o funcionamento real da democracia e avaliar sua contribuição para o

20 Nota-se, nesta definição, o relevo que Dahl atribui à autonomia *relativa*. Ao mesmo tempo em que ressalta a importância da independência das organizações “para o funcionamento do processo democrático, para minimizar a coerção governamental, para a liberdade política e para o bem-estar humano”, Dahl ressalva que organizações absolutamente independentes podem se valer dessa liberdade para aumentar e perpetuar injustiças, “fomentar o egoísmo de seus membros em detrimento das preocupações com o interesse público, e até mesmo enfraquecer ou destruir a própria democracia” (Dahl, 1982, p. 4).

21 Nesse ponto, é interessante destacar a crítica feita por Dahl à teoria da democracia populista. O autor (Dahl, 2006, p. 36-38, tradução nossa) define como democracia populista aquela baseada nas premissas de que “uma organização é democrática se e somente se o processo de decisão de políticas governamentais for compatível com a condição de soberania popular e a condição de igualdade política”, sendo a condição de soberania popular satisfeita “se e somente se, nas escolhas políticas, a alternativa selecionada e aplicada como política governamental for a alternativa preferida pela maioria dos membros” daquela comunidade, ao passo que a condição de igualdade política somente seria satisfeita “se e somente se [...] na escolha da alternativa a ser implantada como política de governo, a preferência de um membro” receber valor igual ao dos demais; por fim, todo o sistema da democracia populista é regido pelo “princípio da regra da maioria”, ou seja, “na escolha entre diversas alternativas”, a alternativa preferida pelo maior número de cidadãos é a que deve ser selecionada. A grande objeção feita por Dahl (2006, p. 51, tradução nossa) é a de que essa teoria “não é um sistema empírico”, consistindo “apenas em relações lógicas entre postulados éticos”, sem dizer nada “sobre o mundo real”.

desenvolvimento da sociedade contemporânea” (Held, 1987, p. 170). E é na investigação desses teóricos acerca da distribuição do poder que se encontra o aspecto-chave para a compreensão do conceito de pluralismo político.

Para os pluralistas, poder se refere ao potencial “de atingir objetivos em face da oposição” (Held, 1987, p. 171). Dahl (2006), por exemplo, ampliou a noção de poder para abarcar não somente aqueles constitucionalmente previstos, mas também “uma relação mais realista, tal como a capacidade de A para agir de tal maneira que controle as reações de B” (Dahl, 2006, p. 13, tradução nossa). Portanto, na perspectiva dos teóricos empíricos, “o poder é efetivamente desagregado e não cumulativo” (Held, 1987, p. 174).

Além disso, a escola pluralista concebe um modelo “mecanicista e *conflitualista*” de sociedade (Bobbio, 1999, p. 20), no qual as relações de poder não são hierárquicas, e sim estruturadas de forma competitiva, em um dinâmico “processo de barganha entre numerosos grupos representando diferentes interesses” (Held, 1987, p. 172). Ademais, “mudanças nos processos econômicos ou na distribuição da população” favorecem a desagregação e/ou formação de novas associações (Connolly, 1969, p. 4, tradução nossa), de modo que a ordem social não é fixa, pois resulta do “movimento interno dos corpos que a compõem e a renovam continuamente” (Bobbio, 1999, p. 20).²²

Por conseguinte, o conflito é tido como “característica normal e não aberrante da política”, e a ideia de bem comum é estendida para “abranger os vínculos, as lealdades e as crenças heterogêneas de um corpo de cidadãos diverso e com múltiplas clivagens” (Dahl, 1984, p. 227, tradução nossa). Assim, a tomada de decisões políticas não reflete – e nem poderia refletir – a união dos indivíduos em torno de um único objetivo. As escolhas políticas, em verdade, são consequências da tentativa do governo de mediar “as demandas de grupos concorrentes”, que, a longo prazo, tendem a “mudar sua composição, alterar suas preocupações e mudar de posição” (Held, 1987, p. 171-172).

Então, uma teoria que se diz democrática deve se preocupar com os “processos pelos quais os cidadãos exercem um grau relativamente elevado de controle” sobre os seus representantes e, conseqüentemente, sobre as decisões estatais (Dahl, 2006, p. 3). Para Dahl (2006), embora as eleições constituam um dos meios fundamentais para o exercício desse

22 Para Bobbio (1999, p. 20-21), baseando-se na “forma de conceber a estrutura da sociedade”, é possível vislumbrar duas espécies de pluralismo: um pluralismo mecanicista e *conflitualista* – conforme descrito nesse parágrafo – e um pluralismo organicista e funcionalista. Ambos partem “da constatação ou da exigência da sociedade desarticulada”, mas o pluralismo organicista “concebe os vários entes dispostos num sistema hierárquico e finalístico”, sendo que “cada parte tem sua colocação no todo a partir da função que nele desenvolve com base numa ordem e num grau”, de modo que a ordem social é pré-estabelecida. É o caso do pluralismo da doutrina social-cristã.

controle, é preciso que haja, também, uma competição política constante entre indivíduos, grupos e partidos políticos. E, mesmo que esses aspectos não contribuam de forma significativa para um governo da maioria, são responsáveis por aumentar “o tamanho, o número e a variedade de minorias cujas preferências devem ser levadas em consideração pelos líderes” (Dahl, 2006, p. 132, tradução nossa).

Nesse mesmo sentido, Connolly (1969, p. 4, tradução nossa) reitera que um sistema baseado em múltiplos grupos de pressão “fornece uma garantia razoável de que os mais importantes problemas e queixas serão canalizados” para arenas governamentais de debate e resolução. Ao mesmo tempo, “o envolvimento de indivíduos na política através de associações dá à maioria dos cidadãos uma participação na sociedade e ajuda a gerar as lealdades necessárias para manter um regime estável com o mínimo de coerção” (Connolly, 1969, p. 4, tradução nossa).

Desse modo, “o caráter democrático de um regime é assegurado pela existência de múltiplos grupos ou múltiplas minorias”, na medida em que estas comprometem a “capacidade dos líderes políticos de agir de forma independente” (Held, 1987, p. 176-177).²³ Logo, a distinção entre democracia e tirania não se encontra na classificação tradicional que opõe o governo da maioria ao governo da minoria; na realidade, essa diferença “está muito mais próxima de ser entre governo de uma minoria e governo de minorias” (Dahl, 2006, p. 133, tradução nossa).

Tem-se, então, que pluralismo político expressa justamente essa diversificação do poder por meio da coexistência de uma variedade de associações independentes (Sartori, 1982) com igualdade de oportunidades para formular e manifestar publicamente preferências e ter essas preferências consideradas, sem discriminação, nas ações governamentais (Dahl, 1997), de forma que nenhum desses grupos seja absolutamente soberano (Bobbio, 1999; Limongi, 1997).

Nesse contexto, ressalta-se que o pluralismo político demanda muito mais do que a tolerância da coexistência de diversos grupos dentro de um mesmo Estado. A sobrevivência de um regime democrático exige que nenhuma minoria se sinta indefinidamente “privada da oportunidade de participar do governo”. Ainda, a população de um país deve acreditar que a democracia é “efetiva no atendimento de reivindicações relativas aos principais problemas do país” e que “esses problemas são definidos pela população, ou, pelo menos, pela camada política” (Dahl, 1997, p. 122).

23 Sartori (1982, p. 38) destaca essa relação do pluralismo político com a regra da maioria, aduzindo que: “o pluralismo continua sendo o melhor terreno no qual o princípio majoritário *limitado* – o de que os componentes da maioria devem respeitar os direitos da minoria – pode ser mantido e legitimado”.

Isso implica, por sua vez, “um conjunto de entendimentos ou engajamentos”, codificados ou não na legislação, que “proporcione um grau relativamente alto de segurança às diversas subculturas”, tal como a garantia de que as principais minorias “estarão representadas no Parlamento numa proporção aproximada de seu peso numérico” (Dahl, 1997, p. 118-119) – já se vislumbrando, aqui, relevante intersecção entre pluralismo político e a disciplina partidária-eleitoral.

Por fim, sob a perspectiva dos teóricos empíricos, tem-se que, diante da realidade das sociedades contemporâneas, nas quais é praticamente impossível a formação de populações homogêneas, no sentido de “cidadãos unidos por apegos comuns à cidade, língua, raça, história, mito e religião” (Dahl, 1984, tradução nossa), o pluralismo político, para além de constituir um dos principais fatores para a preservação da liberdade política (Limongi, 1997, p. 19), é provavelmente o único estado de coisas “do qual a maioria das democracias liberais chegam realmente a se aproximar” (Held, 1987, p. 176).

1.1.1 As diferentes perspectivas da democracia pluralista e a poliarquia de Robert Dahl

É importante ressaltar que, embora quase a totalidade dos teóricos democráticos empíricos partam dessa ideia de pluralismo político, interpretando a democracia como um “governo de múltiplas minorias”, no qual “um conjunto de estruturas institucionais” cria “uma rica trama de políticas de interesses grupais” e permite, “por meio da competição, influenciar e selecionar líderes políticos” (Held, 1976, p. 176); as formas de assegurar a coexistência e a participação, de tornar a oposição efetiva e de compreender o papel do Estado diante desse cenário variam conforme o referencial analisado.

Held (1987) visualiza a distinção de duas correntes dentro da teoria da democracia pluralista: o pluralismo clássico e o neopluralismo. Para ele, além das características consolidadas do pluralismo clássico – a saber, a formação de um “sistema eleitoral competitivo, com pelo menos dois partidos”, e a valorização dos direitos de cidadania, das liberdades de expressão e de organização e de “um sistema de barreiras e equilíbrios entre o executivo, o legislativo, o judiciário e a burocracia administrativa” – o neopluralismo se preocupa, ainda, com a assimetria de poder dentro dos múltiplos grupos existentes, de tal maneira que “os grupos de interesse não podem ser tratados como necessariamente iguais e o Estado não pode ser considerado como um árbitro neutro de todos os interesses” (Held, 1987, p. 185)

Connolly (1969), por seu turno, contempla a existência de dois tipos de “interpretação pluralista”: o primeiro – tipicamente desenvolvido por cientistas políticos – enxerga o governo

como a arena onde os principais conflitos são debatidos e resolvidos; o segundo – frequentemente associado a economistas e sociólogos – considera que os mais importantes processos políticos se desenrolam, em grande parte, fora da esfera estatal, de modo que “o governo atua mais como árbitro do que como participante, estabelecendo regras para a resolução de conflitos e agindo para corrigir desequilíbrios” (Connolly, 1969, p. 8, tradução nossa).²⁴

A mais célebre construção teórica dentro da perspectiva da interpretação do governo como arena é a poliarquia de Robert Dahl.²⁵ Partindo do pressuposto de que nenhuma democracia real refletirá completamente os ideais democráticos postos pela tradição liberal e procurando determinar, então, “quais são as condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia no mundo real” (Dahl, 2006, p. 74), Dahl (1997) denominou *poliarquia* os governos “relativamente (mais incompletamente) democráticos”, abrangendo “regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (Dahl, 1997, p. 37). Nas poliarquias, o poder e autoridade sobre questões públicas estão “distribuídos entre uma pluralidade de organizações e associações”, que “incluem não apenas grupos que são legalmente, e às vezes constitucionalmente componentes do governo”, mas também organizações privadas, “isto é, legalmente e, em grande medida independentes e, principalmente, independentes do Estado” (Dahl, 1984, p. 237).

Com base na análise dos aspectos que fazem com que um Estado seja uma poliarquia, Dahl (1997) sistematizou os fatores que possibilitam a construção e a consolidação de regimes democráticos, aduzindo que “uma característica-chave da democracia é a contínua *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (Dahl, 1997, p. 25). Tal *responsividade* somente se concretiza se todos os cidadãos tiverem a oportunidade de “formular suas preferências”, de “expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva”, e de “ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo” (Dahl, 1997, p. 26).

24 Connolly (1969, p. 11, tradução nossa) aduz que um dos mais proeminentes porta-vozes da teoria pluralista do árbitro é Adolf Berle, explicando que “sua modificação da teoria da arena decorre do reconhecimento de que a revolução tecnológica do século XX gerou organizações massivas, especialmente as grandes corporações, que iniciam ações unilaterais fora do processo governamental com consequências importantes para a sociedade”.

25 Held (1984) considera Dahl um neopluralista, pois, conquanto nos escritos iniciais não se verifique grandes preocupações com a assimetria de poder entre os grupos de pressão, na década de 1980, Dahl publicou *Um prefácio à democracia econômica*, tratando especificamente das influências dos aspectos econômicos na democracia – questões que não serão abordadas nessa dissertação.

Por sua vez, para que essas condições existam, oito garantias se fazem necessárias: (1) a “liberdade de formar e aderir a organizações”; (2) A “liberdade de expressão”; (3) O “direito de voto”; (4) A “elegibilidade para cargos políticos”; (5) Os direitos de líderes políticos de “disputarem apoio” e de “disputarem votos”; (6) A presença de “fontes alternativas de informação”; (7) A realização de “eleições livres e idôneas”, e (8) A existência de “instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência” (Dahl, 1997, p. 27).²⁶

Nesse ponto, é interessante notar que as premissas da teoria pluralista de Dahl se alicerçam em uma noção de participação democrática fortemente atrelada ao processo eleitoral (Escobar, 2017).²⁷ Além disso, embora Dahl ressalte com veemência que nem sempre as regras constitucionais ou procedimentais fornecem as soluções necessárias para conciliar as pretensões das diversas minorias dentro de um Estado (Dahl, 1997; 2006), o desenho institucional e os direitos tipicamente previstos pelas constituições ocupam lugar central na salvaguarda da liberdade e da estabilidade democrática. Desse modo, o governo é “a arena crucial para o estudo do poder” (Connolly, 1969, p. 7, tradução nossa), uma vez que “em uma disputa entre controles governamentais e outros controles”, os primeiros provavelmente serão mais decisivos, sendo “razoável supor que, em uma ampla variedade de situações, quem induz

26 Ainda, no artigo *Polyarchy, pluralism and scale*, publicado em 1984, Dahl (1984, p. 228-229) afirma que “poliarquias podem ser distinguidas de outros regimes pela presença [...] de sete instituições: um sufrágio generalizado e, hoje, quase universal; sufrágio coextensivo ao direito de concorrer a cargos públicos; eleições conduzidas de forma justa, acompanhadas de uma coerção insignificante ou inexistente; ampla proteção da liberdade de expressão, incluindo a possibilidade de tecer críticas ao governo, ao regime, à sociedade, à ideologia dominante e assim por diante; a existência de fontes alternativas e muitas vezes concorrentes de informação e persuasão fora do controle do governo; um alto grau de liberdade para formar organizações relativamente autônomas de grande variedade, incluindo, mais crucialmente, partidos políticos de oposição; e capacidade de *responsividade* relativamente alta do governo aos eleitores e resultados eleitorais”.

27 Essa característica é bastante evidente quando, em *Um prefácio à teoria democrática*, Dahl (2006) destrincha os requisitos para que um governo ou uma organização possam ser considerados democráticos. Para isso, ele estabelece dois marcos temporais importantes: o período eleitoral – subdividido nas fases de votação, de pré-votação e de pós-votação, e o período entre eleições. No período eleitoral, sete condições devem estar presentes: 1. Todo membro de um governo ou organização pratica “atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando”; 2. “Na tabulação dessas manifestações [...] é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo”; 3. “A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora”; 4. “Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua alternativa preferida entre as apresentadas à votação”; 5. “Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas”; 6. “As alternativas (líderes ou políticas) com o maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos”; e 7. “As ordens dos eleitos são executadas” (Dahl, 2006, p. 67-71, tradução nossa). Já no período entre eleições, três circunstâncias precisam ser observadas: 1. “Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, mecanismos de controle”; 2. “Ou, então, as novas decisões tomadas durante o período entre eleições são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes”; 3. “Ou ambas as coisas” (Dahl, 2006, p. 71, tradução nossa). A intenção de Dahl ao formular essas premissas era a de criar uma escala que permitisse medir o grau de democracia de um regime. Embora, nos escritos posteriores, o aspecto matemático dessa escala tenha sido abandonado, esses pressupostos acabaram sendo aprimorados e apresentados como as oito condições supracitadas em *Poliarquia: participação e oposição*.

as decisões governamentais terá um controle significativamente maior sobre a política do que os indivíduos que não as controlam” (Dahl, 2006, p. 49, tradução nossa).²⁸

Ressalva-se, contudo, que a democracia pluralista, naturalmente, não é isenta de críticas e de tentativas de reformulações. Até mesmo Dahl (2012, p. 469-471) reconhece as limitações dessa construção teórica ao ponderar que “ela não resolve o problema de como os interesses das pessoas fora de um Estado ou um país podem ser levados em consideração” – questão que se tornou bastante relevante com a massiva globalização das últimas décadas,²⁹ além de que é impossível considerar que todos os cidadãos de um Estado estarão organizados em associações, o que implica que os interesses daqueles que estão organizados “certamente serão levados em maior consideração que os interesses dos não organizados”.³⁰ Ademais, nem sempre a agregação de interesses ordenados garante que o interesse público será bem atendido (Connolly, 1969).

Held (1984, p. 182), por sua vez, argumenta que a centralidade do empirismo na teoria pluralista levou a uma definição de democracia demasiadamente ligada aos aspectos da política ocidental e, particularmente, à democracia norte-americana, reduzindo “a rica história da ideia de democracia a um padrão existente”, sendo que questões relevantes como “a extensão apropriada da participação dos cidadãos, o âmbito correto do governo político e as esferas mais adequadas para a regulação democrática” foram deixadas de lado ou meramente respondidas referindo-se aos “ideais e métodos dos sistemas democráticos existentes”, renegando os modelos que se afastavam ou que estivessem em atrito com esse padrão.

Nesse mesmo sentido, Connolly (1969, p. 23, tradução nossa) enfatiza que, por ter se desenvolvido em contraposição a “uma mistura variada de arranjos autoritários e totalitários” e em consonância com modelos pluralistas já postos em prática, o pluralismo democrático deixou de perscrutar problemas relacionados a outros sistemas e falhou em “dramatizar possibilidades

28 Costa (2017, p. 222) afirma que, “sintetizando as concepções de Dahl”, pode-se dizer “que o grau de uma democracia poliárquica pode ser medido por duas variáveis: o grau de incorporação, no sentido da participação da população no sistema de competição política, e a existência de regras que servirão como normas que regularão os conflitos, que Dahl chama de nível de institucionalização.”

29 Sobre a essa primeira crítica, Dahl (2012, p. 470) destaca que “Ainda que concluíssemos que as políticas quase sempre deixarão de levar os interesses dos estrangeiros adequadamente em consideração, esse efeito não é peculiar a uma democracia pluralista nem, aliás, a um Estado democrático. É um problema para todas as ordens políticas, sejam elas democráticas ou não”.

30 Held (1984, p. 173) frisa que as faltas de participação e de interesse em participar não são encaradas como um problema para os pluralistas clássicos: “No mundo contemporâneo, as pessoas estariam livres para se organizar, elas teriam a oportunidade de tentar impor demandas de grupos de interesse e gozariam do direito de votar para remover de seus cargos os governos, quando julgassem necessário. A decisão das pessoas de participarem do processo político e das instituições eram decisões somente delas. Ademais, um certo grau de inação ou apatia poderia até ser funcional para a continuidade estável do sistema político”

futuras” que já não estivessem implementadas, fomentando a complacência e sufocando impulsos reformistas.

Sob o viés dos teóricos da democracia participativa, a crítica que se faz é em relação ao caráter agregador³¹ do conceito tradicional de pluralismo político – baseado na democracia representativa – aduzindo que “agregar as preferências dos cidadãos apenas por meio de grupos de interesse e partidos políticos” pode, em um primeiro momento, parecer neutro, mas, na prática, apoia e serve àqueles “mais capazes de mobilizar recursos para apoiar seus interesses”, resultando na exclusão de cidadãos e de valores relacionados especialmente a grupos já marginalizados e oprimidos” (Escobar, 2017, p. 422, tradução nossa). Então, para além da atuação no processo de escolha de representantes, o pluralismo demandaria um engajamento constante, por meio de “colaboração, luta e educação cívica” e de mecanismos de participação próprios, tais qual o orçamento participativo (Escobar, 2017, p. 422, tradução nossa).

Ainda, segundo a perspectiva de democracia deliberativa, a noção de pluralismo deveria estar alicerçada no “papel do discurso na construção do consenso”, de modo que “a diferença e o desacordo podem ser produtivamente engajados através da deliberação” e, apesar de os conflitos serem inevitáveis, a chave para a sua resolução é a tradução de interesses privados ou parciais em “normas publicamente defensáveis” (Escobar, 2017, p. 427 tradução nossa).

Não obstante se reconheça a relevância das críticas e dos distintos entendimentos aqui mencionados, optou-se por considerar a concepção de pluralismo político sob o prisma da teoria da democracia pluralista, seus pressupostos e consequências – teorizados principalmente na obra de Robert Dahl – como parâmetro para a análise dos impactos da EC nº 97/2017, conforme o proposto na presente dissertação, uma vez que (1) estão em consonância com o sentido de pluralismo manifestado no texto constitucional – conforme será examinado a seguir –; (2) abordam aspectos aferíveis dos sistemas eleitoral e partidário; e (3) os objetivos desta pesquisa não abrangem a análise crítica pormenorizada do conceito de pluralismo político nas mais diversas teorias democráticas ou a sondagem de um ‘dever-ser’ do pluralismo dentro democracia brasileira, e sim as reflexões de como ele se apresenta ante as garantias constitucionais e, em vista disso, de suas relações com o sistema partidário-eleitoral.

31 É importante enfatizar que esse caráter agregador do pluralismo político não conflita ou anula a afirmação de que, para os teóricos pluralistas, o poder desagregado e não cumulativo. Mantém-se o sentido de descentralização de poder e, o que se afirma é que esses múltiplos poderes estão agregados em diversos grupos da sociedade.

1.2 O pluralismo político na Constituição Federal de 1988

O pluralismo político esteve presente como fundamento da República Federativa brasileira desde o mais primitivo anteprojeto da *Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias* da Assembleia Nacional Constituinte (Brasil, 2014). Na etapa preliminar à elaboração do referido anteprojeto, a primeira recomendação de inclusão do pluralismo político como fundamento da República foi feita por Antônio Britto (MDB/PMDB-RS), que propôs “que a sociedade brasileira” tivesse “como valores básicos o respeito à dignidade da pessoa humana, a garantia da liberdade e dos direitos individuais, o pluralismo político e a promoção da justiça social”, sob a justificativa de que a incorporação de tais valores ao texto constitucional ampliaria “o espectro de proteção aos cidadãos” (Brasil, 2014, p. 6).³²

Ao longo das demais etapas de elaboração da Constituição, nenhuma controvérsia sobre a imprescindibilidade ou o conteúdo dessa previsão foi levantada, e o mais próximo que o legislador constituinte chegou de uma definição de pluralismo político foi em um dos anteprojeto da comissão de sistematização, que o retratava “como garantia da plena liberdade de assunção de ideologias e formação de partidos, exceção feita aos ideários que, negando os fundamentos constitucionais da Nação, procuram legitimar minorias no exercício dos poderes do Estado” (Brasil, 2014, p. 14), indicando o forte vínculo entre esse postulado e liberdade de formação de partidos políticos no Brasil. Todavia, ante a necessidade de se “enxugar o texto” e sob o argumento de que “postulados constitucionais não se justificam, contêm, intrínsecos, cargas determinativas” (Brasil, 2014, p. 108), todo esse predicado foi suprimido, resultando na redação final do art. 1º, da CF/88

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

32 Nas exatas palavras do Deputado: “o moderno Direito Constitucional avança no sentido de alargar o conceito tradicional dos Direitos e Garantias Individuais. Os recentes textos da Espanha e de Portugal, no caminho do Documento Italiano, manifestam a clara compreensão de que o legislador precisa ampliar o espectro da proteção aos cidadãos, tendo em vista fatos incorporados ao cotidiano das sociedades contemporâneas. De outro lado, a sociedade que pretende consolidar padrões democráticos de convivência busca no texto constitucional amparo para assegurar direitos e liberdades concretos, e pôr fim às discriminações seculares. A nova Constituição brasileira apresenta esta oportunidade histórica de modernizar o conceito brasileiro dos Direitos e Garantias Individuais, colocando-nos no mesmo passo de outras sociedades que, a caminho da democracia, começaram por definir de forma clara e efetiva um conjunto de direitos do cidadão, afirmando o seu cumprimento como sua meta básica” (Brasil, 2014, p. 6).

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988)

Ainda, da leitura das atas das reuniões das comissões (Brasil, 1987a) e dos comentários do relator ao anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias (Brasil, 1987b), observa-se a preocupação constante não somente em assegurar a existência e a liberdade de vários grupos dentro da sociedade brasileira, mas também em garantir sua representatividade e em descentralizar e desconcentrar o poder político, aproximando-o da sociedade civil.

Assim, observa-se que a ideia de pluralismo político originalmente trazida pelo texto constitucional em muito se assemelha a da teoria da democracia pluralista, qual seja, a da diversificação do poder por meio da coexistência e participação de uma multiplicidade de grupos e associações independentes (Sartori, 1982), com igualdade de oportunidades para formular e manifestar publicamente seus interesses e de ter suas preferências consideradas nas ações governamentais (Dahl, 1997).

Tem-se, ainda, que a garantia constitucional dessas condições, tal como na teoria de Robert Dahl (1997), desdobra-se, dentre outras coisas, nas liberdades de formação, funcionamento e adesão a associações (art. 5º, XVII, XVIII, XIX e XX)³³; na liberdade de expressão (art. 5º, IV)³⁴; nos direitos de votar, de se eleger a cargos políticos, de disputar apoio e de disputar votos (art. 14)³⁵; nas proteções a fontes alternativas de informação (art. 5º, IX e art. 220)³⁶ e à realização de eleições livres e idôneas (art. 14, §9º)³⁷ e na previsão de que o

33 “Art. 5º [...] XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;” (Brasil, 1988).

34 “Art. 5º [...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;” (Brasil, 1988).

35 “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...] § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos [...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei [...]” (Brasil, 1988).

36 “Art. 5º. [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição [...] § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística [...] § 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. § 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.” (Brasil, 1988).

37 “Art. 14 [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a **normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.**” (Brasil, 1988, grifos nossos).

exercício do poder político está atrelado a eleições e outras formas de manifestações populares de preferência (art. 1º, parágrafo único)³⁸.

No mesmo sentido, é válido frisar que, na democracia brasileira, oposição e participação são primordialmente atreladas ao processo de escolha dos representantes políticos. Isso porque, conforme o exposto no início do capítulo, a Constituição manteve o caráter predominantemente representativo da democracia, de modo que a palavra final nas escolhas políticas é dada, fundamentalmente, na arena governamental, através de representantes eleitos.

Enfim, definidos o que se entende por pluralismo político, quais as suas implicações para o regime democrático e de que forma ele se manifesta na ordem constitucional brasileira, indaga-se, então, qual a relevância dos partidos políticos e, principalmente, do pluripartidarismo à luz desse postulado.

2. O Pluripartidarismo

Conquanto os escopos do presente trabalho se relacionem primordialmente com a análise do sistema partidário como um todo e não propriamente com o estudo dos partidos políticos de forma isolada, algumas considerações acerca da teoria geral dos partidos políticos são pertinentes à análise do papel dessas organizações enquanto representantes da sociedade civil e à aferição de sua importância na garantia do pluralismo político. Nesse sentido, esta seção se debruçará sobre alguns dos principais estudos acerca dos partidos, para, somente em seguida, tecer observações sobre os sistemas partidários e, especificamente, sobre o pluripartidarismo.³⁹

2.1 Os partidos políticos

Assim como a divisão da sociedade em diversos segmentos não surge concomitantemente à noção de pluralismo – tampouco à de pluralismo político –, a organização

38 “Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988)

39 É pertinente explicar que, a análise que se segue se baseia, em grande parte, na obra *Os Partidos Políticos* de Maurice Duverger – publicada originalmente em 1951 e considerada como uma das principais referências em se tratando da teoria geral dos partidos políticos – além de estudos publicados nas décadas seguintes. No entanto, ressalta-se que não se ignora o fato de que é possível encontrar menções relevantes acerca dos partidos políticos, muito antes do trabalho Duverger, como nas obras de Bolingbroke, Hume e Burke (Sartori, 1982), além de ser imprescindível ao menos mencionar a existência de duas outras contribuições prévias notáveis no campo da sociologia e não abordadas na presente dissertação: *Democracy and the organization of political parties*, de Moisey Ostrogorsky, datada de 1902; e *A Sociologia dos Partidos Políticos*, de Robert Michels, publicada em 1912.

de grupos de opinião que, dentro da arena política, buscam prevalecer sobre os demais e fazer valer seus interesses é bastante anterior ao que veio a se conceber como partido político. Embora alguns autores identifiquem formas embrionárias de partidos nos sistemas mais primitivos de governo, tais como aglomerados na assembleia de cidadãos atenienses (Dallari, 2011), “clãs que se agrupavam em torno de um *condottiere* na Itália da Renascença”, clubes destinados a reunião de deputados nas assembleias revolucionárias (Duverger, 1970, p. 19) ou grupos surgidos durante a disputa entre Parlamento e Coroa na Inglaterra do século XVII (Arinos, 1980), a emergência dos partidos políticos está ligada às extensões do sufrágio popular (Duverger, 1970; Sartori, 1982; Manin, 1995) e das prerrogativas parlamentares (Duverger, 1970).

Isso porque, quanto mais amplo o direito ao voto, tanto mais se tornava “necessário enquadrar comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção”, ou, ainda, transmutar organizações sociais em entidades políticas a fim de representar seus interesses no parlamento (Duverger, 1970, p. 20). Ao mesmo tempo, a ampliação das funções e da independência das assembleias levou seus membros a se agruparem por afinidades, com o escopo de agirem em comum acordo (Duverger, 1970).

Nesse sentido, Duverger (1970) aponta como duas possíveis origens para os partidos (1) a eleitoral e parlamentar e (2) a externa. No que se refere à primeira, verificou-se a “criação de grupos parlamentares, de início”, “o surgimento de comitês eleitorais, em seguida”, e por fim, “o estabelecimento de uma ligação permanente entre esses dois elementos” (Duverger, 1970, p. 22). A premência dos parlamentares em se organizarem em grupos nasceu da mencionada extensão de suas prerrogativas, e, em especial, da esperança de alcançar um posto ministerial e da preocupação com a reeleição (Duverger, 1970). Já os comitês eleitorais não surgiram somente da necessidade de cooptar novos eleitores, mas também do “desenvolvimento dos sentimentos igualitários e da vontade de eliminação das elites sociais tradicionais” (Duverger, 1970, p. 23). Formados esses dois institutos, a coordenação permanente entre eles e os vínculos regulares, justificados, principalmente, pela necessidade de angariar votos para a manutenção de mandatos, resultaram na formação do moderno partido político.

No concernente à origem externa, observou-se o surgimento do partido através de “uma instituição pré-existente, cuja própria atividade se situava fora das eleições e do parlamento”, tal como os sindicatos, a maçonaria, os cenáculos intelectuais, a Igreja e outras seitas religiosas (Duverger, 1970, p. 26). Para Duverger (1970, p. 31-32), essa diferença de gênese se irradiaria por toda a estrutura do partido, de modo que as agremiações de criação externa seriam “mais coerentes e mais” disciplinadas “que os partidos de criação eleitoral e parlamentar”, teriam um

desapego muito maior às atividades eleitorais e à necessidade de conquistar assentos nas assembleias e seriam fortemente alicerçadas nas ideologias.

É interessante notar, então, que embora tenham surgido, em meados do século XIX (Duverger, 1970; Manin, 1995), a realidade sociológica dos partidos políticos foi, por muito tempo, ignorada pelo ordenamento jurídico (Bonavides, 2000), ficando à margem de grande parte das constituições das democracias liberais ocidentais (Biezen & Borz, 2012).⁴⁰ Da mesma forma como se deu com a noção de pluralismo, o fenômeno partidário era fundamentalmente incompatível com “importantes tradições democráticas, como a liberal enraizada na filosofia de Locke, ou a radical inspirada em Rousseau”, devido à dificuldade em conciliar a existência dos partidos com a natureza individualista dessas primeiras teorias democráticas-liberais e com “a existência de uma *volanté générale*” (Biezen & Borz, 2012, p. 328, tradução nossa).⁴¹

Na literatura política, o termo *partido* substituiu gradualmente a palavra *facção*, revelando a aceitação da ideia de que a existência de agremiações partidárias não implicava, necessariamente, uma ameaça à coletividade. Nesse sentido, Sartori (1982, p. 24) enfatiza que as raízes etimológica e semântica dos dois termos demonstram essa transição: *facção* deriva do verbo ‘*facere*’ e a palavra ‘*factio*’ indicava “um grupo empenhado em um *facere* perturbador e danoso”; já partido também vem de um verbo em latim, ‘*partire*’, mas só entrou no vocabulário político no século XVII, assumindo a noção de “separação e divisão”, com conotação bem menos negativa que *facção*.

Essa passagem fica ainda mais clara ao se perscrutar os primeiros estudos acerca dos partidos políticos: em Bolingbroke, governos de partidos tenderiam sempre a se transformar em governos de *facção*, de modo que o autor entendia ser o partido um mal político e a *facção*, “o pior de todos os partidos” (Sartori, 1982, p. 26); em Hume, os partidos seriam uma “consequência desagradável” do governo livre (Bonavides, 2000); já para Burke, o partido era tido como um grupo de homens reunidos para a consecução de um interesse nacional e seria o

40 Nesse sentido, Sartori (1982, p. 34) discorre que a constitucionalização da “divisão do poder e a doutrina do controle e do equilíbrio de poderes” antecedeu o surgimento dos múltiplos partidos políticos, e, em geral, foi realizada “contra eles”. “Quando os juristas constitucionalistas começaram a se ocupar da teoria constitucional, os partidos foram mantidos, ainda mais, no limbo”, sendo que a definição legal de partido político só veio “depois da Segunda Guerra Mundial, e mesmo assim em poucas constituições” (Sartori, 1982, p. 34). O autor aponta dois motivos pelos quais os partidos não se enquadravam no constitucionalismo: (1) “os partidos não eram partidos e sim *facções*” e (2) “o postulado acentuadamente individualista do iluminismo” (Sartori, 1982, p. 34).

41 Sartori (1982, p. 32) leciona, ainda, que, na França, durante a Revolução, era unânime a contrariedade à existência de partidos, e, mesmo nos Estados Unidos, onde a obra de Burke era aceita e compreendida, “*facção* e partido eram ainda considerados como equivalentes ou quase”. Manin (1995, p. 01) explica que “a maioria dos fundadores do governo representativo chegava a pensar que a divisão entre partidos ou ‘*facções*’ era uma ameaça ao sistema que pretendiam estabelecer”, sendo que somente “a partir da segunda metade do século XIX”, “a presença de partidos políticos na organização da expressão da vontade do eleitorado passou a ser vista como um componente essencial da democracia representativa”.

meio mais adequado para a implementação desse interesse através do poder e da autoridade do Estado (Sartori, 1982).

Somente no século XX as primeiras obras a discorrerem especificamente sobre uma *teoria geral dos partidos políticos* foram difundidas. Dentre elas, sobressaem-se os escritos de Maurice Duverger, especialmente *Os Partidos Políticos*, publicado em 1951. Duverger deu grandes contribuições para a estruturação dessa teoria, mormente para a construção de uma tipologia de partidos e dos sistemas partidários e para a análise da intersecção entre regras eleitorais e formações partidárias.

Conquanto Duverger (1970) tenha distinguido as agremiações quanto às suas formas de organização (partidos burgueses, socialistas, comunistas, fascistas, católicos, trabalhistas, agrários, entre outros)⁴², quanto às suas divisões internas (partido direito e indireto)⁴³ e quanto aos seus elementos de base⁴⁴, foi a tipologia baseada na relação entre membros e partidos, dividindo-os em partidos de quadro e partidos de massa, que teve maior impacto na literatura política como modelos descritivos dos partidos até então existentes.

42 A título de exemplo, para Duverger (1970, p. 35), os partidos burgueses se manifestam na forma dos partidos conservadores e liberais, “repousam em comitês pouco amplos” e “independentes uns dos outros”, não “buscam multiplicar seus partidários nem enquadrar grandes massas” e orientam sua atividade “inteiramente para as eleições”, de modo que “doutrina e os problemas ideológicos desempenham apenas um papel secundário”. Os partidos socialistas, por seu turno, se voltam ao “enquadramento de massas populares tão numerosas quanto possíveis”, se organizam em um “sistema de instituições complexas [...] com uma verdadeira separação de poderes” e a doutrina desempenha um papel importante (Duverger, 1970, p. 35-36). Além disso, o teórico aproxima os partidos comunistas dos partidos fascistas, aduzindo que ambos possuem “uma centralização muito desenvolvida” e “um sistema de ligações verticais estabelecendo uma separação rigorosa entre os elementos de base” para evitar qualquer “tentativa de decisão e de divisão”, além de dispensarem atenção “secundária às eleições” ao mesmo tempo em que se dedicam à “propaganda” e à “agitação incessantes”, se valendo, inclusive, de “métodos diretos e às vezes violentos”, como “greves, sabotagens e golpes” (Duverger, 1970, p. 36-37). No entanto, esses dois partidos se distinguem à medida em que os comunistas se apoiam “num sistema de células de empresa”, “apresentam-se como expressão política da classe operária” e creem “na massas”, e os fascistas se organizam “em espécies de milícias”, “constituem o exército defensivo das classes médias e burguesas para se oporem precisamente à sua eliminação” e apoiam as elites (Duverger, p. 37).

43 Os partidos diretos são aqueles que funcionam “sem subgrupos”, de modo que seus partidários “discutem e atuam diretamente, sem intermediários” (Duverger, 1970, p. 39). Já os partidos indiretos são formados “por vários subgrupos” e, geralmente, nascem da reunião de sindicatos, sociedades mutualistas e cooperativas, de modo que não existem adeptos diretos do partido e sim adeptos a esse grupo de base (Duverger, 1970, p. 40).

44 Duverger (1970, p. 60) identifica “quatro grandes tipos de elementos de base” que podem compor os partidos políticos: o comitê, a seção, a célula e a milícia. Os comitês são grupos formados por um pequeno número de pessoas consideradas importantes e influentes” e atuam primordialmente nos períodos eleitorais. A seção, por outro lado, busca abranger a maior quantidade possível de indivíduos e possui uma atuação mais ampla, envolvendo a “conquista do sufrágio”, a “união dos eleitores” e a “manutenção do contato entre eles e os eleitos” (Duverger, 1970, p. 63). Já a célula tem como base a reunião de “todos os adeptos do partido que têm o mesmo local de trabalho”, é muito menor que a seção e funciona como “instrumento de agitação, de propaganda, de enquadramento, e eventualmente de ação clandestina, para o qual as eleições e os debates parlamentares não passam de um meio de ação entre outros” (Duverger, 1970, p. 71). A milícia representa uma “ruptura entre os partidos políticos e a ação eleitoral e parlamentar”, consistindo em “espécie de exército privado cujos membros são enquadrados militarmente, submetidos à mesma disciplina e ao mesmo treinamento” (Duverger, 1970, p. 71). É relevante ressaltar que, segundo Duverger (1970), nenhum partido moderno é composto unicamente por um tipo de elemento de base. O que define se um partido é à base de um ou de outro elemento é entender no que consiste seu elemento de base fundamental.

Segundo o teórico (Duverger, 1970, p. 99), a distinção entre essas duas espécies não repousa na quantidade de membros ou no tamanho da agremiação partidária: “não se trata de uma diferença de talhe, porém na estrutura”. O partido de quadros funciona sob a lógica de “reunir pessoas ilustres para preparar eleições, conduzi-las e manter contato com os candidatos” (Duverger, 1970, p. 100). Essas pessoas ilustres seriam “pessoas influentes”, cujo nome e prestígio servem como caução aos candidatos, garantindo-lhes voto, “técnicos, que conhecem a arte de manejar os eleitores e de organizar uma campanha”, e, também, “pessoas notáveis financeiramente” (Duverger, 1970, p. 100). No partido de massas, os membros são a própria razão de ser do partido, “a substância de sua ação”; a atividade partidária é voltada, em grande medida, a angariar mais adeptos; e a subsistência do partido “repousa essencialmente nas contribuições feitas pelos seus membros”, sendo que a sua coordenação é, em regra, centralizada e fortemente articulada⁴⁵ (Duverger, 1970, p. 99-100).

Ainda, em se tratando de partidos de massas, as unidades fundamentais da vida política são “grupos sociais pré-definidos e bem definidos”, cuja adesão vincula “todos os aspectos sociais da vida do indivíduo”, funcionando os partidos como “agências por meio das quais esses grupos e, portanto, seus membros, participam da política, fazem demandas ao Estado” (Katz & Mair, 1995, p. 6, tradução nossa), de modo que os programas partidários refletem as aspirações desses segmentos sociais. A competição dentro de uma formação política predominantemente composta por essa espécie partidária é baseada, portanto, na mobilização de grupos afins ao partido e não na conversão daqueles sem predisposição a oferecer-lhe apoio (Katz & Mair, 1995) e os programas políticos são “um dos principais instrumentos da competição eleitoral” (Manin, 1995, p. 1).

No começo dos anos de 1950, era nítida a “consolidação, dentro dos regimes democráticos, do partido de massas frente a qualquer outro tipo de organização política” (Panebianco, 1995). Porquanto se apresentavam como representantes de segmentos específicos, os partidos eram espécie de *ponte* entre a sociedade civil e o Estado (Katz & Mair, 1995), sendo a relação entre representantes e representados muito próxima

Os candidatos passaram a ser escolhidos pela organização partidária, na qual militantes de base tinham a oportunidade de se manifestar. A massa do povo podia, assim, ter uma certa participação na seleção de candidatos e escolher pessoas que compartilhassem de sua situação econômica e de suas preocupações. Uma vez eleitos, os representantes permaneciam em estreito contato com a organização pela qual se

45 Acerca da organização interna dos partidos de massa, Katz e Mair (1995, p. 07, tradução nossa) explicam que a legitimidade desse tipo de agremiação depende do “envolvimento popular direto na formulação do programa partidário”, o que implica, por sua vez, “a necessidade de uma extensa organização de filiais ou células, a fim de fornecer caminhos para contribuições em massa no processo de formulação de políticas do partido, bem como para a supremacia do partido extraparlamentar, particularmente conforme consagrado no o congresso do partido”.

elegeram, ficando, de fato, na dependência do partido. Isso permitia aos militantes, ou seja, aos cidadãos comuns, manter um certo controle sobre seus representantes fora dos períodos eleitorais. Apresentando-se diante dos eleitores com um programa, os partidos pareciam dar aos próprios cidadãos a possibilidade de determinar a política a ser seguida (Manin, 1995, p. 1).

Na década de 1960, Otto Kirchheimer (2012, p. 366) sugeriu a emergência de uma nova espécie de partido – a qual denominou de partido *catch-all*⁴⁶ –, oriunda da transformação dos partidos estabelecidos⁴⁷ no contexto da “desideologização” ocorrida após a Segunda Guerra Mundial.⁴⁸ O partido *catch-all* abandona os esforços “voltados para o enquadramento intelectual e moral das massas” e se concentra “no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla” em vias de obter “um sucesso eleitoral mais imediato” (Kirchheimer, 2012, p. 362). Guiado por esse propósito, o programa partidário deixa de abranger interesses individuais de grupos sociais determinados e passa a se voltar a “metas societárias nacionais” (Kirchheimer, 2012, p. 365). Consequentemente, as eleições deixam de representar a escolha de políticas e programas e passam a ser vistas como a escolha de líderes (Katz & Mair, 1995).

Nesse sentido, Panebianco⁴⁹ (1995, p. 490, tradução nossa) enumera cinco atributos do partido *catch-all*: (1) a “desideologização”, expressa pela redução da “bagagem ideológica” dos partidos e pela concentração da propaganda partidária “no mundo dos valores” e em temas

46 Sobre a opção de não traduzir o termo *catch-all*, explica-se que, na presente dissertação, valemo-nos de uma tradução do capítulo original de Otto Kirchheimer, feita por Paulo Peres e publicada, em 2012, na Revista Brasileira de Ciência Política, na qual, Peres discorre, com primazia, a controvérsia quanto à tradução do termo: “em alemão, língua original do autor, o equivalente seria *allerweltparteien*, algo como ‘partido de todo mundo’”, uma analogia aproximada em português “poderia ser ‘partido guarda-chuva’” ou partido-ônibus (Peres in Kirchheimer, 2012, p. 362). Nesse sentido, “há quem sustente que há certas sutilezas da língua alemã que permitem interpretações diferentes e que não respaldariam a tradução que se fez para o inglês, ou seja, o termo *catch-all*” (Peres in Kirchheimer, 2012, p. 362). Pra evitar maiores polêmicas, Peres (in Kirchheimer, 2012) opta – e no presente trabalho optamos também – pela manutenção do termo *catch-all*, dado que, ao que tudo indica, Kirchheimer, ao escrever esse capítulo em inglês, cunhou o termo *catch-all party* para designar esse fenômeno.

47 Esses ‘partidos estabelecidos’ são enquadrados como partidos burgueses por Kirchheimer (2012) e como os partidos de quadros por Katz & Mair (1995). É válido acrescentar, no entanto, que embora de início o modelo *catch-all* tenha sido adotado por essas espécies partidárias, nos anos seguintes os próprios partidos de massa aderiram a ele (Katz & Mair, 1995).

48 Katz & Mair (1995, p. 7, tradução nossa) escrevem que, entre 1950 e 1960, importantes mudanças ocorreram na sociedade civil e nas formas de comunicação, impactando, também, na democracia: “o início de uma erosão das fronteiras sociais tradicionais no final dos anos 1950 e 1960 implicou um enfraquecimento de identidades coletivas anteriormente altamente distintas, tornando mais difícil identificar setores separados do eleitorado e assumir interesses compartilhados de longo prazo. Em segundo lugar, o crescimento econômico e a crescente importância do estado de bem-estar facilitaram a elaboração de programas que não eram mais tão necessariamente divisivos nem partidários, mas que poderiam servir aos interesses de todos, ou quase todos. Em terceiro lugar, com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, os líderes partidários passaram a ter a capacidade de atrair o eleitorado em geral, um eleitorado formado por eleitores que estavam aprendendo a se comportar mais como consumidores do que como participantes ativos”.

49 Panebianco (1995, p. 492, tradução nossa) utiliza o termo *partido profissional-eleitoral* para designar o partido *catch-all*, justificando que a primeira expressão, além de acentuar o aspecto da profissionalização, também sublinha que o modelo se baseia no aspecto organizativo e não no tipo de representação social.

gerais “que são compartilhados, a princípio, por amplíssimos setores do eleitorado”, como “desenvolvimento econômico” e “defesa da ordem pública”; (2) a abertura dos partidos à “influência de grupos de interesse” em detrimento das “velhas organizações”, como sindicatos e Igreja, resultando em laços mais débeis e em relações mais esporádicas; (3) a diminuta importância dos filiados e do “papel dos militantes de base”; (4) a concentração do “poder organizacional” dos líderes partidários, que se valem mais da contribuição de grupos de interesse do que de filiados para o financiamento dos partidos; e (5) a relação mais frágil entre o partido e o eleitorado.

Acerca desse último aspecto, Katz & Mair (1995, p. 13, tradução nossa) asseveram que os partidos do tipo *catch-all* se comportam menos como “agentes da sociedade civil” e mais como uma espécie de intermediários – ou corretores – entre sociedade e Estado, pois ao mesmo tempo em que agregam e transpõem demandas sociais para a “burocracia estatal”, atuam como comissários dessa burocracia, defendendo as políticas por ela adotadas ao público. Os autores (Katz & Mair, 1995, p. 14, tradução nossa) afirmam que essa ideia de partidos atuando como intermediários “é particularmente adequada à concepção pluralista de democracia”, tendo em vista que, diante do constante processo de barganha e acomodação “de interesses organizados de forma independentes”, a *maleabilidade ideológica* do partido *catch-all* permite a formação de coalizões voláteis e abertas a esses múltiplos interesses.

Na década de 1990, criou-se certo consenso acerca da existência de um declínio dos partidos políticos (Kölln, 2014), apoiado em uma série de indicadores, como a queda no número de filiados e na participação eleitoral; a incapacidade de as agremiações “atraírem a atenção e os afetos da massa” (Mair, 2003, p. 279); o aumento do número de eleitores que não se identificavam com partido algum; a volatilidade do eleitorado, que tenderia “a votar de modo diferente de uma eleição para a outra; e o domínio da arena política por “fatores técnicos”, estranhos ao cidadão comum, sendo que as eleições passaram a ser decididas pela aptidão e domínio dos “meios de comunicação de massa” (Manin, 1995, p. 1). Concomitantemente, a redução no engajamento em atividades partidário-eleitorais foi acompanhada por um crescimento da participação política não-institucionalizada, como manifestações, petições ou outros meios de pressão direta dos tomadores de decisão (Katz & Mair, 1995; Manin, 1995).

Katz & Mair (1995, p. 5-6, tradução nossa) arguem pela superficialidade desse diagnóstico de crise, aduzindo se tratar de uma visão simplista baseada no uso do modelo de partido de massas como parâmetro “contra o qual tudo deve ser jugado” e em uma análise restrita às relações dos partidos com a sociedade civil, ignorando o papel que esses institutos desempenham junto ao aparato estatal. O argumento dos autores (Katz & Mair, 1995, p. 6,

tradução nossa) é o de que o desenvolvimento dos partidos nas democracias reflete um “processo dialético”, no qual cada nova forma de organização partidária estimula a formação de uma outra espécie de partido. Assim, dentro da conjuntura do voto censitário e das tradições liberais clássicas, o partido de quadros foi a primeira forma a se desenvolver e era basicamente um comitê formado pela elite do Estado; com a já mencionada expansão do sufrágio, nasce o partido de massas, e, como uma reação a ele, surge o partido *catch-all*. Então, entre as décadas de 1980 e 1990, o que se tem não é um declínio dos partidos enquanto tais e sim o aparecimento de um novo tipo: o partido-cartel (Katz & Mair, 1995).

O partido-cartel surgiu em consequência do esvaziamento da forma partidária de fazer política, sendo que a dimensão e o comprometimento dos filiados se tornaram insuficientes para cooptar o eleitorado, os custos da atividade partidária eram crescentes e os recursos, escassos (Katz & Mair, 1995). Esse cenário impeliu os partidos a procurarem outras fontes de financiamento e propaganda e seus papéis “como governadores e legisladores” facilitaram o uso do aparato do Estado, principalmente por meio da “provisão e da regulamentação de subvenções estatais” e da regulação dos meios de comunicação (Katz & Mair, 1995, p. 15, tradução nossa). Por conseguinte, os partidos se afastaram da sociedade civil e se tornaram, basicamente, *agências semi-estatais* reunidas em um cartel, cujos escopos são o compartilhamento de recursos e a garantia de sobrevivência (Katz & Mair, 1995).

É válido ressaltar que essa mudança de formas partidárias guarda relação, também, com alterações nas próprias estruturas do governo representativo. Manin (1995, p. 15), por exemplo, escreve que, a partir da década de 1970, há uma desvinculação entre preferências políticas e “características sociais, econômicas e culturais”, sendo possível observar variações expressivas dos resultados eleitorais de uma eleição para a outra, ainda que “inalteradas as condições socioeconômicas e culturais dos eleitores”. Duas causas desse fenômeno seriam (1) a personalização da escolha eleitoral, impulsionada pela difusão dos meios de comunicação de massa e pelo depósito da confiança pessoal do eleitor em candidatos ao invés de projetos, e (2) a dimensão reativa do voto, sendo que “eleitores parecem *responder* (aos termos específicos que os políticos propõem em cada eleição), mais do que *expressar* (suas identidades sociais ou culturais)” (Manin, 1995, p. 16).

Nos últimos anos, a popularização dos meios digitais de comunicação e as recentes discussões acerca da crise da democracia liberal-representativa (Castells, 2018), reanimaram os debates acerca da relevância (Kölln, 2014), do papel desempenhado (Levitsky & Ziblatt, 2018) e da organização dos partidos políticos (Gerbaudo, 2019). Nesta senda, é pertinente mencionar a ideia de *partido-digital* ou *partido-plataforma* trabalhada por Paolo Gerbaudo (2019).

Na esteira de novos movimentos como os *Partidos Piratas*, nos países nórdicos, o *Movimento Cinco Estrelas*, na Itália, e o *Podemos*, na Espanha, Gerbaudo (2019, p. 5, tradução nossa) identifica um “modelo organizacional” que promete entregar uma nova política – mais democrática, imediata, direta e transparente –, apoiado na “tecnologia digital”. Esse novo partido se apresenta “como uma solução para” um suposto “déficit democrático que transformou as instituições políticas em território reservado a tecnocratas e políticos egocêntricos” e, também, como resposta ao “descrédito generalizado dos partidos tradicionais” (Gerbaudo, 2019, p. 5, tradução nossa). Para isso, esses partidos investem “pesadamente no desenvolvimento de sistemas de tomada de decisão on-line” e adotam a “lógica de plataforma das mídias digitais”, explorando massivamente dispositivos, serviços e aplicativos, como *Facebook*, *Twitter*, *WhatsApp* e *Telegram* (Gerbaudo, 2019, p. 5-6, tradução nossa).

A tipologia dos partidos políticos é cara a qualquer estudo que se proponha a analisar o sistema partidário de um dado país, uma vez que dá conta das formas de interação entre partidos, filiados, eleitores e Estado. No entanto, é preciso ressaltar que o desenvolvimento de um tipo partidário não implica, necessariamente, a extinção de outro, ou seja, é possível – e bastante provável – que coexistam várias espécies dentro de uma mesma democracia e, também, que um mesmo partido apresente traços de um e de outro tipo: “todos esses modelos representam tipos polares heurísticamente convenientes, dos quais os partidos individualmente podem se aproximar mais ou menos a qualquer momento” (Katz & Mair, 1995, p. 19 tradução nossa).

2.2 Os sistemas partidários

Embora os partidos surjam “na esteira da primeira ampliação do sufrágio” (Sartori, 1982, p. 43) e das prerrogativas parlamentares (Duverger, 1970), a caracterização de formações políticas como sistemas partidários somente se dá “quando o direito de voto e outras condições atingem uma ‘massa crítica’ e envolvem uma parcela substancial da comunidade” (Sartori, 1982, p. 43),⁵⁰ gerando a necessidade de articulação e de competição entre as agremiações.

50 Sartori (1982, p. 62-63) detalha esse fenômeno: “[...]a entrada na política de públicos de massa cria um novo problema: a canalização. E dizer que um sistema partidário se torna estruturado equivale a dizer que atingiu uma fase de consolidação na qual pode desempenhar, e na verdade desempenha, uma função canalizadora. A necessidade de um sistema de canalização estabilizado advém, em parte, da natureza dos públicos de massa, mas nasce basicamente do fato puro e simples de sua magnitude. Quanto maior o número de participantes, maior a necessidade de um sistema regularizado de trânsito. Com o sufrágio universal, então, o sistema partidário adquire uma nova propriedade. Enquanto a sociedade politizada permanece como uma sociedade de elite relativamente pequena, o sistema partidário pode continuar num estado impreciso. Mas quando a sociedade em geral se torna politizada, as regras de trânsito que conectam a sociedade com o Estado e vice-versa [...]”.

Logo, “um conjunto de partidos não necessariamente forma um sistema, se não se estabelecem certos padrões de inter-relacionamento”(Carreirão, 2014, p. 260), sendo possível conceituar sistema partidário como o conjunto “de interações resultante da competição interpartidária”, ou seja, das relações “que os partidos mantêm entre si” e da “maneira pela qual cada partido é uma função” dos demais e “a eles reage competitivamente ou não” (Sartori, 1982, p. 65), “incluindo os padrões de competição eleitoral (correlações de força, tipos de coligação) e de formação de governos (coalizões)” (Carreirão, 2014, p. 260).

Atingidas essas condições, os sistemas partidários são definidos pelas formas e modalidades “de coexistência dos vários partidos”, levando em consideração duas séries de elementos: (1) “as similitudes e disparidades que se podem observar nas estruturas internas de cada partido que integra o sistema” – e, sob essa perspectiva a observação da tipologia dos partidos é essencial para distinguir sistemas de partidos centralizados e descentralizados, “de partidos totalitários e de partidos especializados”, de partidos cartelizados, entre outros –; e (2) elementos decorrentes da comparação de diversas comunidades partidárias, tais como o número de partidos, “as dimensões respectivas, as alianças, a localização geográfica” e “a distribuição política” (Duverger, 1970, p. 239).

A classificação mais usual é a que leva em conta o número de partidos, distinguindo os sistemas em bipartidário, multi ou pluripartidário e regime de partido único.⁵¹ Há uma concordância “quase unânime” de que essa classificação é, de certa forma insuficiente e inadequada, surgindo inúmeras outras propostas de categorização dos sistemas partidários ou de métodos diferentes de contagem⁵² (Sartori, 1982). Todavia, a dimensão numérica é relevante, uma vez que indica “as proporções em que o poder político é fragmentado ou não, disperso ou concentrado” e o grau de complexidade do sistema, dado o número de “possíveis correntes de interação” em múltiplos níveis – eleitoral, parlamentar e governamental (Sartori, 1982, p. 144).

51 Seguindo a mesma linha de pensamento de Sartori (1982), optou-se por não empregar a expressão *sistema unipartidário*, uma vez que não se enxerga a possibilidade de um único partido formar um sistema: “como pode um partido único produzir, sozinho, um sistema? Um sistema de quê? Sem dúvida, não de *partidos*. Portanto, o partido único não pode produzir um sistema partidário [...] Um grande motivo de confusão é possivelmente o fato de que, embora não possa dizer que um partido único produz ‘um sistema de partidos’, pode-se afirmar que cada partido pode ser visto (de dentro, ou estruturado isoladamente) como um ‘sistema’” (Sartori, 1982, p. 65)

52 Sartori (1982) elabora seu próprio sistema de contagem, fundamentado na determinação da relevância dos partidos políticos a serem contados ou excluídos e baseado nas seguintes regras: (1) “um partido menor pode ser excluído como irrelevante sempre que continua, no decorrer do tempo, sendo supérfluo, no sentido de não ser nunca necessário a ou integrado em qualquer coalizão majoritária possível. Inversamente, um partido menor deve ser levado em conta, por menor que seja, se estiver em posição de determinar, com o tempo e em certo momento, pelo menos uma das maiorias governamentais possíveis” (Sartori, 1982, p. 147) e (2) “um partido tem condições de relevância sempre que sua existência, ou aparência, reflete a tática da competição partidária e particularmente quando modifica a direção da competição – determinando uma transferência da competição centrípeta para a centrífuga, seja para a esquerda, para a direita, ou em ambas as direções – dos partidos voltados para o governo” (Sartori, 1982, p. 147).

À vista disso – e, também, da previsão expressa do pluripartidarismo pela Constituição brasileira –, optou-se pela abordagem da tipologia clássica.

2.2.1 O sistema bipartidário

A distinção entre os sistemas bipartidário e multipartidário não repousa, necessariamente, na quantidade de partidos e sim na proeminência e na possibilidade de conquistar assentos no parlamento ou a representação no Poder Executivo restrita a apenas dois deles (Duverger, 1970). Assim, tem-se uma configuração bipartidária “sempre que a existência de terceiros partidos não impeça os dois maiores de governarem sozinhos, isto é, sempre que as coalizões forem desnecessárias” (Sartori, 1982, p. 124). O exemplo mais lembrado de sistema bipartidário é o dos Estados Unidos, no qual os partidos Democrata e Republicano, coexistem com vários outros, como o Partido Libertário, mas a desproporção evidente entre estes e aqueles, “permite considerar o sistema norte-americano tipicamente dualista” (Duverger, 1970, p. 243).

Duverger (1970, p. 250-251) aponta um certo *caráter natural* do bipartidarismo, escrevendo que “as opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista”, e, embora nem sempre haja um dualismo de partidos, “quase sempre há dualismo das tendências”, de modo que “toda política implica a escolha entre dois tipos de soluções” e as ditas “soluções intermediárias” seriam, em verdade, a junção dos “moderados das tendências opostas”, o que equivaleria a dizer que “o centro não existe em política: pode existir partido do centro, mas não tendência do centro, doutrina do centro”. Conquanto interessante, trata-se de uma visão bastante simplista, que não dá conta de explicar os diversos espectros ideológicos existentes até mesmo dentro dos dois polos desse dualismo.

Nesse sentido, Sartori (1982, p. 221) afirma que “o fato de dois partidos terem quase a mesma força” e se mostrarem sob uma forma dual não pode ser considerado ‘natural’ ou acidental”. Esse “equilíbrio”, em verdade, decorre da mecânica da competição bipartidária, segundo a qual “os partidos *devem* ser agências agregativas que mantêm sua quase igualdade competitiva pela fusão do maior número possível de grupos, interesses e reivindicações”.

2.2.2 O sistema pluripartidário

Duverger (1970) distingue três conjunturas diversas de existência de múltiplos partidos. Na primeira delas, chamada de *pré-história partidária*, é possível confundir o

multipartidarismo com a ausência de partidos, uma vez que, embora numerosos, as agremiações são instáveis, efêmeras e fluidas, não existindo “partidos verdadeiros” (Duverger, 1970, p. 264). A segunda constitui fase intermediária, na qual “se acham justapostos partidos autênticos, com um mínimo de organização e de estabilidade e grupos instáveis e inorgânicos” (Duverger, 1970, p. 264). A terceira é o pluripartidarismo propriamente dito.

No que concerne aos tipos de regime pluripartidarista, Duverger (1970, p. 269-270) os divide em tripartidarismo, quadripartidarismo e polipartidarismo, aduzindo ainda, quanto a esse último, ser possível separá-lo em várias outras espécies, tais como o polipartidarismo nacionalista ou étnico – existente nos “países divididos em vários grupos históricos ou raciais” – e o “polipartidarismo da direita” – nascido da segmentação dos partidos conservadores em frações rivais.

Sartori (1982), por sua vez, identifica três padrões de sistemas multipartidários: (1) atomizado, (2) pluralismo moderado ou limitado e (3) pluralismo extremado ou polarizado. O primeiro se refere à “classe residual” na qual a contagem de partidos já não é necessária, uma vez que a quantidade de agremiações é exorbitante a ponto de um partido não ter “nenhuma influência perceptível em outro” (Sartori, 1982, p. 150). A diferença entre as segunda e terceira categorias reside na causa da fragmentação do sistema: se uma formação política for fragmentada, mas não polarizada – no sentido de não haver grandes distâncias ideológicas entre os seus partidos – tem-se o pluralismo limitado,⁵³ mas, caso haja a polarização, tratar-se-á de um pluralismo polarizado (Sartori, 1982).

Assim sendo, o pluralismo moderado compreende de três a cinco partidos, cuja “distância ideológica” é relativamente pequena, organizados em coalizões bilaterais – de forma semelhante à mecânica do bipartidarismo, e pautados por uma competição centrípeta, ou seja, tendente à adoção de políticas moderadas e conciliatórias (Sartori, 1982). O pluralismo polarizado, por sua vez, apresenta como características (1) “a presença de *partidos antissistema* relevantes”⁵⁴, de “partidos que discordam não só quanto a programas, mas também [...] quanto a princípios e aspectos fundamentais”, e de “oposições irresponsáveis”, (2) a existência de oposições bilaterais mutuamente exclusivas, (3) a localização, no centro, de um partido ou de um grupo de partidos, o que – contraditoriamente – desestimula a centralidade, “isto é, os

53 O autor (Sartori, p. 182) explica: “se o número de partidos aumenta e embora todos os partidos ainda pertençam ao ‘mesmo mundo’ – isto é, aceitam a legitimidade do sistema político e seguem suas regras – então a fragmentação do sistema não pode ser atribuída à polarização ideológica. Nesse caso, a fragmentação está, presumidamente, relacionada com uma configuração multidimensional: uma sociedade segmentada, poliétnica e/ou multirreligiosa”.
 54 Sartori (1982, p. 157) define partido antissistema como aquele que “enfraquece a legitimidade do regime a que opõe”.

impulsos centrípetos do sistema político”, levando à formação de correntes políticas “imoderadas ou extremistas”, (4) a elaboração de propostas de governo baseadas na “política do dar mais, de prometer demais” – em contraposição a uma política competitiva, e (5) a polarização da opinião pública, de modo que “o consenso é certamente muito baixo e que a legitimidade do sistema político é amplamente questionada” (Sartori, 1982, p. 158-165).

2.2.3 O partido único

O regime de partido único surge após à Primeira Guerra Mundial (Sartori, 1982) e consiste em uma “adaptação à ditadura de uma técnica geral, nascida na moldura democrática”, e, nesse contexto, o partido se torna um instrumento muito forte e eficaz de um regime autocrático, na medida em que é, concomitantemente, um “órgão do Estado capaz de compreender e as decisões internas e a elas aderir, integralmente”, e um “agrupamento de cidadãos que experimentam em si mesmos e nos seus iguais as reações populares, podendo exprimi-las aos dirigentes”, tendo como papel primordial a propaganda do Governo ao espalhar “pelo público as palavras de ordem do ditador” (Duverger, 1970, p. 293-294).⁵⁵

A opção por esse tipo de regime ao invés da adoção de um sistema sem partidos não é acidental, nem desponta somente “como uma reação ao fracasso e às supostas deficiências do pluripartidarismo” – tal qual o nazi-fascismo alemão e italiano –, ou como “consequência de um começo muito frágil e inseguro, como ocorreu com Kerenski na Rússia” (Sartori, 1982, p. 61-62). O partido único nasce em um contexto de sociedades politizadas – ou seja, comunidades que participam das operações do sistema político e são necessárias “ao desempenho mais eficiente” desse sistema –, no qual, mesmo naquelas em que os partidos são proibidos ou mantidos sob tutela, compreende-se ser inviável colocar a população “de lado” e ignorá-la “como uma entidade irrelevante”, de modo que “uma formação política apartidária não pode enfrentar uma sociedade politizada” (Sartori, 1982, p. 62)

⁵⁵ Duverger (1970, p. 310) afirma que não necessariamente um partido único será um partido totalitário, sendo possível compatibilizá-lo a um viés democrático: “[...]certos partidos únicos não são, na realidade, totalitários, nem pela filosofia nem pela estrutura”, citando, como exemplo, o Partido Republicano do Povo, da Turquia, que governou entre 1923 e 1946. Contrariamente a essa ideia, Sartori (1982, p. 70-72) defende a incompatibilidade absoluta entre o partido único e a ideia de um “pluralismo unipartidário”, argumentando que o que se tem em um regime unipartidário é a disputa entre líderes, “uma luta frente a frente entre governantes, cujo resultado não tem de ser submetido à prova da competição e legitimação eleitoral”, de modo que “o partido único carece precisamente daquilo que torna ‘democrática a poliarquia: a competição eleitoral e as eleições livres”.

2.3 Sistemas partidários e sistemas eleitorais

A formação de uma ou outra espécie de sistema partidário decorre, por óbvio, de fatores e escolhas políticas próprios de cada Estado. No entanto, Duverger (1970) distingue três conjuntos de fatores comuns que balizam a gênese de cada sistema: fatores socioeconômicos, fatores ideológicos e fatores técnicos. Os dois primeiros “concernem essencialmente à influência da estrutura das classes sociais sobre os partidos políticos” e, de certa forma, “as ideologias políticas correspondem, elas próprias, a posições de classes”, o que, por sua vez, reflete na estrutura e no número de partidos políticos (Duverger, 1970, p. 240).

No tocante aos fatores técnicos, o teórico (Duverger, 1970) aponta que o mais importante é o sistema eleitoral. Sob essa perspectiva, detecta-se uma influência recíproca tão forte entre os dois sistemas, que é possível afirmar tratar-se de “duas realidades indissolivelmente ligadas, por vezes mesmo difícil de separar pela análise”, raramente isoláveis uma da outra. Em um primeiro momento, tem-se que o regime eleitoral exerce grande influência na estruturação interna dos partidos. Por exemplo, o sistema de votação uninominal majoritária⁵⁶ tenderia à descentralização da organização partidária, “dando prioridade aos pontos de vista estreitamente locais e à personalidade dos candidatos”, e à uma articulação fraca, especialmente dentro de circunscrições reduzidas, dado que “cada pequeno grupo local do partido” se tornaria uma entidade independente (Duverger, 1970, p. 95). Já o escrutínio de lista, ampliaria, igualmente, a descentralização, mas demandaria uma articulação forte entre os elementos de base da agremiação, “a fim de se entenderem quanto à composição das listas”, impelindo, portanto, “a uma organização nacional dos partidos” (Duverger, 1970, p. 80).

Ainda, o sistema eleitoral acaba por orientar a dimensão do sistema partidário. É com base nessa premissa que Duverger (1970) escreve o que viria a ser conhecido como as *leis de Duverger*:

1º) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais); 2º) o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos); 3º) o escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes (Duverger, 1970, p. 241)

Os desdobramentos dessas assertivas na literatura político-partidária são diversos, podendo-se citar, como exemplos, os incontáveis testes empíricos feitos com o objetivo de

⁵⁶ Trata-se do sistema através do qual se elege apenas o candidato mais votado, independentemente do partido ao qual pertença.

comprová-las ou rebatê-las e as teorias deles derivadas. Nicolau & Schimitt (1995) realçam os estudos do *efeito mecânico e efeito psicológico de Duverger nas eleições*. O efeito mecânico diz respeito à “tendência que todos os sistemas eleitorais” majoritários de turno único “têm de sub-representar os menores partidos e sobre-representar os maiores” (Nicolau & Schimitt, 1995, p. 131). O efeito psicológico seria uma consequência do efeito mecânico, uma vez que a sub-representação dos menores partidos estimularia “os eleitores a deixar de votar em um partido sub-representado” para não “desperdiçar o seu voto” e influenciaria os dirigentes partidários a orientarem “suas estratégias de campanha eleitoral a partir da intensidade com que o efeito mecânico influencia suas oportunidades eleitorais” (Nicolau & Schimitt, 1995, p. 132).⁵⁷

O sistema majoritário de dois turnos, por sua vez, favoreceria a formação multipartidária na medida em que a diversidade de partidos dentro de um mesmo espectro de pensamento não compromete suas chances de “representação global”, dado que eles podem sempre se reagrupar e que “os fenômenos da polarização e sub-representação não entram aqui em jogo, ou apenas entram no segundo turno” (Duverger, 1970, p. 275). Sob a mesma lógica, a representação proporcional conduz ao multipartidarismo, porquanto não há grandes prejuízos à existência de “partidos de tendências vizinhas” e tampouco estímulos à fusão destes (Duverger, 1970, p. 283), esvaziando os efeitos mecânico e psicológico do sistema de escrutínio.

É interessante notar que o próprio Duverger (1970) relativiza a força dessas *leis*, aduzindo que elas são incapazes de abranger todos os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema de partidos. Para o autor (Duverger, 1970, p. 241), a ação do regime eleitoral pode ser “comparada à de um freio ou de um acelerador”, mas não desempenha papel “propriamente motor: são as realidades nacionais, as ideologias e sobretudo as estruturas socioeconômicas que, via de regra, exercem a ação mais decisiva nesse sentido”.

O que se extrai, portanto, é que ao menos dois aspectos precisam ser sopesados na avaliação legislativa da EC nº 97/2017: (1) a influência entre os sistemas eleitoral e partidário é mútua, de modo que há que se ponderar que não somente as regras eleitorais moldam aspectos do sistema partidário, mas também as características deste acabam por condicionar as alterações daquelas; e (2) o arranjo jurídico-institucional do sistema eleitoral explica apenas em partes a

⁵⁷ Duverger (1970, p. 260) explica que, em um sistema majoritário com dois partidos, “o vencido sempre se acha sub-representado em relação ao vencedor”, quando há, ainda, um terceiro partido, “a sub-representação deste [...] é ainda mais acentuada que a do menos favorecido dos dois outros”. Quanto ao efeito psicológico, observa-se que, em um sistema de três partidos com um regime majoritário de um turno só, “os eleitores não tardam a compreender que os seus votos se perderão se continuarem a dá-los ao terceiro partido, daí tenderem, naturalmente, a transferi-los para o menos mau dos seus adversários, a fim de evitar o êxito do pior” (Duverger, 1970, p. 260-261). Daí o porquê de um sistema majoritário de turno único tender a formação de um sistema bipartidário.

configuração do sistema partidário, de modo que as modificações legislativas e seus prováveis impactos não podem ser isolados do contexto em que ocorrem.

3 Pluralismo Político e Pluripartidarismo

De que forma, então, pluralismo político, partidos políticos e sistemas partidários se relacionam? Retomando a ideia de pluralismo político como a diversificação do poder por meio da garantia da existência e da participação de grupos independentes, dotados de igualdade para formular, manifestar e influenciar as ações governamentais, percebe-se que os partidos são apenas uma das facetas desse postulado, sendo essencial a presença de associações de tipos e tamanhos variados, institucionalizadas ou não, para sustentar o processo democrático e para que os cidadãos consigam perseguir seus objetivos (Held, 1984).

Contudo, a centralidade dos partidos dentro dos arranjos pluralistas é inegável.⁵⁸ A noção de pluralismo e os partidos políticos modernos nascem no mesmo contexto, “no mesmo sistema de crenças e do mesmo ato de fé”, isto é, a partir da “compreensão de que a diversidade e a dissensão não são necessariamente incompatíveis com a ordem” democrática, “nem necessariamente a perturbam” (Sartori, 1982, p. 33-34). Ademais, conquanto se discuta que a representação política possa ser praticada de diversas outras maneiras, os partidos políticos se destacam, ainda, pela transmissão qualificada – a saber, “apoiada por pressões” – de pretensões e reivindicações (função expressiva) e pela modelação e manipulação da opinião pública (Sartori, 1982, p. 49)

Mesmo em circunstâncias nas quais “um desencanto geral com os partidos pode ser observado entre os cidadãos” e estudiosos aleguem “o declínio dos partidos”, é difícil enxergar a plausibilidade da democracia representativa sem a figura partidária (Kölln, 2014, p. 611, tradução nossa). Nesse sentido, ao discorrer sobre a transição da *democracia de partido* para a *democracia de público*, Manin (2013, p. 116-117) sustenta que, ainda que os partidos não atraíam mais “as fidelidades duradouras dos eleitores” e apesar de competição política ter se tornado primordialmente personalista, as agremiações continuam a dominar a arena partidária e as campanhas eleitorais. Em uma perspectiva semelhante, Mair (2003, p. 218) escreve que a despeito de as funções representativas dos partidos estarem em declínio, “suas funções

58 A título de exemplo, nota-se essa centralidade no que Larry Diamond (2015, p. 143, tradução nossa) aponta como sendo “componentes-chave” da democracia: “a liberdade de múltiplos partidos e candidatos para fazer campanha e competirem, acesso da oposição à mídia de massas e ao financiamento de campanha; abrangência do sufrágio, neutralidade e equidade da administração eleitoral, e até que ponto os vencedores eleitorais têm poder significativo para governar”.

processuais foram preservadas, chegando mesmo a adquirir uma maior relevância”, no sentido de que eles assumiram um papel mais “governativo”, dominando a distribuição de cargos públicos e a formulação da política governamental (Panebianco, 1995).

A configuração do sistema partidário, por sua vez, modela a forma de distribuição do poder político dentro de um Estado: no regime unipartidário, o poder se encontra monopolizado; nos sistemas bipartidários, “dois partidos competem por uma maioria absoluta que está ao alcance de ambos”; e, no multipartidarismo, “nenhum partido tem probabilidade de alcançar, ou pelo menos de manter, uma maioria absoluta” (Sartori, 1982, p. 152). No entanto, por mais que haja um amplo consenso entre os teóricos empíricos de que um sistema partidário competitivo é essencial para uma sociedade pluralista, uma vez que proporciona aos cidadãos uma vasta gama de alternativas dentre candidatos, líderes e políticas (Norris, 2003) e fornece algum tipo de controle sobre o partido dominante (Connolly, 1969),⁵⁹ isso não significa dizer que pluralismo político impreterivelmente implica um sistema pluripartidário, se contentando – em vários casos – com um sistema bipartidário (Dahl, 1984).

Além disso, a criação de barreiras à proliferação excessiva de partidos não é, por si só, contrária à noção de pluralismo político e de sistemas partidários competitivos. Ao contrário, são vastos os argumentos acerca dos prejuízos da pulverização partidária (Sartori, 1982).⁶⁰ Dahl (1997, p. 124) afirma, por exemplo, que os custos da eficácia governamental “são menores onde os sistemas partidários parecem contribuir mais para a integração e a ação do que para a fragmentação e a paralisia”, de modo que sistemas altamente fragmentados “podem levar a coalizões fracas ou instáveis incapazes de lidar com os problemas centrais e, por isso, exagerar, aos olhos do público e até mesmo das elites políticas, os aspectos partidários e manipulatórios da vida política”, acarretando na “perda da confiança na democracia representativa e da disposição de tolerar conflitos políticos”.

Kelsen (2000, p. 421-422) leciona que ao mesmo tempo em que “a ideia de democracia implica uma liberdade ampla na formação de partidos políticos”, não há nenhum prejuízo ao “caráter democrático de uma constituição” caso esta contenha “cláusulas destinadas a garantir uma organização democrática dos partidos”, sendo essencial somente que não se exclua a

59 No mesmo sentido, Miguel & Assis (2016, p. 31) aduzem que o pluralismo político se relaciona à ideia de que “diferentes interesses sociais devem estar presentes no parlamento, a fim de participar do debate público, defender suas propostas e participar das negociações legislativas” e que a existência de “um cardápio mais amplo de alternativas à disposição” do eleitor permite um ajuste mais fino na expressão de suas preferências e estimula a *responsividade* dos representantes”.

60 As discussões acerca da fragmentação do sistema partidário brasileiro integram o capítulo 2 *O Sistema Partidário-Eleitoral Brasileiro*.

formação de novas agremiações “e que a nenhum partido seja dada uma posição privilegiada ou um monopólio”.

Todavia, há certa resistência a esse tipo de norma, apoiada em uma concepção de partidos políticos como “instituições ‘naturais’ que se desenvolvem espontaneamente e espelham fielmente as clivagens ‘naturais’ da sociedade”, o que de forma alguma é compatível com a realidade na qual o sistema partidário depende de acordos eleitorais “e estes podem ser deliberadamente manipulados para maximizar ou minimizar a fragmentação” (Dahl, 1997, p. 206). A modelação dos procedimentos eleitorais pode, em tese, restringir a quantidade de partidos políticos e, concomitantemente, ser compatível com princípios democráticos

[...] é difícil ver por que a tentativa deliberada de reduzir a fragmentação potencial através da engenharia eleitoral é inerentemente “antidemocrática”, ou [...] indesejável numa hegemonia em liberalização [...] Um governo poderia conceder a mais plena liberdade de dissensão, crítica e oposição em eleições e na legislatura e ainda assim restringir o número de partidos concorrentes a dois, cada um deles com oportunidades iguais de afirmar suas opiniões, propor candidatos, obter votos e ganhar eleições (Dahl, 1997, p. 207-208)

Ao mesmo tempo, há que se ter cautela com o uso de *fraudes normativas* para manipular as regras eleitorais em benefício de determinados candidatos ou grupos políticos (Salgado, 2018). Por esse ângulo, Abranches (1988, p. 14) leciona que “o sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos” carentes de representação. Ademais, a formação de maiorias estáveis artificiais resultante das regras de representação e não de escolhas eleitorais dificilmente contribui para a legitimidade desse sistema (Abranches, 1988, p. 14). Dessa forma, a análise dos impactos da EC nº 97/2017 sob o prisma do pluralismo político envolve identificar se as alterações legislativas impostas comprometeram excessivamente e desproporcionalmente a competição partidária ou se consistiram em mecanismos de aprimoramento do multipartidarismo brasileiro.

CAPÍTULO 2 – O SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL BRASILEIRO

O sistema partidário-eleitoral brasileiro é disciplinado, principalmente, pela Constituição Federal de 1988 – tanto nos capítulos IV (*Dos Direitos Políticos*) e V (*Dos Partidos Políticos*) do Título II (*Dos Direitos e Garantias Fundamentais*) quanto em dispositivos esparsos como os arts. 28, 45, 46 e 77⁶¹ –, pelas Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1955 (Lei dos Partidos Políticos), nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e, também, por resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Esse arcabouço normativo estabelece um modelo pluripartidário, com expressa proibição de candidaturas avulsas – ou seja, desvinculadas dos partidos políticos –, que combina os sistemas eleitorais majoritário de turno único (para os cargos de Senador e de Prefeito de municípios com menos de 200 mil eleitores), majoritário de dois turnos (para os cargos de Governador, de Presidente da República e de Prefeitos de municípios que não atendam ao critério anterior) e proporcional de lista aberta (para a eleição de Vereadores e de Deputados Distritais, Estaduais e Federais).

A compreensão das nuances dessas disposições e a análise das reformas legislativas propostas e elaboradas na última década, em especial da EC nº 97/2017, perpassam pela apreensão da racionalidade e do funcionamento do sistema político brasileiro. À vista disso, este capítulo se dedicará ao estudo da formação do quadro partidário; ao exame das causas que levaram a sua pulverização; à ponderação acerca das interconexões desse aspecto com as principais teorias voltadas a explicar a dinâmica da política brasileira, particularmente as do

61 “Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de 4 (quatro) anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo **sistema proporcional**, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal [...]

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o **princípio majoritário**. [...]

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a **maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos**.

§ 3º **Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado**, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos. [...]” (Brasil, 1988, grifos nossos).

presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) e do pemedebismo (Nobre, 2013), e à abordagem das principais propostas de alteração do sistema partidário-eleitoral brasileiro.

1 Da retomada do pluripartidarismo à fragmentação do sistema partidário

A Constituição de 1988 preservou elementos tradicionais do regime republicano brasileiro, tais como o presidencialismo – ponto controverso que foi objeto de um plebiscito nacional em 1993 –, o federalismo e o bicameralismo, sendo o Congresso Nacional dividido em Câmara dos Deputados – órgão destinado a ser *a casa do povo* – e Senado Federal – composto pelos representantes dos estados e do Distrito Federal. Como avanços democráticos, o texto constitucional estendeu o direito de voto aos analfabetos e aos menores de 18 e maiores de 16 anos e incluiu mecanismos de democracia participativa, como o plebiscito e o referendo (Viana, 2008), além de garantir a ampla liberdade de criação dos partidos políticos, restringindo-a, tão somente à observância dos preceitos do caráter nacional, da proibição de recebimento de recursos financeiros ou de subordinação a entidade ou a governo estrangeiros, da prestação de contas à Justiça Eleitoral e do funcionamento parlamentar de acordo com a lei (Brasil, 1988).

Ressalva-se, porém, que a retomada do pluripartidarismo e a formação dos primeiros partidos que viriam a compor a democracia brasileira se deu em momento anterior à promulgação da Constituição, durante o processo de redemocratização. Fala-se em *retomada*, porque, no período anterior ao Golpe Militar de 1964, o sistema adotado no Brasil já era o multipartidário. Em 1965, com a edição do Ato Institucional (AI) nº 2, todos os partidos políticos existentes foram extintos e, em 1967, com a outorga de uma nova Constituição, critérios rigorosos foram definidos para a formação de um novo partido – abrandados, em partes, pela EC nº 1/1969 –, mas que, na prática, possibilitaram, apenas, a criação de dois partidos: Arena e MDB (Batistella, 2021).

Nos últimos meses de governo, Ernesto Geisel, o último general *linha-dura* do Regime Militar (1964-1985), “depois de ter resolvido a contento a questão sucessória, impondo o nome do general João Figueiredo, fez aprovar um conjunto de medidas”, que objetivavam “dar novos contornos ao processo de liberalização do regime”, a mais conhecida delas foi a revogação, por meio da EC nº 11/1978, dos Atos Institucionais e Complementares (Freire, 2014, p. 295). Com a posse de Figueiredo, o processo de redemocratização teve “novos e sucessivos

desdobramentos”, dentre os quais se destacam as detidas e cuidadosamente produzidas⁶² Lei da Anistia (Lei nº 6.693/1979) e Lei nº 6.767/1979, que alterou a vigente Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) (Freire, 2014, p. 296).⁶³

As novas disposições da Lei Orgânica estabeleceram como parâmetros gerais do sistema partidário (1) a permanência dos partidos como “figuras de direito jurídico interno”; (2) a manutenção do caráter nacional das agremiações partidárias, vedadas “quaisquer vinculações com governos, entidades ou partidos estrangeiros”; e (3) a obrigatoriedade de adoção da designação *partido*, o que levou “à suspensão imediata das duas agremiações existentes – Arena e MDB”; e (4) os pré-requisitos para o reconhecimento de uma legenda de que, nas últimas eleições gerais para a Câmara dos Deputados, tivesse obtido apoio expresso de 5% do eleitorado em pelo menos 9 estados, com o mínimo de 3% dos votos em cada um deles, além de dever contar com, pelo menos, 10% dos Deputados e Senadores (Freire, 2014, p. 297). Ademais, as eleições de 1980 foram canceladas, as coligações foram proibidas para as eleições de 1982 e “o voto só era válido se o eleitor votasse em candidatos do mesmo partido para todos os cargos” (Salgado, 2018, p. 17).

Grande parte da literatura sobre o tema se debruça sobre as razões pelas quais o Governo, nitidamente adepto ao regime ditatorial, proporia essa intensa alteração na lógica do sistema partidário em vigor, “dando curso à tese de que o objetivo governamental se concentrava em dividir a oposição para permanecer no poder” (Freire, 2014, p. 296).⁶⁴ Sob esse viés, Batistella (2021) enfatiza o empenho da Arena em fragmentar a oposição reunida no MDB, e Singer (2018, p. 50 – 51) afirma ter sido “o propósito da reforma partidária de 1979 [...] desorganizar a sigla que recebia os votos do chamado ‘povão’”.

62 Destaca-se que, durante o processo de tramitação das medidas, o Governo “mostrou-se pouco interessado em negociar de fato com o MDB”, partido da oposição, fazendo “valer sua maioria nas duas casas legislativas” (Freire, 2014, p. 296)

63 Sobre esse processo, Avritzer (2018, p. 284) escreve que “o Brasil teve a transição com o maior grau de continuidade entre todos os países da América do Sul. *Stricto sensu*, a transição brasileira começou com o famoso discurso de Geisel em 1974, passou pela restauração de princípios como o habeas corpus ainda no governo Geisel, depois pela restauração das eleições para Governadores em 1982, terminando com a eleição indireta de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1985. Assim, a continuidade política no Brasil ocorreu com partidos forjados pelas elites autoritárias, no caso o PMDB, e sem o restabelecimento imediato do princípio da eleição direta”.

64 Duas outras modificações no sistema eleitoral ocorridas nesse período estão em consonância com esse objetivo: em 1976, a Lei Falcão (Lei nº 6.339/1976) restringiu a propaganda eleitoral, e o Pacote de Abril de 1977 extinguiu as eleições diretas para os Governadores e para um terço dos Senadores, além de aumentar o mandato do Presidente da República, eleito indiretamente desde o golpe, para seis anos (Salgado, 2018). Nesse sentido, Freire (2014, p. 297) aduz que, olhando esse aparato legislativo de fato “não há como deixar de concordar com a tese corrente de que o regime quis, com a medida, por fim ao MDB e à lógica plebiscitária que havia sido marcante nos dois últimos pleitos”.

Além disso, Freire (2014, p. 298) argumenta ter sido uma aposta do Governo para as próximas eleições, “no sentido de permitir a criação de alguns novos partidos, talvez cinco ou seis”, de “estabelecer um partido governista forte nas duas casas” legislativas e de, concomitantemente, apoiar a criação de um partido moderado que disputasse o centro do espectro político com aquele, deslocando o “sucedâneo do MDB para a esquerda”, e, com isso, replicando “as disputas político-presidenciais dos anos 1950 e 1960 entre PSD e UDN, dois partidos estritamente da ordem”, nas quais as demais agremiações cumpriram papel de meras coadjuvantes.

Ante essa conjuntura, seis novos partidos foram organizados no começo da década de 1980: o Partido Democrático Social (PDS), sucessor da Arena; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), principal herdeiro do MDB; o Partido Popular, composto pela ala “moderada” do MDB e por dissidentes da Arena e incorporado ao PMDB em 1982; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o Partido Democrático Trabalhista (PDT); e o Partido dos Trabalhadores (PT) (Batistella, 2021). Todavia, a fragmentação da oposição e as sucessivas alterações normativas foram insuficientes para garantir a vitória do PDS em 1985.

Foi uma interpretação inédita de uma regra eleitoral pelo TSE, na verdade, que possibilitou a vitória da *Aliança Democrática* dentro do Colégio Eleitoral, órgão a quem cabia eleger indiretamente o Presidente. A EC nº 1/1969 estabelecia uma rigorosa fidelidade partidária, segundo a qual o parlamentar estava estritamente vinculado às diretrizes de seu partido e não contava com a possibilidade de abandonar a legenda pela qual havia sido eleito. Nos anos 1980, o PDS tinha o maior número de delegados do Colégio Eleitoral, e caso estes fossem obrigados a votar no candidato do partido, Paulo Maluf seria eleito. Em resposta à Consulta nº 7.135, o TSE editou a Resolução nº 11.985/1984 e arguiu pela ausência de previsão legal ou constitucional que restringisse o exercício do sufrágio dos membros do Congresso Nacional e do Colégio Eleitoral ou que determinasse sua nulidade em face à suposta violação da fidelidade partidária, mesmo diante da determinação estatutária de voto no candidato indicado pelo partido (Salgado, 2018).⁶⁵

A chapa composta por Tancredo Neves, como candidato a Presidente, e José Sarney, como Vice, venceu as eleições, tendo como principal bandeira a convocação de uma Assembleia Constituinte. Com a súbita morte de Tancredo, em abril de 1985, Sarney assumiu a presidência e, em 28 de junho daquele ano, enviou ao Congresso a proposta de convocação

⁶⁵ É pertinente ressaltar que a presente pesquisa não ignora o papel desempenhado por outros atores sociais e a conjuntura econômica que influenciou o declínio do regime militar e processo de redemocratização brasileiro. Contudo, dados os objetivos desta dissertação, optou-se por enfatizar outros aspectos políticos e a ‘via partidária’.

da Constituinte – iniciada em 18 de julho com a criação da *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais* para elaborar um anteprojeto da Constituição, e instalada, por meio da EC nº 26, de novembro de 1985, que determinou a reunião unicameral dos Deputados Federais e dos Senadores, “em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional” (Brasil, 1985).

Buscando afastar as sombras da hediondez e da homogeneidade ideológica do Regime Militar, o legislador constitucional se preocupou em garantir ao máximo o pluralismo de ideias e a ampla liberdade partidária (Nobre, 2022), assegurando a “participação das minorias”, a “liberdade para o exercício do mandato” e “regras para garantir a igualdade na disputa (entre elas a proibição da reeleição para a chefia no Poder Executivo” – abolida pela EC nº 16/1997)” (Salgado, 2018, p. 18).⁶⁶ Ademais, o art. 16 inseriu, no texto constitucional, o princípio da anterioridade ou anualidade eleitoral, estabelecendo que a lei que altera o processo eleitoral entra em vigor na data de sua publicação, mas não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência, objetivando certificar “que não aconteçam reformas casuísticas que surpreendam os partidos e os competidores” (Salgado, 2018, p. 18).

No entanto, a inconstância e o reformismo incontinente se mantiveram como traços característicos da legislação eleitoral na nova ordem constitucional. Até 1997, cada eleição fora regulada por uma lei específica – as Leis nº 7.773/1989, 8.214/1991, 8.713/1993 e 9.100/1995, até que, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 2.695/1997, de autoria do Deputado Federal Edinho Araújo (MDB/PMDB-SP), elaborou-se a Lei nº 9.504/1997, com os escopos de regulamentar todas as eleições e de trazer “um arcabouço normativo estável para a disputa eleitoral” (Salgado, 2018, p. 19). O que, em verdade, nunca ocorreu.⁶⁷

66 Interessante notar que as discussões acerca da representatividade relacionada à existência de pequenos partidos políticos já estavam presentes quando da discussão das regras eleitorais nas Comissões Constituintes. Destaca-se a fala do Deputado Federal Hélio Bicudo (PT): “Por que, o que são os partidos grandes e o que são partidos fortes? Será que só os Partidos grandes são os partidos fortes? Ou os partidos pequenos, mas ideologicamente formulados são, realmente, os mais representativos do conjunto da opinião pública ou do conjunto da sociedade civil?”.

67 Conforme leciona Eneida Desiree Salgado (2018, p. 19-21): “Logo depois da primeira eleição sob a chamada ‘Lei das Eleições’, a Lei n. 9.840/1999 alterou a legislação com três modificações na Lei nº 9.504/97 e uma no Código Eleitoral. Mais uma eleição e a Lei n. 10.408/2002 modificou 14 dispositivos da Lei das Eleições; que foi alterada novamente depois de uma eleição, em nove dispositivos, pela Lei n. 10.740/2003. Uma eleição depois, houve a aprovação da Emenda Constitucional n. 52/2006, em resposta à imposição de verticalização das coligações pelo Tribunal Superior Eleitoral e da Lei n. 11.300/2006, que trouxe 60 alterações na Lei n. 9.405/97 [...] entre as eleições de 2008 e 2010, a Lei n. 12.034/2009 fez uma ampla reforma na legislação eleitoral, com 172 modificações na Lei das Eleições, duas no Código Eleitoral e 22 na Lei dos Partidos Políticos. Em junho de 2010 a Lei da Ficha Limpa entrou em vigor, mudando fortemente a Lei das Inelegibilidades. Em dezembro, a Lei n. 12.350 modificou a Lei n. 9.504/1997 em seis dispositivos. Depois das eleições de 2012, as reformas se intensificaram. Duas leis de 2013 (Lei n. 12.875 e Lei n. 12.891) alteraram 105 dispositivos: seis no Código Eleitoral, 17 na Lei dos Partidos e 82 na Lei das Eleições. A Lei n. 12.976/2014 modificou em três pontos a Lei das Eleições. E duas leis de 2015 (Leis ns. 13.107 e 13.165) trouxeram 257 mudanças: 33 no Código Eleitoral, 71 na Lei dos Partidos e 153 na Lei das Eleições [...] Em fevereiro de 2016, a Emenda à Constituição n. 91 abriu uma janela de desfiliação partidária sem perda de mandato”.

Quanto à disciplina normativa dos partidos políticos, em 1995 foi promulgada a Lei nº 9.096, revogando a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Tal diploma reafirmou valores já trazidos pela Constituição – como a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção das legendas “cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” e a autonomia dos partidos para “definir sua estrutura interna, organização e funcionamento” – e inovou o ordenamento jurídico brasileiro, definindo os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado destinadas “a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Brasil, 1995).

Ainda, condicionou o funcionamento das agremiações – ou seja, a participação no processo eleitoral, no recebimento de recursos do Fundo Partidário e no acesso gratuito ao rádio e à televisão, além da exclusividade de denominação, sigla e símbolos – ao registro do estatuto no TSE, somente se admitindo esse registro caso o partido demonstrasse o caráter nacional, através do “apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados”, distribuídos por um terço ou mais dos Estados, com, no mínimo, “um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles”, não computados, em qualquer caso, os votos brancos e nulos (Brasil, 1995).⁶⁸

Diante da ampla liberdade de criação de partidos e do abrandamento das regras para a obtenção de registro junto ao TSE, a preocupação com uma possível proliferação excessiva de legendas se fez presente desde a promulgação da Constituição. Contudo, ao final da década de 1980, tal receio poderia ser classificado como infundado (Abranches, 1988)⁶⁹, uma vez que “havia certa expectativa de que ‘a competição no mercado político’” e “a necessidade interna ao sistema de produzir coalizões de governo sólidas e efetivas” levassem a “uma progressiva concentração no cenário partidário” (Nobre, 2022, p. 45).

68 As disposições transcritas nesse parágrafo são parte da redação original do art. 7º da Lei nº 9.096/1995. Esse dispositivo sofreu duas modificações desde então: a primeira, pela Lei nº 13.107/2015, determinou que os eleitores a subscreverem o apoio não podem ser filiados a partido político; e a segunda, pela Lei nº 13.165/2015, além de manter a alteração anterior, definiu o período máximo de dois anos para que o partido comprove o apoio. Além disso, o TSE regulamentou o processo de criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos por meio da Resolução nº 23.571/2018.

69 Nesse ponto, é válido mencionar a existência de autores que ainda consideram as próprias previsões do pluralismo político como fundamento da República e da “ampla esfera de autonomia” atribuída aos partidos pelo art. 17 como incentivos institucionais à fragmentação partidária (Amaral & Amaral Júnior, 2017, p. 327). Todavia, conforme os argumentos apresentados no capítulo 1 “Pluralismo Político e Pluripartidarismo”, tanto a garantia do pluralismo como a liberdade de criação de partidos políticos são premissas importantes para a expansão e a sobrevivência das democracias e não podem ser consideradas por si só estímulos à excessiva proliferação de legendas. Em vista disso, a mencionada perspectiva foi desconsiderada na construção deste capítulo.

Nessa perspectiva, Abranches (1988, p. 13), apoiado no fato de existirem, à época, “quatro partidos com mais de 5% cadeiras na Câmara”, afirmava ser “o nosso multipartidarismo rigorosamente médio” e a fragmentação do sistema pouco provável, uma vez que (1) “o próprio sistema eleitoral” atuaria “como regulador desse processo, incentivando ou desincentivando a formação de partidos” ao tornar “os custos, em votos, proibitivos para pequenas legendas de ocasião” e que (2) “os regimes proporcionais, mesmo quando adotam critérios de transformação de votos em cadeiras que promovem a máxima proporcionalidade” e não apresentam freios à fragmentação, “apresentam diferenças ponderáveis entre o número de partidos que disputam as eleições e o número de partidos com efetiva representação parlamentar”. Aliás, a “inclinação ao fracionamento partidário” resultaria da “própria pluralidade social, regional e cultural” (Abranches, 1988, p. 12).⁷⁰

Contudo, nas duas primeiras décadas do século XXI, a hiperfragmentação se tornou uma das características mais marcantes do sistema político brasileiro. Não somente o número de partidos registrados é significativo como também a quantidade de legendas representadas e a dispersão do poder nos órgãos deliberativos são altas. Em 1994, os cinco maiores partidos da Câmara (MDB/PMDB, DEM, PSDB, PT e PP) detinham 70% das cadeiras; em 1998, 79% dos Deputados Federais eram desses mesmos partidos; de 2002 a 2010, esse índice variou de 59% a 67%, e, a partir de 2014, diminuiu, atingindo 51% e 41% nas eleições de 2014 e 2018, respectivamente, o que foi acompanhado por alternâncias relevantes na composição das maiores bancadas (Abranches, 2018c).^{71 72}

Um marco na passagem para o multipartidarismo atomístico⁷³ foi a criação de três novos partidos que dissolveram “ainda mais o campo da centro-direita: o PSD (2011),” PROS (2011) e Solidariedade/SD (2013). Em 2014, a Câmara dos Deputados bateu “todos os recordes” ao contar com representantes de 28 partidos, alcançando “a maior dispersão do poder partidário da história brasileira” e superando, também, “a dispersão partidária de qualquer eleição realizada

70 Constata-se que essas observações de Abranches (1988) se deram em um momento bastante distinto do quadro que viria a se formar décadas mais tarde. Prova disso é a afirmação do autor (Abranches, 1988, p. 14) de que “[...] mesmo com a alta incidência de alianças e coligações eleitorais, uma vez recomposto o alinhamento partidário, no plano parlamentar, o Brasil não apresenta índices de fracionamento muito destoantes daqueles observados nas democracias proporcionais [...]”.

71 Conforme analisar-se-á no capítulo 4 “Os Impactos da Emenda Constitucional nº 97/2017”, em 2014, o DEM perdeu espaço para o novo PDS; em 2018, o PSDB apresentou um forte declínio e o antes inexpressivo PSL formou a segunda maior bancada; e, em 2022, com 99 Deputados eleitos, PL/PR passou a ser o maior partido da Câmara.

72 Sobre o tema, Freitas & Silva (2019, p. 149) escrevem, também, que “o número de cadeiras do maior partido decresce continuamente de 1991 até 2019, passando de 21,5% para 10,9% apenas do Congresso. O número efetivo de partidos se reduz entre 1991 e 1999, caindo de 8,7 para 8,0, porém a partir de então apenas cresce, atingindo elevados 16,5 partidos em 2019”.

73 Segundo Amaral & Amaral Júnior (2017, p. 356), o termo ‘multipartidarismo atomístico ou atomizado’ “denota uma crescente fragmentação partidária da representação parlamentar”.

para Câmara Baixa em outras democracias”, dado que o PT – partido que elegera o maior número de Deputados – ocupou pouco menos de 14% das cadeiras disponíveis. Na legislatura iniciada em 2015, aprofundando ainda mais esse quadro, mais três legendas foram fundadas: Rede, PMB e Novo (Nicolau, 2017a, p. 90-92).

Em 2018, a fragmentação na Câmara atingiu um novo patamar: dos 35 partidos registrados no TSE, 30 lograram êxito em eleger ao menos um candidato, e embora o PT tenha mantido a maior quantidade de Deputados eleitos, seus representantes ocupavam pouco menos de 11% dos assentos. Ante essa conjuntura, nos últimos anos, o número de legendas necessárias para formar uma coligação vencedora na Câmara dos Deputados aumentou de 4 para 8, podendo-se afirmar que o Brasil não conta mais com “nenhum grande partido, e sim um conjunto de vários partidos médios e uma” infinidade de pequenas agremiações (Power & Zucco Júnior, 2021, p. 20, tradução nossa).

2 A hiperfragmentação do sistema partidário

Não obstante, as observações de cunho quantitativo, por si sós, não indicam graves implicações à democracia ou servem a justificar os apelos e as motivações das recentes reformas do sistema partidário. Pesquisas comparativas não foram capazes de “demonstrar que o maior ou menor número de partidos representados no legislativo tenha efeitos negativos sobre a qualidade das políticas públicas ou sobre a estabilidade da ordem democrática” (Nicolau, 2015, p. 107), e é igualmente fraco o argumento de que a fragmentação apresenta entraves para a formação de maiorias legislativas, até porque – ao menos antes do atual período de instabilidade institucional – os governos brasileiros não encontram dificuldades “para obter maioria no Congresso, independentemente do grau de fragmentação” (Carreirão, 2014, p. 268). Assim, em tese e de forma bastante rasa, poder-se-ia afirmar que a hiperfragmentação é fruto da diversidade e característica do sistema político sem grandes prejuízos ao funcionamento das instituições (Nicolau, 2017a).

As particularidades do caso brasileiro, no entanto, se concentram nas causas dessa pulverização partidária e nos impactos advindos da combinação de um número excessivo de legendas com outros aspectos da política nacional. No concernente às primeiras, tem-se que o multipartidarismo brasileiro não se enquadra no “modelo canônico” dos estudos comparados, segundo o qual a fragmentação resulta de “uma mistura de clivagens implícitas, relacionadas a identidades étnicas, raciais, linguísticas, religiosas, regionais e de classes ou de preferência do eleitorado associadas a questões como redistribuição de renda, intervenção estatal e valores

(Power & Zucco Júnior, 2021, p. 2, tradução nossa). Nesse cenário, novos partidos surgiriam para ocupar espaços políticos não capturados pela clássica divisão em esquerda-direita e, também, para apresentar uma opção *antiestablishment* ante a “convergência política entre os partidos tradicionais” (Power & Zucco Júnior, 2021, p. 4-5, tradução nossa).

Todavia, no Brasil, a criação de legendas parece estar dissociada de posições políticas e da predileção dos eleitores (Power & Zucco Júnior, 2021), de modo que a fragmentação “não é acompanhada por uma alta polarização ideológica” (Nicolau, 2017a, p. 91). De meados dos anos 1990 até as eleições de 2018, a composição do Congresso Nacional apresentou relativa estabilidade, marcada pelo “predomínio dos partidos de centro-direita”, pela ocupação de 20% a 25% dos assentos por partidos de esquerda” e pela “ausência de partidos relevantes que” apoiassem a agenda tradicional “defendida pela direita em outros países” (pautas conservadoras no campo dos costumes, limitações às políticas sociais e aumento dos gastos com segurança pública) (Nicolau, 2017a, p. 91).

Essa fragmentação alheia a ideologias e clivagens é estimulada por arranjos jurídicos atinentes ao sistema proporcional de representação – o que se explica, em partes, pela ordinária diminuição dos efeitos mecânico e psicológico, já descrita nas *Leis de Duverger* –,⁷⁴ mas se transmuta em um insólito multipartidarismo atomístico a partir de previsões específicas da legislação nacional; e, ainda, figura simultaneamente como causa e consequência da peculiar configuração do sistema político brasileiro – comumente denominada ‘presidencialismo de coalizão’ –, na qual se sobressaem a formação de supermaiorias e uma cultura política “de baixo teor democrático”, localizada ao centro e intitulada “pemedebismo” (Nobre, 2013, p. 9).

2.1 O sistema proporcional de representação

Diferentemente da forma majoritária, o sistema proporcional confere o direito de representação a um maior número de partidos ao estabelecer “uma proporção entre o número de votos recebidos” por cada legenda “e o número de cargos que” ela consegue obter (Dallari, 2011, p. 192), o objetivo é garantir que esses dois valores sejam os mais próximos possíveis (Nicolau, 2015). São basicamente dois os métodos mais utilizados para a distribuição de cadeiras nesse sistema: o D’Hont – no qual os mandatos são distribuídos sucessivamente ao partido cujo número total de votos divididos por valores pré-fixados resulte na maior média –,

74 Maiores esclarecimentos constam no capítulo 1 “Pluralismo Político e Pluripartidarismo”.

e o Saint- Lague – que também se baseia nas maiores médias, mas inclui alterações gradativas nos divisores, buscando favorecer os menores partidos (Nicolau & Schmitt, 1995, p. 135).

No Brasil, esse cálculo é feito em duas etapas – nas quais o método D’Hont é empregado. Na primeira, obtém-se o quociente eleitoral, que é o resultado da divisão do número de votos válidos dados no pleito pelo de “lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral,”⁷⁵ desprezada a fração se igual ou inferior a meio” e arredondada ‘para cima’, se superior (Brasil, 1965). Em seguida, calcula-se o quociente partidário, que representa o número de vagas que o partido terá direito e resulta da divisão dos votos obtidos pela legenda pelo quociente eleitoral, desprezada a fração em qualquer caso. Por esse motivo, o quociente eleitoral é tido como uma espécie de ‘cláusula de barreira’, “variável de acordo com a magnitude do distrito”⁷⁶ (Miguel & Assis, 2016, p. 30), uma vez que impossibilita que partidos que não o atinjam concorram aos cargos disponíveis, ao menos nessa primeira fase (Nicolau & Schmitt, 1995; Nicolau, 2015).⁷⁷

A segunda etapa consiste na distribuição das vagas não preenchidas pela aplicação dos quocientes partidários – usualmente chamadas de ‘sobras’. A redação original do Código Eleitoral já previa o critério atualmente vigente, de acordo com o qual se divide “número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1” cabendo a agremiação “que apresentar a maior média” uma das vagas disponíveis (Brasil, 1965).⁷⁸

Embora a fórmula D’Hont seja considerada uma das mais desproporcionais e a que, “sistematicamente, ajuda os maiores partidos” (Nicolau & Schmitt, 1995, p. 135), o principal ponto de críticas e reformas – tendo em vista principalmente a fragmentação partidária – se dá em relação a quais partidos podem concorrer às sobras: até 2017, a exigência era a de que a legenda ou coligação obtivesse, no mínimo, o quociente eleitoral; a Lei nº 13.488/2017

75 Nas eleições para Deputado Federal, cada unidade federativa representa uma circunscrição eleitoral; nas eleições para Deputado Estadual, a circunscrição eleitoral é o estado; e, nas eleições para Vereador, a circunscrição é o município.

76 Miguel & Assis (2016, p. 30) lecionam que, em São Paulo, o quociente eleitoral fica em 1,4% dos votos válidos, ao passo que, “nas unidades da Federação que elegem até oito Deputados Federais”, chega a 12,5%.

77 Analisando as eleições de 2014, Miguel & Assis (2018, p. 38) demonstram que, devido à aplicação do quociente eleitoral, no Amapá e no Acre, 44% dos votos dados a candidatos ou partidos “foram eliminados a priori, uma vez que suas listas não alcançaram o quociente”. Em Roraima, Mato Grosso, Rondônia e Distrito Federal, essa porcentagem variou de 32% a 37%. A média nacional foi de 20% de ‘votos desperdiçados’, ficando abaixo dos dois dígitos apenas na Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo.

78 Ressalva-se que, ao longo da vigência da Constituição de 1988, houve uma polêmica tentativa de alterar essa sistemática. A Lei nº 13.165/2015 alterou da redação do inciso I do art. 109 do Código Eleitoral, passando a prever que a divisão do número de votos válidos atribuídos ao partido se daria pelo “número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário”, excluindo, basicamente, a soma de uma unidade ao divisor. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.420/DF, o STF entendeu ser essa supressão inconstitucional, sob a justificativa de que, embora sutil, a inovação proposta acabaria por provocar a “concentração, em uma única sigla ou coligação, das vagas remanescentes”. (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da decisão que julgou a inconstitucionalidade da expressão “número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107”. ADI nº 5.420/DF. Procurador-Geral da República, Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Dias Toffoli. 04 mar. 2020, p. 2).

estabeleceu que todos os partidos que participassem do pleito disputariam as sobras; e, a partir da Lei nº 14.211/2021, esse direito foi conferido somente a agremiações que alcancem 80% do quociente eleitoral e a candidatos que tenham atingido votação em número igual ou superior a 20% desse quociente.

Para além dos cálculos de distribuição, outro aspecto fundamental do sistema proporcional é a forma pela qual se definem os candidatos que preencherão as vagas conquistadas pelo partido. Nesse sentido, existem dois modelos: o ‘de voto único transferível’, no qual é permitido ao próprio eleitor ordenar os candidatos conforme as suas preferências, e o ‘proporcional de lista’, que pode ser fechada, aberta ou flexível. Na lista fechada, os partidos definem a ordem dos candidatos “antes das eleições e os eleitores votam apenas na legenda”, sendo que os primeiros nomes são eleitos sucessivamente. Na aberta, uma lista de nomes não ordenada é apresentada e a classificação final fica à mercê da votação obtida por cada um, de modo que ao eleitor é permitido votar tanto na legenda quanto em um candidato. Já na flexível, é possível que os eleitores alterem a lista pré-ordenada pelo partido, e, “se um candidato disposto na parte de baixo [...] obtiver uma votação expressiva, ele pode ‘ultrapassar’ os nomes mais bem posicionados e se eleger” (Nicolau, 2015, p. 103-104).

A lista aberta foi incorporada ao sistema eleitoral brasileiro durante a elaboração do Código Eleitoral de 1932 e da Constituição de 1934, com os propósitos de favorecer a celeridade da votação, de fortalecer os partidos políticos, de manter a votação uninominal e de proteger candidatos em potencial dos arbítrios de lideranças partidárias (Gelape & Pereira, 2015). Tal sistema “resistiu a duas Assembleias Constituintes (1946 e 1987-1988), passou ileso “às constantes mudanças eleitorais promovidas pelo Regime Militar” e foi essencial “para a democratização do país”, ao dar espaço, no Legislativo, “às vozes emergentes”, possibilitar a renovação da “elite política brasileira”, garantir “um razoável respeito às preferências eleitorais quando estas se transformaram em representação política” e contribuir “para atrair para o processo eleitoral forças políticas radicais, que teriam pouco incentivo para fazê-lo” em “um sistema eleitoral mais restritivo” (Nicolau, 2015, p. 104-105).

É demasiadamente ingênuo sugerir que a representação proporcional ‘pura’ multiplica ou ‘pulveriza’ o sistema partidário, e que a solução óbvia para a redução da fragmentação é a adoção do sistema majoritário (Nicolau & Schimitt, 1995) ou do chamado ‘distritão’. Por outro lado, é nítido que o sistema proporcional brasileiro padece de sérios problemas de *accountability* – que repercutem na qualidade de representação e nos “custos de tomada de decisão” por parte dos eleitores (Carreirão, 2014, p. 268) – e de incentivos à fundação de novos partidos desprovidos de um mínimo de representatividade. Em suma, são quatro as raízes desses

problemas: duas intrínsecas à própria lógica do modelo de lista aberta – a personalização das campanhas, “com reduzida importância dos partidos nas disputas para o Legislativo” e a “indefinição das bases territoriais” (Nicolau, 2015, p. 105) – e as outras derivadas de regulamentações específicas – a saber, a possibilidade de formação de coligações nas eleições proporcionais e a disciplina da fidelidade partidária.⁷⁹

2.1.1 A personalização das campanhas eleitorais

Na versão de lista aberta, os fatos de os eleitores poderem optar por votar na legenda ou em um candidato e de a realização das eleições proporcionais ocorrerem simultaneamente à majoritária dão a falsa impressão de que o critério do candidato mais votado é utilizado para preencher todas as cadeiras em disputa. Então, grande parte da população ignora que o que conta para a distribuição de cadeiras nas eleições para Deputados e Vereadores é o agregado de votos conquistados pelo partido e não o voto dado a um nome individualmente (Nicolau, 2015) – muito embora essa votação impacte na posição do candidato escolhido na lista do partido.

Essa configuração provoca a centralização das campanhas eleitorais na personalidade dos concorrentes, enfraquecendo a relevância de propostas e atribuindo um papel bastante

⁷⁹ Esta pesquisa não ignora a posição quase pacífica na literatura política de que a magnitude dos distritos impacta no grau de fragmentação do sistema partidário. A magnitude diz respeito ao número de representantes de um distrito eleitoral. Nicolau & Schmitt (1995, p. 138) lecionam que, “nos sistemas de representação proporcional”, quanto maior a magnitude, “menor o efeito mecânico de Duverger” – ou seja, “menor é a capacidade de identificação das candidaturas viáveis e inviáveis e o subsequente comportamento estratégico de partidos, candidatos e eleitores” (Taba, 2021, p. 14) –, e, consequentemente, “mais fácil para um pequeno partido obter representação” (Nicolau & Schmitt, 1995, p. 138). Além disso, “quanto maior” a magnitude, “maior a tendência de os partidos receberem proporcionalmente tantas cadeiras quantos forem os seus votos” (Nicolau & Schmitt, 1995, p. 138), havendo a ideia “de que quanto maior a magnitude do distrito, maior o nível de fragmentação” (Taba, 2021, p. 14). No Brasil, as eleições proporcionais são compostas “por distritos eleitorais de diferentes magnitudes”, representados pelas “unidades administrativas do país (estados e regiões)”, sendo esperado que o efeito de um “sistema eleitoral nacional” ou estadual reflita “o resultado agregado do efeito mecânico produzido no âmbito de cada distrito” (Nicolau & Schmitt, 1995, p. 138-139). Em pesquisa desenvolvida na década de 1990, Nicolau & Schmitt (1995, p. 140) utilizaram a magnitude média do país (M) – a saber, o número total de cadeiras da Câmara dividido pelo número de distritos, resultando em um M igual a 19 –, além da divisão dos estados em três grupos de acordo com a magnitude – distritos médios (M entre 8 e 12), distritos grandes (M entre 16 e 31) e megadistritos (M entre 39 e 60) – para constatar que, “pelo menos teoricamente, em termos agregados, o sistema eleitoral brasileiro opera com uma tendência à alta magnitude. No entanto, os autores (Nicolau & Schmitt, 1995) afirmam não ser possível correlacionar essa tendência à fragmentação partidária, uma vez que as fórmulas eleitorais mitigariam seus efeitos. Em análise recente acerca do impacto da magnitude distrital nas eleições municipais, não foi possível encontrar resultados consistentes que demonstrassem a causalidade entre a redução ou o aumento do número de cadeiras e uma maior ou menor fragmentação, sendo uma das explicações possíveis a de que “a partir de um certo número de assentos em disputa, esta variável deixaria de ter efeito sobre a fragmentação eleitoral, já que os mecanismos pelos quais esta relação ocorre deixam de funcionar” (Taba, 2021, p. 74). Tendo em vista que tanto os escopos desta dissertação quanto as variáveis observadas no estudo empírico realizado não abrangem o exame da magnitude dos distritos, e, também, dadas a ausência de uma pesquisa aprofundada da literatura pertinente e a inexistência de constatações sólidas na bibliografia consultada, optou-se por não elencar a magnitude como causa da hiperfragmentação do sistema partidário brasileiro.

secundário aos partidos— salvo em casos de forte rejeição de uma sigla, como se deu com o PT nas últimas eleições. Isso, por sua vez, acaba por levar as agremiações a apelarem para a figura do ‘puxador de votos’, ou seja, candidatos que, geralmente, são celebridades midiáticas e que não possuem uma trajetória coerente com a política ou com a plataforma partidária (Gelape & Pereira, 2015), mas que garantem votações significativas, ampliando o quociente partidário e distorcendo, muitas vezes, as eleições. Um exemplo bastante citado (vide Gelape & Pereira, 2015; Miguel & Assis, 2016) é a candidatura de Eneás Carneiro (Prona-SP) para Deputado Federal pelo estado de São Paulo, em 2002: o candidato teve 1.573.642 votos e ajudou a eleger outros cinco Deputados, sendo que um deles obteve apenas 275 votos.

Ainda, há um grande incentivo à “competição intrapartidária em detrimento das disputas entre candidatos de diferentes partidos” (Gelape & Pereira, 2015, p. 266): uma vez que os integrantes de cada lista sabem que o número de cadeiras conquistadas pela legenda será inferior aos nomes apresentados são “estimulados a pedir votos para si, com o propósito de chegar à frente de seus colegas” (Nicolau, 2015, p. 109). Além de subverter a lógica do sistema proporcional de representação – cuja centralidade deveria ser dos partidos políticos e objetivo maior seria garantir, através deles, que cada corrente ideológica obtivesse “uma participação no parlamento” correspondente à sua presença no eleitorado (Miguel & Assis, 2016, p. 32) –, a disputa acirrada entre companheiros de chapa também encarece as campanhas eleitorais (Gelape & Pereira, 2015).

2.1.2 A indefinição das bases territoriais

Uma das características do modelo da lista aberta é a possibilidade de coexistência de “diferentes estilos de representação”, refletidos nos “tipos de apelos que os candidatos fazem durante as campanhas eleitorais”: alguns se propõem a “representar territórios específicos do estado” ou “grandes temas nacionais”; outros, “se dirigem a segmentos específicos do eleitorado” ou se identificam “com questões de natureza ideológica e doutrinária” (Nicolau, 2015, p. 110). Contudo, há o predomínio da ideia, nas eleições proporcionais, de que o eleito “deve representar determinadas regiões do estado” ou do município, dedicando o seu mandato e suas emendas àquela região (Nicolau, 2015, p. 110).

As implicações desse aspecto são de duas ordens. A primeira é que “a lista aberta não garante que todas as áreas” da circunscrição eleitoral “terão representantes no legislativo”, de modo que os fenômenos de sub e sobre-representação têm “sido comuns nas regiões metropolitanas e nas capitais” e “a ausência de um Deputado” ou Vereador nativo “é vista como

um problema pelos moradores de cidades do interior e de bairros das grandes cidades” (Nicolau, 2015, p. 110).

A segunda diz respeito à baixa nacionalização – ou a regionalização – do sistema partidário brasileiro. O conceito de nacionalização se refere ao “grau em que a variação da votação dos partidos entre os diferentes distritos se aproxima ou se distancia da votação nacional”, de modo que, em sistemas nacionalizados, “a força eleitoral dos partidos se distribui homogeneamente entre os distritos” (Borges, 2015, p. 651). Em oposição, nos sistemas regionalizados, “os partidos, em sua maioria, competem em poucos distritos ou concentram a sua votação em determinadas regiões ou estados do país” (Borges, 2015, p. 654).

Nesse sentido, a diferença dos quocientes eleitorais de cada circunscrição – que torna a quantidade de votos necessárias para se eleger maior ou menor a depender do estado ou do município – atrelada à personalização das campanhas e à valorização de candidaturas regionalizadas estimula os partidos a se ‘provincializarem’ – mesmo ante a exigência legal de que as agremiações partidárias tenham caráter nacional. Partidos desnacionalizados,⁸⁰ por seu turno, “costumam ser menos coesos e mais propensos a mobilizar os eleitores mediante políticas públicas desenhadas para atender interesses locais” (Borges, 2015, p. 653). Além disso, a regionalização do sistema partidário aumenta a tendência à pulverização, uma vez que, “quanto maior a divergência entre os sistemas partidários no plano distrital e nacional, tanto maior será a fragmentação total do sistema” (Borges, 2015, p. 653-654).

2.1.3 As coligações partidárias

As coligações partidárias consistem na união de duas ou mais legendas com a finalidade de concorrerem nas eleições como se fossem uma única agremiação. Esse instituto possui “uma trajetória relativamente instável no sistema político brasileiro” (Miranda, 2013, p. 69): entre 1946 e 1964, foi admitido e amplamente utilizado pelos partidos, “sobretudo de 1950 em diante”; durante o Regime Militar (1964 – 1985), foi proibido tanto “para o Executivo como para o Legislativo”, sendo que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, editada em 1971, o aboliu expressamente (Nicolau, 2017b, p. 39).

80 O outro extremo da provincianização é a ‘presidencialização’ dos partidos políticos. A ‘presidencialização’ consiste em “estratégia de competição eleitoral que subordina todas as demais estratégias do partido ao objetivo de conquistar a Presidência e/ou participar do governo nacional” (Borges, 2015, p. 659). Assim, essa estratégia pode estar relacionada ao lançamento da candidatura presidencial ou ao apoio a candidatos presidenciais competitivos. Borges (2019, p. 29) considera que, entre 1994 e 2014, PT e PSDB representaram “casos extremos de presidencialização”.

A volta das coligações se deu no pleito de 1986 e, posteriormente, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) permitiu sua celebração tanto nas disputas majoritárias quanto nas proporcionais, determinando, apenas, que os partidos que as formassem durante as primeiras não poderiam se coligar, nas segundas, a uma legenda não pertencente às combinações feitas anteriormente (Brasil, 1997). Desse modo, “os partidos A, B e C poderiam coligar-se para o governo do estado” e disputarem os cargos de Deputado Federal com arranjos distintos – como A e B, A e C ou B e C; a proibição seria de aliar-se ao partido D, por exemplo (Nicolau, 2006, p. 694).

Então, entre 1986 e 2002, os diretórios estaduais possuíam grande autonomia “para decidir sobre as coligações, sendo raros os casos de interferência das instâncias nacionais” (Nicolau, 2006, p. 694). Em 2002, o TSE editou a Resolução nº 20.933, instituindo a obrigatoriedade de verticalização, ou seja, a determinação de que partidos que integrassem coligações presidenciais adversárias não se coligassem nas disputas para os outros cargos, federais e estaduais (Miranda, 2013).⁸¹ Assim, a coligação presidencial composta pelas legendas A, B e C poderia se rearranjar de diferentes modos em cada estado, mas estava impedida de incluir um dos partidos da coligação presidencial adversária, e, curiosamente, um partido que não apresentasse ou apoiasse um candidato a Presidente conseguia se unir a diversas legendas em cada unidade federativa (Nicolau, 2006, p. 695).

Como resposta, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 52/2006, assegurando a autonomia dos partidos para definir o regime das coligações partidárias, sem a imposição “de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, distrital ou municipal” (Brasil, 2006). Conforme se depreende do art. 2º da emenda,⁸² a intenção era de que a nova regra se aplicasse às eleições de 2006 – o que foi considerado inconstitucional, na ADI nº 3.685-8, por violar o princípio da anterioridade eleitoral. A despeito disso, a plena liberdade para celebrar coligações imperou até a edição da EC nº 97/2017.

A permissão para que os partidos se coligassem em eleições proporcionais não era peculiaridade da legislação brasileira – outros países, como Bélgica, Holanda, Suíça, Finlândia e Israel autorizam essa prática. Contudo, nesses países, “um número relativamente reduzido de partidos costuma se coligar, “quase sempre a aliança se dá com partidos ideologicamente próximos” e “as coligações são decididas nacionalmente”, de modo que as agremiações concorrem juntas em todas as regiões do país (Nicolau, 2017b, p. 39). Já, no Brasil, para além

81 A verticalização não era exigida nas eleições municipais, uma vez que essas acontecem em anos diferentes.

82 Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002” (Brasil, 2006).

da rejeição à verticalização, as coligações proporcionais se restringiam ao âmbito estadual, e pouquíssimos partidos escolhiam concorrer sozinhos – nas eleições de 2014, por exemplo, dezesseis partidos se coligaram em praticamente todos os estados nos quais entraram na disputa,⁸³ sendo o PSOL a única exceção à regra: disputou sozinho em quinze unidades federativas.

A predileção pela coligação possuía ao menos duas razões. Em primeiro lugar, considerando que o quociente eleitoral funciona como uma espécie de barreira, aliar-se era a melhor saída para “não ficar de fora na distribuição das cadeiras” (Nicolau, 2017b, p. 41) e para ampliar a possibilidade de vitória sem colocar “em jogo a quantidade de votos”, ao passo que uma candidatura isolada era vista como irracional, pois, mesmo diante de votações expressivas, o sucesso eleitoral não era garantido (Melo & Soares, 2016, p. 692).

A segunda razão derivava das estratégias adotadas pelos dirigentes partidários em razão da simultaneidade das eleições majoritárias e proporcionais. Partidos que apresentavam candidatos a Governador ou a Presidente tinham “um interesse especial em fazer alianças com outras legendas, sobretudo porque o tempo do horário eleitoral gratuito” dos partidos coligados se somava (Nicolau, 2017b, p. 41). Nesse cenário, grandes agremiações buscavam coligar-se para os pleitos majoritários e as pequenas se valiam desse interesse para formar alianças nas disputas proporcionais, reclamando a retirada de candidaturas em regiões estratégicas (Borges, 2019) e se beneficiando do desempenho eleitoral dos maiores partidos para eleger candidatos com baixa densidade eleitoral (Melo & Soares, 2016; Melo et al, 2021). Além disso, as coligações associadas ao modelo de lista aberta possibilitava que partidos nanicos lançassem “um pequeno número de candidatos com elevada votação nominal para aumentar as chances de figurar no topo da lista”, a despeito de sua diminuta contribuição para a votação total (Borges, 2018, p. 8).

Essa ausência de coerência na formação de alianças, por sua vez, gerava situações teratológicas, sendo usual que um voto dado a um determinado partido ou candidato ajudasse a eleger outro com características bastante diversas. A coligação formada no Distrito Federal, em 2014, por PT, PCdoB, PP, Republicanos/PRB, PROS e PSC, por exemplo, ajudou a eleger, ao mesmo tempo, a Deputada Federal Erika Kokay (PT-DF), defensora dos direitos das mulheres e das minorias, e o Deputado Federal Pastor Ronaldo Fonseca (PROS-DF), antiabortista, homofóbico e defensor da ‘soberania de Deus’ (Miguel & Assis, 2016).

83 Tem-se que PSDB, PSD, DEM e PPS “coligaram-se em todos os estados nos quais entraram na disputa”; PP, PL/PR, Solidariedade/SD, PROS e PCdoB concorreram sozinhos em um único estado; PDT e PSC somente não formaram alianças em dois estados; PMDB e PV, em três; e PT e PSB, em quatro (Nicolau, 2017b, p. 40).

Sob essa lógica, as coligações tornaram-se arranjos circunstanciais que não expressavam afinidades ideológicas ou correntes de opinião coerentes a serem representadas (Miguel & Assis, 2016) e, assim como a personalização das campanhas, acabavam por distorcer a racionalidade do modelo proporcional de representação, subvertendo o “quadro partidário” ao confundir o “alinhamento entre as legendas”, contaminar as “identidades partidárias” (Abranches, 1988, p. 14) e permitir que candidatos com votação inferior ao quociente eleitoral se elegessem.

Diante disso, a permissão para a formação de coligações nos pleitos proporcionais não somente é apontada como a principal causa da fragmentação (Abranches, 1988; Nicolau, 2015; Miguel & Assis, 2016) como também se apresenta como consequência de um quadro partidário pulverizado, constituindo um estratagema amplamente difundido “entre os principais atores nas eleições para cargos executivos e legislativos” (Ribeiro & Fabre, 2019, p. 7). Portanto, os argumentos favoráveis a proibição dessa prática são quase unânimes na literatura⁸⁴, ao passo que as opiniões divergentes se concentram nas alegações de criação de obstáculos excessivos a pequenos partidos de relevante representatividade (Salgado, 2018; Cunha & Fernandes Neto, 2019) e do favorecimento a legendas tradicionais, “que contam com grande estrutura de poder” e “não raro” são “acusadas de fisiologismo” (Cunha & Fernandes Neto, 2019, p. 206).

2.1.4 A fidelidade partidária no sistema proporcional de representação

Em um sistema político cujos recursos e poder de barganha se concentram nos partidos há um incentivo natural para que “políticos mal posicionados” mudem constantemente de legenda “na busca pelo controle” desses artifícios, de modo que a migração partidária sempre foi um mecanismo atrativo e bastante utilizado (Freitas & Silva, 2019, p. 150), principalmente porque as redações originais da Lei dos Partidos Políticos e da Constituição Federal não trouxeram quaisquer previsões acerca da fidelidade partidária e, desde 1989, o entendimento das Cortes superiores era o de que o mandato pertencia ao eleito e não ao partido.

Em outubro de 2007, no julgamento dos Mandados de Segurança (MS) nº 26.606, 26.603 e 26.604,⁸⁵ o plenário do STF alterou a jurisprudência já consolidada, o que motivou a expedição da Resolução nº 22.610 pelo TSE, que, em suma, previa a perda do mandato

⁸⁴ Miguel & Assis (2016, p. 31), por exemplo, repudiam a ideia de uma cláusula de barreira, mas apontam o fim das coligações nas eleições proporcionais como “alternativa para caminhar na direção da redução do número de partidos, que não possui efeitos colaterais adversos”. No mesmo sentido, Jairo Nicolau (2006; 2015) alterou sua opinião acerca da cláusula de barreira ao longo dos anos, mas sempre se mostrou contrário à permissão das coligações eleitorais no modelo proporcional de votação.

⁸⁵ Impetrados, respectivamente, por Cidadania/PPS, PSDB e DEM; e relatados pelo Ministro Eros Grau.

parlamentar – tanto dos eleitos pelo sistema majoritário quanto daqueles escolhidos pelo critério proporcional – nos casos de desfiliação partidária sem justa causa. Além disso, o diploma definiu expressamente as hipóteses de justa causa, dentre elas, a criação um de novo partido e a incorporação ou fusão de agremiações já existentes.⁸⁶

Essa disposição, por sua vez, figura como um dos principais catalizadores da fragmentação partidária (Amaral & Amaral Júnior, 2015), uma vez que a fundação de um novo partido se tornou a maneira mais segura de mudar de sigla (Carreirão, 2014), e, ao mesmo tempo, liderar uma pequena agremiação apresentava ao menos duas grandes vantagens: (1) permitia o controle na formação das listas de candidatos aos pleitos proporcionais e na escolha das candidaturas mais viáveis ao incluir “candidatos menores suficientes para atingir o quociente eleitoral”; e, (2) diante da possibilidade de formação de listas conjuntas através da coligações e de um “capital eleitoral” facilmente transferível, líderes de legendas menores podiam optar, até o último momento e muito após o prazo legal para a filiação com finalidades eleitorais, por qual lista competiriam (Power & Zucco Júnior, 2021, p. 22, tradução nossa).

Ademais, a Resolução do TSE desencadeou uma série de questionamentos nos Tribunais Superiores, bem como a necessidade de novos regulamentos (Freitas & Silva, 2019). Em maio de 2015, na ADI nº 5.081/DF, o STF fixou a tese de que a fidelidade partidária não se aplica aos eleitos pelo sistema majoritário, dado que, nesse, a “ênfase na figura do candidato” faz “com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular” (Brasil, 2015a, p. 1).⁸⁷

Ainda naquele ano – e na esteira de uma sequência de inovações legislativas que buscaram dar respostas à crise brasileira de legitimidade das instituições representativas⁸⁸ – o Congresso disciplinou a matéria por meio da inserção do art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos. Tal dispositivo estabelece a perda do “mandato do detentor de cargo eletivo que se desfilia, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito” e prevê, expressamente, como justas causas

86 A competência do TSE para legislar sobre a fidelidade partidária foi questionada nas ADIs nº 3.998/DF e 4.086/DF, propostas pelo PSC e pela Procuradoria Geral da República (PGR), respectivamente, e relatadas pelo Ministro Joaquim Barbosa. Em novembro de 2011, o plenário do Supremo decidiu pela constitucionalidade da Resolução nº 22.610/07.

87 Na ementa do acórdão, enfatiza-se que “as decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional”, cujas características, “com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas” (Brasil, 2015, p. 1).

88 A minirreforma de 2015, consistente nas Leis nº 13.107/2015 e 13.165/2015, incluiu mudanças substanciais na legislação eleitoral-partidária brasileira, tendo como principais objetivos reduzir a fragmentação do sistema partidário, diminuir os custos das campanhas eleitorais – uma vez que a proibição do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas já fora determinada pelo STF, e incentivar a participação feminina na política. O capítulo seguinte desta dissertação, *A Emenda Constitucional nº 97, de 2017*, buscará explicar, de forma mais detalhada, o contexto político em que ocorreu esta reforma.

para a desfiliação a (1) “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”, (2) a “grave discriminação política pessoal”, e (3) mudanças ocorridas durante a ‘janela partidária’ – ou seja, os trinta dias que antecedem “o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente (Brasil, 1995); excluindo desse rol a criação de novas legendas.⁸⁹ Com esse mesmo propósito de evitar a prática de registro de partidos políticos com a finalidade exclusiva de driblar a fidelidade partidária, a Lei nº 13.107/2015 vetou a fusão e a incorporação de agremiações que tenham obtido registro definitivo no TSE há menos de cinco anos.

Conquanto essas regras tenham sido eficazes para coibir a formação de novas siglas, a restrição da fidelidade aos cargos proporcionais e a criação da janela partidária continuaram a estimular a fragmentação (Nobre, 2022), uma vez que a migração partidária ocorre, na maioria das vezes, por oportunismo eleitoral e entre indivíduos que já possuem mandato (Freitas & Silva, 2019), aumentando de forma significativa a quantidade de partidos representados nos órgãos deliberativos e/ou com vantagens na negociação de ministérios, emendas e apoios a candidaturas em períodos eleitorais.⁹⁰

2.2 Presidencialismo de coalizão, *supermaiorias* e *pemedebismo*

Existe uma série de implicações inerentes à fragmentação, tal como o aumento da dificuldade “para a organização do trabalho parlamentar” e das campanhas eleitorais, dado que “cada partido necessita de gabinetes, assessores e acesso a outros recursos” e “que o Fundo Partidário e o tempo do horário de propaganda eleitoral” acabam “se dispersando excessivamente entre as legendas” (Nicolau, 2015, p. 108). Ademais, a existência de um grande número de legendas anuvia as percepções acerca do desempenho dos partidos políticos brasileiros e reforça o senso comum e bastante antigo de que todas as agremiações carecem de “eixo ideológico e de capacidade de representação”, servindo de “mera fachada” a interesses privados e, por vezes, aviltantes, encobrindo uma realidade na qual se pode enxergar “alguns partidos estáveis, que oferecem diferentes caminhos à nação, dialogam entre si, conseguem

89 Posteriormente, as ECs nº 97/2017 e nº 111/2021 criaram duas novas hipóteses de justa causa: a desfiliação do partido que não atingiu a cláusula de barreira e a anuência do próprio partido – situação que, de modo geral, já era aceita pelas Cortes superiores.

90 Tem-se, por exemplo, a filiação do Ex-Presidente Jair Bolsonaro ao PL/PR, em 2021. Além de ter absorvido grande parte dos políticos ‘bolsonaristas’ em todos os níveis de governo, o PL/PR conseguiu eleger 99 Deputados Federais – três vezes mais do que alcançara em 2018, se tornando a maior bancada da Câmara. Ademais, formou a segunda maior bancada do Senado, conquistando 12 cadeiras.

capilaridade social e obtêm, como resposta, o apoio contínuo de eleitores inclinados a esta ou àquela opção” (Singer, 2018, p. 47).

No entanto, outras consequências desse fenômeno se relacionam a especificidades relativas à política brasileira. Do mesmo modo, somente as características da legislação eleitoral-partidária são insuficientes para explicar os estímulos à criação e à adesão a tantos partidos. Nesse sentido, o multipartidarismo atomístico no Brasil – descrito como “causa de uma democracia ingovernável e ineficaz” (Burgess et al, 2017, p. 206, tradução nossa), na qual ocorre uma troca oportunista de partidos entre legislaturas e coalizões temporárias baseadas no clientelismo e na patronagem (Katz, 2018) – está associado ao presidencialismo de coalizão, e a uma forma de negociação teorizada sob a alcunha de pemedebismo (Nobre, 2013).⁹¹

O conceito de presidencialismo de coalizão surgiu na década de 1980 (Nobre, 2022) para designar a particular configuração do modelo político brasileiro que além de associar “representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” apresenta como traço singular a organização do Poder Executivo “com base em grandes coalizões” (Abranches, 1988, p, 20).⁹² Nesse sistema, o Executivo goza de um enorme poder de agenda, com competência para formular projetos de lei, expedir medidas provisórias e decidir exclusivamente em diversas áreas (Katz, 2018); e nem sempre o Legislativo “conta com a possibilidade de rejeitar propostas do” chefe do Executivo (Figueiredo & Limongi, 2017, p. 87).

No entanto, a despeito desse grande poder, o sucesso do Presidente e o funcionamento do sistema político dependem da obtenção de suporte parlamentar por meio da formação de coalizões estáveis e controladas.⁹³ A esse formato dá-se o nome de “modelo de equilíbrio partidário”, segundo o qual o apoio legislativo é obtido através da concessão e transferência de recursos políticos materiais – como cargos, ministérios e gabinetes –, e de outros mais sutis – como a reivindicação de crédito por iniciativas governamentais (Zucco Júnior, 2009) – sendo que quanto mais proporcional for essa base de apoio mais disciplinada será a coalizão e maiores

91 Ressalta-se que tal cultura política não se restringe ao MDB/PMDB, o nome pemedebismo foi dado devido ao fato de que seu modelo foi “primeiramente gestado no período em que o PMDB teve posição de dominância” (Nobre, 2013, p. 9)

92 Ressalta-se que esse sistema não é restrito ao Brasil, sendo possível “observar a conjunção entre a forma de governo presidencialista e a formação de coalizões em países da América Latina como Chile e Uruguai e também em outros continentes”, como na África (Batista, 2016, p. 145).

93 Isso fica evidente quando se observa que, nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) “tais coligações foram construídas e o resultado foi uma produtividade legislativa surpreendente”, ao passo que, nos governos Collor (1990-1992) e Dilma (2011-2016), as dificuldades em formar uma base de apoio congressional se transmutaram na impossibilidade de “domar um Congresso turbulento e indisciplinado”, resultando em processos de impeachment (Katz, 2018, p. 84-85, tradução nossa).

serão as probabilidades de êxito governamental na aprovação de sua agenda (Katz, 2018) e em uma possível reeleição.⁹⁴

A dimensão de uma coalizão, em tese, é determinada pelo número necessário de partidos para garantir vitórias legislativas – princípio denominado *Minimal Winning Coalition* (MWC). Contudo, na prática, existe uma assimetria de informações acerca das reais preferências das lideranças partidárias, de modo que a legenda que ocupa o governo procura criar um ambiente “de trocas mais estável e menos sujeito a altos custos de defecção”, formando uma *minimal necessary coalition* (MNC) maior que a *minimal winning coalition* (MWC) (Bertholini & Pereira, 2017).

No presidencialismo de coalizão brasileiro, levando em consideração a existência de uma estrutura multipartidária marcada pelo fracionamento” (Abranches, 1988), a necessidade de maiorias qualificadas para a aprovação de determinadas espécies legislativas – como as emendas constitucionais, a diferença dos assentos controlados pelo governo na Câmara dos Deputados e no Senado (Meirelles, 2016), as dificuldades relacionadas à aprovação do orçamento e os custos eleitorais associados a reformas impopulares mas indispensáveis (Bertholini & Pereira, 2017); tornou-se comum a formação de supercoalizões legislativas. Tal tendência é reforçada, ainda, pela cultura política criada e cultivada pelas elites brasileiras para blindar o “sistema político contra as forças sociais de transformações”, denominada pemedebismo (Nobre, 2013, p. 07).

Esse mecanismo surgiu durante a transição democrática como forma de fazer frente à mobilização de movimentos sociais, se consolidou ao longo da história recente da democracia brasileira⁹⁵ e pode ser condensado em cinco elementos: (1) o governismo, ou seja, estar sempre

94 Conforme leciona Abranches (1988, p. 27), essas coalizões são formadas em três momentos: (1) na constituição das já mencionadas coligações eleitorais, o que “requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas” e de acordos a serem “obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral”; (2) na “constituição do governo”, momento no qual são disputados cargos e ministérios e discutidos “um programa mínimo de governo, ainda muito genérico”; e (3) na “transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas” e “das condições de sua implementação”. A estabilidade e consolidação das coalizões seriam determinadas, principalmente, entre o segundo e terceiro momentos.

95 De acordo com o autor (Nobre, 2013, p. 8), o gérmen desse mecanismo foi a união forçada das chamadas forças progressistas objetivando derrotar o autoritarismo: todos os partidos formados até então, com exceção do PT, participaram da eleição indireta de 1985, no Colégio Eleitoral controlado pelo regime ditatorial. Durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), quando movimentos, sindicatos e manifestações populares começaram a pressionar os “canais estreitos” forjados para a reabertura política, o “bloco suprapartidário que contava com maioria de parlamentares do PMDB” – conhecido como centrão – o sistema político, “apostando na ausência de uma pauta unificada e de um partido (ou frente de partidos) que canalizasse as aspirações mudancistas”, conseguiu neutralizar essas forças sociais, nascendo, então, a primeira figura do pemedebismo. A segunda figura do pemedebismo se formou a partir do impeachment de Fernando Collor, em 1992, e se consolidou ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sendo incorporado inclusive pelo PT – que se manteve “durante mais de uma década como representante por excelência do antipemedebismo”, mas quando confrontado

no governo, seja qual for o governo ou o partido ao qual ele pertença; (2) a formação de “supermaiorias legislativas” na forma de “um enorme bloco de apoio parlamentar ao governo” – denominado ‘centrão’ – destinado a garantir, ao menos formalmente, a governabilidade;⁹⁶ (3) o funcionamento “segundo um sistema hierarquizado de vetos e de contorno de vetos”; (4) a objeção à entrada de novos membros, para “tentar preservar e aumentar o espaço conquistado, mantendo pelo menos a correlação de forças existente”; e (5) o bloqueio de oponentes “ainda nos bastidores, evitando em grau máximo o enfrentamento público e aberto”, exceto em casos de “polarizações artificiais que possam render mais espaço no governo e/ou dividendo eleitoral”. (Nobre, 2013, p. 10-11). Trata-se de um modo de organizar o poder político de forma a “amortecer, suspender e mesmo travar os conflitos em lugar de elaborá-los abertamente em uma disputa democrática que envolva toda a sociedade” (Nobre, 2022, p. 57).

Assim, tem-se a formação de um “megabloco de apoio ao governo” – liderado pelo partido vencedor das eleições presidenciais, mas conduzido por uma legenda localizada ao centro, e a redução da oposição a “uma franja parlamentar” (Nobre, 2022, p. 46). Diante dessa oposição atrofiada, ao invés de facilidade para propor e implementar um programa de governo, o partido líder da situação encontra as maiores resistências e divergências dentro da própria base; e, concomitante, perde-se “um dos importantes papéis desempenhados por uma oposição relevante, que é o de obrigar a coalizão de governo a encontrar a aglutinação e a coesão necessárias ao enfrentamento político efetivo” (Nobre, 2022, p. 46).

Há, portanto, uma forte ligação entre a debilidade ideológica da maioria das legendas e as supercoalizões, uma vez que a diferenciação mais relevante não reside no espectro direita-esquerda e sim no binômio situação e oposição. Ainda, quanto mais ‘neutros’ os ideais partidários mais fácil participar de sucessivas coalizões governamentais, independentemente do partido que venha a ocupar o cargo máximo do Executivo. Nesta senda, nas últimas décadas, houve uma “especialização partidária de caráter binário”: de um lado, “a esmagadora maioria dos partidos se especializou em venda de apoio parlamentar ao governo, seja qual for o governo”; de outro, “dois partidos, PSDB e PT, especializaram-se em” liderar “esse mesmo

com o escândalo do mensalão, em 2005, aderiu à lógica “pemedebista de construção de supermaiorias parlamentares” (Nobre, 2013, p. 9).

96 Sob o ponto de vista histórico, é interessante a observação de Nobre (2013, p. 08) no sentido de que a inclusão do aspecto da *supermaioria* ao pemedebismo se dá após o impeachment de Collor, em 1992, quando o sistema político abandonou “a ideologia unificadora da união das forças progressistas” e, como reação à destituição do Presidente, fincou “como verdade indiscutível que Collor tinha caído porque não dispunha de apoio político suficiente no Congresso”, fazendo surgir, então, a ideia de que apenas “esmagadoras maiorias suprapartidárias”, aos moldes do centrão da Constituinte, garantiriam a governabilidade e bloqueariam “movimentos como o do impeachment”.

grande bloco de apoio parlamentar” conforme “determinado projeto de governo” (Nobre, 2022, p. 47).⁹⁷

Ao mesmo tempo em que fragmentação partidária estimulada por fatores extrínsecos ao presidencialismo de coalizão amplia, ainda mais, as dimensões das supermaiorias, o caminho inverso também ocorre, ou seja, são fenômenos que se retroalimentam.⁹⁸ O multipartidarismo atomístico possui como uma de suas raízes a “reclassificação das elites políticas em diferentes partidos”, com o “encolhimento dos partidos principais” e o “inchaço de outros anteriormente marginais” (Power & Zucco Júnior, 2021, p. 6, tradução nossa).⁹⁹ Isso porque, “embora se possa imaginar que partidos maiores tenham uma posição mais vantajosa nessas negociações”, o fato de nenhuma agremiação chegar perto de deter a maioria das cadeiras implica o esforço do governo em “cotejar até mesmo o menor dos partidos”, e a visibilidade desses micropartidos atrai tanto *backbenchers*¹⁰⁰ filiados a grandes legendas quanto *outsiders* de grande capital eleitoral por dar “a mais políticos a chance de ‘sentar à mesa de negociações’” (Power & Zucco Júnior, 2021, p. 25, tradução nossa).

Além disso, a tarefa de coordenar supercoalizões acentua a “tendência à fragmentação, já que o partido líder da coalizão tem de” direcionar seus esforços e melhores recursos “a tarefas de coordenação de governo”, vendo-se compelido, cada vez mais, “a terceirizar a busca de votos para” outras agremiações. Foi assim que, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, PSDB e PT abstiveram-se “de competir eleitoralmente nos estados, ou impulsionaram partidos médios e pequenos em troca de apoio nas eleições presidenciais” (Nobre, 2022, p. 47-48).

As discussões acerca das disfunções do presidencialismo de coalizão ante o fracionamento do quadro partidário não são tão recentes. Ao teorizar esse arranjo, Abranches (1988, p. 27-29) evidenciou a propensão à instabilidade, dado que a multiplicidade de legendas na coalizão governamental torna o governo “prisoneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais”, e que a ruptura dessas supercoalizões geralmente é “precedida por um

97 Sob o prisma da luta de classes e comparando as competições eleitorais compreendidas entre os períodos de 1945 a 1964 e de 1989 e 2014, Singer (2018, p. 47) escreve que existe uma tendência ao desenvolvimento de, basicamente, três grandes formações partidárias que representam ao modo como a luta de classes se dá no Brasil: na maioria das vezes, a disputa eleitoral se traduz na oposição do partido dos “pobres” ao do dos “ricos”, mediada por “um vasto interior em que prevalecem relações de clientela.

98 Nicolau (2017, p. 90) inclusive elenca a necessidade de organização de governos de coalizão como uma das consequências da fragmentação partidária: “esta tem sido a prática corrente na democracia brasileira: os Presidentes, os Governadores e os Prefeitos organizam seu ministério/secretariado com a participação de partidos de modo que possam garantir o apoio para suas iniciativas no legislativo. Desse modo, a distribuição de cargos do Executivo para partidos que apoiam o governo (prática que na literatura comparada recebe o nome de patronagem) faz parte do modus operandi do presidencialismo brasileiro”.

99 A esse fenômeno Power & Zucco Júnior (2021) dão o nome de ‘fragmentação sem clivagens’.

100 De acordo com o *Cambridge Dictionary*, o termo *backbencher* é utilizado para designar um membro do parlamento que não tem uma posição oficial no governo ou relevante em um dos partidos da oposição.

‘fracionamento polarizado’, no qual cada segmento nega legitimidade aos demais”, compelindo “cada parceiro a se distanciar dos outros e a enfatizar, mais radicalmente, suas diferenças” e conduzindo ao rompimento dos “limites da tolerância” e à redução da “autonomia das lideranças” e da “autoridade de seus mandatos”.

Desde então, “gerações de teóricos” oscilaram ao abordar as qualidades e os defeitos desse sistema. Após a Constituição de 1988, uma primeira geração se mostrava pessimista: as instituições da ‘nova’ democracia brasileira ainda não haviam sido testadas e eram aparentemente frágeis, a hiperinflação devastava a economia e os primeiros mandatos civis foram marcados por casos de corrupção.¹⁰¹ A segunda geração, baseada nos governos FHC (1992-2002) e Lula (2003-2010), escrevia sobre o “inesperado sucesso” do caso brasileiro (Katz, 2018), constatando que o fato de presidentes serem aprovados por coalizões não era “algo anômalo ou singular” e que essa dinâmica “conferia estabilidade ao sistema político” (Figueiredo & Limongi, 2017, p. 80).¹⁰² Com os escândalos do *Mensalão* (2005), da *Lava Jato* (2014) e toda crise institucional que os sucedeu, o presidencialismo de coalizão e o multipartidarismo fragmentado voltaram a figurar como ‘vícios’ do sistema político e a ocupar o centro dos debates acerca da reforma política.

Argumenta-se que a alta fragmentação partidária aumenta os “custos políticos para o chefe do Poder Executivo” na organização de “sua base de sustentação no Legislativo”, na medida em que “partidos com bancadas reduzidas” têm sua capacidade de barganha e de vetar iniciativas governamentais desproporcionalmente ampliadas (Nicolau, 2015, p. 107) e que há a necessidade de “convocar um número maior de partidos para participar” de ministérios ou “ocupar cargos no segundo e no terceiro escalão”, diluindo a “identidade programática do governo” (Nicolau, 2017a, p. 93).

Nesse sentido, para além da concessão de cargos e do oferecimento “de uma parcela do orçamento”, o gerenciamento da influência dessa pluralidade de atores sobre a execução dos projetos de governo e o desenvolvimento de políticas públicas “envolve o compartilhamento da agenda do Executivo” e “a cooperação e acordos mínimos em torno de programas” (Araújo,

101 Figueiredo & Limongi (2017, p. 80) escrevem que “a conotação inicial dada ao termo por Sérgio Abranches era claramente negativa, visando descrever uma realidade anômala e instável, quando não inviável”.

102 Nobre (2022, p. 52-55) explica que essas tentativas de enquadrar o presidencialismo de coalizão como um sistema pouco distinto dos demais existentes em outras democracias “ditas avançadas ou consolidadas” vieram acompanhadas “da defesa de posições minimalistas em relação a alterações na legislação eleitoral e partidária”, levando à minimização “de um problema tão central quanto o da fracionalização partidária e suas consequências para a administração de coalizões”.

2017, p. 449), impactando, também, na abertura ou fechamento “de oportunidades políticas para movimentos sociais” (Pereira, 2018, p. 219).¹⁰³

Ademais, é demasiadamente trabalhoso destinar às legendas pastas que sejam tidas por elas “como relevantes” e, conquanto haja a criação de “ministérios para acomodar partidos na Esplanada”, não existe garantia de que estes se sintam “devidamente contemplados na partilha de postos”, podendo pôr em risco à agenda presidencial (Amaral & Amaral Júnior, 2017, p. 362). Por conseguinte, combinada à imposição de formação de supermaiorias pela dinâmica política brasileira, a pulverização partidária resulta em coalizões sempre excessivamente heterogêneas para serem manejadas “com baixos custos políticos e fiscais”, abrindo “brechas à corrupção como forma de satisfazer parceiros clientelistas em um número elevados”, uma vez que é “impossível” satisfazer “a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais”, o que, por seu turno, leva à “preferência por benefícios materiais e, [...] pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão” (Abranches, 2018b, 156-159).

Na dimensão intrapartidária, esse quadro “reduz os efeitos positivos do Colégio de Líderes” ao “diminuir os retornos que o líder traz para o seu partido” e minimizar a “importância relativa de integrar a coalizão”. Desse modo, os líderes de cada partido perdem força no processo decisório e na organização interna, já que cada parlamentar ‘ganha’ menos pela fidelidade ao governo e à própria legenda, abrindo oportunidades – nem sempre legítimas – para que cada político individualmente busque alternativas para atender seus interesses, tais como “a insurreição dos atores subordinados” ou a negociação direta com o chefe do Executivo ou com o Presidente das casas legislativas (Freitas & Silva, 2019, p. 16),¹⁰⁴ e tornando “cada vez mais difícil a obtenção e a manutenção de uma maioria parlamentar estável (Amaral & Amaral Júnior, 2017, p. 362).

Em contrapartida, a habilidade para gerenciar a coalizão permite a sobrevivência de um governo impopular e/ou envolvido em investigações criminais, como no caso do governo Temer (2016-2017), que manteve uma “sólida base de apoio no Congresso Nacional”, tendo, inclusive, aprovado diversas mudanças significativas, como a Reforma Trabalhista, mesmo

103 Interessante mencionar que a conclusão de Pereira (2018, p. 244) se baseia no estudo de caso do combate à homofobia nos governos federais petistas, entre 2003 e 2014, cujos dados indicam que, a despeito “da manutenção do perfil ideológico da chefia do Executivo e das redes do movimento LGBT dentro dos órgãos do Governo Federal, houve um decréscimo na obtenção de resultados políticos positivos”, concomitante ao aumento da força da frente parlamentar evangélica na coalizão governamental.

104 Foi por meio da negociação direta com os parlamentares da Casa que figuras como Eduardo Cunha (MDB/PMDB-RJ) e Arthur Lira (PP-AL) ascenderam.

diante de um baixo crescimento econômico, alto déficit fiscal, desemprego e denúncias por corrupção (Feliu, 2010, p. 182).

Ressalva-se, contudo, que tais críticas não são unânimes. Argui-se, por exemplo, que “amplas coalizões legislativas impõem moderação e consenso à agenda política”, neutralizando “mudanças radicais” e ditando limites “ao unilateralismo presidencial” (Katz, 2018, p. 89, tradução nossa). Além disso, há uma dissonância acerca dos custos impostos pelo presidencialismo de coalizão e pela fragmentação partidária à governabilidade. Sob esse viés, questionam-se as ideias supostamente incrustadas na rejeição a esse sistema de que faltam opções ao “chefe do Executivo, verdadeira vítima da situação com que se defronta”, e de que os interesses do Presidente seriam voltados “para o desenvolvimento de longo prazo”, ao passo que “partidos que aceitam dar votos ao Presidente o fazem” com o objetivo de formular ou bloquear “políticas específicas dirigidas a grupos sociais ou clientelas eleitorais identificáveis”, tornando o Poder Legislativo “um obstáculo a ser transposto” por meio de “um ato de ‘compra’, feito pelo chefe do Executivo para obter a governabilidade” (Figueiredo & Limongi, 2017, p. 80-81).

De acordo com essa perspectiva, as críticas ao presidencialismo de coalizão brasileiro ignorariam o papel do processo eleitoral na formação do Congresso e o fato de que “a decisão final é e sempre será política, cabendo às lideranças [*partidárias*] pesar prós e contras, fazer seus cálculos eleitorais [...] e, ao fim dessas considerações, tomar suas decisões”, observando-se, portanto, não uma simples “relação vertical de conflito entre Executivo e Legislativo” e sim “uma relação horizontal de barganha e cooperação entre o Executivo e os membros da coalizão”. Sendo assim o funcionamento ‘normal’ das “democracias reais” (Figueiredo & Limongi, 2017, p. 88-90).

Ademais, a “tese da governabilidade política como fundamento da necessidade de limitação ou restrição” do acesso dos partidos às instituições representativas poderia “comprometer irremediavelmente [...] o princípio de que a democracia é o regime político da ‘vontade’ das maiorias, mas com respeito pleno aos direitos fundamentais das minorias” (Cunha & Neto, 2019, p. 216), além de hipoteticamente ser incompatível com o “princípio proporcional”, que não se preocupa em “garantir a governabilidade, mas proporcionar uma composição das casas parlamentares que reflita a composição da sociedade” (Salgado, 2018, p. 61).

Em que pese a relevância dos posicionamentos supracitados, ignorar as disfunções atreladas à configuração político-partidária brasileira, na qual o sistema eleitoral – principalmente no que concerne ao modelo proporcional de representação – não tem funcionado

de forma responsiva, os partidos e seus líderes têm seu papel eclipsado pelo personalismo, várias legendas surgiram descoladas de viés ideológico ou de demandas sociais específicas e frequentemente se esbarra em casos de corrupção, seria fechar os olhos para parte considerável das causas que levaram à crise política que se abateu sobre o país na última década e, também, para reformas essenciais ao aprimoramento da representatividade. Logo, o grande desafio é encontrar um ponto de equilíbrio entre a garantia do pluralismo de ideias e da igualdade de representação e a racionalidade do sistema político.

3 Propostas de alteração do sistema partidário-eleitoral brasileiro

A seguir, serão apresentadas, resumidamente, algumas das propostas de reforma do sistema partidário-eleitoral brasileiro: (1) ‘distritão’, (2) lista fechada e lista flexível; e (3) cláusula de barreira e cláusula de desempenho. Ressalta-se que sugestões de modificação já implementadas em reformas anteriores ou posteriores à EC nº 97/2017, compreendidas no recorte temporal analisado e pertinentes ao tema desta pesquisa, já foram abordadas ao longo deste capítulo – como as alterações nas fórmulas do modelo proporcional de representação, nas regras de participação na distribuição das ‘sobras’ e a proibição das coligações nos pleitos proporcionais, ou serão analisadas no capítulo seguinte.

3.1 Distritão

De tempos em tempos a proposta do voto único não-transferível – mais conhecida como *distritão* – ganha forças. Por esse modelo, nas eleições proporcionais, são “eleitos simplesmente os candidatos mais sufragados” de cada distrito eleitoral, independentemente da votação dos partidos ou coligações (Miguel & Assis, 2016, p. 38), ou seja, basicamente transforma as eleições proporcionais em majoritárias. Suas vantagens consistiriam na facilidade de identificação, por parte do eleitor, da destinação do voto e o fim da figura do puxador de votos.

Por outro lado, o distritão personalizaria totalmente o sistema eleitoral brasileiro, desmantelaria a “ideia de que a eleição apresenta uma disputa de projetos da sociedade, não um embate de personalidades”, eliminaria a possibilidade do voto em legenda – tornando “os partidos políticos praticamente desnecessários (Miguel & Assis, 2016, p. 39-40), e, portanto, “sugere transformar” o equívoco interpretativo de que a mera “natureza da representação proporcional” provoca a fragmentação partidária “em razão de ser do sistema eleitoral” (Nicolau, 2015, p. 106).

3.2 Lista fechada e lista flexível

Dadas as já mencionadas consequências do modelo de lista aberta, tais como a personalização das eleições proporcionais e o favorecimento à fragmentação partidária, aponta-se que uma das formas de fortalecer os partidos e o sistema partidário como um todo seria a adoção da lista fechada, isto é, modelo no qual as agremiações partidárias apresentam uma lista ordenada de nomes antes do pleito e os eleitores votam somente na legenda. Com isso, haveria “um forte incentivo para que as campanhas se concentrassem mais em temas partidários”, relegando a “referência a nomes” a um papel secundário (Nicolau, 2015, p. 115).

A lista fechada apresenta ao menos dois problemas. Em primeiro lugar, “gera poucos incentivos para que os representantes cultivem uma relação direta com o eleitorado” (Nicolau, 2015, p. 115); e, em um cenário no qual os partidos políticos apresentam deficiências relacionadas à democracia interna, a lista fechada tende a fortalecer as oligarquias políticas e dificultar o acesso aos órgãos representativos (Salgado, 2018).

Uma alternativa mais viável seria o modelo de lista flexível, no qual os partidos ordenam a lista de seus candidatos previamente às eleições, mas é permitido “ao eleitor votar em um nome na lista”, sendo que, “caso o eleitor concorde com a ordem definida pelo seu partido”, vota na legenda; caso não, tem “a opção de votar em um candidato” (Nicolau, 2015, p. 115), sendo possível que se altere a ordem pré-definida.

3.3 Cláusula de barreira, cláusula de exclusão e cláusula de desempenho

Primeiramente, faz-se necessário distinguir *cláusula de barreira*, *cláusula de desempenho* e *cláusula de exclusão*. Há uma grande confusão terminológica acerca desses termos, não existindo um consenso, na literatura política, do que seria o mais correto. Miguel & Assis (2016, p. 29) consideram que uma *cláusula de barreira* “pode assumir diferentes feições, a mais radical excluiria do poder Legislativo os partidos que não tivessem obtido um percentual mínimo de votos” e a forma mitigada “estabeleceria restrições” a um conjunto de direitos, não havendo, portanto, distinção entre os termos.¹⁰⁵

Rodrigues (2019, p. 218) entende *cláusula de barreira* como gênero do qual decorrem duas espécies: a *cláusula de exclusão*, que de forma “traumática”, impede que um partido que não atingiu um patamar mínimo de votação ocupe cadeiras no parlamento; e a *cláusula de*

105 Esse parece ser o mesmo entendimento de Eneida Desiree Salgado (2018, p. 69): “a adoção de uma cláusula de barreira, ou de desempenho [...]”.

desempenho, “forma mais branda” que não impossibilita a participação no órgão deliberativo, mas limita a fruição de direitos do partido que não apresenta determinado desempenho. Melo et al (2012, p. 237), por sua vez, consideram *cláusula de desempenho* e *cláusula de barreira* como expressões equivalentes que designam “a imposição de patamar eleitoral mínimo para que um partido tenha pleno acesso a recursos”, ao passo que *cláusula de exclusão* é o mecanismo por meio do qual “um partido é excluído da disputa por cadeiras nos parlamentos caso não supere determinado percentual de votação ou não apresente certo desempenho eleitoral em termos nacionais”.

Jairo Nicolau (2017b, p. 6) define *cláusula de barreira* como o “patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para participar da distribuição de cadeiras do Legislativo”, podendo ser adotado em âmbito nacional ou regional. Já a *cláusula de desempenho* é o “patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para ter acesso a recursos do *Fundo Partidário*, ao horário político e a benefícios no Legislativo”, não criando empecilhos à participação da distribuição de cadeiras (Nicolau, 2017b, p. 6).

Durante a tramitação legislativa da PEC nº 36/2016, os parlamentares, de forma geral, trataram *cláusula de barreira*, *cláusula de desempenho* e *cláusula de exclusão* como sinônimos¹⁰⁶, embora nem a proposta original nem o texto final da EC nº 97/2017 sugeriam a criação de um obstáculo à participação dos partidos políticos na distribuição de cadeiras. Nesta dissertação, optou-se por utilizar a distinção feita por Jairo Nicolau (2017b), com as ressalvas de que *cláusula de barreira* e *cláusula de exclusão* serão tratadas como equivalentes e ao longo da análise da tramitação da PEC nº 36/2016 serão utilizados os mesmos termos empregados pelos congressistas.

A cláusula de barreira é um mecanismo comumente adotado nas democracias que aderem ao modelo proporcional de representação, sendo a mais conhecida a que estabelece o patamar de 5% dos votos válidos para que os partidos tenham acesso ao parlamento (Nicolau, 2017b). No Brasil, sob a égide da Constituição de 1988, a primeira tentativa de inclusão de uma barreira foi na revisão constitucional de 1993, por meio do Parecer nº 36, apresentado pelo Deputado Nelson Jobim (PSDB-RS), que propunha o condicionamento do direito à representação na Câmara aos partidos que alcançassem 5% dos votos válidos, distribuídos em, pelo menos, nove estados, com o mínimo de 2% em cada (Viana, 2008). No entanto, a proposta não chegou a ser votada.

¹⁰⁶ Tem-se no texto original da proposta legislativa o seguinte trecho “refiro-me à conveniência de se introduzir a cláusula de barreira [...] Também denominada cláusula de exclusão ou cláusula de desempenho”.

No mesmo ano, foi editada a Lei nº 8.713/1993 que buscava restringir a participação nas eleições de 1994 aos partidos que, até outubro de 1993, tivessem obtido registro junto ao TSE e contassem com ao menos um representante titular na Câmara dos Deputados na data da publicação da referida norma. Tal disposição foi questionada na ADI nº 966/DF, julgada procedente pelo Ministro Relator Marco Aurélio, que fundamentou a inconstitucionalidade da norma afirmando que a Constituição de 1988 não repetiu a cláusula de barreira prevista na Constituição de 1967,¹⁰⁷ buscando, assim, garantir a representação de diversos segmentos sociais, inclusive das minorias.

A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) trazia uma cláusula de barreira disfarçada de cláusula de desempenho na redação original do seu art. 13, ao limitar o ‘direito ao funcionamento parlamentar’ aos partidos que, obtivessem, nas eleições para a Câmara dos Deputados 5% dos votos válidos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de 2% em cada um deles. O ‘direito ao funcionamento parlamentar’, por seu turno, se referia à permissão para “formação de bancadas”, para a ocupação de lideranças, cargos e salas no Congresso Nacional, aos direitos “de pedir a palavra durante as sessões no Congresso” e a “presidir as comissões de trabalho” (Viana, 2008, p. 130). O dispositivo somente passaria a vigorar em 2007.

Todavia, em 2006, nas ADIs nº 1.351/DF e 1.354/DF, essa ‘cláusula de desempenho’ foi considerada inconstitucional, argumentando-se, dentre outras coisas, que o “enxugamento” do número de partidos políticos cabe ao povo, e “só assim ter-se-á como atendido o fundamento da República, ou seja, o pluralismo político [...]” (Brasil, 2006b, p. 61). Amaral & Amaral Júnior (2017, p. 358) consideram que essas decisões da Suprema Corte acabaram por “refrear reação legislativa” ao fenômeno da fragmentação partidária, enviando “às forças políticas” a “mensagem institucional” de que “por menos representativo que seja um partido político, a ele será garantido funcionamento parlamentar, bem como tempo de propaganda partidária gratuita e participação no Fundo Eleitoral”.

Em resposta, foi elaborada a PEC nº 02/2007 com o objetivo de acrescentar um parágrafo no art. 17 da CF/88, com a seguinte redação:

[...] para fins de funcionamento parlamentar, a lei poderá estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses

107 A Constituição de 1967 previa que “o partido para existir deveria ter dez por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, ‘distribuídos em dois terços dos Estados, com um mínimo de sete por cento em cada um deles, bem como dez por cento dos Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento dos senadores’” (Viana, 2008, p. 129).

Estados na mesma eleição, e os partidos que não atinjam esse patamar (Brasil, 2007, p. 1)

A proposta chegou a ser considerada constitucional em parecer da CCJC, mas foi arquivada em 26 de dezembro de 2014.

As querelas em torno do tema esfriaram nos anos que se seguiram às decisões do STF e, assim como as demais discussões envolvendo o sistema partidário-eleitoral, somente recuperaram fôlego com no início da crise da democracia brasileira. Malgrado não seja um instrumento incomum, não são unânimes os apelos favoráveis a ele. Ao mesmo tempo em que se argumenta ser a cláusula de barreira medida adequada e necessária à redução da fragmentação partidária (Nicolau, 2017), debate-se a sua compatibilidade com as garantias fundamentais “do pluripartidarismo, do pluralismo político e da igualdade de chances que devem ser ensejadas às agremiações partidárias” (Cunha & Fernandes Neto, 2019, p. 215).

Mesmo a implementação de uma cláusula de desempenho sofre resistência. Miguel & Assis (2016, p. 29) consideram que esse artifício introduziria “assimetrias na competição política e no exercício da atividade parlamentar”, sendo incompatível com os princípios da isonomia e da soberania popular, uma vez que “partidos menores teriam cerceada sua possibilidade de participar da disputa”, ao mesmo tempo em que “o eleitor que escolhesse ser representado por eles ganharia um representante ‘pela metade’”.

Ainda, dificultaria “o funcionamento e a atuação de agremiações menores”, reduzindo “o espectro de competição” partidária e contribuindo para a formação de “um sistema oligárquico” (Salgado, 2018, p. 69), ao subverter a lógica da diversidade do mercado político em “favor de um arranjo homogeneizador” (Miguel & Assis, 2016, p. 31). Nesse sentido, uma cláusula de desempenho, ao mesmo tempo em que prejudicaria as chamadas legendas de aluguel, inviabilizaria, também, a existência das “pequenas legendas ideológicas ou programáticas”, que “buscam representar interesses sociais e correntes de opinião claramente definidos”, reduzindo, assim, a qualidade do debate político (Miguel & Assis, 2016, p. 31).

CAPÍTULO 3 – A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 2017

Modificações pontuais e sucessivas na legislação partidária-eleitoral são práticas comuns na democracia brasileira, principalmente nos anos que antecedem as eleições. Mesmo após a edição de normas específicas para regulamentar e trazer segurança jurídica ao sistema partidário (Lei nº 9.096/1995) e ao procedimento eleitoral (Lei nº 9.096/1995), esse arcabouço normativo já foi alterado em, ao menos, quinze oportunidades.¹⁰⁸ Todavia, grande parte dessas inovações legislativas não chega – e também não almeja – a realizar uma reforma política propriamente dita, ou seja, uma transmutação de grande impacto no sistema político.

No entanto, no início da década de 2010, o crescimento da descrença em relação às instituições representativas fortaleceu uma tendência perene e bastante antiga de se responsabilizar o sistema partidário-eleitoral pelas mazelas da democracia (Salgado, 2018) e pela incapacidade da classe dirigente de atender às demandas da sociedade (Cunha & Fernandes Neto, 2019). Diante disso, uma série de alterações substanciais começaram a ser realizadas, tanto por meio de viradas jurisprudenciais das Cortes Superiores quanto mediante projetos elaborados pelo Congresso Nacional. Nesse cenário é que foi proposta e aprovada a EC nº 97/2017.

Isto posto, o presente capítulo será dividido em quatro partes: a primeira buscará elucidar alguns aspectos que permearam o contexto político no qual se originou a EC nº 97/2017; a segunda tratará do processo legislativo de tramitação PEC nº 36/2016 (ou PEC nº 282/2016, na Câmara dos Deputados); a terceira apresentará a redação final da EC nº 97/2017, abordando as modificações realizadas no art. 17 da CF/1988 e a regra de transição; e, enfim, a quarta parte abordará reformas eleitorais posteriores que resvalam nas novidades introduzidas pela emenda.

1 Dos protestos de junho de 2013 à reforma eleitoral de 2017

As manifestações de junho de 2013 deram início a uma sequência de eventos que ameaçaram a sobrevivência das instituições democráticas brasileiras – ou ao menos colocaram em dúvida sua credibilidade. Até então, “todos os indicadores de curto prazo apontavam para a

108 Em 1999, pela Lei nº 9.840; em 2002, pela Lei nº 10.408; em 2003, pela Lei nº 10.740; em 2006, pelas EC nº 52 e Lei 11.300; em 2009, pela Lei nº 12.034; em 2010, pela Lei Complementar (LC) nº 135 (Lei da Ficha Limpa) e Lei 12.350; em 2013, pelas Leis nº 12.875 e 12.891; em 2014, pela Lei 12.976/2014; em 2015, pelas Leis nº 13.107 e 13.165; em 2016, pela EC nº 91; em 2017, pelas EC nº 97 e Leis nº 13.488 e 13.487; em 2019, pelas Leis nº 13.887 e 13.878; em 2020, pelas EC nº 107 e Lei nº 14.063; em 2021, pelas EC nº 111 e Leis nº 14.208 e nº 14.211; e em 2022, pelas EC nº 117 e Lei nº 14.356 e 14.291.

consolidação e o fortalecimento da democracia” (Avritzer, 2018, p. 273) e, embora fossem frequentes “greves, ocupações, resistência a ações policiais” e protestos contra a impermeabilidade do sistema político, a opinião pública parecia ser incapaz de “provocar sequer arranhões” nessa blindagem, “a própria mídia” deixara “de desempenhar o papel de canalizar a insatisfação” da população e o país parecia inerte ante a “um sistema político fechado em si mesmo” (Nobre, 2013, p. 9).¹⁰⁹

Os ventos pareciam soprar a favor da consolidação de uma competição política alicerçada na polarização PT-PSDB (Nicolau, 2017) – partidos que a despeito das divergências não levantavam a bandeira *antiestablishment* – e em um sistema partidário que embora fragmentado não impunha grandes obstáculos à governabilidade graças à lógica pemedebista. Quando Lula (PT) deixou o governo, em dezembro de 2010, contava com uma aprovação de 83% – a maior da série iniciada pelo Datafolha na década de 1980 –, e Dilma (PT) assumiu seu primeiro mandato (2011-2014) em um Brasil com “uma taxa de desemprego de 5,3% e uma participação do trabalho na renda 14% acima da que havia em 2004”. O PT formara uma bancada de 88 cadeiras na Câmara dos Deputados e sua aliança com o MDB/PMDB insinuava “tranquilidade congressual para exercer o mandato” (Singer, 2018, p. 8).

Impelida pelos reflexos da crise econômica mundial de 2008 e pela queda do preço internacional das commodities¹¹⁰, em 2013, a economia brasileira desacelerou, afetando, em grande medida, a classe média: em fevereiro daquele ano, a inflação acumulada dos últimos doze meses alcançara 6,3%, apesar das políticas de redução do preço da energia elétrica, de desoneração sobre a folha de pagamento e de diminuição de tributos sobre os produtos da cesta básica, sendo plausível deduzir que preços relacionados a outras áreas – como escolas particulares, planos de saúde e lazer, de modo geral – estavam aumentando acima da média. No começo de junho – antes mesmo das manifestações – o percentual de eleitores com renda

109 Conquanto o presente trabalho tome como marco temporal do início da crise da democracia brasileira as manifestações de junho de 2013, não se ignora o fato de que outros momentos de instabilidade democrática podem ser observados na história recente do país. Abranches (2018b, p. 05), por exemplo, ensina que “em quatro períodos presidenciais regulares, originados no voto popular direto, dois foram interrompidos pelo impedimento dos chefes de governo. Nas outras duas presidências houve ameaças de rompimento das coalizões de governo, acusações de corrupção, pedidos de impeachment. Conflitos entre Executivo e Legislativo e entre grupo dentro do Legislativo envolveram o Judiciário, judicializando o contencioso político”. O que se enxerga de ‘diferente’ no período correspondente ao objeto dessa pesquisa é a ameaça real a implosão do sistema político, como ficou claro no episódio de 8 de janeiro e nas investigações sobre as tentativas de golpe durante o governo Bolsonaro (2019-2022).

110 Em matéria de maio de 2013, publicada pela BBC, expôs-se que o valor das commodities se encontrava no “nível mais baixo desde a metade do ano” anterior, colocando em risco a “manutenção do progresso econômico na América Latina, cujo crescimento entre 2002 e 2012 dependeu fortemente do valor elevado dessas matérias-primas” (Justo, 2013). No primeiro semestre de 2013, o preço da prata caíra 23%; o do ouro, 17%; o do cobre, 12%; e do minério de ferro, 50%. Além disso, o barril de petróleo se matinha abaixo de US\$ 100 (cem dólares).

superior a dez salários mínimos que consideravam o governo ótimo ou bom decresceu de 67% para 43%. Ainda, no primeiro semestre, o índice de desemprego atingira 6% (Singer, 2018).

No campo político, a segunda metade de 2012 foi marcada pelo julgamento dos envolvidos no escândalo do *mensalão* – esquema de compra de apoio parlamentar pelo Poder Executivo ocorrido durante o segundo mandato do Presidente Lula (2003-2010) –, massivamente televisionado nos principais canais abertos de televisão. Adicionalmente, os noticiários pareciam estar centrados nas críticas ao crescimento da inflação, “à maquiagem das contas públicas, ao excesso de propaganda governamental” e à insuficiência dos serviços públicos (Singer, 2018, p. 36). Foi nesse contexto que as *Jornadas de Junho*¹¹¹ começaram como um conjunto de protestos “por melhores políticas públicas” e acabaram desencadeando “um conjunto de ações que dificilmente contribuíram para o fortalecimento da democracia” (Avritzer, 2018, p. 273).

Tal movimento pode ser dividido em três fases com cerca de uma semana de duração cada. Em um primeiro momento, entre os dias 6 e 13 de junho, uma pequena fração da classe média paulistana se mobilizou, pleiteando a diminuição do preço das passagens do transporte público municipal. Essa primeira etapa seguiu “o modelo adotado pelo *Movimento Passe Livre* (MPL) nos anos anteriores”, qual seja: a convocação através das redes sociais para manifestações e paralisações de “grandes vias públicas por horas a fio”, seguidas, geralmente, por pequenos conflitos com a polícia (Singer, 2013, p. 24). No entanto, a partir do terceiro chamado do MPL, “cenas de violência policial e destruição do patrimônio por grupos de jovens foram reportadas pelos jornais”, o que levou o Governador, Geraldo Alckmin, “a anunciar um endurecimento” da repressão de futuros protestos (Singer, 2013, p. 25). No dia 13 daquele mês, aproximadamente 20 mil pessoas – ou 5 mil de acordo com a Polícia Militar (PM) – marcharam pacificamente do centro da capital paulista até a rua da Consolação e foram “impedidas de prosseguir em direção à avenida Paulista”, ensejando cenas de violenta ação policial, “sem controle por horas, atingindo transeuntes e jornalistas de maneira indiscriminada” (Singer, 2013, p. 25).

A desproporcionalidade do uso da força “atraiu a simpatia do grande público” e deu início à segunda etapa e ao ápice do movimento. No dia 17 de junho, a quarta convocação do

111 Singer (2013, p. 24) critica a designação *Jornadas de Junho* por entender que o termo *jornada* se relaciona a um movimento ocorrido na França durante o século XIX, no qual o proletariado de Paris lançou-se a “uma tentativa insurrecional, sendo esmagado pela repressão à bala comandada pelo general Cavaignac”, levando a Europa a “tremar”. Para o autor (Singer, 2013, p. 24) os protestos brasileiros produziram “um tremor de terra”, mas não podem ser qualificados como um “terremoto, uma vez que o travejamento fundamental da ordem não foi questionado”, “as relações de classe e propriedade não estiveram diretamente no centro das manifestações e as regras do jogo político foram visadas de maneira difusa”, não havendo, portanto, “um desenho insurrecional”.

MPL reuniu, em São Paulo, cerca de 75 mil pessoas pertencentes a diversas frações da sociedade. Tal protesto foi replicado “nas maiores capitais do país de maneira espontânea” e, ao mesmo tempo, as demandas iniciais foram diluídas em uma profusão de ideias e reivindicações que indicavam um clima generalizado de “repúdio aos políticos”, expresso, principalmente, na depredação de edifícios públicos, como a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, o Congresso Nacional e o Itamaraty” (Singer, 2013, p. 25).

O início da Copa das Confederações, no dia 16, marcou o deslocamento do protagonismo para as cidades-sede dos jogos: Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e Salvador. Na capital fluminense, as mobilizações adquiriram “certo sabor de sublevação popular” ao se estenderem, na terça-feira (18), para regiões como Duque de Caxias e São Gonçalo. Na quarta-feira (19), milhares de estudantes e membros de movimentos sociais de Fortaleza “entraram em confronto com a polícia antes e depois da partida entre Brasil e México”; já, em São Paulo, a prefeitura atendeu à reivindicação e revogou o aumento da tarifa de ônibus; e, no dia seguinte, “em suposta comemoração”, mais de cem cidades registraram passeatas, “alcançando, no conjunto, cerca de 1.5 milhão de participantes” (Singer, 2013, p. 26).

Em resposta, quatro dias depois, Dilma Rousseff (PT) sugeriu a realização de um plebiscito destinado a convocar uma Assembleia Constituinte para tratar exclusivamente da reforma política, além da aprovação de uma nova lei que considerasse a corrupção dolosa como crime hediondo. Na mesma ocasião, a Presidente se reuniu com Prefeitos e Governadores e propôs cinco pactos relacionados ao equilíbrio fiscal, à educação, à saúde, ao transporte público e à reforma política (Senado Notícias, 2013).

A terceira e derradeira etapa sinalizou a fragmentação do movimento “em mobilizações parciais”, com objetivos específicos e bastante distintos, tais quais a redução de pedágios, a derrubada da *PEC da Impunidade* (PEC nº 37/2013),¹¹² o fim do *Programa Mais Médicos* e a insatisfação com os gastos despendidos para a Copa do Mundo, refletindo uma ampla gama de ideologias, que abrangia “desde o ecossocialismo até impulsos fascistas” e passava “por diversas gradações de reformismo e liberalismo” (Singer, 2013, p. 26-32).

Ademais, a partir dessa fase, houve uma nítida mudança na face das manifestações: o MPL deu lugar ao *Movimento Brasil Livre* (MBL), as ruas já não eram mais ocupadas por estudantes universitários e secundaristas e sim pelo supostamente apartidário *Movimento Vem*

112 Tal proposta visava a restringir a competência para apuração das infrações penais às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, limitando a atuação do Ministério Público e dos Tribunais Superiores.

Pra Rua (MVPR), e os *black blocs*¹¹³ foram substituídos por pessoas mascaradas de *Guy Fawkes* que diziam pertencer ao *Anonymus*¹¹⁴ e por centenas de indivíduos trajando camisas da seleção brasileira de futebol (Singer, 2018). O traço comum dessa pluralidade de demandas era a centralidade das críticas à forma como operavam e funcionavam “os partidos e o sistema partidário existentes” e “a própria forma partido” (Nobre, 2013, p. 127).

Em março de 2014, o Ministério Público Federal (MPF) deflagrou o que viria a ser uma das mais amplas e conhecidas operações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, denominada *Lava Jato*.¹¹⁵ Inicialmente, quatro organizações criminosas integradas por políticos, empresários e doleiros foram investigadas e processadas na subseção da Justiça Federal em Curitiba. Posteriormente, foram apontadas irregularidades em contratos firmados pela *Petrobras*, abrindo-se novas frentes de investigação em outros estados, como Rio de Janeiro e São Paulo, além de inquéritos criminais perante o STF e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) para a apuração de fatos atribuídos a indivíduos com foro de prerrogativa de função (MPF, 2023).

A magnitude da *Lava Jato* e a atenção dada a ela nos meios de comunicação tiveram por efeitos “a hostilização pública de membros do sistema político”, “a concentração [...] da sociedade em questões ligadas à corrupção” – muitas vezes “tratadas de forma anti-institucional e antipolítica” (Avritzer, 2018, p. 273-274), e o enaltecimento dos agentes públicos nela envolvidos, tais como o juiz Sérgio Moro e o Procurador da República Deltan Dallagnol – que futuramente se filiaram ao União e ao PODE/PTN, respectivamente, e vieram a ocupar cargos políticos.¹¹⁶

Se havia alguma expectativa de que as eleições presidenciais em outubro apaziguassem os ânimos da população, a reduzida diferença de votos entre a Presidente reeleita e o candidato da oposição Aécio Neves (PSDB) – apenas 3,28% dos votos válidos – e a insistente contestação do resultado das urnas pelo partido derrotado deram novo fôlego ao sentimento de insatisfação

113 O termo *black bloc* é utilizado para designar o movimento ou tática associada a indivíduos trajados de preto e mascarados, que, geralmente, se identificam como anarquistas e, nos protestos de 2013, foram associados à depredação de patrimônio público e privado, além de um tipo de manifestação mais agressiva (Gomes, 2013).

114 Conforme preceitua Machado (2015, p. 1.536), *Anonymus* “não é um grupo” ou “um conjunto unificado, formal ou permanente de indivíduos”, e sim “uma ideia e forma de ação compartilhadas por uma ampla, difusa e heterogênea rede de grupos e indivíduos” enquadrados no denominado *hackativismo* e envolvidos em “ações digitais diretas em protesto a atos de governos e/ou corporações”.

115 O nome *Lava Jato* deriva da utilização de uma rede de postos de combustível e lava a jato de veículos “para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas” (MPF, 2023). A despeito dos desdobramentos posteriores da investigação, essa denominação inicial ganhou notoriedade.

116 Sérgio Moro (União-PR) foi Ministro da Justiça no Governo Bolsonaro (2019-2022) e se elegeu Senador pelo Paraná, em 2022. Deltan Dallagnol (PODE/PTN-PR) se elegeu Deputado Federal em 2022, também pelo estado do Paraná, mas poucos meses após sua diplomação, foi cassado.

e frustração para com as instituições representativas. Já no início de 2015, *panelaços* e *buzinaços* se tornaram comuns – principalmente durante os pronunciamentos de Dilma (Batista, 2016) –, as manifestações ganharam tons fortemente conservadores (Avritzer, 2018) e contaram com forte adesão de determinados segmentos das “classes produtoras”, como a *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP) (Figueiredo & Limongi, 2017, p. 92).

Ainda, a existência de uma crise econômica se tornou incontestável: o PIB caíra 3,8% e a renda, 5%; o desemprego chegara aos 11%; e cerca de 2.7 e 3.6 milhões de brasileiros voltaram, respectivamente, à miséria e à pobreza, fazendo “cessar o processo de distribuição de renda que havia ganhado força nas administrações anteriores” (Figueiredo & Limongi, 2017, p. 92). A rejeição de Dilma atingiu os 70% da população e a popularidade do PT despencou – o que se explica, em parte, pelas prisões de líderes petistas alegadamente implicados em desvios descobertos pela Operação Lava Jato, além das investigações criminais envolvendo Lula (PT) (Singer, 2018). Somada a essa conjuntura estava a parca capacidade da Presidente em exercício de formar uma sólida base de apoio congressional,¹¹⁷ o que culminou na abertura do processo de *impeachment*, em dezembro daquele ano e em seu afastamento definitivo em 2016 – respaldado pelo Vice-Presidente Michel Temer (MDB/PMDB) e articulado pelo então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha¹¹⁸ (MDB/PMDB-RJ).¹¹⁹

117 Katz (2018, p. 93, tradução nossa) escreve que “Dilma nunca teve o carisma ou a facilidade de negociação de Lula, e seu pacto com a centro-direita permaneceu forçado e tênue”, de modo que quando “começaram os rumores de *impeachment*”, o próprio MDB/PMDB, partido de seu vice, se retirou da coalizão e acusou o PT de “usar a sua maquinaria para perseguir politicamente aqueles que se voltam contra ele”. Nobre (2022, p. 167-168) leciona que diante do insucesso da Presidente em se valer da técnica de Lula para driblar o pemedebismo – a saber, negociar diretamente com cada parlamentar, Dilma acabou por estimular a criação de novos partidos e a migração partidária, para “formar um núcleo alternativo à liderança do” MDB/PMDB na condução do megabloco de apoio parlamentar. No entanto, o resultado foi a formação de um ‘novo centrão’ liderado por Cunha (MDB/PMDB-RJ), que atuou ativamente pelo *impeachment* (Nobre, 2022). Já Figueiredo & Limongi (2017, p. 92-93) destacam que a Presidente enfrentava dificuldades dentro do próprio PT. Em primeiro lugar por ter convocado Joaquim Levy, de orientação mais à direita, para enfrentar a crise econômica, abandonando “o comprometimento com a causa popular”. Em segundo, por não ter impedido a ‘perseguição’ da PF ao partido, não importando “saber se o governo tinha ou não meio de controlar a Operação Lava Jato”. Em suma, “a liderança de Dilma, sua fidelidade ao partido, aos seus ideais e programa foram questionados” (Figueiredo & Limongi, 2017, p. 93).

118 Nobre (2022, p. 167) explica que Cunha (MDB/PMDB-RJ) foi bem-sucedido na tarefa de driblar os movimentos do conservadorismo e do ‘lavajatismo’, se valendo “da técnica adotada pelo PT para lidar com o pemedebismo: atuar na negociação direta com os parlamentares”, contornando “as cúpulas partidárias”; e, em decorrência disso teve êxito na condução do processo de *impeachment*.

119 Sem a pretensão de pormenorizar as nuances do impedimento de Dilma (PT), é pertinente ao menos mencionar a existência da tese que o considera como sendo um golpe parlamentar. Para Singer (2018, p. 9), por exemplo, MDB/PMDB e PSDB “se uniram para, sem comprovação de crime de responsabilidade da Presidente, retirar o PT do Executivo, depois deste obter, em 2014, a quarta vitória consecutiva em eleições presidenciais”. Avritzer (2018, p. 274) aponta para a fragilidade do embasamento do processo, uma vez que as pedaladas fiscais – manobra do Poder Executivo consistente no atraso de repasses a certas entidades para ‘maquiar’ as contas públicas, dando a falsa impressão de equilíbrio entre receitas e despesas – seriam práticas comuns a “todos os Presidentes desde 1994”, além de terem sido utilizadas pelo “próprio vice-Presidente”.

Em sequência, Michel Temer (MDB/PMDB) – que era investigado em dois procedimentos criminais¹²⁰ – assumiu interinamente a presidência, “amparado em expressiva maioria congressual” e com um projeto de governo bastante diferente daquele pelo qual fora eleito, objetivando, dentre outras coisas, “derrubar a participação obrigatória da Petrobras na exploração do pré-sal”, limitar os gastos públicos por duas décadas, “aprovar a terceirização de mão-de-obra para atividades-fim” e uma ampla reforma trabalhista, além de discutir a alteração do regime político “na direção do parlamentarismo” (Singer, 2018, p. 8). Ainda, em um revés inusitado, Cunha (MDB/PMDB-RJ) foi afastado do cargo dezoito dias após o *impeachment*, cassado pela Câmara em setembro de 2016 e condenado, em março do ano seguinte, “a quinze anos de prisão por corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas” (Singer, 2018, p. 9). Houve, também, a tentativa de afastamento do Presidente do Senado” Renan Calheiros (MDB/PMDB-AL) (Avritzer, 2018, p. 274).

Todo esse período foi igualmente marcado por embates entre Poder Judiciário e Congresso Nacional¹²¹ – traduzidos, por exemplo, “na tentativa de reversão de lei aprovada na Câmara dos Deputados contra abusos de autoridade” e nos atritos entre a presidência do Senado e o STF – e por uma série de outros “elementos extrainstitucionais, como “enfrentamentos nas redes sociais entre esquerda e direita”, propagação de *fakenews*, novos níveis de repressão a movimentos populares e de violência policial, agressões físicas e verbais a artistas e políticos, e a reversão de “discursos de tolerância e diversidade” em “propostas de legislação sobre a família” ou em “defesa, por setores da mídia, de uma agenda antidireitos e anti-igualdade de gênero”, apontando para uma generalização da “desinstitucionalização do processo de resolução de conflitos políticos no país” (Avritzer, 2018, p. 274).¹²²

Conquanto haja inúmeras explicações acerca das origens e desdobramentos dos eventos atrelados a junho de 2013,¹²³ no que concerne às reformas políticas compreendidas neste

120 As denúncias se relacionavam ao pagamento indevido de meio milhão de reais em uma troca de favores com a empresa JBS, à liderança de uma organização criminosa e à tentativa de obstruir a justiça ao instigar o “empresário Joesley Batista, dono da JBS, a pagar o ex-Deputado Eduardo Cunha” (MDB/PMDB) para evitar uma delação premiada (Feliu, 2018, p. 190, tradução). Os dois processos tiveram seu seguimento negado pela Câmara dos Deputados.

121 Existiam, ainda, divergências dentro do próprio Poder Judiciário acerca de aspectos jurídicos do combate à corrupção, o que resultou na proibição da condução coercitiva de investigados e réus para fins de interrogatório, “em dezembro de 2017, um dos instrumentos ‘jurídicos’ amplamente utilizados pela Operação Lava Jato” (Avritzer, 2018, p. 274) e na declaração de incompetência da 13ª Vara da Justiça Federal de Curitiba para o julgamento de vários processos penais, resultando na anulação das sentenças nesses proferidas – dentre elas a do Presidente Lula (PT).

122 Nobre (2022, p. 130) enxerga, nesse processo, o surgimento de ‘novas direitas’, que “se articularam principalmente nas redes e formaram uma oposição não a um governo ou a um partido, mas a todo o sistema”.

123 Nobre (2020, p. 64-66) destrincha as interpretações acerca do movimento de junho de 2013 em duas teorias: (1) a teoria do ovo da serpente, que toma junho como marco “mais próximo” do início da “regressão autoritária” no país, tomando como verdade absoluta a hipótese de que “no momento em que as forças de esquerda teriam sido

processo – entre elas a EC nº 97/2017 –, é fundamental apreender que o período de 2015-2020 representou a perda do “controle da política pelo sistema político que, no entanto, não resultou em um controle por parte de alguma organização alternativa” capaz de mobilizar a difusa e dispersa energia social de insatisfação e protesto (Nobre, 2022, p. 130).

As manifestações de junho se situaram em um contexto global de crise do modelo da democracia liberal-representativa (Castells, 2018)¹²⁴. No Brasil, a blindagem do sistema político pelo pemedebismo permitiu que os partidos estabelecidos, em um primeiro momento, enjeitassem qualquer espécie de reforma (Nobre, 2022); e buscassem, com o *impeachment*, estancar a expansão da Lava Jato (Figueiredo & Limongi 2017) e apaziguar o descontentamento geral. No entanto, não encontrando “correspondência efetiva no sistema político” as novas polarizações surgidas em 2013 acabaram por se organizar em movimentos *antiestablishment* e “em termos de uma oposição extrainstitucional” (Nobre, 2022, p. 130). Ao mesmo tempo, a Lava Jato continuou a se expandir: em 2017, três anos após o início da operação, 91 parlamentares estavam sendo investigados (Feliu, 2018).

Sintoma evidente dessa perda controle foi o abalo dos quatro pilares que sustentaram o modelo competição eleitoral da Nova República (Nicolau, 2017): (1) a consolidação do PT como partido central do sistema político – profundamente minada com a onda antipetista que se ergueu a partir de 2014; (2) a disputa presidencial polarizada por PT e PSDB – que teve o seu fim nas eleições de 2018; (3) a alta fragmentação partidária – característica que passou a ser considerada pelos próprios atores políticos como perigosa na medida em que impedia a

expulsas das ruas e que as forças da reação teriam tomado a liderança dos protestos, já estariam prefigurados os dois principais eventos que se seguiram: a deposição de Dilma Rousseff e a prisão de Lula”, culminando na eleição de Bolsonaro em 2018; e (2) a teoria da quebra das regras informais, que “considera junho de 2013 um evento exógeno, sem ligação direta com o funcionamento do sistema político” e “por isso, estabelece como marco de referência mais próximo o período de transição do primeiro para o segundo mandato de Dilma Rousseff”, sustentando, então, que “a crise se instala a partir do momento em que o perdedor da eleição presidencial de 2014, o PSDB, decide questionar na Justiça o resultado”. Dentro da primeira teoria estaria a formulação de André Singer (2018, p. 36), que define junho como “o resultado estranho do encontro entre correntes sociais e ideológicas que trafegavam em sentidos opostos”: uma esquerda alheia ao petismo, que buscava atrair o “novo proletariado” – composto por “trabalhadores, em geral jovens, que conseguiram emprego com carteira assinada” durante os governos Lula (2003 – 2010), mas que se depararam com baixas remunerações, “alta rotatividade e más condições de trabalho” (Singer, 2013, p. 27) – e “uma classe média tradicional cansada do ‘populismo’ do PT” (Singer, 2018, p. 36). Já na segunda, estariam as perspectivas de Figueiredo & Limongi (2017) e a tese do pêndulo da democracia brasileira, de Leonardo Avritzer (2018).

124 Nesse sentido, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 157) entendem que “há uma percepção crescente de que a democracia está recuando em todo o mundo”. Przeworski (2020, p. 15), por sua vez, leciona que: “[...] Os sinais visíveis de que a democracia está em crise incluem perda súbita de apoio aos partidos estabelecidos, diminuição da confiança popular nas instituições democráticas e nos políticos, conflitos explícitos sobre instituições democráticas ou incapacidade de os governos manterem a ordem pública sem repressão [...]”. Acrescenta, ainda, que entre os sinais de que existe uma crise na democracia: “[...] 1) o rápido desgaste dos sistemas partidários tradicionais; 2) o avanço de partidos e atitudes xenofóbicos, racistas e nacionalistas; e 3) o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública.” (Przeworski, 2020, p. 22)

“criação de uma efetiva coordenação para a defesa do interesse comum de se manter a salvo da Lava Jato” (Nobre, 2022, p. 174); e (4) as campanhas eleitorais altamente dependentes do capital privado – aspecto extinto com a proibição das doações por parte de pessoas jurídicas na ADI nº 4. 650/2015 e na Resolução 2.463/2015, do TSE.¹²⁵

Ainda, o rompimento da relação de identidade entre representantes e representados e a aversão à política por parte da população ficam nítidos quando observados os percentuais de abstenção nas eleições dos últimos anos: em 2018, cerca de 31 milhões de eleitores se abstiveram de votar, o que corresponde a pouco mais de 21% do eleitorado; nas eleições municipais de 2020, aproximadamente 34 milhões de eleitores não compareceram às urnas no primeiro turno.¹²⁶ Ademais, pesquisa do Datafolha demonstrou que de agosto de 2012 a julho de 2019, o percentual da população que não confiava nos partidos políticos passou de 52% para 58%, atingindo seu ápice em 2017, com 69%.^{127 128}

A reação do sistema político veio na forma de sucessivas alterações legislativas, que buscaram, simultaneamente, responder ao crescente descontentamento da população (Feliu, 2018) e retomar as ‘rédeas’ do sistema (Nobre, 2022), ‘atacando’ dois pontos principais: o modelo de financiamento de campanhas eleitorais a fragmentação partidária.

Quanto ao primeiro, ratificando a tese já firmada pelo Supremo, a Lei nº 13.165/2015 alterou o art. 20 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), proibindo a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, o que marca a passagem de um período de preponderância de contribuições do setor empresarial e de quase ausência de regulamentação da aplicação de recursos para uma fase de financiamento público de campanha, cujos gastos e limites são minuciosamente previstos em leis e resoluções. Nesta senda, a minirreforma eleitoral de 2017 (promovida pelas Leis nº 13.487/2017 e 13.488/17) se ocupou, primordialmente, da viabilidade

125 Nicolau (2017, p. 101) assevera que “durante a primeira década de vigência da regra que permitia o financiamento empresarial, era visão corrente no meio político que alguns candidatos preferiam não declarar ao TSE o total de recursos recebidos”, o que foi escancarado nas apurações do escândalo do *Mensalão* (2005-2006). Durante a Operação Lava Jato, ficou claro que “o financiamento ilícito da política brasileira atingiu uma escala inimaginável, a ponto de o TSE começar, em 2015, um longo processo de investigação das contas de campanha da Dilma Rousseff; investigação inédita na história das eleições presidenciais brasileiras”. Em 2013, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entrou com um pedido de declaração de inconstitucionalidade de “dispositivos da legislação partidária e eleitoral que permitiam que as empresas privadas contribuíssem para as campanhas e os partidos” (Nicolau, 2017, p. 101).

126 Embora o cenário de pandemia tenha contribuído para esse percentual de abstenção, nas eleições municipais de 2016 esse nível já era bem elevado: mais de 25 milhões de pessoas (17,58% do eleitorado) deixaram de votar no primeiro turno, quase três milhões a mais que em 2012. Todos os dados foram obtidos por meio do banco de dados do TSE, disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 01.02.2021.

127 Pesquisa disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdci.pdf>. Acesso em: 02.04.2021.

128 Outro sinal de insatisfação da população com os partidos políticos é que, embora o número de eleitores entre 2012 e 2021 tenha aumentado em quase 10 milhões, o número de filiados subiu pouco menos de 0,8%.

financeira das campanhas eleitorais, criando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – também conhecido como Fundo Eleitoral, e permitindo que pré-candidatos arrecadem recursos.

No concernente à fragmentação, a ‘minirreforma’ eleitoral de 2015 (realizada por meio das Leis nº 13.107/15 e 13.165/2015) disciplinou o instituto da fidelidade partidária, excluindo a criação de partido político como hipótese de justa causa para a desfiliação;¹²⁹ instituiu uma cláusula de desempenho individual nas eleições proporcionais, segundo a qual somente estão eleitos os candidatos que obtiverem votos em número igual ou superior a 10% do quociente eleitoral, buscando, com isso, extinguir a figura do ‘puxador de votos’; e, de certa forma, dificultou o registro de novas legendas ao dispor que os eleitores signatários do documento de apoio não podem ser filiados a partidos políticos e ao limitar a dois anos o prazo para o cumprimento dos requisitos de criação de novos partidos políticos.

Ademais, a Lei nº 13.165/2015 procurou modificar a dinâmica de distribuição das ‘sobras’, estreitando a participação nesse processo a partidos ou coligações que atingissem o quociente eleitoral e impondo que a divisão do número dos votos válidos atribuídos ao partido ou coligação se desse não mais pelo ‘número de lugares por ele obtido mais um, e sim pelo ‘número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário’, de modo que o partido ou coligação que apresentasse a maior média receberia um dos lugares a preencher, desde que seu candidato atendesse à exigência de votação nominal mínima. A primeira disposição foi revogada com o advento da Lei nº 13.488/2017, que determinou a distribuição das ‘sobras’ entre todos os partidos e coligações que concorressem no pleito;¹³⁰ e a segunda foi declarada inconstitucional pelo STF.¹³¹

Outra inovação relevante foi a redução da quantidade de candidatos que cada agremiação pode registrar nas eleições proporcionais. A redação original da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) definia como limites para o registro de candidatos à Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador até 150% do número de lugares a preencher, no caso de partidos isolados, e 200%, no caso das coligações. A Lei nº 13.165/2015 determinou

129 Para maiores esclarecimentos, consultar o capítulo 2 ‘O sistema partidário-eleitoral brasileiro’.

130 Conforme já mencionado no capítulo anterior, essa previsão normativa foi novamente alterada em 2021, pela Lei nº 14.211/2021, que restringiu a participação nas sobras a partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral e a candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% desse quociente. Atualmente, a matéria é objeto de ADI no STF.

131 Na ADI nº 5.420/DF, o STF entendeu ser inconstitucional a expressão “número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107”, sob a justificativa de que, embora sutil, a inovação proposta acabaria provocar a “concentração, em uma única sigla ou coligação, das vagas remanescente”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da decisão que julgou a inconstitucionalidade da expressão “número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107”. ADI nº 5.420/DF. Procurador-Geral da República, Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Dias Toffoli. 04 mar. 2020, p.2.

que, tanto para coligações quanto para partidos isolados, deveria ser respeitado o percentual de 150% do número de cadeiras; e a Lei nº 14.211/2021, de forma mais brusca, restringiu o limite para 100% dos lugares a preencher mais 1.

A tentativa mais explícita de conter a hiperfragmentação partidária foi, contudo, a EC nº 97/2017. Até 2016, todas as fichas eram apostadas na aprovação do distritão e, somente quando ficou claro que a proposta não passaria, a ideia foi abandonada em favor da PEC nº 36/2016 (Nobre, 2022).

2 O processo de tramitação legislativa da EC nº 97/2017

As regras atinentes ao processo de modificação da Constituição Federal estão contidas no art. 60 da lei maior, que estabelece que a Proposta de Emenda à Constituição pode ser apresentada por no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República; e por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, devendo, cada uma delas, manifestar-se pela maioria relativa de seus membros. Além disso, o dispositivo determina que, em cada Casa do Congresso, a proposta tem de ser discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada somente se obtiver quórum qualificado de três quintos dos votos dos respectivos membros (Brasil, 1988).¹³²

Tem-se ainda que, conforme o disposto nos regimentos internos do Senado (Brasil, 1970)¹³³ e da Câmara dos Deputados,¹³⁴ após apresentada ou enviada à apreciação, a PEC é analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e, somente com o parecer favorável, procede-se para a votação ou, no caso da Câmara, para a avaliação por parte de uma Comissão Especial.¹³⁵ A seguir, serão relatadas as etapas de tramitação da EC nº 97/2017.

132 Quanto às proporções relativas ao Congresso, tem-se que, atualmente, são necessárias as assinaturas de 171 Deputados ou 27 Senadores para a propositura da PEC, e os votos de, no mínimo, 308 Deputados Federais e 49 Senadores para a aprovação em cada turno.

133 “Art. 356. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer. Parágrafo único. O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que concluir pela apresentação de emenda deverá conter assinaturas de Senadores que, complementando as dos membros da Comissão, compreendam, no mínimo, um terço dos membros do Senado” (Brasil, 1970).

134 “Art. 23. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: e suas Comissões; b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;” (Brasil, 1989).

135 “Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: I - proposta de emenda à Constituição [...]” (Brasil, 1989).

2.1 Tramitação no Senado Federal: a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016

A Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016 (PEC nº 36/2016), foi protocolada, no Senado Federal, em julho daquele ano, teve como primeiros signatários os Senadores Aécio Neves (PSDB-MG) e Ricardo Ferraço (PSDB-ES) e foi subscrita por outros trinta e quatro parlamentares pertencentes a uma ampla gama de partidos: PDT, PV, PP, PTB, PL/PR, MDB/PMDB, DEM, PT, PSD, Rede e PSB.¹³⁶

O interessante é que, mesmo diante de um cenário de crise, o texto de justificção da PEC é iniciado com a afirmação de que “a democracia no Brasil vive seu melhor momento”. Apesar disso, os legisladores aduziam ser necessário realizar “ampla revisão nas regras eleitorais”, uma vez que o debate em torno de uma reforma política era antigo e não podia “mais esperar uma resposta do Parlamento (Brasil, 2016g, p. 3).

A proposta original previa a alteração dos §§1º, 2º e 3º do art. 17, da Constituição, além do acréscimo de quatro novos parágrafos a esse mesmo dispositivo. A primeira modificação sugerida foi a ampliação da autonomia dos partidos para definir sua estrutura interna, “de acordo com o interesse partidário”, de modo que pudessem escolher, formar e organizar livremente seus órgãos definitivos e provisórios, além da proibição das coligações, nas eleições proporcionais, a partir do pleito de 2022 (Brasil, 2016g).¹³⁷

Contudo, a principal mudança aventada foi a introdução de uma “cláusula de barreira”¹³⁸, em termos diferentes do que já fora tentado no Brasil e considerado inconstitucional pelo STF, na medida em que o que se pretendia com a PEC não era a proibição

136 Nominalmente, a PEC nº 36/2016 contou com o apoio dos seguintes Senadores: Ricardo Ferraço (PSDB-ES), Aécio Neves (PSDB-MG), Acir Gurgacz (PDT-RO), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), Alvaro Dias (PV-PR), Ana Amélia (PP-RS), Antonio Anastasia (PSDB-MG), Armando Monteiro (PTB), Ataídes Oliveira (PSDB), Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), Cidinho Santos (PL/PR), Dário Berger (MDB/PMDB-SC), Davi Alcolumbre (DEM-AP), Edison Lobão (MDB/PMDB-MA), Garibaldi Alves Filho (MDB/PMDB-RN), Humberto Costa (PT-PE), Ivo Cassol (PP-RO), Jorge Viana (PT-AC), José Agripino (DEM-RN), José Aníbal (PSDB-SP), José Maranhão (MDB/PMDB-PB), José Medeiros (PSD-MT), Lasier Martins (PDT-RS), Magno Malta (PL/PR-ES), Omar Aziz (PSD-AM), Paulo Bauer (PSDB-SC), Pedro Chaves (PSC-MS), Senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP), Roberto Rocha (PSB-MA), Simone Tebet (MDB/PMDB-MS), Tasso Jereissati (PSDB-CE), Telmário Mota (PDT-RR), Senador Valdir Raupp (MDB/PMDB-RO), Vicentinho Alves (PL/PR-TO), Waldemir Moka (MDB/PMDB-MS), Zeze Perrella (PTB-MG).

137 A íntegra da primeira redação sugerida para o §1º do art. 17 foi: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, de acordo com o interesse partidário, e assim estabelecer regras sobre escolha e formação de órgãos definitivos e provisórios, organização e funcionamento conforme disposição estatutárias, bem como adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, que serão permitidas até as eleições de 2020, inclusive, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, municipal ou distrital, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (Brasil, 2016g).

138 Conforme explicado anteriormente, optou-se, na abordagem deste tópico, por utilizar os mesmos termos empregados pelos parlamentares. Maiores discussões acerca da terminologia constam na parte final do capítulo 2 ‘O sistema partidário-eleitoral brasileiro’.

da participação dos partidos que não cumprissem com determinados requisitos, e sim a admissão de “distinções entre partidos”, garantindo o direito de participação ao candidato eleito por partido que não cumprisse a cláusula e o respeito à “representação política” e à “escolha do eleitor” (Brasil, 2016g, p. 4). Aliás, na própria justificativa da PEC, são apontadas declarações públicas dos Ministros do Supremo Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso convergentes com a ideia de introdução de uma barreira no sistema eleitoral brasileiro.

Propunha-se que só teriam “funcionamento parlamentar” os partidos que satisfizessem os seguintes critérios: (1) a partir das eleições de 2018, obtivessem votação mínima de 2% dos votos válidos, apurados nacionalmente, e distribuídos em 14 unidades federativas, com o mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; e (2) a partir das eleições de 2022, alcançassem a votação mínima de 3% dos votos válidos, apurados nacionalmente, e distribuídos em 14 unidades federativas, com o mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas. O funcionamento parlamentar, por sua vez, corresponderia ao “direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, à “estrutura própria e funcional nas casas legislativas”, à “participação da distribuição dos recursos partidários” e ao “acesso gratuito ao rádio e à televisão” (Brasil, 2016g, p. 2). Aos eleitos por partidos que não cumprissem esses requisitos, se asseguraria o “direito de participar de todos os atos inerentes ao exercício do mandato” (Brasil, 2016g, p. 3).

Segundo os Senadores, a cláusula de desempenho se perfazia em “mecanismo fundamental para a consolidação do quadro partidário brasileiro”, no qual o excesso de partidos representados criava “dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo”, contribuía “para um maior distanciamento entre a população e seus representantes” e causava “problemas para a governabilidade”, por estimular “o fracassado presidencialismo de *coalisão [sic]*” (Brasil, 2016g, p. 6). Aliás, os parlamentares avaliavam a proposição como “fundamental” para conferir “racionalidade à cena política” (Brasil, 2016g, p. 6).

A redação original da PEC nº 36/2016 previa, ainda, em matéria de fidelidade partidária, que Prefeitos, Vereadores, Deputados Estaduais e Federais, Senadores, Governadores e Presidente da República perderiam seus mandatos caso se desvinculassem dos partidos que os elegeram, exceto nos casos daquelas legendas que não adquirissem “o direito ao funcionamento parlamentar”, que sofressem “mudança substancial”, que se desviassem, reiteradamente, “do programa partidário” ou que impusessem “grave discriminação política pessoal” ao eleito.

Quanto aos Vice-Prefeitos, Vice-Governadores, Vice-Presidente e suplentes, a desfiliação acarretaria a impossibilidade de suceder os titulares da chapa (Brasil, 2016g, p. 2-3).¹³⁹

No parecer emitido pela CCJC do Senado, sob a relatoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), foi considerado que a “cláusula de desempenho” é constitucional, “desde que a fórmula alcançada seja dotada de razoabilidade” (Brasil, 2016b, p. 6). Acrescentou-se, ainda, que era “notória a necessidade de estabelecimento de cláusulas de desempenho para evitar que partidos sem apoio expressivo na sociedade” mantivessem-se ativos, principalmente devido ao “acesso generoso” ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão, esperando-se, assim, que, com a fixação de uma cláusula, somente partidos que detivessem “legitimidade democrática ao longo do território nacional e relevância sociológica e jurídica” sobrevivessem no “cenário político nacional” (Brasil, 2016b, p. 8).

As considerações acerca da proibição da formação de coligações foram igualmente positivas. O relator apontou que as coligações distorcem “o princípio básico da proporcionalidade ao permitir a soma de votos de candidatos de partidos diferentes” e “favorece a crescente fragmentação partidária”, afetando a governabilidade e “as dificuldades de formação de maiorias que deem estabilidade institucional às políticas públicas” (Brasil, 2016b, p. 9). Desse modo, a essência do texto original da PEC nº 36/2016 foi mantida.

Entretanto, na complementação do parecer, o Senador, depois de consultar “especialistas e juristas acostumados à hermenêutica constitucional-eleitoralista”, opinou pela supressão da previsão de que somente partidos com funcionamento parlamentar poderiam ajuizar ações de controle de constitucionalidade, devido à possibilidade de que essa modificação do texto constitucional pudesse representar uma “violação à cláusula democrática”, ensejando a inconstitucionalidade do dispositivo (Brasil, 2016c, p. 1-5).

Como forma de atenuar as dificuldades dos “candidatos e partidos de menor representação parlamentar”, a primeira sugestão de emenda ao texto da PEC, apresentada pelo Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES), objetivava a inclusão de um novo artigo na Constituição (art. 17-A), destinado a criar a Federação Partidária – instituto que, de acordo com o proposto, seria a reunião de partidos políticos “com afinidade ideológica e programática”, que teria os “mesmos direitos das agremiações”, e, após aprovado nas convenções nacionais, deveria ser

139 À época, a disciplina da fidelidade partidária constava apenas na Lei dos Partidos Políticos, mais especificamente no art. 22-A, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015, que determinava três hipóteses de justa causa para a mudança de legenda: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação política pessoal e mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente (Brasil, 1995).

reproduzido no Senado, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal, tendo vigência “até a véspera da data inicial das convenções para as eleições federais subsequentes” (Brasil, 2016d, p. 1-3). Tal proposição foi aceita na CCJC e incluída no substitutivo a ser votado em plenário.

Em outras propostas de alteração, todas de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) e não incluídas ao texto final, pugnou-se (1) pela manutenção da possibilidade de coligações nos pleitos proporcionais, argumentando que sua supressão “traduzir-se-ia em limitação à liberdade de organização partidária” e, devido ao alto quociente eleitoral em alguns estados, resultaria no “crescimento gigantesco” das maiores bancadas e “na redução ou desaparecimento dos demais partidos” (Brasil, 2016e, p. 2); e (2) pela flexibilização da “cláusula de desempenho”, dado que “o pluralismo político constitui ponto essencial à democracia” e, dificultar exageradamente “a manutenção e criação de agremiações partidárias” colidiria com esse princípio (Brasil, 2016f, p. 8).

Em primeiro turno, MDB/PMDB, PSDB, PP, PSB, PSD e PDT orientaram, expressamente, que suas bancadas votassem favoravelmente à PEC, ao passo que PT, do PCdoB e Rede emitiram instrução em sentido inverso. O placar final foi de 58 votos a favor e apenas 13 contrários. Dos dissidentes, observam-se o voto favorável do Senador José Pimentel (PT-CE) e os votos contrários dos Senadores Roberto Requião (MDB/PMDB-PR) e Lídice da Mata (PSB-BA).

Tabela 1 – Votação da PEC nº 36/2016 em primeiro turno

PARTIDO	VOTOS FAVORÁVEIS	VOTOS CONTRÁRIOS	ABSTENÇÕES
Cidadania/PPS	-	-	1
DEM	1	-	2
MDB/PMDB	15	1	3
PCdoB	-	1	-
PDT	3	-	-
PL/PR	4	-	-
PP	7	-	-
PSB	4	1	1
PSC	3	-	-
PSD	4	-	-
PSDB	12	-	-
PT	1	8	1
PTB	3	-	-
Agir/PTC	-	-	1
PV	-	-	1
Rede	-	1	-
Republicanos/PRB	1	-	-
S/ Partido	-	1	-

Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes no sítio do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-36-2016-sf>. Acesso em 23 jun. 2023.

No segundo turno, somente PSDB, DEM e PCdoB instruíram suas bancadas a votarem de alguma forma – os dois primeiros a favor e o último, contra. Além disso, a adesão à PEC foi ainda maior: 63 senadores votaram pela sua aprovação, sendo dois Senadores eleitos pelo PT e o único Senador da Rede¹⁴⁰ favoráveis à aprovação da medida.

Tabela 2 – Votação da PEC nº 36/2016 em segundo turno

PARTIDO	VOTOS FAVORÁVEIS	VOTOS CONTRÁRIOS	ABSTENÇÕES
Cidadania/PPS	1	-	-
DEM	3	-	-
MDB/PMDB	16	-	3
PCdoB	-	1	-
PDT	3	-	-
PL/PR	4	-	-
PP	5	-	2
PSB	4	-	2
PSC	3	-	-
PSD	4	-	-
PSDB	12	-	-
PT	2	7	1
PTB	3	-	-
Agir/PTC	-	-	1
PV	1	-	-
Rede	1	-	-
Republicanos/PRB	1	-	-
S/ Partido	-	1	-

Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes no sítio do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-36-2016-sf>. Acesso em 23 jun. 2023.

Em seguida, o texto final – que continha restrições ao funcionamento parlamentar relacionadas ao desempenho eleitoral da legenda, a criação do instituto da Federação Partidária e a novidade da exigência de fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário – foi encaminhado à Câmara dos Deputados para apreciação.

2.2 Tramitação na Câmara dos Deputados: Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016

Na Câmara, a PEC tramitou sob o nº 282/2016 e a ela foram pensadas as PEC nº 84/2011 e a PEC nº 22/2015, ambas relacionadas à proibição das coligações eleitorais.¹⁴¹

¹⁴⁰ Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP).

¹⁴¹ Ao longo da tramitação, foi requerido pelo Deputado Glauber Braga (PSOL-RJ) o apensamento da PEC nº 104/2015, relacionada à convocação de uma Assembleia Constituinte Exclusiva para promover a Reforma Política e Tributária. O requerimento foi negado na CCJC.

Na CCJC da Câmara, houve farta divergência em torno da cláusula de desempenho, expressa, principalmente, na apresentação de quatro votos em separado e nos diversos pedidos de desmembramento da matéria, retirada de pauta e suspensão da votação. No parecer do relator, Deputado Federal Betinho Gomes (PSDB-PE), tanto o fim das coligações nas eleições proporcionais quanto a cláusula de desempenho foram celebrados. Segundo o parlamentar, a formação de coligações não guardava “relação com a representação de minorias” e constituía “mera estratégia partidária para maximizar as chances de sucesso eleitoral”, deturpando o sistema proporcional, sendo que sua proibição fortaleceria “as agremiações” e “reduziria a fragmentação” (Brasil, 2016a, p. 3-5).

No concernente à cláusula de desempenho, o Deputado ponderou que os percentuais propostos seriam “adequados, sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade” e não restringiriam “a representatividade das minorias”, do contrário: a medida serviria para aumentar a racionalidade do sistema partidário e “da distribuição dos escassos recursos públicos entre os partidos que dispõem de um mínimo de expressão eleitoral na sociedade” (Brasil, 2016a, p. 7). Afirmou, ainda, que

Uma fragmentação partidária excessiva tende a apontar [...] para um pluralismo fictício, no qual a relação entre as diferenças ideológicas e/ou programáticas das diferentes agremiações e a articulação das demandas dos setores da sociedade que cada uma delas busca representar se fragiliza [...] No tocante à representatividade das minorias [...] é forçoso reconhecer que a fragmentação e a dispersão partidária em nada contribuem para esse fim [...] a formação de um quadro político-partidário racional, coerente e ideológico, como o que se espera em consequência das medidas ora propostas, é que irá contribuir para a verdadeira identificação das minorias e de seus representantes (Brasil, 2016a, p. 8-9).

O primeiro voto divergente foi apresentado pelos Deputados Chico Alencar (PSOL-RJ) e Ivan Valente (PSOL-SP), que arguíram falta de ponderação, por parte do Senado, a respeito do prejuízo que “pequenas legendas com viés ideológico-partidário definido” viriam a sofrer com a “recriação de cláusula de barreira”. De acordo com os Deputados, tal medida afrontaria o pluralismo político e o pluripartidarismo ao mitigar “direitos garantidos aos partidos políticos, seus filiados e eleitores, ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico” partidos que historicamente vinham representando diversos setores da sociedade. Para mais, a cláusula desencadearia “total desequilíbrio na atuação dos parlamentares” (Brasil, 2017b, p. 4-8).

Nesse mesmo sentido, o Deputado Marcos Rogério (DEM-RO) aduziu que pluralismo político engloba “o direito de o cidadão adotar, livremente e sem tutela estatal, um ideário político, defendê-lo, apoiá-lo ou a ele se opor”, de modo que, em face desse fundamento, não seria admissível restringir a liberdade de organização dos partidos “e tampouco tutelar o

comportamento do eleitor, subestimando sua capacidade de avaliação e decisão sobre o cenário político” (Brasil, 2017c, p. 3). O parlamentar questionou qual seria real motivação para se “limitar o espaço e a autonomia dos projetos políticos partidários” e rememorou o bipartidarismo que vigera durante a ditadura:

Subjacente a essa proposta está o desejo de se inviabilizar, de forma indireta, a participação de correntes menos expressivas – as minorias partidárias. Resta clara, pois, a ideia tendente a cercear a participação política dos partidos, colocando no corredor da morte as minorias políticas. Nunca é demasiado lembrar que a nossa história política recente nos ensina. Os regimes autoritários sempre buscaram bloquear os partidos políticos já no seu florescimento. Além disso, também era prática comum submeter às agremiações, do ponto de vista orgânico, os estatutos únicos. Não podemos esquecer que era esse o contexto – o bipartidarismo forçado – que levou o legislador constituinte originário a eleger o pluralismo político e a autonomia partidária como valores essenciais de nosso Estado Democrático. Nesse aspecto, enxergou longe o constituinte (Brasil, 2017c, p. 4.)

Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA), por sua vez, pugnou pela inconstitucionalidade da criação da “cláusula de barreira”, dado que essa violaria os “direitos políticos”, o “pluripartidarismo” e a “isonomia”, além de inviabilizar a representatividade de minorias no Parlamento (Brasil, 2017d, p. 3-8). De forma mais abrangente, os Deputados Luiz Couto (PT-PB) e Maria do Rosário (PT-RS) votaram pela inadmissibilidade de todas as mudanças propostas na PEC – inclusive a proibição de coligações –, argumentando que “as proposições, a pretexto de conferir maior racionalidade ao quadro partidário” acabariam “por eliminar do cenário político os pequenos e os novos partidos”

O fim das coligações implicará a extinção das menores agremiações e, nessa mesma linha, a cláusula de desempenho contribuirá sobremaneira para esse fim [...] Essa regra favorece apenas as grandes legendas, já estabelecidas e estruturadas ao longo dos anos, e vai de encontro ao direito das minorias de se verem representadas no Parlamento, bem como ao interesse social pela renovação das forças políticas e das ideias ventiladas no Congresso. Nesse sentido, as propostas não apenas violam direitos e garantias individuais, como a liberdade de consciência política, de manifestação e de associação [...] ferindo, em última instância, o princípio democrático (art. 1º, caput, da CF/88), pilar da ordem constitucional brasileira (Brasil, 2017e, p. 2).

Não obstante essas objeções, em maio de 2017, o parecer do relator Deputado Betinho Gomes (PSDB-PE) foi aprovado com 37 votos favoráveis e 14 contrários, e foi criada, pelo Presidente da Câmara, Rodrigo Maia (PSDB-RJ), a “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 282-A, de 2016”.¹⁴²

142 Foram eleitos: como Presidente da Comissão, a Deputada Renata Abreu (Pode-SP); como 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes, respectivamente, Deputado Luis Tibé (PTdoB-MG), Deputado Domingos Neto (PSD-CE) e Deputado Celso Maldaner (MDB/PMDB-SC); e como relatora, a Deputada Shéridan (PSDB-RR).

Na Comissão Especial, foram protocolados 29 requerimentos de audiência pública¹⁴³, sendo que entre os dias 4 e 5 de julho, foram ouvidos Henrique Neves da Silva (ex-Ministro do TSE), Antônio Accioly Campos (advogado especialista em Direito Eleitoral) e David Verge Fleischer (cientista político e Professor Emérito da Universidade de Brasília).¹⁴⁴

Além disso, foram propostas 12 emendas ao texto da PEC. Dessas, três tratavam da criação do Fundo Eleitoral e de regras de acesso a esse recurso e ao direito de antena – Emendas nº 1, nº 5 e nº 12, de autoria dos Deputado Roberto de Lucena (PV-SP) e Sinval Malheiros (Pode-SP); duas alvitavam alterações nas condições da cláusula de desempenho e a criação de regras de transição nas eleições de 2018, 2022 e 2026 – Emendas nº 4 e nº 8, dos Deputados Carlos Andrade (PHS-RR) e Alice Portugal (PCdoB-BA); e outras duas versavam sobre novas regras à federação partidária – Emendas nº 7 e nº 11, dos Deputados Alice Portugal (PCdoB-BA) e Luís Tibé (PTdoB-MG).

Ainda, a Emenda nº 2, do Deputado Celso Maldaner (MDB/PMDB-SC), visava à antecipação das restrições ao funcionamento parlamentar para o pleito de 2018; a Emenda nº 3, do Deputado Carlos Andrade (PHS-RR), à dispensabilidade da reprodução automática das Federações nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal; as Emenda nº 6, do Deputado Roberto de Lucena (PV-SP), e nº 9, do Deputado Hildo Rocha (MDB/PMDB-MA), à criação de janelas de mudança partidária de trinta dias antes do prazo legal para a filiação partidária e após a promulgação da Emenda em discussão; e, por fim, a

143 Desses, 14 foram feitos pelo Deputado Federal Diego Garcia (PHS-PR), com o objetivo de ouvir: Fernando Abruçio, Jairo Nicolau, Andrea Marcondes de Freitas, Cardeal Dom Leonardo Ulrich Steiner, Joice Hasselmann, Merval Pereira Filho, Hélio Gurovitz, ex-Ministro Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Ministra Rosa Weber, Ministro Gilmar Mendes, Osmar Serraglio, Deltan Dallagnol, Sérgio Moro, Josias de Souza, Augusto Nunes, Fernando Rodrigues, Marlon Jacinto Reis, Cláudio Pacheco Prates Lamachia, Bolívar Lamounier, Murillo de Aragão, além de representantes do Movimento Liberal Acorda Brasil (MLAB), do Movimento nas Ruas, do Movimento Mais Brasil Eu Acredito, do Movimento Brasil Livre (MBL), do Movimento Vem Pra Rua, do Movimento pela Transparência Partidária e dos institutos MUDE e Laços de apoio ao Brasil. Cinco, de autoria dos Deputados Betinho Gomes (PSDB-PE), Hugo Leal (PSB-RJ), Orlando Silva (PCdoB-SP), Luzia Ferreira (PPS-MG) e Domingos Neto (PSD-CE), solicitavam a realização de audiências públicas externas, na forma de seminários, nos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, e de visita institucional ao TSE. Outro, também de autoria do Deputado Domingos Neto (PSD-CE), sugeria a realização de Mesa Redonda, no âmbito da Comissão Especial, com a presença de todos os presidentes de partidos com representação no Congresso. Quatro, protocolados pela relatora, Deputada Shéridan (PSDB-RR), solicitavam audiências com David Verge Fleischer, Ministro Dias Tóffoli, Lúcio Rennó, André Borges Carvalho e Marcela Machado. Dois, elaborados pelos Deputados Renata Abreu (Pode-SP) e Alexandre Baldy (Pode-GO), pretendiam a oitiva dos advogados Bruno Cristaldi de Mattos e Antônio Accioly Campos, e do ex-Ministro do TSE Joelson Dias. Dois, de autoria do Deputado Federal Luís Tibé (PTdoB-MG), solicitavam audiência com André Brandão Henriques Maimoni, Eneida Desirée Salgado, Gabriela Rollemberg, ex-Ministro do TSE Joelson Dias, Vânia Siciliano Aieta Henrique Neves da Silva, Bruno Rangel Avelino da Silva e do Ministro do TSE Tarcísio Viera de Carvalho. E, finalmente, um requerimento feito pelo Deputado Roberto de Lucena (PV-SP) visava à realização de debate sobre o parlamentarismo.

144 É interessante observar que, embora todos os requerimentos de audiência pública tenham sido acatados pela Comissão Especial, no detalhamento da tramitação da PEC nº 282/2016, só há registros das oitivas dessas três autoridades.

Emenda nº 10, também de autoria do Deputado Hildo Rocha (MDB/PMDB-MA), sugeria a implementação do sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados.

No parecer da relatora Deputada Shéridan (PSDB-RR), a fragmentação do sistema partidário foi apresentada, mais uma vez, como “um dos principais e mais urgentes” problemas a serem enfrentados na democracia brasileira, dado que, “em um contexto de presidencialismo de coalizão”, aumentaria a complexidade, a instabilidade e os custos de governabilidade do sistema político (Brasil, 2017f, p. 5). Segundo a relatora, as causas desse fenômeno estariam diretamente relacionadas “com duas distorções institucionais” do “ordenamento político-eleitoral”: (1) “a possibilidade de coligações eleitorais” nas eleições proporcionais e (2) “as regras de acesso dos partidos aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão” (Brasil, 2017f, p. 6).

Diante disso, quatro medidas foram mantidas ou introduzidas no substitutivo proposto pela Comissão Especial: (1) a vedação das coligações em eleições proporcionais; (2) “o estabelecimento de um patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para ter direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão”; (3) “a possibilidade de formação de federações de partidos”; e (4) a regulamentação, no texto constitucional, das hipóteses de desfiliação partidária sem perda de mandato (Brasil, 2017f, p.6).

Quanto às coligações, argumentou-se que, ao permitirem a “entrada de partidos políticos com votação insuficiente para a superação do quociente eleitoral” de cada estado, impulsionariam a “pulverização partidária do Poder Legislativo” (Brasil, 2017f, p. 9). E, para além da fragmentação, esse instrumento estaria ligado, também, à deturpação dos votos dados pelos eleitores, de modo que a sua proibição seria, em verdade, um aprimoramento da representação

Na prática, o eleitor não possui garantia de que o voto atribuído a determinado candidato/legenda irá contribuir efetivamente para a representação dos interesses defendidos por aquele candidato/legenda [...] Considerando a baixa densidade ideológica dessas alianças eleitorais, que abrigam amplos espectros políticos, é possível que as preferências políticas dos eleitores sejam perigosamente redirecionadas ao longo dessa transferência interna de votos nas coligações (Brasil, 2017f, p. 7-8)

Por outro lado, a introdução das Federações Partidárias – conforme já constava no texto aprovado pelo Senado – foi defendida como forma de viabilizar a sobrevivência de legendas menores “que representam importantes interesses de minorias e que tanto contribuem para o debate político no Poder Legislativo”

Trata-se [...] de uma iniciativa que busca corrigir todas as distorções já apontadas das regras de coligações em eleições proporcionais, sem, contudo, silenciar as vozes minoritárias da sociedade representadas por importantes partidos políticos que poderiam ficar inviabilizados eleitoralmente pela vedação das coligações eleitorais (Brasil, 2017f, p. 10)

Nesse sentido, é válido destacar que as Emendas Parlamentares de nºs 3, 7 e 11 foram parcialmente incorporadas ao substitutivo com a finalidade de “garantir certa flexibilidade das federações nos estados e no Distrito Federal”, uma vez que “peculiaridades políticas regionais” criariam obstáculos para a replicação automática desses institutos nos estados e no Distrito Federal. Assim, propôs-se a possibilidade de formação de “subfederações nos estados”, nas quais partidos poderiam optar entre fazer alianças com outros partidos da federação nacional e concorrer sozinhos naquele estado, sem, no entanto, poderem se aliar a legendas alheias à federação nacional (Brasil, 2017f, p. 10). A Emenda nº 2 foi rejeitada, mantendo-se a proibição das coligações somente a partir do pleito de 2020.

No tocante às regras de acesso ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de rádio e de televisão, a relatora as classificou como “incentivos institucionais à criação e proliferação de legendas”, dado que o modelo vigente à época garantia a todos os partidos políticos, “independentemente da representatividade eleitoral”, alguma participação na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do tempo destinado à propaganda em rádio e televisão” (Brasil, 2017f, p. 11). Por conseguinte, a proposta da Comissão Especial redesenhou os contornos da cláusula de desempenho, passando a permitir o acesso a esses recursos apenas aos partidos que obtivessem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, o mínimo de 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos nove unidades da Federação, com o mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas ou que elessem não menos que quinze Deputados Federais, distribuídos em um terço ou mais das unidades da Federação.

É importante ressaltar que, diferentemente do projeto que foi discutido e aprovado tanto no Senado quanto na CCJC da Câmara, o substitutivo elaborado pela Comissão Especial retirou completamente do texto as restrições ao funcionamento parlamentar, esclarecendo que

Ainda sobre a cláusula de desempenho introduzida no §3º do art. 17, é importante deixar claro que o texto proposto nesse substitutivo restringe única e exclusivamente a distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário e o acesso à propaganda gratuita em rádio e televisão, não tendo qualquer impacto em termos de representação e funcionamento parlamentar. Esta PEC não estabelece, portanto, novos critérios para aferição do direito de preencher cargos no Poder Legislativo nem para o funcionamento parlamentar de partidos políticos (Brasil, 2017f, p. 13)

Essa alteração, por seu turno, guarda relação com a preocupação acerca da compatibilidade da cláusula de desempenho com o direito de representação das minorias, argumentando-se, inclusive, que tal medida, além de não ferir esse direito, serviria como verdadeiro fortalecimento de “partidos políticos de pequeno e médio porte com comprovada legitimidade popular” (Brasil, 2017f, p. 13)

Percebe-se, portanto, que o texto proposto resguarda o direito à participação política de minorias. Mais do que isso: essa mudança tende a fortalecer aqueles partidos que, mesmo pequenos, possuem um lastro eleitoral mínimo. Esse fortalecimento ocorrerá na medida em que os micropartidos sem sustentação eleitoral serão afastados da distribuição, o que abrirá espaço para a maior destinação de recursos aos partidos com votação superior ao mínimo exigido (Brasil, 2017f, p. 12)

Já a constitucionalização das regras de desfiliação partidária foi considerada como medida “imprescindível para assegurar a representatividade legislativa das forças consagradas pelo voto popular” e para recolocar “os partidos políticos como peças centrais para a representação de interesses do povo” (Brasil, 2017f, p. 14). E, assim como no texto final aprovado no Senado, o substitutivo da Comissão Especial manteve a previsão de que as regras de fidelidade partidária seriam aplicáveis, também, aos eleitos pelo sistema majoritário.

Por fim, das demais Emendas Parlamentares apresentadas, apenas as relacionadas à ampliação das regras de transição da cláusula de desempenho foram acatadas (Emendas nº 4 e nº 8), sob os argumentos de que “a PEC aprovada pelo Senado, apontava para uma transição muito abrupta, sem levar em consideração a complexidade do sistema” (Brasil, 2017f, p. 10), e de que temas tratados por outras emendas, tais como a criação de nova janela de mudanças partidárias e de um Fundo Eleitoral, deveriam ser discutidos em outras Comissões, destinadas à discutir a Reforma Política.

Em 23 de agosto de 2017, o parecer e o substitutivo da Comissão Especial foram encaminhados para a publicação e, em 5 de setembro, sob a presidência do Deputado Federal André Fufuca (PP-MA), iniciou-se o primeiro turno da votação de matéria, no Plenário da Câmara dos Deputados. Dos partidos representados, somente o PSOL orientou seus Deputados

a votarem contra a proposta,¹⁴⁵ sendo que os demais – inclusive os pertencentes à Minoria¹⁴⁶ – pugnaram pelo voto favorável à PEC.¹⁴⁷

Tabela 3 – Orientação dos partidos políticos pela aprovação da PEC nº 282/2016

PARTIDO	ORIENTAÇÃO
MDB/PMDB	Sim
PT	Sim
PP	Sim
Avante/PTdoB	Sim
PSDB	Sim
PL/PR	Sim
PSD	Sim
PSB	Sim
DEM	Sim
PTB	Sim
PROS	Sim
PSL	Sim
Republicanos/PRB	Sim
PDT	Sim
Pode/PTN	Sim
Solidariedade/SD	Sim
PCdoB	Sim
PSC	Sim
Cidadania/PPS	Sim
PHS	Sim
PV	Sim
PSOL	Não
Rede	Liberado
Minoria	Sim
Maioria	Sim
Gov.	Sim

Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes no sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em 23 jun. 2023.

145 Tem-se, ainda, que parlamentares do PSOL requereram a retirada de pauta da matéria e o adiamento da votação. E, nesse ponto, é interessante notar que o posicionamento do partido não se dá no sentido de ser contrário a uma reforma política, e sim a uma reforma nos termos em que se propunha a PEC nº 282/2016. Conforme o discurso do Deputado Federal Edmilson Rodrigues (PSOL-PA), transparência, iniciativa de lei e participação popular deveriam ser debatidos em uma “séria reforma política”. No entanto, segundo o parlamentar, na tramitação da PEC, “sequer a *TV Câmara* deu destaque aos debates das Comissões Especiais”, de modo que a reforma proposta demonstrava um caráter de preservação e de ampliação dos espaços já ocupados por determinadas legendas. Nesse mesmo sentido, o Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) aduziu que não se tratava de uma reforma política, “que só viria numa república de fato com mobilização popular, em envolvimento da cidadania” e “após um intenso debate na sociedade” (Brasil, 2017a, p. 97-129).

146 De acordo com o art. 13 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Maioria é constituída pelo partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da casa, sendo a Minoria a representação imediatamente inferior que, tomando como parâmetro o Governo, expressa posição diversa da Maioria (Brasil, 1989).

147 Da leitura dos debates dessa primeira sessão (Brasil, 2017a), se depreende que houve um amplo acordo entre as lideranças partidárias, com o objetivo de aprovar a PEC, em primeiro turno, ainda no dia 5 de setembro, com a promessa, para os pequenos partidos, de que a proibição das coligações se daria apenas em 2020.

Na primeira rodada de votação – destinada à aprovação do substitutivo da Comissão Especial com a exclusão da apreciação dos destaques –, de um quórum formado por 402 Deputados, 384 votaram a favor da PEC e apenas 16, contra¹⁴⁸, e, ao final do primeiro turno, o texto do substitutivo foi aprovado em sua integralidade, sem quaisquer outras alterações.

Tabela 4 – Votação da PEC nº 282/2016 em primeiro turno

PARTIDO	VOTOS FAVORÁVEIS	VOTOS CONTRÁRIOS	ABSTENÇÕES
Cidadania/PPS	7	-	-
DEM	24	-	-
MDB/PMDB	42	1	-
Patriota/PEN	1	1	-
PCdoB	11	-	-
PDT	16	2	-
PHS	6	-	-
PL/PR	31	-	-
Pode/PTN	10	-	-
PP	32	-	1
PRP	1	-	-
PSB	24	1	-
PSC	8	-	-
PSD	30	1	-
PSDB	34	-	-
PSL	2	-	-
PSOL	-	6	-
PT	49	-	-
PTB	9	2	-
Avante/PTdoB	3	1	-
PV	5	-	-
Rede	4	-	-
Solidariedade/SD	12	-	1
Republicanos/PRB	18	-	-
PROS	5	1	-

Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes no sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em 23 jun. 2023.

Iniciados os debates do segundo turno, presididos pelo Deputado Federal Fábio Ramalho (MDB/PMDB-MG), em 20 de setembro, o texto-base da PEC foi aprovado com o placar de 363 votos favoráveis e 24 contrários.

Tabela 5 – Votação da PEC nº 282/2016 em segundo turno

PARTIDO	VOTOS FAVORÁVEIS	VOTOS CONTRÁRIOS	ABSTENÇÕES
Cidadania/PPS	7	-	-
DEM	24	-	-

148 Os dois Deputados que se abstiveram de votar foram Andre Fufuca (PP-MA), Presidente da sessão, e Carlos Manato (SOLIDARIEDADE/SD-ES), 4º secretário suplente, que substituiu o Presidente durante a sessão.

MDB/PMDB	42	1	-
Patriota/PEN	1	1	-
PCdoB	11	-	-
PDT	16	2	-
PHS	6	-	-
PL/PR	31	-	-
Pode/PTN	10	-	-
PP	32	-	1
PRP	1	-	-
PSB	24	1	-
PSC	8	-	-
PSD	30	1	-
PSDB	34	-	-
PSL	2	-	-
PSOL	-	6	-
PT	49	-	-
PTB	9	2	-
Avante/PTdoB	3	1	-
PV	5	-	-
Rede	4	-	-
SOLIDARIEDADE/SD	12	-	1
Republicanos/PRB	18	-	-
PROS	5	1	-

Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes no sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em 23 jun. 2023.

Todavia, durante a sessão do dia 27 daquele mês, a proposta constante do substitutivo da Comissão Especial e já aprovada em primeiro turno foi consideravelmente alterada com a exclusão de toda matéria relativa à criação das Federações Partidárias e à disciplina da fidelidade partidária, por meio da aprovação de destaques apresentados pelas bancadas do PP e do DEM. Com isso, o texto retornou à Comissão Especial para uma nova redação e, posteriormente, foi aprovado e remetido ao Senado Federal para apreciação.

No retorno ao Senado, os dois turnos de votação foram realizados em 3 de outubro de 2017, com menos de um minuto de intervalo entre o término de uma votação e o início da outra. Nenhum partido se manifestou contrariamente à proposta, e com 62 e 58 votos favoráveis, no primeiro e segundo turno, respectivamente, a PEC foi definitivamente aprovada. Em 4 de outubro, a poucos dias de poder valer para as eleições de 2018,¹⁴⁹ a EC nº 97/2017 foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

3 Redação final da EC nº 97/2017

A redação final da EC nº 97/2017 contou com três artigos. O primeiro alterou a redação dos §§ 1º e 3º e incluiu o §5º no art. 17 da Constituição Federal, proibindo a celebração das

¹⁴⁹ Dado o já mencionado princípio da anualidade eleitoral, expresso no art. 16, da Constituição Federal de 1988.

coligações nas eleições proporcionais, introduzindo uma cláusula de desempenho que limita o direito de antena e o acesso aos recursos do Fundo Partidário aos partidos que obtiverem, alternadamente, nas eleições para a Câmara dos Deputados, o mínimo de 3% dos votos válidos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos de cada uma delas ou tiverem eleito ao menos quinze Deputados Federais, em pelo menos um terço das unidades da Federação, e permitindo aos eleitos por agremiações que não atinjam esse desempenho a desfiliação sem a perda do mandato.

Tabela 6 - As modificações no art. 17 da Constituição Federal de 1988

ANTES DA EC Nº 97/2019	APÓS A EC Nº 97/2017
§ 1º 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.	§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.
§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.	§ 3º Somente terão direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.
Sem correspondência	§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão

Fonte: elaboração própria.

O direito de antena se refere ao tempo concedido gratuitamente aos partidos políticos nas emissoras de rádio e televisão e engloba a veiculação tanto da propaganda partidária – extinta em 2017 e recriada em 2022, tem como objetivo difundir as ideias dos partidos, as ações por ele realizadas e promover a participação feminina na política – quanto da propaganda eleitoral – transmitida de julho até a véspera do pleito, tem o escopo de conquistar o voto do eleitorado (TSE, 2023).

Até 1994, bastava o registro provisório para que a agremiação participasse do horário eleitoral gratuito e, a partir da promulgação da Lei dos Partidos Políticos, tal direito era garantido aos partidos registrados. No tocante ao Fundo Partidário, desde a sua criação na década de 1990,¹⁵⁰ “sempre se assegurou que todos os partidos recebessem um valor mínimo” – sendo que, antes da reforma, 5% do montante eram repartidos igualmente entre todas as legendas registradas e 95%, proporcionalmente à votação obtida na eleição para a Câmara dos Deputados (Nicolau, 2017b, p. 74).

Esse acesso irrestrito era apontado como problemático (Amaral & Amaral Júnior, 2015; Nicolau, 2017b), dado que os fundos envolvem enormes e crescentes quantias de dinheiro público – entre 2020 e 2022, por exemplo, o FEFC passou de R\$ 2 bilhões para R\$ 4.9 bilhões e o Fundo Partidário, de R\$ 959 para R\$ 1.1 bilhão (Alejandro et al, 2022). Nesse sentido, as quantias recebidas por micropartidos eram expressivas: em 2014, “treze partidos receberam menos de 1% dos votos”, alcançando cerca de 6% do total quando somados seus desempenhos; em 2015, “esses mesmos partidos receberam somados R\$ 63 milhões do Fundo Partidário” e tiveram, ainda, direito à propaganda partidária – que também envolve recursos públicos, uma vez que os canais de rádio e TV gozam de “renúncia fiscal pelo uso desse tempo” (Nicolau, 2017b, p. 74). Após a introdução da cláusula de desempenho, 5% do fundo é distribuído igualmente aos partidos que atinjam a cláusula de desempenho e 95%, proporcionalmente à performance nas eleições para a Câmara.

É importante frisar que a cláusula de desempenho não restringe o direito ao recebimento dos recursos do Fundo Eleitoral. Os fundos Partidário e Eleitoral se distinguem na medida em que o primeiro é “constituído pelas multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros legais, doações espontâneas privadas e dotações orçamentárias” (TSE, 2023) e se destina a custear as atividades regulares da agremiação, como a manutenção da sede e a contratação de serviços de

150 Nicolau (2017a, p. 99) explica que a origem do Fundo Partidário guarda relação com a “CPI que investigou a corrupção no governo Collor”, na qual “apareceram diversas menções ao grande volume de valores obtidos de maneira ilícita por Paulo Cesar (PC) Farias, tesoureiro de sua campanha a Presidente”, sendo que tanto a criação do fundo quanto a “permissão que as campanhas pudessem ser financiadas pelas empresas” constituíram tentativas de inibir esse comportamento e trazer mais transparência para o financiamento da atividade partidário-eleitoral.

contabilidade e advocacia; já o segundo é formado por dotações orçamentárias da União no ano eleitoral, e tem como finalidade subsidiar as campanhas eleitorais.

Os recursos do FEFC continuam sendo distribuídos em quatro quotas: (1) 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE; (2) 35% divididos entre as legendas que tenham pelo menos um representante na Câmara, na proporção do percentual dos votos obtidos na última eleição para Deputado Federal; (3) 48% divididos na proporção do número de representantes na Câmara e considerando a legenda dos titulares; e (4) 15% divididos na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (Brasil, 1997).

O segundo e o terceiro artigos da EC nº 97/2017, por sua vez, trouxeram regras de transição, prevendo vedação das coligações somente a partir das eleições de 2020 e a implementação paulatina da cláusula de desempenho – começando, na legislatura seguinte às eleições de 2018, com a aplicação dos percentuais de 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades federativas, com o mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma, ou a eleição de, pelo menos, nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, até atingir os valores previstos na nova redação do art. 17, da Constituição.

Tabela 7 – Regras de transição da EC nº 97/2017

ANO DA ELEIÇÃO	CRITÉRIOS
2018	(1) Mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (2) 9 (nove) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.
2022	(1) Mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (2) 11 (onze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.
2026	(1) Mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (2) 13 (treze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Fonte: elaboração própria.

Ainda, a previsão contida no §7º do art. 29 da Lei dos Partidos Políticos de que, no caso de fusão ou incorporação, os votos dos partidos fundidos ou incorporados devem ser somados, exclusivamente, para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão – redação dada pela Lei nº 13.107/2015 –, permite que partidos que, em um primeiro momento, não tenham desempenho suficiente para superar a cláusula, se juntem ou se unam a outros, mantendo o acesso aos recursos públicos.

Malgrado a EC nº 97/2017 não tenha instituído uma cláusula de barreira ou de exclusão e tenha ido ao encontro das manifestações populares favoráveis às reformas do sistema partidário e de algumas das soluções apresentadas para o problema da fragmentação (Nicolau, 2015, 2017b; Borges, 2019), a criação de entraves para o recebimento de recursos públicos, diante de um sistema no qual o financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais estão fortemente atrelados a eles,¹⁵¹ enfrenta uma oposição baseada na ideia de que tal medida representa um afronto ao princípio da isonomia – também aplicável aos partidos políticos (Miguel & Assis, 2016; Salgado, 2018) – e ao pluralismo político, porquanto somada à proibição das coligações, imporia verdadeiro obstáculo à sobrevivência dos pequenos partidos (Cunha & Fernandes Neto, 2019).¹⁵²

O PRTB chegou a ajuizar a ADI nº 6.063/DF, argumentando que o fato de a EC nº 97/2017 não incluir o número de votos dados aos Senadores entre os critérios da cláusula representaria uma ofensa à igualdade entre os congressistas, dando mais valor aos votos dos Deputados Federais. Para o partido, ainda que os Senadores participem de eleições majoritárias, eles também são beneficiários do Fundo Partidário e por isso deveriam ser incluídos no cálculo. A ADI foi liminarmente indeferida, por inépcia da petição inicial, uma vez que o instrumento de mandato que a acompanhava não continha poderes especiais para impugnar o ato normativo e, intimado a regular a representação processual, o PRTB se manteve inerte.

4 A EC nº 111/2021 e as Leis nº 14.208/2021 e nº 14.211/2021

151 Para se ter uma ideia da importância dos recursos públicos, nas eleições de 2018, as campanhas para Deputado Federal receberam o aporte de R\$ 1.354 bilhão, dos quais R\$ 842 milhões eram do Fundo Eleitoral, R\$ 191 milhões do Fundo Partidário e somente R\$ 322 milhões de doações de pessoas físicas (Alejandro et al, 2022).

152 Cunha & Fernandes Neto (2019, p. 215) chegam a argumentar que o STF, provavelmente, declararia “sua inconstitucionalidade, confirmando o entendimento firmado no julgamento da Adi nº 1.531/DF, em 2006, pois é imperativo hermenêutico clássico de que ‘onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito’ e, por conseguinte, impõe-se a mesma decisão para o deslinde da questão examinada”. Há que se ter cuidado com essa afirmação, pois embora não se tenha realizado um estudo detalhado do julgamento da ADI mencionada é preciso considerar que a norma analisada pelo Supremo tinha uma diferença substancial em relação à cláusula prevista na EC nº 97/2017: ela restringia o funcionamento parlamentar dos partidos que não a atingissem. Mesma previsão – embora tenha sido cogitada na tramitação da PEC – não consta no texto aprovado.

As dissonâncias que permeiam a cláusula de desempenho e a proibição das coligações nas eleições proporcionais foram retomadas durante a minirreforma eleitoral de 2021, urdida pela EC nº 111/2021 e pelas Leis nº 14.208/2021 e nº 14.211/2021.

Conquanto a EC nº 111/2021 não tenha alterado os dispositivos da reforma eleitoral de 2017, ao longo de sua tramitação pleiteou-se a volta das coligações nas eleições proporcionais, além da inclusão do número de senadores eleitos como um dos requisitos alternativos de alcance da cláusula de desempenho, argumentando-se que o critério baseado exclusivamente do desempenho eleitoral obtido nas eleições para Deputado Federal acabaria por prejudicar partidos historicamente estabelecidos, como o PCdoB. A propositura de reinserção das coligações – aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados – foi completamente rechaçada pelo Senado,¹⁵³ ao passo que a introdução de um novo parâmetro para a cláusula de desempenho será autuada como PEC autônoma.

Abrindo um breve parêntese sobre essa polêmica de inclusão ou não dos Senadores dentre os critérios da cláusula, é preciso ponderar que tanto o Fundo Partidário quanto o direito de antena, embora possam ser utilizados para alavancar as campanhas individuais, pertencem ao partido e foram criados com o objetivo de viabilizar as atividades partidárias e não o parlamentar enquanto indivíduo isolado. Aliás, a proibição de candidaturas avulsas – independentemente do modelo de representação –, em teoria, coloca as legendas no centro do sistema político. Assim sendo, medir o grau de representatividade de um partido através das eleições proporcionais é o meio mais lógico – e talvez o único possível –, uma vez que (igualmente em teoria) é o modelo menos personalista e que mais se aproxima da correspondência entre a adesão da população a uma determinada sigla e a quantidade de assentos conquistados.¹⁵⁴

O texto final da emenda, por fim, ‘somente’ incluiu a criação das consultas populares a serem realizadas concomitantemente às eleições municipais (art. 14, §§12 e 13, CF/1988); a inclusão do tema da fidelidade partidária e das justas causas para a desfiliação na Constituição (art. 17, §6º, CF/1988)¹⁵⁵; a mudança das datas da posse do Presidente e dos Governadores para 5 e 6 de janeiro, respectivamente; e a contagem em dobro dos votos dados a candidatos pretos

153 A proposta foi considerada inconstitucional no parecer da CCJC, sob a relatoria da então senadora Simone Tebet (MDB/PMDB-MS), por distorcer o sistema eleitoral proporcional e a intenção de votos dos eleitores, além de contribuir para a fragmentação partidária.

154 Sobre o tema, Abranches (2018b, p. 159) aponta que existem uma grande diferença na fragmentação da Câmara e do Senado: entre 1994 e 2018, o NEP no Senado variou entre 4 e 9 partidos efetivos; desse modo, “equilibrar, com alguma proporcionalidade, essas forças díspares, distribuindo poder e participação no gabinete, de modo a satisfazer, ao mesmo tempo, os ‘partidos da Câmara’ e os ‘partidos do Senado’, envolve análises combinatórias mais complexas”

155 Maiores esclarecimentos constam no Capítulo 2 *O sistema partidário-eleitoral brasileiro*.

ou a candidatas para os fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC nos pleitos realizados entre 2022 e 2030.

A Lei nº 14.208/2021 criou o instituto da ‘Federação Partidária’, ou seja, reuniões de dois ou mais partidos que, após constituída e registrada no TSE, deverá atuar como se fosse uma única agremiação partidária. Tal vínculo, precisa ter abrangência nacional e duração mínima quatro anos, sob a pena de que o partido dissidente seja impedido de ingressar em nova federação, de celebrar coligação nas duas eleições seguintes e, até findo o prazo remanescente, de utilizar o Fundo Partidário. Cumpre ressaltar que a proposta, tida como uma forma de apaziguar os efeitos da cláusula de desempenho e do fim das coligações, foi integralmente vetada pelo ex-Presidente Jair Bolsonaro (PL/PR), sob a argumentação de que “a referida proposição” contrariaria “o interesse público, visto que inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias”, indo na contramão da EC nº 97/2017, que buscou “a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação” (Brasil, 2021a). Em 27 de setembro de 2021, o Senado, por 45 votos, e a Câmara, por 353 votos, derrubaram o veto presidencial.

A já mencionada Lei nº 14.211/2021, por seu turno, com a finalidade de sintonizar a redação do Código Eleitoral e da Lei das Eleições ao objetivo da EC nº 97/2017 de reduzir “os efeitos negativos da fragmentação partidária e do surgimento das chamadas ‘legendas de aluguel’”, restringiu número de candidatos que cada partido ou coligação pode registrar para o cargo de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador a 100% do número de lugares a preencher mais 1; adequou o art. 109, I, do Código Eleitoral ao entendimento do STF, determinando que as vagas não preenchidas pela aplicação do coeficiente partidário caberão ao partido que “apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima”; e restringiu a participação nesse processo a “partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente” (Brasil, 2021b, p. 1-6).

Finalmente, tendo em vista as discussões acerca da representatividade das minorias políticas, é importante mencionar que a EC nº 117/2022 inseriu mais dois parágrafos no art. 17 da Constituição determinando que as legendas partidárias destinem ao menos 30% do FEFC e do Fundo Partidário às candidaturas femininas, além de atribuir status constitucional à previsão legal de destinação de 5% do Fundo Partidário a programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Entretanto, a emenda paradoxalmente retrocedeu na punição aos partidos que já haviam desrespeitado as normas anteriores de destinação de recursos a candidaturas femininas e à promoção da participação das mulheres na política ao assegurar que os valores não aplicados pudessem ser utilizados nas eleições subsequentes e ao proibir que a Justiça Eleitoral os condenasse em processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tivessem transitado em julgado na data de sua promulgação. Além disso, o art. 3º da EC nº 117/2022 proibiu a aplicação de “sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas” anteriormente (Brasil, 2022).

De todo o exposto, depreende-se que conquanto procurem se apresentar como respostas à insatisfação da sociedade civil com a política e como medidas favoráveis à democratização dos espaços deliberativos, as recentes alterações da legislação partidária-eleitoral se prestaram, também, às tentativas de devolução do controle da política aos agentes políticos e de reforço da blindagem do sistema partidário; o que se releva tanto nas entrelinhas das reformas – como o apaziguamento de sanções em regras de transição e a suavização de impactos mais drásticos que viriam com a imposição da cláusula de barreira pretendida na redação original da PEC nº 36/2016 ou com proibição total de qualquer forma de aliança partidária em eleições proporcionais – quanto no comportamento dos partidos: mesmo em cenários de polarizações, conflitos entre Legislativo e Executivo e discursos antissistema, os esforços para aprovação dessas mudanças foram – e ainda são – quase unânimes.

Durante a tramitação da EC nº 97/2017 na Câmara, por exemplo, a despeito dos discursos contrários nas comissões, as bancadas do PT e da Minoria – teoricamente a mais prejudicada com as inovações pretendidas – se posicionaram de forma favorável no plenário e o único partido a não destinar um único voto pela aprovação da PEC foi o PSOL. Sob esse enfoque, Salgado (2018) aponta que são justamente partidos que venceram grande parte das eleições presidenciais ou que se mantiveram quase constantemente no Governo que pretendem mudar o sistema

O Partido da Social Democracia Brasileira tem proposto de maneira bastante enfática a alteração do sistema eleitoral, em defesa do sistema eleitoral misto [...] Durante seus governos, o Partido dos Trabalhadores impulsionou a discussão sobre a cláusula de barreira, argumentando que a redução do multipartidarismo facilitaria as negociações para o cumprimento do programa de governo vitorioso nas urnas. Ainda depois da destituição da Presidenta Dilma Rousseff, a exigência de um desempenho mínimo (junto com a proibição das coligações) aparece como demanda do partido [...] Não são muito diferentes as propostas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro:

proibição de coligações proporcionais, adoção de uma cláusula de barreira e acentuação do financiamento público de campanhas [...] (Salgado, 2018.p. 76-77).

Todavia, autênticos ou não os motivos das reformas, não se pode ignorar a necessidade de corrigir falhas no modelo de representação e de inibir deturpações dos sistemas eleitoral e partidário – o contexto que sucedeu junho de 2013, viabilizou a eleição de Bolsonaro (PL/PR) e quase levou ao colapso das instituições democráticas, em 2022, se não comprova ao menos dá fortíssimos indícios disso. Ademais, a reflexão acerca dos méritos e das inaptidões das recentes alterações legislativas passa pela observação prática dos efeitos produzidos por elas e, por isso, o capítulo seguinte buscará analisar os impactos da EC nº 97/2017 com base nos resultados das eleições para as Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados em 2020 e 2022.

CAPÍTULO 4 – OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017 NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS DE 2020 E 2022

O método de abordagem escolhido para perscrutar os impactos da EC nº 97/2017 nas eleições de 2020 e 2022 foi a *Avaliação Legislativa*, que consiste em “metodologia destinada a analisar os atos normativos sob o enfoque dos efeitos que eles produzem na sociedade (Salinas, 2013, p. 228). A *Avaliação Legislativa* se situa no campo de estudo da *Ciência da Legislação*, mais precisamente no ramo da *Legística Material* (ou *Metódica da Legislação*), e essa, por sua vez, “se propõe a desenvolver os preceitos metodológicos para cada uma das etapas do processo de elaboração do conteúdo das normas jurídicas, diferenciando-se da Legística Formal, que se ocupa da sistematização, da redação e da comunicação legislativa” (Salinas, 2013, p. 234).

Nesse sentido, a *Legística Material* se dedica à organização de meta-normas, estabelecendo caminhos a serem percorridos durante o processo de produção de leis, dentre eles a *Avaliação Legislativa* prospectiva ou *ex ante*¹⁵⁶ – empreendida na fase de elaboração da norma – e a *Avaliação Legislativa* retrospectiva ou *ex post* – realizada após a entrada em vigor e traduzida como o “exame dos reais efeitos produzidos pela legislação e na sua comparação com os objetivos” nela declarados ou implícitos; modalidade na qual se enquadra esta pesquisa.¹⁵⁷ O método compreende, portanto, o estudo baseado em “evidências do quão bem a legislação fez – ou está fazendo – o que se propôs a alcançar”, examinando a legislação em termos de (i) o que mudou, (ii) por que mudou, (iii) como mudou e (iv) quais pessoas e/ou grupos foram afetados pela norma (UE, 2008, p. 6, tradução nossa).

Dentro desse quadro, a *Avaliação Legislativa ex post* pode ser empregada tanto para identificar os efeitos quanto os impactos da incidência de uma lei. Por efeitos consideram-se somente as “consequências pretendidas pelo legislador”, ao passo que os impactos abrangem “todas as consequências decorrentes da aplicação de uma legislação, ainda que não previstas

156 Esse tipo de avaliação é – ou deveria ser – realizado durante o processo de elaboração da norma. Trata-se da tentativa de previsão das consequências da lei “com o auxílio da melhor informação possível sobre os problemas que se pretende solucionar com a intervenção normativa”; levando em consideração, principalmente, dois aspectos. O primeiro é a “verificação das condições adequadas para que a lei produza seus efeitos. A lei pode ser condição necessária, porém, não suficiente, para que os objetivos estabelecidos pelo legislador sejam atingidos”. O segundo é a “antecipação das reações dos destinatários da lei. O legislador, ao instituir uma medida interventiva, terá de se perguntar se o destinatário não encontrará meios de dissuadir do cumprimento da norma.” (Salinas, 2013, p. 236).

157 Os outros caminhos que a *Metódica da Legislação* prevê, além da *Avaliação Legislativa*, são: (1) a “identificação e definição de um problema cuja solução é atribuída à ação legislativa”; (2) a “determinação dos objetivos da legislação”; (3) a “definição dos meios potencialmente aptos a gerar os efeitos pretendidos pela legislação e das alternativas diversas para a solução do problema”; (4) a “escolha do meio ou solução legislativa que será submetida à votação”; (5) a “implementação da lei”; e (6) a “adaptação, se necessária, da legislação com base na avaliação legislativa” (Salinas, 2013, p. 234-235).

ou pretendidas por quem a formulou” (Salinas, 2013, p. 238). A análise dos impactos, com o enfoque no fundamento democrático do pluralismo político, foi o recorte adotado nesta pesquisa.

Ressalta-se, então, que a avaliação dos impactos compreende a observação de três dimensões: efetividade, eficácia – ou efetividade social – e eficiência. Tem-se que uma lei é efetiva “se o comportamento adotado pelos destinatários da norma” estiver dentro do esperado quando da sua elaboração; eficaz, se o texto legal estiver “formulado para que os objetivos sejam alcançados”;¹⁵⁸ e eficiente, se os benefícios oriundos compensarem os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis” dentre outras opções disponíveis (Meneguim, 2010, p. 7-8).

Para a consecução dessa análise, tendo em vista que a base da *Avaliação Legislativa ex post* consiste na comparação da situação anterior à alteração legislativa com a situação atual (Salinas, 2013), foram coletados os dados relativos às eleições proporcionais a nível municipal (Câmaras Municipais), estadual (Assembleias Legislativas) e nacional (Câmara dos Deputados) realizadas entre 2012 e 2022 – recorte temporal adotado pela pesquisa –, disponibilizados pelo TSE.¹⁵⁹

Inicialmente, os partidos foram separados em três blocos: (1) os que mantiveram o pleno acesso aos recursos públicos após a aplicação da cláusula de desempenho em 2018 – seja porque a atingiram, seja porque recorreram à incorporação ou a fusão; (2) os que não atingiram a cláusula de desempenho e não se fundiram ou se incorporaram a outras legendas, perdendo o acesso ao Fundo Partidário e ao direito de antena, mas persistiram nas disputas eleitorais de 2020 e 2022; e (3) os que não se enquadram nessas duas categorias, ou porque foram criados posteriormente ou porque foram extintos.

Em 2018, imediatamente após as eleições, dos 35 partidos que estavam registrados no TSE, 14 não conseguiram superar a cláusula: Rede, Patriota/PEN, PHS, DC/PSDC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e Agir/PTC – dentre os quais apenas PRTB, PMB, PCB, PSTU e PCO não lograram êxito em eleger parlamentares. Como resultado imediato, para não perderem acesso aos Fundo Partidário e ao direito de antena, o PHS se incorporou ao Pode; o PRP, ao Patriota/PEN; e o PPL ao PCdoB.

158 Scalcon (2017, p. 118-119) assevera que não existe uma relação necessária entre efetividade e eficácia de uma norma: “é possível que um comando normativo seja plenamente respeitado pelos destinatários, mas os objetivos concretos do legislador não sejam promovidos [...] o cumprimento da norma somente gerará *também* sua eficácia quando, de fato, houver uma relação causal entre o seu comando e o objetivo buscado”.

159 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.

Na contramão da diminuição dos números dos partidos, uma nova legenda foi registrada em 2019: a UP. Em 2021, mesmo não tendo sido afetados pela cláusula, PSL e DEM iniciaram um processo de fusão, concluído em 2022, que originou o União. Ressalva-se que a despeito de, em tese, constituir um novo partido, optou-se por mantê-lo entre os partidos da primeira categoria, uma vez que tanto PSL quanto DEM usufruíram irrestritamente dos recursos públicos durante o período. Logo, a classificação dos partidos segundo esses critérios ficou da seguinte forma:

Tabela 8 – Classificação dos Partidos

BLOCO 1	Avante/PTdoB
	DEM
	MDB/PMDB
	Novo
	Patriota/PEN
	PCdoB
	PDT
	Pode/PTN
	PP
	Cidadania/PPS
	PL/PR
	Republicanos/PRB
	PROS
	PSB
	PSC
	PSD
	PSDB
	PSL
	PSOL
	PT
	PTB
	PV
	Solidariedade/SD
	União
BLOCO 2	Rede
	DC/PSDC
	PCB
	PCO
	PMB
	PMN
	PRTB
	PSTU
	Agir/PTC
BLOCO 3	UP
	PHS
	PPL
	PRP

Fonte: elaboração própria.

Em seguida, os dados relativos aos municípios foram aglutinados por estado, tornando a pesquisa viável. No entanto, como já se imaginara quando da formulação do projeto, essa forma de tratamento de dados apresentou alguns problemas. Primeiramente, há a limitação de uma análise mais aprofundada das distinções e tendências dentro de um mesmo estado – como as diferenças de votação entre capital e interior. Em segundo lugar, existem grandes disparidades nas quantidades e dimensões dos municípios: Minas Gerais, o estado com o maior número de municípios, conta com 853; Roraima, o menor, com apenas 15; enquanto o Rio de Janeiro, que possui ‘apenas’ 92 municípios, é o terceiro maior colégio eleitoral do país. Por último, há uma maior facilidade para criar ou extinguir cargos de Vereador entre uma eleição, de modo que a quantidade de cadeiras a preencher é, de certa forma, inconstante.

Cumprida a etapa de sistematização, cinco dados foram analisados: (1) o número de candidatos por partido; (2) o número de cadeiras conquistadas por cada partido;¹⁶⁰ (3) o percentual de votos obtidos por cada partido em relação ao total de votos válidos das respectivas eleições; (4) o *Número Efetivo de Partidos* (NEP) nas disputas eleitorais, levando em consideração o número de votos obtidos por cada partido (NEP eleitoral); e (5) o NEP nas Assembleias Legislativas e na Câmara dos Deputados, levando em consideração o número de cadeiras obtidas por cada partido (NEP parlamentar). A exclusão das Câmaras Municipais nessa última categoria se justifica pelas limitações temporais da presente pesquisa, além de ser impraticável o cálculo do NEP parlamentar considerando a soma dos Vereadores eleitos e o estado como uma ‘grande Câmara Municipal’.

O NEP é um índice¹⁶¹ elaborado por Laakso & Taagepera (1979, p. 3-4) que, com base no tamanho relativo dos partidos, representa o número de legendas hipotéticas de igual tamanho que possuem relevância quantitativa em um dado sistema. Esse índice pode ser obtido de duas formas: considerando os votos obtidos, de modo a indicar a fragmentação da competição eleitoral, isto é, o número de partidos que de fato contam para as eleições; ou o número de cadeiras conquistadas, exprimindo a quantidade de partidos com algum poder de influência e indicando a fragmentação de um órgão deliberativo.¹⁶²

160 Observa-se que foi considerada a legenda do candidato eleito logo após as eleições, desconsiderando migrações partidárias posteriores.

161 O cálculo do NEP é feito através da fórmula $NEP = 1/\sum_{i=1}^n p_i^2$

162 Outro índice bastante utilizado para medir a fragmentação do sistema partidário é o índice de fracionamento de Douglas Rae, mas dadas as dimensões de uma pesquisa de Mestrado, optou-se por utilizar somente o NEP. Miguel e Assis (2016, p. 32) aduzem que “a opção por um ou outro índice não alteraria a interpretação dos dados”, sendo, “em última análise, sobretudo de caráter estético”.

A partir desses dados, as seguintes variáveis foram examinadas: (1) a concentração ou não de candidatos em legendas que atingiram a cláusula de barreira após 2018; (2) as variações positivas e negativas no desempenho eleitoral dos partidos políticos, observando as diferenças entre os blocos e entre as eleições municipais, estaduais e nacionais; (3) a diminuição da fragmentação partidária em termos de competição eleitoral; e (4) a diminuição da fragmentação partidária nas Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados.

Um dos maiores obstáculos na análise dessas variáveis foi a volatilidade das regras eleitorais. Antes mesmo das primeiras eleições estaduais e federais sem a possibilidade de formação das coligações, foi introduzida a Federação Partidária. Nas eleições de 2022, sete partidos já atuam sob a forma de Federação: PT/PCdoB/PV (Federação Brasil da Esperança), PSDB/Cidadania (Federação PSDB Cidadania) e PSOL/Rede (Federação PSOL Rede).

No que diz respeito à quantidade de candidatos, a legislação eleitoral foi alterada duas vezes entre 2012 e 2022. Antes da Lei nº 13.165/2015, cada partido poderia registrar candidatos até 150% do número de lugares a preencher, cada coligação, até o 200% e, nas unidades da Federação em que o número de Deputados Federais a serem eleitos não excedesse a vinte, cada legenda poderia registrar, nas eleições proporcionais em todos os níveis, até o dobro das vagas, e cada coligação, até 250%. A referida norma limitou o número a 150% para partidos e coligações; trouxe como exceções as unidades federativas em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não excedesse a doze, nas quais partido ou coligação poderiam registrar até 200% do total de vagas para Deputado Federal, Estadual e Distrital, e os municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderia registrar até 200% do total de cargos de Vereador. A Lei nº 14.211/2021 estabeleceu como limite único o total de até 100% do número de lugares a preencher mais 1 (um), revogando todas as exceções.

Tabela 9 – As alterações nos limites de registro de candidatos nas eleições proporcionais

	REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 10, DA LEI DAS ELEIÇÕES	LEI Nº 13.165/2015	LEI Nº 14.211/2021
Quantidade de candidatos registrados por partido	150% do número de lugares a preencher	150% do número de lugares a preencher	100% de lugares a preencher mais 1
Quantidades de candidatos registrados por coligação	200% do número de lugares a preencher	150% do número de lugares a preencher	Sem correspondência (fim das coligações nas eleições proporcionais)
Exceções	<u>Unidades da Federação em que o número de lugares a preencher</u>	<u>Unidades da Federação em que o número de lugares a preencher</u>	Sem correspondência

	para a Câmara dos Deputados não exceder a vinte: 200% dos lugares a preencher nas eleições proporcionais a nível municipal, estadual e federal	para a Câmara dos Deputados não exceder a doze: 200% dos lugares a preencher nas eleições para Deputado Distrital, Estadual ou Federal por cada partido ou coligação. Municípios de até cem mil eleitores: até 200% dos lugares a preencher por coligação.	
--	---	--	--

Fonte: elaboração própria.

Com essas sucessivas mudanças, é natural observar a redução do total de candidatos em cada eleição. Para tentar contornar tanto essa questão quanto o problema da variação do número de cargos de Vereador nas eleições municipais, foi computado o percentual do número de candidatos e do número de eleitos em relação ao total de cada uma das eleições.

Outra objeção a ser feita é a de que, conquanto tenha sido calculado o desempenho individual de cada partido, nas eleições para as Câmaras Municipais e para as Assembleias Legislativas, o volume de dados não permitiu um exame minucioso desse desempenho e a dimensão das tabelas elaboradas tornou impraticável inseri-las em sua integralidade no texto. Assim, os percentuais e os números de cada bloco de partidos foram somados e organizados nas tabelas seguintes, porém é sabido que essa somatória oculta alguns fenômenos importantes.

Enfim, além das ponderações já feitas, acautela-se que a metodologia empregada possui limitações que, de certo modo, são intransponíveis. Por englobar o estudo de fenômenos sociais, a *Análise Legislativa* é incapaz de “chegar a conclusões absolutas e inequívocas”, concebendo “apenas probabilidades acerca do nexo de causalidade existente entre os objetivos declarados no enunciado normativo e os efeitos produzidos pela legislação” (Salinas, 2013, p. 240). Ainda, em que pese sua ampla utilização pela *Ciência Política*, o NEP apresenta suas contradições. Miguel & Assis (2016, p. 33) argumentam, por exemplo, que dizer que existem 3.37 partidos efetivos “é profundamente contraintuitivo” e “insere uma ideia de efetividade que simplesmente não é capturada pela medição” e, portanto, seria “espúria”.¹⁶³ Isto posto, adverte-se que as

163 Nesse mesmo sentido, Boucek & Dunleavy (2003, p. 292, tradução nossa) escrevem que o NEP “é um índice falho, cuja utilização nas análises quantitativas pode criar problemas. E sua forma habitual de interpretação na maior parte da literatura de análise eleitoral e partidária pode ser enganadora”. A despeito da relevância dessas críticas, o NEP é um dos índices que alcançou “um alto grau de consenso entre estudiosos” e “continua a ser a medida mais utilizada [...] para aferir a fragmentação do sistema partidário” (Caulier, 2011, p. 4, tradução nossa).

conclusões difundidas nas próximas páginas foram elaboradas com a máxima prudência, mas não são – e não pretendem ser – verdades incontestes.

1 Breves apontamentos sobre o *Efeito Rabo de Casaca* e as eleições presidenciais de 2018 e 2022

Antes de prosseguir na análise dos dados das eleições de 2020 e 2022, faz-se necessária uma breve explicação acerca da influência das eleições presidenciais nas eleições legislativas. Tal fenômeno não está adstrito à democracia brasileira e é conhecido na literatura como *Efeito Coattails* – ou *Efeito Rabo de Casaca*, que se caracteriza pela atuação do Presidente como um ‘puxador de votos’, beneficiando os candidatos de seu partido e de sua coalizão ao Legislativo. Isso ocorre porque, nos sistemas presidencialistas, o cargo de chefe do Poder Executivo é o “maior prêmio eleitoral”, e, com isso, “os candidatos ao Legislativo contam com consideráveis incentivos para vincular sua campanha à campanha presidencial”, tais como as “vantagens organizacionais, financeiras e de cobertura de mídia do candidato à Presidência”. Além disso, os próprios eleitores identificam o partido desse candidato como “atalho informacional para ajudá-los a decidir o voto na eleição legislativa”. Ainda, esse efeito é “tanto mais significativo quanto maior a proximidade temporal entre as eleições presidenciais e as eleições legislativas” (Borges, 2018, p. 4-5).

No Brasil, dadas a simultaneidade das eleições federais e estaduais e, principalmente, a “dinâmica das formações de coalizões pré-eleitorais”, o que ocorre é um efeito rabo de casaca difuso – isto é, “a votação dos candidatos a Presidente beneficia não apenas seus colegas de partido na eleição legislativa” federal mas também nos pleitos subnacionais. Porquanto o processo de formação de coalizões envolve o reconhecimento pelos partidos líderes da coligação de que a decisão das demais legendas de apoiá-los implica custos, eles procuram compensá-las através das concessões em outras disputas, tais como o apoio nas eleições congressuais, estaduais e municipais e a retirada ou redução de candidaturas para “favorecer um ou mais aliados” (Borges, 2018, p. 6-7).¹⁶⁴

Além do contexto político narrado no capítulo anterior, não há como ignorar a interferência das disputas presidenciais de 2018 e 2022 nos dados coletados. As eleições de 2018 são consideradas disruptivas, na medida em que resultaram em uma “mudança clara e

¹⁶⁴ É preciso considerar, ainda, a influência das eleições para Governador nas eleições para Deputado Estadual, uma vez que “muitas das decisões de relevo”, como as convenções partidárias para selecionar os candidatos a basicamente todos os cargos, com exceção da presidência, “são tomadas no plano estadual” (Borges, 2018, p. 8)

forte no equilíbrio de forças entre os partidos” e em uma troca significativa no poder governamental: “da esquerda tradicional para a direita ultraconservadora” (Abranches, 2018a, p. 7). Foi o fim do eixo político-partidário centrado na polarização PT-PSDB: “pela primeira vez em 24 anos e seis eleições, o PSDB ficou fora da Presidência ou da disputa pelo segundo turno” e o PT sofreu “uma derrota icônica, com Fernando Pimentel e Dilma Rousseff, em Minas Gerais”, ficando “confinado ao Nordeste” (Abranches, 2018a, p. 1).

Mais notável ainda foi sucesso de Jair Bolsonaro (PL/PR) na ascensão à Presidência. Mesmo contando com uma carreira de 27 anos como Deputado Federal, Bolsonaro se apresentou como candidato antissistema, apoiado em um discurso patriótico e centrado na bandeira anticorrupção. Primeiro político de expressão nacional a fazer elogios abertos à Ditadura Militar (1964-1985), quando começou a pré-campanha como candidato a Presidente, em 2015, a expectativa era a de que ele apenas “conseguiria ativar um pequeno contingente de eleitores de extrema direita que, por falta de opção” votaram “em candidatos do PSDB nas eleições anteriores”, e sua vitória só seria possível com a conquista do eleitorado moderado, “provavelmente refratário às suas posições”, além de precisar “obter o apoio expressivo de tradicionais eleitores do PSDB de São Paulo, Minas Gerais e estados da região Sul” (Nicolau, 2020, p. 8-9).¹⁶⁵

Todavia, Bolsonaro (PL/PR) “desalojou o PSDB do eixo presidencial e, ajudado por uma forte onda antipetista, quase se” elegeu no primeiro turno (Abranches, 2018a, p. 1). Essa vitória contrariou o que “era apontado como as condições necessárias para alguém ser eleito Presidente no” país: ter um grande “volume de dinheiro para financiar a campanha; dispor de um tempo razoável de propaganda no horário eleitoral e conseguir montar os ‘palanques estaduais’” (Nicolau, 2020, p. 116).

Filiado ao PSL – partido pequeno à época – Bolsonaro venceu “com uma receita e um tempo de televisão que tradicionalmente um candidato a Deputado Federal tem ao seu dispor, e não contou com apoios de lideranças estaduais importantes” (Nicolau, 2020, p. 114). Nesse

165 Importante destacar que Bolsonaro (PL/PR) apresentava discurso abismalmente distante do moderado. Dos quatro “principais indicadores de comportamento autoritário”, elencados por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 23), o até então candidato à presidência manifestava todos: (1) rejeitar, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo – “A atual Constituição garante a intervenção das Forças Armadas para a manutenção da lei e da ordem. Sou a favor, sim, a uma ditadura, um regime de exceção”, discurso de Bolsonaro na tribuna da Câmara, em 1999 –; (2) negar a legitimidade de oponentes políticos – “No período da ditadura, deveriam ter fuzilado uns 30 mil corruptos, a começar pelo Presidente Fernando Henrique, o que seria um grande ganho para a Nação”, declarações veiculadas em 1999, “Vamos fuzilar a petralhada aqui do Acre. Já que gosta tanto da Venezuela, essa turma tem que ir para lá”, comício em Rio Branco, em 2018 –; (3) tolerar e encorajar a violência – “Pau-de-arara funciona. Sou favorável à tortura”, entrevista à TV Bandeirantes, em 1999 –; (4) dar indícios de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia – “A mamata da Folha vai acabar”, fala de outubro de 2018, após publicação de editorial contrário ao candidato.

sentido, a campanha eleitoral de 2018 deu início à centralidade das redes sociais como canais de campanha, sendo a primeira efetivamente digital na história das eleições brasileiras (Abranches, 2018c, p. 13-14); essas mídias – principalmente o *Whatsapp* e o *Telegram* – foram a principal forma de “comunicação de Bolsonaro com o eleitorado” (Nicolau, 2020, p. 116).¹⁶⁶

Com as eleições de 2018 nasceu, também, o *bolsonarismo*. Ainda não há muito consenso acerca do que exatamente é esse movimento ou do seu nível de enraizamento na sociedade (FPNS, 2023), o fato é que encarnou em um completo e violento “antagonismo entre dois grupos”, baseado na ideia de um “nós contra eles”, na qual o ‘eles’ tomou a forma da esquerda, “cujos ícones são o petismo e o *lulismo*”; e o “nós” se identifica como “não-ideológico”, somente reconhece “como ditaduras as de esquerda” (Abranches, 2018c, p. 18), e se coloca como espécie de “comunidade moral”, estruturada nessa “crença compartilhada em códigos binários, que divide o mundo em bem e mal, sagrado e profano, gente de família e indecentes, cidadãos de bem e bandidos, éticos e corruptos, nacionalistas e globalistas” (Alonso, 2018c, p. 41).

Durante seu mandato (2019-2022), Bolsonaro (PL/PR) executou um projeto autoritário que ao mesmo tempo em que se valia do funcionamento das instituições, atacava-as continuamente. No primeiro ano de governo, o fortalecimento desse projeto se deu por meio de afagos à base *bolsonarista* – principalmente com as contínuas declarações polêmicas – e de uma recusa em governar – exatamente para não ser confundido com o sistema (Nobre, 2022). Em novembro de 2019, desentendimentos entre o então Presidente e Luciano Bivar, líder do PSL, motivaram seu rompimento com o partido e o anúncio da tentativa de criar uma nova sigla, chamada Aliança pelo Brasil.

Entretanto, o alastramento da pandemia da Covid-19, em março de 2020, criou obstáculos para avanço desse método de ‘governar’, e, com isso, o desmantelamento das instituições desacelerou e o Presidente precisou se curvar ao ‘centrão’. Mesmo nessa conjuntura, logrou êxito “em fincar – para parte relevante da população, ao menos – a ideia de que tentar responsabilizá-lo pela pandemia” seria “politizar um fenômeno que não” poderia “ser, no limite, evitado”; isto é, quem politizava a pandemia era ‘político’, fazia “parte do ‘sistema’, da ‘velha política’”. Assim, Bolsonaro reforçou “a ideia de que também na

166 O grande desafio dessa modalidade de campanha é a complexidade do controle da trajetória, do conteúdo e da intensidade das mensagens disseminadas. Abranches (2018c, p.14) leciona que “a disseminação, que tem origem organizada, com impulsões por agências profissionais usando *bots* e *sockpuppets*, avança de forma descentralizada e independente, espalhando-se por contágio. Mesmo que o centro da campanha queira mudar o tom, ou deter *fake news* específicas que tiveram efeito bumerangue, não consegue. O contágio só cessa quando não houver mais receptores que possam ser infectados. Não há vacina prévia, nem forma de combate eficaz dessas epidemias de memes e de *fake news*”.

pandemia” tentava “lutar contra o ‘sistema’” e que todas as críticas partiam de quem queria destruí-lo (Nobre, 2022, p. 184).

A despeito da gestão desastrosa – para não dizer criminosa – durante o período e da queda na popularidade, não havia uma oposição efetiva a Bolsonaro e sua reeleição parecia inevitável.¹⁶⁷ O cenário mudou a partir da decisão do Ministro Luiz Edson Fachin, em março de 2021 – confirmada posteriormente pelo plenário do STF – pelo reconhecimento da incompetência da 13ª Vara Federal de Curitiba para julgar as ações penais de Lula (PT), determinando a anulação das condenações e a remissão das ações para a Justiça Federal do Distrito Federal. Em janeiro de 2022, foi declarada a prescrição da pretensão punitiva, as ações penais foram arquivadas e Lula (PT) entrou no páreo da disputa presidencial.

O *lulismo*, configuração ideológica que mescla “elementos de esquerda e direita” e se prestou a representar, no início dos anos 2000, “uma fração de classe” de “baixíssima renda” que almejava “um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida”,¹⁶⁸ sempre se mostrou descolado das preferências e rejeições ao petismo (Singer, 2009, p. 83-84). Por isso, Lula (PT) apresentava opção plausível para superar o sentimento *antipetista*, e a oficialização de Geraldo Alckimin (PSB) – rival histórico do ex-Presidente – como vice, tornou a chapa PT-PSB a alternativa mais viável para fazer frente ao *bolsonarismo*.

Recém filiado ao PL/PR, Bolsonaro não moderou o discurso, continuou a sugerir um novo golpe militar, se recusou a nomear um candidato civil à Vice-Presidência – o escolhido foi o General Braga Netto (PL/PR) – e, ainda assim, conseguiu o apoio expresso de vários partidos dito tradicionais no primeiro turno, como o PP e o Republicanos/PRB, e de uma quantidade ainda maior no segundo, quando ficou evidente que o *bolsonarismo* ainda gozava de muito capital político.

As eleições de 2022 simbolizaram, então, o ápice dessa disputa binária, na qual de um lado havia o *bolsonarismo* e o *antipetismo* e, no outro, o *lulismo*, o *petismo* e o receio da

167 Nobre (2022, p. 180-181) aduz que a falta de oposição efetiva parece estar ligada ao fato de que “Bolsonaro foi funcional para o conjunto do sistema político. Seja por ter liquidado a Lava Jato, seja por organizar o cenário eleitoral em sentido favorável às forças políticas, seja por outras razões ainda”.

168 Singer (2009, p. 87-88) sugere uma interpretação segundo a qual o eleitorado de baixíssima renda buscava “uma redução da desigualdade, da qual teriam consciência”, através da atuação estatal direta, descolada de movimentos sociais contrários à ordem. Para esses eleitores, a diferença “entre esquerda e direita não estaria em ser contra ou a favor da redução da desigualdade e sim” na forma de obtê-la, de modo que, até o primeiro mandato de Lula, a esquerda, “identificada como opção que colocava a ordem em risco”, era rejeitada em face de “uma solução pelo alto, de uma autoridade já constituída que pudesse proteger os mais pobres” sem ameaçar a estabilidade, simbolizada pela direita – muitas vezes vista “como o que é direito ou como sinônimo de governo versus oposição”. Foi nesses termos que se deu a vitória de Lula em 2002: predileção dos setores mais altos da sociedade e forte desconfiança por parte da população de baixa renda”.

radicalização para um regime autocrático; acontecimentos que não podem ser ignorados no estudo dos desempenhos eleitorais dos últimos anos.

2 Análise das eleições proporcionais de 2020 e 2022

2.1 As eleições para as Câmaras Municipais de 2020

A eleição proporcional de 2020 foi a primeira a ocorrer após incidência da cláusula de desempenho e a única na qual as coligações foram proibidas e não houve a possibilidade de formação de outra espécie de aliança, como as Federações Partidárias. Além do contexto político narrado, é preciso considerar que o pleito aconteceu em uma data atípica – no dia 15 de novembro e não no primeiro domingo do mês de outubro – e contou com uma série de restrições sanitárias, uma vez que a pandemia da Covid-19 não estava sob controle e a vacinação ainda não tinha sido iniciada, de modo que o número de eleitores que compareceram possivelmente foi afetado além da abstenção usual.

A seguir, serão exibidas as tabelas referentes ao número de candidatos, ao número de Vereadores eleitos e à proporção de votos em relação ao total dos votos válidos dados nas eleições. Nelas, a primeira linha correspondente a cada estado equivale à soma dos dados dos partidos da primeira categoria – ou seja, os que mantiveram acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão após 2018; a segunda, à soma daqueles relativos aos partidos da segunda categoria – que perderam o direito aos recursos públicos, mas continuaram a disputar as eleições; e a terceira, à soma dos concernentes à terceira categoria – isto é, os que deixaram de existir ou foram criados após 2018.

Tabela 10 – Candidatos

	2012		2016		2020	
Acre	1886	89,94%	1799	88,84%	2620	98,39%
	145	6,91%	132	6,52%	43	1,61%
	66	3,15%	94	4,64%	0	0,00%
Alagoas	5426	79,77%	4870	80,60%	6113	92,22%
	798	11,73%	604	10,00%	513	7,74%
	578	8,50%	568	9,40%	3	0,04%
Amazonas	5549	86,38%	6491	80,00%	8544	93,31%
	531	8,27%	1088	13,41%	613	6,69%
	344	5,35%	535	6,59%	0	0,00%

	2012		2016		2020	
Amapá	1419	88,63%	1304	80,69%	1947	92,10%
	138	8,62%	239	14,79%	167	7,90%
	44	2,75%	73	4,52%	0	0,00%
Bahia	27.279	87,59%	28.002	87,54%	35.289	95,24%
	2.170	6,97%	2.389	7,47%	1.757	4,74%
	1.694	5,44%	1.595	4,99%	8	0,02%
Ceará	10.658	85,29%	10.813	84,51%	13.073	92,84%
	1.198	9,59%	1.337	10,45%	1.005	7,14%
	640	5,12%	645	5,04%	3	0,02%
Espírito Santo	6.976	83,12%	7.386	80,31%	9.851	88,32%
	763	9,09%	1.097	11,93%	1.303	11,68%
	654	7,79%	714	7,76%	0	0,00%
Goiás	15.378	88,42%	15.324	82,73%	20.235	92,31%
	1.276	7,34%	2.049	11,06%	1.682	7,68%
	737	4,24%	1.151	6,21%	3	0,01%
Maranhão	13.524	83,13%	13.195	82,31%	17.301	94,66%
	1.883	11,58%	1.850	11,54%	976	5,34%
	861	5,29%	986	6,15%	0	0,00%
Minas Gerais	59.304	88,83%	61.104	87,43%	68.754	93,65%
	5.056	7,57%	5.400	7,73%	4.643	6,32%
	2.400	3,60%	3.384	4,84%	20	0,03%
Mato Grosso do Sul	5.595	91,27%	5.970	92,17%	7.549	98,36%
	268	4,37%	288	4,45%	126	1,64%
	267	4,36%	219	3,38%	0	0,00%
Mato Grosso	8.509	93,25%	8.439	93,47%	10.876	96,48%
	313	3,43%	374	4,14%	397	3,52%
	303	3,32%	216	2,39%	0	0,00%
Pará	14.427	90,12%	15.501	85,94%	19.987	94,69%
	915	5,72%	1.546	8,57%	1.119	5,30%
	666	4,16%	989	5,49%	2	0,01%
Paraíba	9.651	91,28%	9.319	90,30%	70.179	99,38%
	521	4,93%	698	6,76%	423	0,60%
	401	3,79%	303	2,94%	12	0,02%
Pernambuco	11.968	81,76%	12.898	80,72%	17.122	91,53%
	1.604	10,96%	1.908	11,94%	1.565	8,36%
	1.065	7,28%	1.172	7,34%	20	0,11%
Piauí	8.123	91,39%	7.428	86,22%	8.896	97,94%

	2012		2016		2020	
	552	6,21%	777	9,02%	185	2,04%
	213	2,40%	410	4,76%	2	0,02%
Paraná	25.072	91,55%	24.303	88,24%	31.084	94,73%
	1.497	5,47%	2.017	7,33%	1.729	5,27%
	815	2,98%	1221	4,43%	0	0,00%
Rio de Janeiro	16.071	82,94%	15.484	78,20%	19.811	85,04%
	1.910	9,86%	2.807	14,18%	3.475	14,92%
	1.396	7,20%	1.510	7,62%	9	0,04%
Rio Grande do Norte	6.514	88,63%	6.686	86,63%	8.806	97,48%
	538	7,32%	567	7,35%	226	2,50%
	298	4,05%	465	6,02%	2	0,02%
Rondônia	3.853	87,01%	3.620	91,02%	5.088	97,43%
	389	8,79%	329	8,27%	134	2,57%
	186	4,20%	28	0,71%	0	0,00%
Roraima	1.160	79,78%	1.055	74,98%	1.473	88,42%
	193	13,27%	206	14,64%	193	11,58%
	101	6,95%	146	10,38%	0	0,00%
Rio Grande do Sul	25.327	98,71%	24.624	97,66%	29.375	98,47%
	142	0,55%	449	1,78%	451	1,51%
	190	0,74%	142	0,56%	5	0,02%
Santa Catarina	15.139	98,26%	14.953	97,04%	18.789	98,26%
	158	1,03%	237	1,54%	331	1,73%
	110	0,71%	219	1,42%	2	0,01%
Sergipe	4.276	85,90%	4.119	82,33%	5.856	96,35%
	456	9,16%	564	11,27%	222	3,65%
	246	4,94%	320	6,40%	0	0,00%
São Paulo	66.379	90,37%	67.172	88,48%	78.694	94,41%
	3.975	5,41%	4.939	6,50%	4.655	5,58%
	3.099	4,22%	3.809	5,02%	8	0,01%
Tocantins	6.012	93,45%	5.616	89,03%	7.273	97,13%
	319	4,96%	440	6,98%	215	2,87%
	102	1,59%	252	3,99%	0	0,00%

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Indubitavelmente, em 2020, ocorreu uma retenção de candidatos na primeira categoria, sendo que, com exceção de Espírito Santo (ES), Rio de Janeiro (RJ) e Roraima (RR), os partidos

desse bloco concentraram mais de 90% do total de candidatos. No Espírito Santo e no Rio de Janeiro, a quantidade de candidatos registrados pelos partidos da segunda categoria praticamente se manteve estável entre 2016 e 2020, e em Roraima, a variação foi de apenas - 3,06%.

Interessante observar que, em vários estados, como Amazonas (AM), Amapá (AP), Goiás (GO), Pará (PA), Piauí (PI) e Tocantins (TO), quando comparadas as eleições de 2012 e 2016, houve um aumento na dispersão de candidatos entre os blocos, que parece ter sido revertida nas eleições de 2020. Em outros, como Bahia (BA), Minas Gerais (MG) e São Paulo (SP),¹⁶⁹ a variação entre os três blocos nos dois primeiros pleitos foi relativamente pequena; mas, no último, o terceiro bloco apresentou um crescimento relevante. Há, ainda, os casos do Rio Grande do Sul (RS) e de Santa Catarina (SC), onde já havia uma enorme discrepância entre a quantidade de candidatos compreendidos na primeira categoria e as demais.

Tabela 11 – Vereadores eleitos

	2012		2016		2020	
Acre	209	92,89%	219	95,64%	231	100,00%
	10	4,44%	5	2,18%	0	0,00%
	6	2,67%	5	2,18%	0	0,00%
Alagoas	871	83,03%	869	82,45%	1066	98,16%
	126	12,01%	94	8,92%	20	1,84%
	52	4,96%	91	8,63%	0	0,00%
Amazonas	621	87,71%	633	87,67%	710	98,20%
	46	6,50%	54	7,48%	13	1,80%
	41	5,79%	35	4,85%	0	0,00%
Amapá	158	95,18%	139	81,76%	166	95,40%
	8	4,82%	22	12,94%	8	4,60%
	0	0,00%	9	5,30%	0	0,00%
Bahia	4.168	85,53%	4.289	93,26%	4.555	98,38%
	508	10,42%	174	3,78%	75	1,62%

169 Na Bahia, comparando os percentuais de 2012 e 2016, tem-se que o primeiro bloco passou de 87,59% do total de candidatos para 87,54%; o segundo, de 6,97% para 7,4%; e o terceiro, de 5,44% para 4,99%. Em 2020, o primeiro bloco cresceu em 7,7%, o segundo diminuiu em 2,73% e apenas 8 candidatos concorreram pela UP, único partido que apresentou candidatos no pleito de 2020. Em Minas, entre 2012 e 2016, o primeiro bloco foi de 88,83% para 87,43%; o segundo, de 7,57% para 7,73%; o terceiro, de 3,69% para 4,84%. Já em 2020, o primeiro bloco cresceu em 6,22% e segundo caiu 1,41%. Em São Paulo, de 2012 a 2016, o primeiro bloco passou de 90,37% para 88,48%; o segundo de 5,41% para 6,50%; e o terceiro, de 4,22% para 5,02%. Em 2020, 94,41% dos candidatos concorreram pelos partidos do primeiro bloco (5,93% a mais que em 2016) – que basicamente absorveu os candidatos do terceiro bloco.

	2012		2016		2020	
	197	4,05%	136	2,96%	0	0,00%
Ceará	1.953	91,60%	1.971	87,48%	2.158	98,45%
	100	4,69%	146	6,48%	34	1,55%
	79	3,71%	136	6,04%	0	0,00%
Espírito Santo	760	90,05%	727	84,93%	797	92,67%
	37	4,38%	80	9,35%	63	7,33%
	47	5,57%	49	5,72%	0	0,00%
Goiás	2.344	94,02%	2.260	90,18%	2.426	96,42%
	102	4,09%	149	5,95%	90	3,58%
	47	1,89%	97	3,87%	0	0,00%
Maranhão	2.058	86,72%	2.059	86,00%	2.385	98,35%
	208	8,77%	201	8,40%	40	1,65%
	107	4,51%	134	5,60%	0	0,00%
Minas Gerais	7.907	93,71%	7.859	92,66%	8.252	97,31%
	346	4,10%	378	4,46%	228	2,69%
	185	2,19%	244	2,88%	0	0,00%
Mato Grosso do Sul	796	95,56%	816	96,57%	844	99,65%
	20	2,40%	13	1,54%	3	0,35%
	17	2,04%	16	1,89%	0	0,00%
Mato Grosso	1.346	96,84%	1.364	97,15%	1.385	98,65%
	21	1,51%	26	1,85%	19	1,35%
	23	1,65%	14	1,00%	0	0,00%
Pará	1.598	94,05%	1.612	92,96%	1.737	98,47%
	65	3,83%	69	3,98%	27	1,53%
	36	2,12%	53	3,06%	0	0,00%
Paraíba	2.079	95,15%	2.073	94,10%	2.169	98,28%
	55	2,52%	79	3,59%	38	1,72%
	51	2,33%	51	2,31%	0	0,00%
Pernambuco	1.876	90,98%	1.860	88,61%	2.111	98,14%
	123	5,96%	150	7,15%	40	1,86%
	63	3,06%	89	4,24%	0	0,00%
Piauí	2.052	96,07%	1.954	91,18%	2.139	99,77%
	63	2,95%	124	5,79%	5	0,23%
	21	0,98%	65	3,03%	0	0,00%
Paraná	3.698	95,65%	3.656	94,30%	3.816	98,63%
	93	2,41%	129	3,33%	53	1,37%
	75	1,94%	92	2,37%	0	0,00%

	2012		2016		2020	
Rio de Janeiro	1.058	89,06%	1.051	88,32%	1.094	93,42%
	81	6,82%	82	6,89%	77	6,58%
	49	4,12%	57	4,79%	0	0,00%
Rio Grande do Norte	1.522	94,07%	1.529	93,23%	1.651	99,82%
	70	4,32%	59	3,60%	3	0,18%
	26	1,61%	52	3,17%	0	0,00%
Rondônia	483	90,62%	488	94,03%	529	99,25%
	35	6,57%	26	5,01%	4	0,75%
	15	2,81%	5	0,96%	0	0,00%
Roraima	128	84,77%	130	84,97%	149	94,90%
	17	11,26%	14	9,15%	8	5,10%
	6	3,97%	9	5,88%	0	0,00%
Rio Grande do Sul	4.892	99,76%	4.887	99,53%	4.882	99,75%
	2	0,04%	16	0,33%	12	0,25%
	10	0,20%	7	0,14%	0	0,00%
Santa Catarina	2.860	99,86%	2.887	99,62%	2.886	99,86%
	2	0,07%	3	0,10%	4	0,14%
	2	0,07%	8	0,28%	0	0,00%
Sergipe	722	91,63%	703	88,20%	799	99,25%
	45	5,71%	64	8,03%	6	0,75%
	21	2,66%	30	3,77%	0	0,00%
São Paulo	6.747	97,18%	6.665	96,43%	6.884	98,86%
	83	1,19%	95	1,37%	79	1,14%
	113	1,63%	152	2,20%	0	0,00%
Tocantins	1.243	96,28%	1.224	94,23%	1.300	99,46%
	33	2,56%	43	3,31%	7	0,54%
	15	1,16%	32	2,46%	0	0,00%

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

No tocante ao total de eleitos, eram poucos os estados nos quais os percentuais não chegavam a, ao menos, 90% nos dois primeiros pleitos analisados. Somente Alagoas (AL), Amazonas, Maranhão (MA), Rio de Janeiro e Roraima ainda não tinham atingido esse patamar antes de 2020. Nas eleições de 2020, em todos os estados, os Vereadores filiados aos partidos da primeira categoria ultrapassaram a marca de, no mínimo, 92% do total.

É pertinente notar que, em um menor grau do que o ocorrido com o número de candidatos, comparando os percentuais, alguns estados tiveram uma dispersão entre os blocos

das eleições de 2012 para as de 2016, que retrocedeu em 2020. No Amapá, por exemplo, quantidade de Vereadores filiados às legendas da segunda categoria quase triplicou em 2016 – de 4,82% do total de eleitos para 12,94% – e, em 2020, voltou para a faixa dos 4%.

Em que pese a predominância contínua das legendas da primeira categoria, é inegável que, na maioria dos estados, o desempenho dos partidos que perderam acesso ao Fundo Partidário foi bastante inferior às eleições anteriores. As exceções foram Mato Grosso (MT), Rio de Janeiro e São Paulo, onde o percentual manteve certa estabilidade – variando -0,50% no MT, -0,03% no RJ, e -0,23% em SP –; e Rio Grande do Sul e Santa Catarina, onde o desempenho já era ínfimo, quase irrelevante. Quanto às agremiações do terceiro bloco, tem-se que, nos pleitos de 2012 e 2016, seus números eram estáveis em cinco estados (AC, ES, MG, PB e RJ) e aumentaram – ainda que em percentuais mínimos – em quinze (AL, AP, CE, GO, MA, PA, PE, PI, PR, RN, RR, SC, SE, SP e TO).

Tabela 12 – Percentual de votos obtidos

	2012	2016	2020
Acre	88,93%	88,09%	98,94%
	6,28%	5,54%	1,06%
	4,79%	6,37%	0,0%
Alagoas	85,08%	83,46%	95,48%
	10,66%	8,39%	4,45%
	4,26%	8,15%	0,07%
Amazonas	84,46%	79,90%	98,10%
	9,30%	11,23%	1,90%
	6,24%	8,87%	0
Amapá	91,45%	79,24%	91,44%
	6,93%	12,93%	8,56%
	1,62%	7,83%	0
Bahia	89,78%	89,68%	96,21%
	5,57%	5,22%	3,77%
	4,65%	5,10%	0,02%
Ceará	86,59%	84,35%	95,02%
	8,97%	10,18%	4,96%
	4,44%	5,47%	0,02%
Espírito Santo	87,32%	80,72%	88,60%
	7,19%	11,54%	11,40%

	2012	2016	2020
	5,49%	7,74%	0
Goiás	88,05%	82,33%	91,68%
	8,48%	11,36%	8,28%
	3,47%	6,31%	0,04%
Maranhão	82,93%	83,52%	95,58%
	11,59%	10,45%	4,42%
	5,40%	6,03%	0
Minas Gerais	88,21%	86,28%	93,62%
	8,22%	8,58%	6,33%
	3,57%	5,14%	0,05%
Mato Grosso do Sul	93,49%	94,38%	98,58%
	3,68%	3,13%	1,42%
	3,33%	2,49%	0
Mato Grosso	93,26%	92,42%	97,27%
	3,47%	4,87%	2,73%
	3,27%	2,71%	0
Pará	92,02%	88,64%	97,12%
	4,57%	7,01%	2,87%
	3,41%	4,35%	0,01%
Paraíba	91,19%	89,60%	95,97%
	5,39%	7,18%	3,90%
	3,42%	3,22%	0,13%
Pernambuco	83,77%	83,46%	95,20%
	9,57%	10,83%	4,77%
	6,66%	5,71%	0,03%
Piauí	91,63%	86,53%	98,28%
	6,70%	8,53%	1,71%
	1,67%	4,94%	0,01%
Paraná	91,92%	88,08%	95,31%
	5,08%	7,45%	4,69%
	3,00%	4,47%	0
Rio de Janeiro	86,04%	83,43%	89,96%
	9,11%	10,86%	9,97%
	4,85%	5,71%	0,07%
Rio Grande do Norte	89,10%	87,20%	97,75%
	7,96%	7,94%	2,21%
	2,94%	4,86%	0,04%

	2012	2016	2020
Rondônia	87,08%	88,00%	98,40%
	9,26%	7,53%	1,60%
	3,66%	4,47%	0
Roraima	80,03%	77,55%	84,33%
	11,44%	15,53%	15,67%
	8,53%	6,92%	0
Rio Grande do Sul	98,86%	98,20%	98,66%
	0,49%	1,41%	1,32%
	0,65%	0,39%	0,02%
Santa Catarina	99,12%	98,19%	98,99%
	0,49%	0,92%	0,99%
	0,39%	0,89%	0,02%
Sergipe	87,61%	83,66%	97,56%
	8,59%	10,96%	2,44%
	3,80%	5,18%	0
São Paulo	93,83%	92,24%	96,27%
	2,95%	3,93%	3,69%
	3,22%	3,83%	0,04%
Tocantins	93,86%	87,69%	97,61%
	4,84%	8,12%	2,39%
	1,29%	4,19%	0

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Naturalmente, o número de eleitos e a quantidade de votos válidos obtidos guardam relação direta, mas não são totalmente equivalentes devido à aplicação dos quocientes eleitorais. Assim como a variável anteriormente examinada, o percentual de votos dos partidos do primeiro bloco também era alto nas duas eleições anteriores, superando os 80% na maior parte das unidades federativas, e cresceu, em 2020, superando os 98% em sete estados (AC, AM, MS, PI, RO, RS, SC); 97% em cinco (MS, PA, RN SE e TO); 96% em dois (BA e SP) e 95% em seis (AL, CE, MA, PB, PE e PR); e ficando entre 90% e 94,99% no Amapá, Goiás (GO) e Minas Gerais e abaixo dos 90% somente no Espírito Santo (88,60%), no Rio de Janeiro (89,96%) e em Roraima (84,33%).

Quanto aos partidos da segunda categoria, os únicos estados nos quais a quantidade de votos recebidos se manteve moderadamente estável em 2016 e 2020 foram Espírito Santo (11,54% e 11,40%), Rio Grande do Sul (1,41% e 1,32%) Roraima (15,53% e 15,67%), Santa

Catarina (0,92% e 0,99%) e São Paulo (3,93% e 3,69%). Destaca-se, ainda, que, em quatorze estados (AM, AP, CE, GO, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RO, SE e TO), houve um aumento na votação desses partidos de 2012 para 2016 e um decréscimo em 2020. Os partidos do terceiro bloco, por sua vez, cresceram em votos das eleições de 2012 para as de 2016 na esmagadora maioria dos estados, salvo no Mato Grosso do Sul (-0,84%), no Mato Grosso (-0,56%), na Paraíba (-0,20%), em Pernambuco (-0,95%), em Roraima (-1,61%) e no Rio Grande do Sul (-0,26%).

Partindo para a análise do NEP eleitoral, tem-se que esse índice, conforme já explicado, aponta a quantidade de partidos com igual ‘expressividade’ nas eleições. Como nas eleições o número de votos dados aos partidos não é, necessariamente, traduzido em cadeiras conquistadas – embora no sistema proporcional seja mais próximo do que nas eleições majoritárias –, o NEP eleitoral e o NEP parlamentar não são iguais. Não foi calculado o NEP parlamentar nas eleições municipais, porque considerar todo o estado como se fosse um só município poderia causar distorções enormes em relação à realidade.

No entanto, ressalva-se, também, que o NEP eleitoral calculado dessa forma traz em seu cerne um grau de distorção, pois não permite identificar a força relativa dos partidos em cada município ou em cada região do estado. O mais apropriado talvez fosse calcular o número efetivo de cada município, traçando uma NEP médio em cada unidade federativa, mas pela quantidade de dados e limites temporais da pesquisa, tal opção se mostrou inviável. Dito isso, algumas observações podem ser feitas.

Tabela 13 – NEP eleitoral

	2012	2016	2020
Acre	11,90	14,11	13,46
Alagoas	18,15	16,65	9,62
Amazonas	19,45	23,89	13,65
Amapá	15,96	22,63	18,79
Bahia	16,95	20,33	14,12
Ceará	19,00	17,76	12,33
Espírito Santo	17,44	23,61	20,95
Goiás	16,14	20,20	18,31
Maranhão	20,85	22,80	16,67
Minas Gerais	17,71	21,77	21,31

	2012	2016	2020
Mato Grosso do Sul	13,21	14,55	11,36
Mato Grosso	13,16	15,89	17,00
Pará	15,87	19,68	15,36
Paraíba	15,20	16,15	16,31
Pernambuco	18,21	19,14	15,21
Piauí	12,80	17,04	9,00
Paraná	16,09	20,41	18,04
Rio de Janeiro	17,51	21,77	22,57
Rio Grande do Norte	13,54	16,84	14,01
Rondônia	16,95	16,24	17,35
Roraima	20,27	21,53	15,61
Rio Grande do Sul	8,34	9,66	10,45
Santa Catarina	7,71	8,82	11,15
Sergipe	17,71	21,77	13,67
São Paulo	14,12	17,40	17,94
Tocantins	14,49	19,77	15,41

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Nas três eleições observadas, RS e SC apresentaram um NEP notavelmente abaixo dos demais estados em 2012, mantiveram essa característica em 2016 e tiveram um ligeiro aumento em 2020, nunca deixando de figurar entre os estados de menor NEP. Em conjunto com as outras variáveis observadas, é possível deduzir que, nas eleições municipais, o quadro partidário dos dois estados apresenta uma fragmentação menor em relação à do resto do país.

Em termos de comparação entre as eleições, tem-se que, de 2012 a 2016, quase todos os estados, com exceção de AL, CE e RO, tiveram um aumento de partidos efetivos, indicando – assim como as demais variáveis – uma possível tendência ao aumento da dispersão do quadro partidário nesse período. Em 2020, o NEP foi elevado em apenas seis estados: MT, RJ, RO, RS, SC e SP. Desses, MT, RS e SC já vinham apresentando crescimento desde 2012; RO contou com um NEP relativamente estável nas três eleições, sendo que o aumento de 2016 para 2020 foi inferior a um partido efetivo; e RJ e SP tiveram um crescimento semelhante de 2012 para 2016 – de 3 a 4 partidos – e uma variação pequena de 2016 para 2020, de modo que o aumento também foi inferior a um partido efetivo.

Nos estados em que o NEP diminuiu verificam-se quatro situações: estado no qual o NEP retornou ao patamar anterior (PA); estados que mantiveram o NEP quase que no mesmo patamar em relação à 2016 (MG e PB), estados em que o NEP diminuiu em relação a 2016, mas ainda foi maior que em 2012 (AC, AP, ES, GO, PR, RO e TO); e estados em que o NEP diminuiu em relação aos dois pleitos anteriores (AL, AM, BA, CE, MA, MS, PE, PI, PR e SE).

Tanto a aglutinação dos partidos em blocos quanto o NEP eleitoral não permitem a visualização da performance de cada partido e da influência do *Efeito Rabo de Casaca* nas eleições municipais, criando alguns ‘pontos cegos’ para conclusões mais precisas. Para ilustrar, em números absolutos, tem-se que o MDB/PMDB, enquanto representante do centrão, manteve-se com uma grande quantidade de candidatos e de Vereadores nas três eleições – bastante superior à dos demais partidos – mas que, em termos de eleitos, têm apresentado uma contínua diminuição. O PSDB apresentou uma queda constante no número de candidatos desde 2012; apesar disso, teve um aumento dos eleitos entre 2012 e 2016, mas uma perda drástica em 2020. O PSL, a despeito da desfiliação de Bolsonaro no final de 2019, conseguiu, praticamente, dobrar a quantidade de candidatos e aumentar em 1.141 os eleitos. Já o PT, sofreu um enorme baque de 2012 a 2016: de 37147 candidatos para 20728; de 6.808 Vereadores para 2.809. Em 2020, o número de candidatos pelo partido cresceu em quase 7000, passando para 27707, mas foi insuficiente para aumentar o número de eleitos, que caiu para 2.678.^{170 171}

Tabela 14 – Desempenho do MDB/PMDB, PSDB, PSL e PT nas eleições proporcionais municipais de 2012, 2016 e 2020

	2012		2016		2020	
	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos
MDB/PMDB	40627	7962	38226	7551	40568	7326
PSDB	32127	5260	30946	5357	29786	4395
PSL	9429	761	9389	873	18675	1978
PT	37147	6808	20728	2809	27707	2678

170 O declínio do PT nas eleições municipais se relaciona ao contexto político descrito no capítulo anterior. Jairo Nicolau (201, p. 88) leciona que “o PT foi o primeiro partido a sofrer o desgaste decorrente das crises política e econômica vividas pelo Brasil a partir de 2015. A condenação de antigos dirigentes (José Dirceu e João Vaccari Netto) e os inquéritos contra outros, particularmente, o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o ex-Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, produziram enorme desgaste à imagem do partido [...] O sinal mais expressivo da crise petista foi o desempenho do partido nas eleições municipais de 2016, quando teve o declínio eleitoral mais acentuado de sua história. Em cidades importantes que governava (São Paulo e São Bernardo), ou havia governado por longo período (Porto Alegre e Diadema) o partido sequer chegou entre os dois primeiros colocados. Entre as 100 cidades com maior população, o PT foi vitorioso apenas em Rio Branco (AC)”.

171 O desempenho individual dos partidos citados neste parágrafo discriminado por estado consta nas tabelas do Apêndice A.

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Todavia, para os fins da análise do impacto da EC nº 97/2017, os dados expostos permitem vislumbrar que, em 2020, houve certa reversão da tendência de ampliação da fragmentação partidária visualizada em alguns estados. Essa conclusão se ampara também na literatura consultada – que menciona as criações do PSD (2011), do PROS (2013) e do Solidariedade/SD (2013) como catalisadoras da pulverização (Carreirão, 2014; Nobre, 2022) – e em relatos retirados de outras fontes.

Um levantamento de novembro de 2020 apontou que o total de municípios que tinha até três partidos representados na Câmara Municipal subiu de 262 para 1.565, e que houve um crescimento de 17% no total cidades que tinham de quatro a seis partidos representados, sendo que a quantidade de Câmaras Municipais com mais de seis partidos passou de 50%, em 2016, para apenas 18% em 2020. Outro dado interessante é que, em 14 municípios brasileiros, todos com menos de 10 mil habitantes, somente um partido conseguiu representação na Câmara, e, em 12 dessas cidades, o partido que controla o Legislativo é o mesmo do chefe do Executivo (Vasconcellos, 2020).

Outra pesquisa, divulgada pela Folha de São Paulo em dezembro de 2020, indicou que 550 municípios brasileiros elegeram apenas dois partidos, sendo que desses, 381 se localizam no Nordeste. Ademais, PP, MDB/PMDB e PSD eram as legendas com maior representatividade nas Câmaras bipartidárias. Foram relatados, ainda, os casos dos municípios de Anguera-BA e São Pedro dos Crentes-MA. Em Anguera-BA, todos os 25 candidatos à Vereador se filiaram ao PL ou ao Podemos, os mesmos partidos dos candidatos a Prefeito. Um dos Vereadores eleitos, Reginaldo Figueiredo (PL), era filiado ao PT desde 2011. Já São Pedro dos Crentes-MA, cidade de cinco mil habitantes que surgiu a partir do loteamento de uma fazenda pertencente à Assembleia de Deus, todos os nove Vereadores eleitos eram do PSL (Pitombo, 2020).

2.2 As eleições para as Assembleias Legislativas de 2022

As informações relativas ao número de candidatos, quantidades de cadeiras conquistadas e percentual de votos obtidos serão apresentadas do mesmo modo como foi feito com as eleições municipais, ou seja, somando as cifras de todos os partidos pertencentes ao mesmo bloco. No entanto, o conjunto de dados das Assembleias Legislativas sofre menos distorções dado que ocorre apenas uma eleição proporcional para o cargo de Deputado Estadual

dentro de todo o estado. Outro evento a ser sopesado é a formação das Federações (1) PT, PCdoB e PV, (2) PSDB e Cidadania/PPS e (3) PSOL e Rede.

Quanto à variável ‘número de candidatos’, tem-se que, em 2022, ao contrário do observado nas eleições municipais, não foi tão frequente a concentração de 90% ou mais nos partidos englobados na primeira categoria – isso se sucedeu em apenas seis estados: AC, AL, MT, PI, RS e SC. Contudo, nas eleições anteriores tal fenômeno era ainda mais incomum: em 2014, ocorrera em apenas três estados (MT, PA, RS) e, em 2018, em nenhum. Há que se ponderar, ainda, que nas eleições de 2014, a quantidade de candidatos filiados às legendas desse bloco diminuía em 16 unidades federativas (AC, AM, AP, BA, CE, GO, MG, MT, PA, PI, PR, RJ, RO, RS, SC e SE) e, quando se olha para os demais grupos, percebe-se uma tendência à dispersão entre eles, que parece ter sido revertida em 2022.

Em relação aos partidos englobados na última categoria, considerando que esses deixaram de existir ou surgiram após 2018, era mais do que esperado que a quantidade de candidatos caísse em 2022. O curioso é que, em alguns estados nos quais os percentuais desse bloco ficara praticamente estável (CE, RJ, RO, SE) ou aumentara de 2014 a 2018 (BA, GO, MG, MT, PA, PI, PR e TO), se deu não uma transferência total dos candidatos desses para os partidos do primeiro bloco – como se poderia imaginar, uma vez que a maior parte das agremiações extintas foram incorporadas ou fundidas àqueles – e sim um crescimento dos candidatos filiados ao segundo bloco.

A Paraíba foi o único estado onde a somatória dos candidatos do primeiro bloco decaiu de 2018 a 2022. Isso se explica pelo aumento dos candidatos da Rede – passou de 18, em 2018, para 25, em 2022 – e, especialmente pela ampliação das adesões ao DC/PSDC e ao Agir/PTC, que inscreveram, respectivamente 21 e 9 candidatos a mais que no pleito anterior.

Tabela 15 – Candidatos

	2014		2018		2022	
Acre	399	80,28%	345	77,53%	308	91,39%
	37	7,45%	58	13,03%	29	8,61%
	61	12,27%	42	9,44%	0	0,00%
Alagoas	197	75,19%	247	77,43%	241	97,18%
	41	15,65%	48	15,05%	5	2,02%
	24	9,16%	24	7,52%	2	0,80%
Amazonas	450	78,95%	453	74,02%	336	80,00%
	69	12,10%	122	19,93%	84	20,00%

	2014		2018		2022	
	51	8,95%	37	6,05%	0	0,00%
Amapá	274	81,07%	354	74,37%	303	88,08%
	31	9,17%	82	17,23%	41	11,92%
	33	9,76%	40	8,40%	0	0,00%
Bahia	474	81,86%	449	73,97%	762	87,89%
	77	13,30%	118	19,44%	104	12,00%
	28	4,84%	40	6,59%	1	0,12%
Ceará	439	78,67%	449	77,82%	446	85,44%
	99	17,74%	110	19,06%	75	14,37%
	20	3,59%	18	3,12%	1	0,19%
Espírito Santo	353	74,79%	445	75,55%	419	82,00%
	29	6,14%	87	14,77%	92	18,00%
	90	19,07%	57	9,68%	0	0,00%
Goiás	565	78,80%	578	70,23%	567	75,00%
	92	12,83%	168	20,41%	188	24,87%
	60	8,37%	77	9,36%	1	0,13%
Maranhão	314	64,08%	335	68,09%	407	76,65%
	122	24,90%	118	23,98%	124	23,35%
	54	11,02%	39	7,93%	0	0,00%
Minas Gerais	843	79,91%	892	68,56%	1083	79,28%
	124	11,75%	232	17,83%	280	20,50%
	88	8,34%	177	13,61%	3	0,22%
Mato Grosso do Sul	313	79,24%	295	87,54%	331	88,27%
	43	10,89%	34	10,09%	44	11,73%
	39	9,87%	8	2,37%	0	0,00%
Mato Grosso	268	91,78%	289	85,50%	266	90,17%
	18	6,16%	35	10,36%	29	9,83%
	6	2,06%	14	4,14%	0	0,00%
Pará	589	90,61%	519	79,24%	536	88,16%
	28	4,31%	74	11,30%	71	11,68%
	33	5,08%	62	9,47%	1	0,16%
Paraíba	274	82,28%	327	82,16%	317	73,21%
	38	11,41%	67	16,83%	116	26,79%
	21	6,31%	4	1,01%	0	0,00%
Pernambuco	361	73,82%	495	76,86%	443	79,39%
	59	12,07%	75	11,65%	113	20,25%
	69	14,11%	74	11,49%	2	0,36%

	2014		2018		2022	
Piauí	170	75,22%	130	62,50%	174	91,10%
	34	15,04%	39	18,75%	17	8,90%
	22	9,74%	39	18,75%	0	0,00%
Paraná	619	83,99%	567	75,60%	696	79,36%
	86	11,67%	134	17,87%	181	20,64%
	32	4,34%	49	6,53%	0	0,00%
Rio de Janeiro	1404	76,35%	1663	70,35%	1225	76,18%
	251	13,65%	474	20,05%	380	23,63%
	184	10,00%	227	9,60%	3	0,19%
Rio Grande do Norte	177	72,54%	247	78,66%	256	84,49%
	42	17,21%	52	16,56%	46	15,18%
	25	10,25%	15	4,78%	1	0,33%
Rondônia	310	81,15%	311	79,14%	336	84,42%
	55	14,40%	61	15,52%	62	15,58%
	17	4,45%	21	5,34%	0	0,00%
Roraima	256	65,30%	313	68,34%	313	79,64%
	62	15,82%	110	24,02%	80	20,36%
	74	18,88%	35	7,64%	0	0,00%
Rio Grande do Sul	608	90,88%	722	87,52%	771	95,54%
	35	5,23%	92	11,15%	36	4,46%
	26	3,89%	11	1,33%	0	0,00%
Santa Catarina	352	86,06%	375	84,65%	550	92,13%
	18	4,40%	47	10,61%	47	7,87%
	39	9,54%	21	4,74%	0	0,00%
Sergipe	132	81,48%	211	70,33%	270	87,38%
	24	14,81%	77	25,67%	37	11,97%
	6	3,71%	12	4,00%	2	0,65%
São Paulo	1397	74,39%	1515	74,01%	1562	79,70%
	212	11,29%	298	14,56%	395	20,15%
	269	14,32%	234	11,43%	3	0,15%
Tocantins	207	86,97%	139	64,05%	252	88,42%
	15	6,30%	57	26,27%	33	11,58%
	16	6,73%	21	9,68%	0	0,00%

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

No concernente aos eleitos, tem-se que já existia uma centralização nos partidos da primeira categoria antes de 2022 e que as legendas dos segundo e terceiro grupos contavam com poucos Deputados Estaduais. Então, sob o prisma dessa análise em blocos, as variações não são tão expressivas, podendo ser discriminadas seis situações relativas ao desempenho do primeiro bloco: (1) estados em que já vinha aumentando – AC, ES, MA, PE, RO, RS e SE; (2) aqueles em que diminuiu entre 2014 e 2018 e cresceu em 2022 – AL, AM, AP, MG, PA, PB, PR, RJ, RN, SP e TO; (3) estado no qual diminuiu entre 2014 e 2018, mantendo o mesmo percentual em 2022 – GO; (4) aqueles no qual se manteve estável entre 2014 e 2018 e aumentou em 2022 – BA, PI e RR; (5) estado no qual se manteve estável entre 2014 e 2018 e decresceu no total de eleitos em 2022 – MS; e (6) estado onde aumentou entre 2014 e 2018 e diminuiu em 2022 – CE. No Mato Grosso do Sul e no Ceará, esses decréscimos ocorreram devido à eleição de um candidato da Rede e um do PMN, respectivamente.

Enfim, é interessante observar que, em dezesseis estados (AC, AL, BA, ES, MA, MT, PA, PE, PI, PR, RN, RO, RS, SC, SE e TO), 100% dos assentos da Assembleia Legislativa foram ocupados por candidatos dos partidos do primeiro bloco em 2022 – o que somente se passara em cinco estados, em 2014 (AM, MS, MT, PB e SC) e em quatro, em 2018 (CE, MS, RS e SC).

Tabela 16 – Deputados Estaduais eleitos

	2014		2018		2022	
Acre	22	91,66%	23	95,83%	24	100,00%
	1	4,17%	0	0,00%	0	0,00%
	1	4,17%	1	4,17%	0	0,00%
Alagoas	23	85,19%	22	81,48%	27	100,00%
	4	14,81%	5	18,52%	0	0,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Amazonas	24	100,00%	21	87,50%	23	95,83%
	0	0,00%	0	0,00%	1	4,17%
	0	0,00%	3	12,50%	0	0,00%
Amapá	22	91,66%	17	70,84%	22	91,67%
	1	4,17%	5	20,83%	2	8,33%
	1	4,17%	2	8,33%	0	0,00%
Bahia	61	96,83%	61	96,83%	63	100,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	2	3,17%	2	3,17%	0	0,00%

	2014		2018		2022	
Ceará	43	93,48%	46	100,00%	45	97,83%
	1	2,17%	0	0,00%	1	2,17%
	2	4,35%	0	0,00%	0	0,00%
Espírito Santo	24	80,00%	25	83,33%	30	100,00%
	3	10,00%	3	10,00%	0	0,00%
	3	10,00%	2	6,67%	0	0,00%
Goiás	36	87,80%	34	82,91%	34	82,91%
	2	4,88%	5	12,21%	7	17,09%
	3	7,32%	2	4,88%	0	0,00%
Maranhão	37	88,10%	39	92,86%	42	100,00%
	4	9,52%	3	7,14%	0	0,00%
	1	2,38%	0	0,00%	0	0,00%
Minas Gerais	74	96,10%	70	90,91%	71	92,21%
	2	2,60%	3	3,90%	6	7,79%
	1	1,30%	4	5,19%	0	0,00%
Mato Grosso do Sul	24	100,00%	24	100,00%	23	95,83%
	0	0,00%	0	0,00%	1	4,17%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Mato Grosso	24	100,00%	22	91,67%	24	100,00%
	0	0,00%	2	8,33%	0	0,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Pará	40	97,56%	38	92,68%	41	100,00%
	0	0,00%	2	4,88%	0	0,00%
	1	2,44%	1	2,44%	0	0,00%
Paraíba	36	100,00%	34	94,44%	35	97,22%
	0	0,00%	2	5,56%	1	2,78%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Pernambuco	46	93,88%	47	95,92%	49	100,00%
	1	2,04%	1	2,04%	0	0,00%
	2	4,08%	1	2,04%	0	0,00%
Piauí	28	93,33%	28	93,33%	30	100,00%
	2	6,67%	2	6,67%	0	0,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Paraná	52	96,30%	50	92,60%	54	100,00%
	1	1,85%	2	3,70%	0	0,00%
	1	1,85%	2	3,70%	0	0,00%
Rio de Janeiro	66	94,29%	61	87,14%	68	97,14%

	2014		2018		2022	
	3	4,29%	5	7,14%	2	2,86%
	1	1,42%	4	5,72%	0	0,00%
Rio Grande do Norte	22	91,66%	20	83,34%	24	100,00%
	1	4,17%	2	8,33%	0	0,00%
	1	4,17%	2	8,33%	0	0,00%
Rondônia	21	87,50%	23	95,83%	24	100,00%
	2	8,33%	1	4,17%	0	0,00%
	1	4,17%	0	0,00%	0	0,00%
Roraima	19	79,17%	19	79,17%	20	83,34%
	3	12,50%	4	16,66%	4	16,66%
	2	8,33%	1	4,17%	0	0,00%
Rio Grande do Sul	54	98,18%	55	100,00%	55	100,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	1	1,82%	0	0,00%	0	0,00%
Santa Catarina	40	100,00%	40	100,00%	40	100,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Sergipe	21	87,50%	22	91,67%	24	100,00%
	3	12,50%	2	8,33%	0	0,00%
	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
São Paulo	93	98,94%	92	97,88%	93	98,94%
	0	0,00%	1	1,06%	1	1,06%
	1	1,06%	1	1,06%	0	0,00%
Tocantins	23	95,83%	21	87,50%	24	100,00%
	1	4,17%	1	4,17%	0	0,00%
	0	0,00%	2	8,33%	0	0,00%

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

No tocante ao percentual de votos válidos, existia, igualmente, uma grande concentração nos partidos da primeira categoria nos dois primeiros pleitos, com percentual crescente desde 2014 nos estados do AC, CE, MA, PE, RO e SE. Em outros, houve queda entre 2014 e 2018 e um aumento significativo em 2022: AL (84,77%, 79,11% e 99,83%); AP (87,87%, 74,93% e 93,29%); BA (96,31%, 94,21% e 99,40%); ES (85,23%; 84,12% e 95,21%); MT (97,50%; 93,42% e 99,73%); PA (93,89%; 91,85%; 98,62%); PI (93,55%; 88,88%; 99,85%); PR

(95,24%; 91,52%, 98,09%); RJ (92,01%; 85,30%; 93,76%); RN (93,86%; 86,13%; 98,20%); RR (76,84%; 75,52%; 81,56%); e TO (95,32%;81,90% e 99,56%).

Ainda, em alguns estados, esse número caiu entre 2014 e 2018, voltou a crescer em 2022, mas não recuperou inteiramente o percentual anterior: AM (93,84%, 85,32% e 91,29%); MG (93,73%; 87,63% e 91,31%); PB (96,58%; 94,68%; 95,49%). Existem exceções, como em GO, em que o percentual caiu entre 2014 e 2018 (de 88,24% para 82,98%) e se manteve basicamente no mesmo patamar em 2022 (82,10%), enquanto o segundo bloco apresentou um crescimento nos três pleitos (5,70%; 11,66%;17,90%) e o terceiro, que vinha atingindo um percentual acima de 5% (6,06% e 5,26%), não transferiu esses votos para as legendas nas quais foi incorporado. No MS o percentual de votos do primeiro bloco cresceu de 2014 para 2018 (96,41% para 97,86%) e diminuiu em 2022 (94,99%), ao passo que o segundo decaiu no primeiro período (2,05% para 1,13%) e melhorou seu desempenho em 2022 (5,01%). No RS, em SC e em SP, o percentual foi quase estável nas três eleições.

Tabela 17 – Percentual de votos

	2014	2018	2022
Acre	86,44%	87,54%	99,69%
	5,24%	5,38%	0,31%
	8,32%	7,08%	0,00%
Alagoas	84,77%	79,11%	99,83%
	12,23%	17,60%	0,08%
	3,00%	3,29%	0,09%
Amazonas	93,84%	85,32%	91,29%
	3,36%	6,67%	8,71%
	2,80%	8,01%	0,00%
Amapá	87,87%	74,93%	93,29%
	5,79%	17,78%	6,71%
	6,34%	7,29%	0,00%
Bahia	96,31%	94,21%	99,40%
	2,02%	2,72%	0,56%
	1,67%	3,07%	0,04%
Ceará	91,45%	96,69%	96,80%
	5,94%	2,48%	3,17%
	2,61%	0,83%	0,03%
Espírito Santo	85,23%	84,12%	95,21%

	2014	2018	2022
	4,91%	9,63%	4,79%
	9,86%	6,25%	0,00%
Goiás	88,24%	82,98%	82,10%
	5,70%	11,66%	17,90%
	6,06%	5,36%	0,00%
Maranhão	83,05%	87,82%	98,17%
	12,27%	10,57%	1,83%
	4,68%	1,61%	0,00%
Minas Gerais	93,73%	87,63%	91,31%
	4,27%	6,93%	8,61%
	2,00%	5,44%	0,08%
Mato Grosso do Sul	96,41%	97,86%	94,99%
	2,05%	1,13%	5,01%
	1,54%	1,01%	0,00%
Mato Grosso	97,50%	93,42%	99,73%
	2,11%	5,52%	0,27%
	0,39%	1,06%	0,00%
Pará	93,89%	91,85%	98,62%
	2,43%	3,86%	1,32%
	3,68%	4,29%	0,06%
Paraíba	96,58%	94,68%	95,49%
	2,67%	5,14%	4,51%
	0,75%	0,18%	0,00%
Pernambuco	91,51%	94,41%	98,26%
	3,17%	3,67%	1,70%
	5,32%	1,92%	0,04%
Piauí	93,55%	88,88%	99,85%
	4,37%	7,24%	0,15%
	2,08%	3,88%	0,00%
Paraná	95,24%	91,52%	98,09%
	3,17%	5,37%	1,91%
	1,59%	3,11%	0,00%
Rio de Janeiro	92,01%	85,30%	93,76%
	5,32%	8,95%	6,06%
	2,67%	5,75%	0,18%
Rio Grande do Norte	93,86%	86,13%	98,20%
	3,26%	7,62%	1,71%

	2014	2018	2022
	2,88%	6,25%	0,09%
Rondônia	86,87%	90,28%	96,40%
	8,33%	4,39%	3,60%
	4,80%	5,33%	0,00%
Roraima	76,84%	75,52%	81,56%
	11,83%	18,72%	18,44%
	11,33%	5,76%	0,00%
Rio Grande do Sul	98,61%	97,93%	99,82%
	0,49%	1,78%	0,18%
	0,90%	0,29%	0,00%
Santa Catarina	98,98%	98,46%	99,09%
	0,66%	1,10%	0,91%
	0,36%	0,44%	0,00%
Sergipe	86,54%	87,57%	97,86%
	11,92%	11,32%	2,12%
	1,54%	1,11%	0,02%
São Paulo	96,73%	95,92%	97,64%
	1,14%	1,62%	2,19%
	2,13%	2,46%	0,17%
Tocantins	95,39%	81,90%	99,56%
	2,47%	11,07%	0,44%
	2,14%	7,03%	0,00%

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

No que tange ao NEP eleitoral, percebe-se que, na maioria dos estados, o índice foi reduzido nas eleições de 2022. As exceções são o Mato Grosso do Sul, que apresentou um aumento inferior a um partido efetivo, e o Ceará, onde houve uma queda de quase quatro partidos efetivos de 2014 para 2018 e, em 2022, o número se manteve basicamente o mesmo – sendo notável a vinculação desse fenômeno com o que fora constatado em relação ao número de eleitos.

Nos estados em que o NEP diminuiu, observam-se três situações: (1) uma estabilidade nos dois primeiros pleitos e uma redução em 2022 – PI e RO; (2) queda constante desde 2014 – AL, MA, PB, RR, embora tenha sido notável a variação no Alagoas entre 2018 e 2022, passando de um NEP de 11,35 para 3,76; e (3) um aumento entre 2014 e 2018, com a diminuição em 2022 – AC, AM, AP, BA, ES, GO, MG, MT, PA, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP e TO.

Dentro dessa última categoria, na Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso e Pernambuco o NEP basicamente voltou aos patamares de 2014; já em Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, o NEP nas eleições de 2022 permaneceu superior ao das de 2014.

Disso é possível extrair que de 2014 a 2018 houve uma maior fragmentação partidária em termos de competição eleitoral na maior parte das unidades federativas, revertendo-se esse quadro em 2022. Nota-se que, nas últimas eleições, dois estados tiveram um NEP inferior a quatro partidos efetivos (AL e PI) – nos dois primeiros pleitos o menor havia sido de 7,83 em Santa Catarina. Não há um parâmetro estabelecido de quantas legendas efetivas são necessárias para um mercado eleitoral competitivo, contudo, há que se considerar que tanto Alagoas quanto Piauí são estados que elegem 27 e 30 Deputados Estaduais, respectivamente – cifra diminuta em comparação com outros estados.

Tabela 18 – NEP eleitoral

	2014	2018	2022
Acre	15,47	17,41	11,98
Alagoas	13,32	11,35	3,76
Amazonas	16,77	17,98	10,28
Amapá	18,13	19,16	15,59
Bahia	11,47	12,62	11,04
Ceará	12,17	8,30	8,28
Espírito Santo	15,13	20,99	14,16
Goiás	11,13	18,09	14,84
Maranhão	19,48	14,81	9,68
Minas Gerais	14,67	19,84	14,97
Mato Grosso do Sul	9,44	9,74	10,25
Mato Grosso	10,85	16,79	10,23
Pará	13,36	14,87	8,63
Paraíba	14,35	12,50	9,46
Pernambuco	8,05	9,08	8,21
Piauí	9,37	9,78	3,91
Paraná	11,29	16,97	8,53
Rio de Janeiro	13,10	17,60	11,43
Rio Grande do Norte	10,47	13,21	6,38

	2014	2018	2022
Rondônia	15,63	15,90	12,67
Roraima	19,41	17,29	12,95
Rio Grande do Sul	8,98	12,75	11,12
Santa Catarina	7,83	10,19	9,75
Sergipe	12,92	13,72	9,90
São Paulo	9,53	12,80	11,13
Tocantins	13,46	16,31	8,40

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Constatações similares podem ser feitas acerca do NEP parlamentar. Todos os estados apresentaram alguma queda nas eleições de 2022 – ainda que inferior a um partido efetivo. Nesse cenário, vislumbram-se quatro situações: (1) estados nos quais o NEP vinha diminuindo desde 2014 – AL, AM, MA, PB, RO e SE; (2) estados onde o NEP se manteve relativamente estável entre 2018 e 2022 – BA e CE, sendo que a Bahia contou com uma variação inferior a um partido efetivo nos três pleitos e o Ceará teve uma queda de quase dois partidos efetivos de 2014 para 2018; (3) estados nos quais o NEP manteve essa moderada estabilidade nos dois primeiros pleitos e uma posterior redução em 2022 – PI, RR e TO; e (4) estados onde o NEP parlamentar aumentou entre 2014 e 2018, mas diminuiu em 2022 – AC, AP, ES, GO, MG, MS, MT, PA, PE, PR, RJ, RN, RS, SC e SP. Semelhante ao NEP eleitoral, nessa última categoria, há estados onde o NEP parlamentar retornou aos patamares de 2014 – MG e PB – e, outros onde o NEP parlamentar de 2022 permaneceu superior ao de 2014 – AP, MS, MT, RS e SC.

Percebe-se, ainda, que, em alguns estados, os índices calculados com base nos votos e com base nas cadeiras apresentaram comportamentos diferentes – o que não é anômalo dado que votos recebidos, mesmo que em grande quantidade, não são, necessariamente, traduzidos em cargos. Há então, os casos de (1) Amapá – onde o NEP eleitoral de 2022 foi consideravelmente inferior ao de 2014, mas o NEP parlamentar permaneceu superior ao do primeiro pleito; (2) Amazonas – no qual o NEP eleitoral subiu em 2018, enquanto o NEP parlamentar se manteve em queda; (3) Mato Grosso do Sul – em que o NEP eleitoral subiu ligeiramente em 2022, mas o NEP parlamentar diminuiu; (4) Mato Grosso – onde o NEP eleitoral praticamente voltou aos patamares de 2014 após subir em 2018, mas o NEP parlamentar continuou superior ao que era; (5) Rondônia – em que o NEP eleitoral manteve certa constância em 2014 e 2018, porém o NEP parlamentar já estava em queda; (6) Roraima –

onde a redução do NEP eleitoral entre 2014 e 2018 não foi acompanhada pelo NEP parlamentar; (7) Sergipe – que sofreu um pequeno aumento no NEP eleitoral em 2018, enquanto o NEP parlamentar seguiu caindo; (8) São Paulo – que continuou com um NEP eleitoral superior ao de 2014, mas teve uma ligeira diminuição no NEP parlamentar; e (9) Tocantins – onde o NEP eleitoral aumentou em quase três partidos em 2018, mas o NEP parlamentar se manteve em queda.

Infere-se que, em termos de fragmentação das Assembleias Legislativa, também houve uma possível reversão da tendência de ampliação observada em 2018, em alguns estados, além da manutenção do processo de diminuição já iniciado em algumas unidades da Federação. Uma queda ainda maior dos dois índices possivelmente foi freada pela formação das Federações Partidárias, e, assim como as competições eleitorais, não existem critérios numéricos que indiquem um mínimo de partidos efetivos para a garantia de um debate democrático nos órgãos deliberativos. Todavia, ao contrário dos relatos acerca da situação dos municípios, não foram formadas Assembleias de um ou dois partidos.

Algumas das informações mais interessantes extraídas do desempenho individual dos partidos nas eleições municipais e estaduais são a baixa nacionalização das agremiações brasileiras e a centralidade dos órgãos estaduais no processo decisório interno de cada partido – com exceção daqueles ‘*presidencializados*’, ou seja, que se dedicam quase que exclusivamente às eleições federais (Borges, 2018). Essas características implicam que “diferentes legendas conquistem cadeiras em diferentes lugares” com forte “presença de caciques locais que escolhem uma sigla para viabilizar seus projetos” pessoais “sem maior consistência programática” (Miguel & Assis, 2016, p. 43) e uma grande autonomia dos diretórios estaduais para lidarem com questões regionais em detrimento de poderes formais para participar de decisões centrais ou federais (Ribeiro & Fabre, 2019).

Tabela 19 – NEP parlamentar

	2014	2018	2022
Acre	11,08	13,09	9,29
Alagoas	11,22	8,58	3,18
Amazonas	13,09	12,00	7,20
Amapá	11,08	14,40	12,52
Bahia	11,12	11,06	10,42
Ceará	9,36	7,67	7,01

	2014	2018	2022
Espírito Santo	13,64	15,52	10,71
Goiás	10,57	15,14	11,92
Maranhão	18,00	11,03	7,67
Minas Gerais	13,95	16,70	13,32
Mato Grosso do Sul	6,55	9,60	7,78
Mato Grosso	7,58	12,52	8,47
Pará	10,99	13,67	7,09
Paraíba	12,23	10,29	8,20
Pernambuco	7,39	8,25	7,21
Piauí	8,33	8,33	3,26
Paraná	8,94	16,02	6,88
Rio de Janeiro	10,61	15,61	9,35
Rio Grande do Norte	8,73	9,60	4,24
Rondônia	13,09	11,08	9,00
Roraima	13,71	13,09	9,93
Rio Grande do Sul	8,43	11,00	9,48
Santa Catarina	6,40	8,16	7,34
Sergipe	10,29	9,00	7,78
São Paulo	9,26	13,23	8,94
Tocantins	10,67	10,29	6,70

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

2.3 As eleições para a Câmara dos Deputados de 2022

O conjunto de dados relativo às eleições para Deputado Federal permite um exame mais cuidadoso do desempenho individual de cada partido político, além de uma visualização mais clara do *Efeito Rabo de Casaca difuso* nas eleições legislativas. Analisando, em um primeiro momento, a quantidade de candidatos por sigla, são se notam alterações significativas – nem positivas, nem negativas – nos partidos do segundo bloco entre as eleições de 2018 e 2022. Em ambas, os candidatos concorrendo por esses partidos representavam cerca de 16% do total que estava disputando o pleito. Quanto ao primeiro bloco, percebe-se um aumento do número de candidatos: em 2018, o percentual de candidatos concorrendo por essas siglas correspondia a aproximadamente 73% do total de candidatos; em 2022, esse percentual passou para 84%.

Se visualizados isoladamente, esses números poderiam indicar uma transferência natural da preferência dos candidatos dos partidos incorporados para os partidos incorporadores. Nas incorporação do PHS com o Pde/PTN ou do PRP com o Patriota/PEN, essa inferência poderia ser verdadeira; já quando se observa o caso do PPL com o PCdoB, o que se tem é uma redução significativa dos candidatos. Ao mesmo tempo, nota-se a influência da figura de Bolsonaro: o PSL saiu de um total de 169 candidatos, em 2014, e passou para 434, em 2018; e o PL/PR (atual partido do ex-Presidente), PP e Republicanos/PRB (partidos da base de apoio à reeleição) reproduziram esse fenômeno em 2022 – mesmo com as alterações legislativas que impuseram a diminuição do total de candidatos a ser registrado.

Tabela 20 – Candidatos

		2014	2018	2022
BLOCO 1	Avante/PTdoB	212	331	397
	DEM	154	168	-
	MDB/PMDB	340	304	467
	Novo	-	224	210
	Patriota/PEN	222	356	442
	PCdoB	75	119	63
	PDT	295	269	456
	Pde/PTN	110	213	482
	PP	162	139	481
	Cidadania/PPS	119	126	154
	PL/PR	182	152	485
	Republicanos/PRB	242	248	509
	PROS	92	268	343
	PSB	372	226	426
	PSC	160	173	404
	PSD	161	195	403
	PSDB	296	237	293
	PSL	169	434	-
	PSOL	386	501	306
	PT	364	363	359
	PTB	243	129	473
	PV	278	260	87
	Solidariedade/SD	150	145	373
	União	-	-	495
	TOTAL DE CANDIDATOS DO BLOCO 1	4784	5580	8.108
BLOCO 2	Rede	-	242	174
	DC/PSDC	192	196	218
	PCB	52	31	35
	PCO	9	5	30
	PMB	-	96	184
	PMN	143	164	266
	PRTB	203	286	296
	PSTU	88	35	36

	Agir/PTC	178	199	319
	TOTAL DE CANDIDATOS DO BLOCO 2	865	1254	1558
BLOCO 3	UP	-	-	18
	PHS	239	296	-
	PPL	61	246	-
	PRP	226	254	-
	TOTAL DE CANDIDATOS DO BLOCO 3	526	796	18
	TOTAL DE CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES	6175	7630	9684

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

No que tange ao desempenho eleitoral, as oscilações são muito mais expressivas tanto em termos de distribuição de votos quanto em relação à quantidade de cadeiras conquistadas. Comparando os percentuais das votações de 2014 e 2018, verifica-se uma maior dispersão entre os blocos 1, 2 e 3 no pleito de 2018, o que reverbera, também, na distribuição das cadeiras, de modo que, dos 35 partidos registrados, 30 conseguiram eleger ao menos um representante na Câmara – dois a mais que em 2014. Malgrado o percentual total de votos dos partidos do bloco 2 tenha crescido entre 2014 e 2018, perquirindo as votações individuais das legendas, nota-se a redução da porcentagem da maioria dos partidos que disputou essas duas eleições – a diferença se dá contabilização dos votos da Rede e do PMD, criados após o pleito de 2014. Essa tendência fica mais clara ao se observar a quantidade de candidatos eleitos pelo bloco: oito em 2014 e sete em 2018. Quanto aos partidos do terceiro bloco que foram incorporados a outros, constata-se que seus desempenhos melhoraram entre 2014 e 2018, mas tal evolução foi insuficiente para alcançar os critérios estabelecidos pela regra de transição.

Em 2022, os partidos que mantiveram o acesso ao Fundo Partidário e ao direito de antena concentraram aproximadamente 98,3% dos votos válidos das eleições e 511 dos 513 Deputados eleitos, enquanto quase todos os partidos do bloco 2 – com exceção do PCB e do PCO – receberam menos votos. Nota-se, ainda, que dos partidos que não atingiram a cláusula de desempenho, a Rede foi a única a ingressar em uma federação e a ter sucesso em obter cadeiras.

Tabela 21 – Percentual de votos conquistados por partido em relação ao total de votos das eleições

		2014	2018	2022
BLOCO 1	Avante/PTdoB	0,83%	1,89%	2,00%
	DEM	4,20%	4,66%	-
	MDB/PMDB	11,09%	5,54%	7,26%
	Novo	-	2,80%	1,24%
	Patriota/PEN	0,69%	1,46%	1,39%

	PCdoB	1,96%	1,35%	1,05%
	PDT	3,62%	4,64%	3,50%
	Pode/PTN	0,74%	2,28%	3,30%
	PP	6,60%	5,50%	7,94%
	Cidadania/PPS	2,01%	1,62%	1,47%
	PL/PR	5,79%	5,32%	16,62%
	Republicanos/PRB	4,55%	5,07%	6,95%
	PROS	2,03%	2,08%	0,73%
	PSB	6,44%	5,52%	3,81%
	PSC	2,59%	1,75%	1,78%
	PSD	6,13%	5,85%	7,58%
	PSDB	11,39%	6,00%	3,02%
	PSL	0,83%	11,64%	-
	PSOL	1,79%	2,83%	3,52%
	PT	13,92%	10,31%	12,09%
	PTB	4,02%	2,06%	1,30%
	PV	2,06%	1,62%	0,87%
	Solidariedade/SD	2,76%	1,99%	1,55%
	União	-	-	9,33%
	PERCENTUAL DO BLOCO 1	96,05%	93,77%	98,31%
BLOCO 2	Rede	-	0,83%	0,72%
	DC/PSDC	0,52%	0,39%	0,09%
	PCB	0,07%	0,06%	0,08%
	PCO	0,01%	0,00%	0,01%
	PMB	-	0,23%	0,08%
	PMN	0,48%	0,65%	0,23%
	PRTB	0,47%	0,70%	0,27%
	PSTU	0,19%	0,04%	0,03%
	Agir/PTC	0,35%	0,61%	0,15%
PERCENTUAL DO BLOCO 2		2,09%	3,51%	1,64%
BLOCO 3	UP	-	-	0,05%
	PHS	0,97%	1,45%	-
	PPL	0,15%	0,40%	-
	PRP	0,74%	0,87%	-
PERCENTUAL DO BLOCO 3		1,86%	2,72%	0,05%

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Tabela 22 – Deputados Federais eleitos por partido

		2014	2018	2022
BLOCO 1	Avante/PTdoB	0,83%	1,89%	2,00%
	DEM	4,20%	4,66%	-
	MDB/PMDB	11,09%	5,54%	7,26%
	Novo	-	2,80%	1,24%
	Patriota/PEN	0,69%	1,46%	1,39%
	PCdoB	1,96%	1,35%	1,05%
	PDT	3,62%	4,64%	3,50%
	PODE/PTN	0,74%	2,28%	3,30%
	PP	6,60%	5,50%	7,94%
	Cidadania/PPS	2,01%	1,62%	1,47%

	PL/PR	5,79%	5,32%	16,62%
	Republicanos/PRB	4,55%	5,07%	6,95%
	PROS	2,03%	2,08%	0,73%
	PSB	6,44%	5,52%	3,81%
	PSC	2,59%	1,75%	1,78%
	PSD	6,13%	5,85%	7,58%
	PSDB	11,39%	6,00%	3,02%
	PSL	0,83%	11,64%	-
	PSOL	1,79%	2,83%	3,52%
	PT	13,92%	10,31%	12,09%
	PTB	4,02%	2,06%	1,30%
	PV	2,06%	1,62%	0,87%
	Solidariedade/SD	2,76%	1,99%	1,55%
	União	-	-	9,33%
	PERCENTUAL DO BLOCO 1	96,05%	93,77%	98,31%
BLOCO 2	Rede	-	0,83%	0,72%
	DC/PSDC	0,52%	0,39%	0,09%
	PCB	0,07%	0,06%	0,08%
	PCO	0,01%	0,00%	0,01%
	PMB	-	0,23%	0,08%
	PMN	0,48%	0,65%	0,23%
	PRTB	0,47%	0,70%	0,27%
	PSTU	0,19%	0,04%	0,03%
	Agir/PTC	0,35%	0,61%	0,15%
	PERCENTUAL DO BLOCO 2	2,09%	3,51%	1,64%
BLOCO 3	UP	-	-	0,05%
	PHS	0,97%	1,45%	-
	PPL	0,15%	0,40%	-
	PRP	0,74%	0,87%	-
	PERCENTUAL DO BLOCO 3	1,86%	2,72%	0,05%

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Ao mesmo tempo em que a análise dessas duas variáveis indica os possíveis impactos da EC nº 97/2017, observando o desempenho individual das legendas, constata-se, mais uma vez, o impacto do *bolsonarismo* e de todo o contexto político envolvido. O PSL passou de partido nanico em 2014, com 0,83% da votação total e somente um Deputado eleito, para a segunda maior legenda da Câmara em 2018, com 52 parlamentares filiados e a votação expressiva de 11,64%. Mesmo se fundindo ao DEM – que conquistara 4,66% dos votos válidos no pleito de 2018 –, a nova agremiação (União) alcançou ‘apenas’ 9,33% de votos válidos, o suficiente, no entanto, para formar a terceira maior bancada. O PL/PR teve esse mesmo *boom* nas eleições de 2022: recebeu cerca de 11% a mais de votos e elegeu 99 Deputados – formando,

com sobras, a maior bancada da Câmara. Republicanos/PRB e PP também conseguiram surfar na onda *bolsonarista*, melhorando suas performances.¹⁷²

Por outro lado, a força do *lulismo* para superar o *antipetismo* fica evidente no desempenho do PT: de 2014 para 2018, diminuíra em 13 a quantidade de eleitos e perdera cerca de 3,6% em relação ao total de votos válidos; em 2022, conquistou aproximadamente 1,8% a mais de votos e recuperou sua bancada de 69 Deputados Federais.¹⁷³

É pertinente destacar que oito dos partidos que mantiveram o direito de participar do Fundo Partidário e de se valer do acesso à propaganda gratuita não lograram atender as exigências da EC nº 97/2017 em 2022, são eles: Avante/PTdoB, Novo, Patriota/PEN, PCdoB, PROS, PSC, PTB e Solidariedade/SD. Embora os critérios tenham sido dificultados de uma eleição para a outra e Patriota/PEN e PCdoB tenham garantido o acesso a esses recursos através da incorporação, verifica-se uma acentuada queda na performance de alguns deles, como, por exemplo do Novo, PROS, PTB e Solidariedade/SD.¹⁷⁴ Na legislatura iniciada em 2023, o PROS foi incorporado pelo Solidariedade/SD e PTB e Patriota/PEN se fundiram, formando o PRD (Partido da Renovação Democrática).

172 Antes mesmo das eleições, essas legendas já haviam se beneficiado da janela partidária, sendo que, ao final dela, “o PL se tornou o maior partido da Câmara, com 78 Deputados (antes 33) – o PT se tornou a segunda maior bancada, com 56 Deputados – enquanto o PP passou a ser a terceira maior bancada, com 52 Deputados (antes 38), e a bancada do PR passou a contar com 41 Deputados (antes 30), tornando-se a sexta maior” (Nobre, 2022, p. 212-213).

173 Dentro dessa influência do contexto político, pode-se vislumbrar também a situação do PSDB, que de segunda força do espectro político, teve, em 2022, um desempenho pífio comparado aos anteriores. Fausto (2018c, p. 108) explica que “Desgastado pelas denúncias de corrupção, o PSDB não conseguiu se consolidar como força coerente de oposição, não obstante o apoio de amplos setores da classe médica. Some-se a isso o comportamento errático diante do governo Temer e o abalo resultante de um estranho lance: a ascensão de João Dória nos quadros partidários, alicerçado em sua vitória em 2018 como Governador de São Paulo”. No mesmo sentido, Abranches (2018a, p. 03) escreve que “o choque fatal para o partido foi o ocaso da liderança de Aécio Neves com a revelação de atos promíscuos e vulgares de mal comportamento cívico e ético. O partido” já havia mostrado “sua anemia política ao ser capaz de apresentar apenas 3 nomes para disputar as últimas cinco eleições. Sua leniência com os escândalos de corrupção, que atingiu várias de suas principais lideranças, somada à incapacidade de renovar seus quadros superiores determinou seu declínio”.

174 As causas dessas oscilações são diversas e necessitariam de uma análise pormenorizada da situação de cada legenda – exemplificativamente, no caso do PTB, podem ser citados os episódios envolvendo Roberto Jefferson antes da realização das eleições de 2022 e a manutenção da candidatura figurativa do Padre Kelson; o Novo, que podia ser encarado, em 2018, como forte o suficiente para “fixar uma personalidade” (Abranches, 2018c, p. 11) se envolveu em uma série de polêmicas relacionadas ao apoio a Bolsonaro (PL/PR), que levou, inclusive, à tentativa de expulsão e à desfiliação de um dos fundadores do partido, João Amoêdo.

Tabela 23 – Comparação entre os partidos que alcançaram a cláusula de barreira em 2018 e os que o fizeram em 2022

	2018	2022
ATINGIRAM A CLÁUSULA DE BARREIRA	Avante/PTdoB DEM MDB/PMDB Novo PODE/PTN PDT PP Cidadania/PPS PL Republicanos/PRB PROS PSB PSC PSD PSDB PSL PSOL PT PTB PV Solidariedade/SD	MDB/PMDB PDT PL/PR PODE/PTN PP PSB PSD Republicanos/PRB União PT-PCdoB-PV* PSDB-Cidadania/PPS* PSOL/Rede*
NÃO ATINGIRAM A CLÁUSULA DE BARREIRA	Patriota/PEN Rede DC/PSDC PCdoB PCB PCO PMB PMN PRTB PSTU Agir/PTC PHS PPL PRP	Patriota/PEN DC/PSDC PCB PCO PMB PMN PRTB PSTU Agir/PTC Novo PSC PTB Solidariedade UP PROS Avante/PTdoB

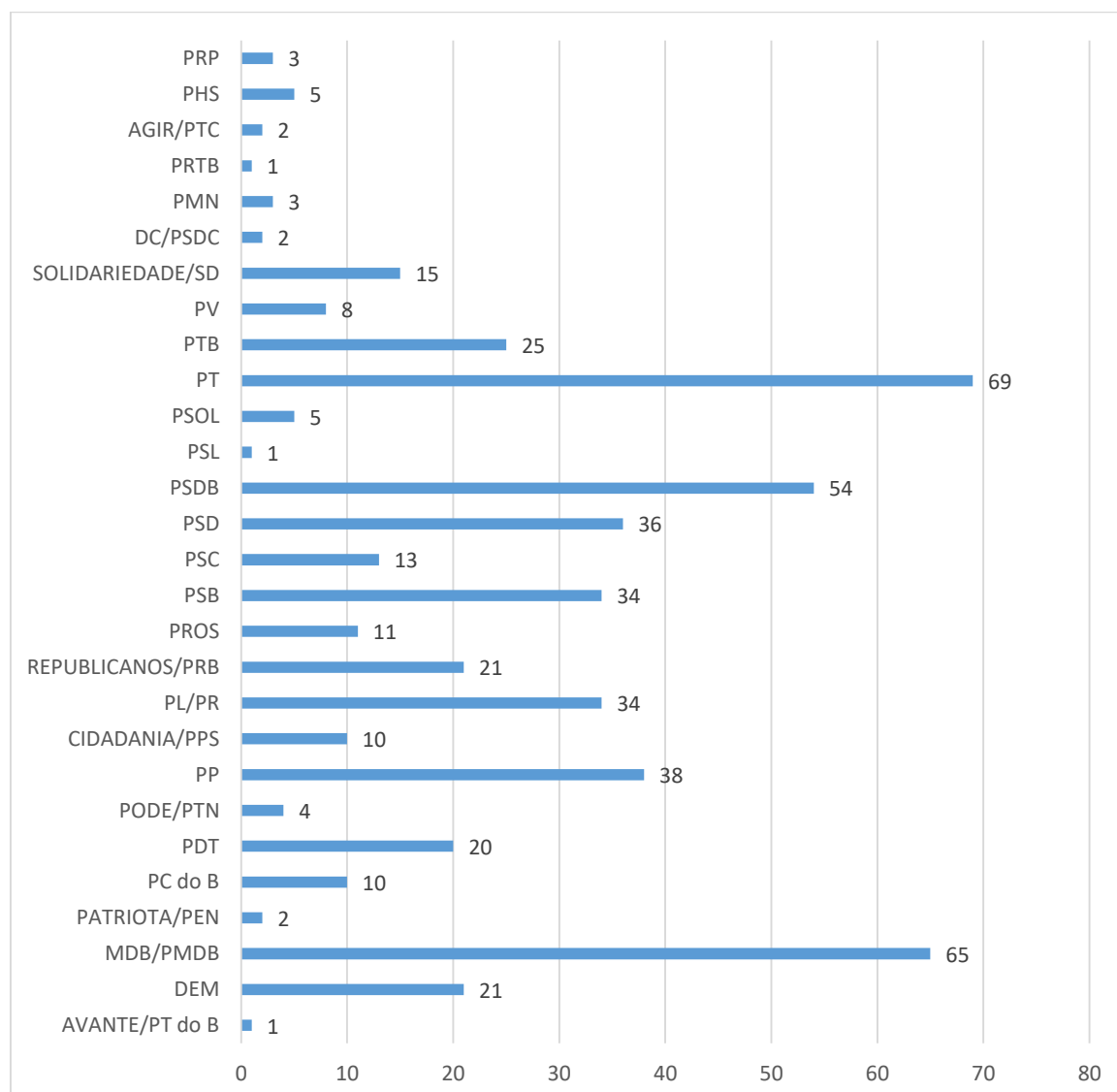
* Partidos que competiram sob a forma de Federação Partidária

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

É no exame da composição da Câmara dos Deputados que os impactos das alterações legislativas implementadas ficam mais evidentes. Em 2014, 28 partidos conseguiram eleger ao menos um Deputado Federal; em 2018, esse número subiu para 30, dando a cabo no modelo partidário estruturado em “dois partidos mirando a Presidência” e quatro ou cinco “com bancadas entre 60 e 100 Deputados” e levando a fragmentação da Câmara a níveis extremos,

com um aumento da “complexidade de coordenação das agendas parlamentares e a agenda presidencial na formação da coalizão governista” (Abranches, 2018a, p. 3-4).¹⁷⁵

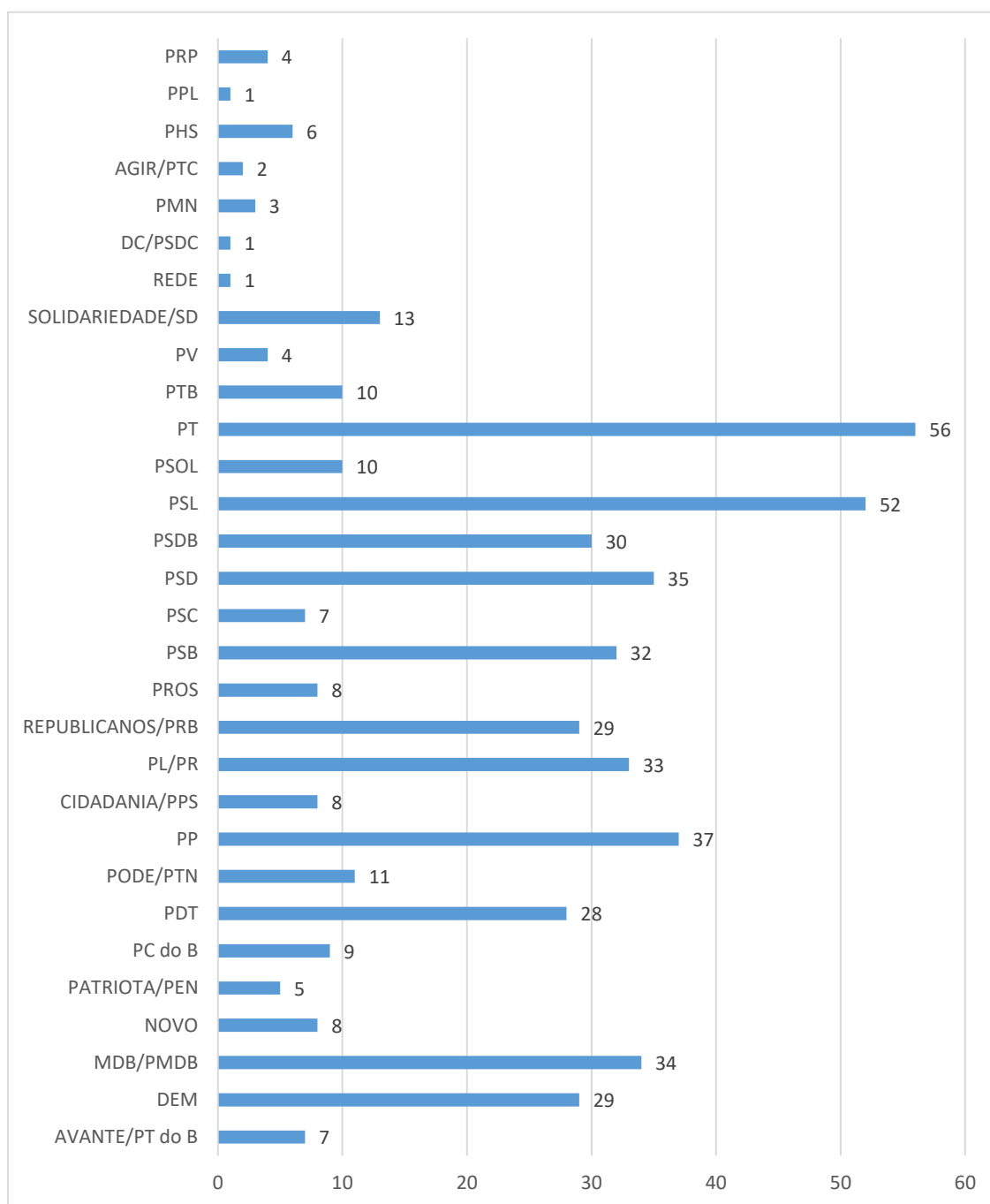
Gráfico 1 – A composição da Câmara dos Deputados logo após as eleições de 2014



Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

¹⁷⁵ Abranches (2018a, p. 4) afirma que “a fragmentação aumentou tanto na Câmara quanto no Senado”.

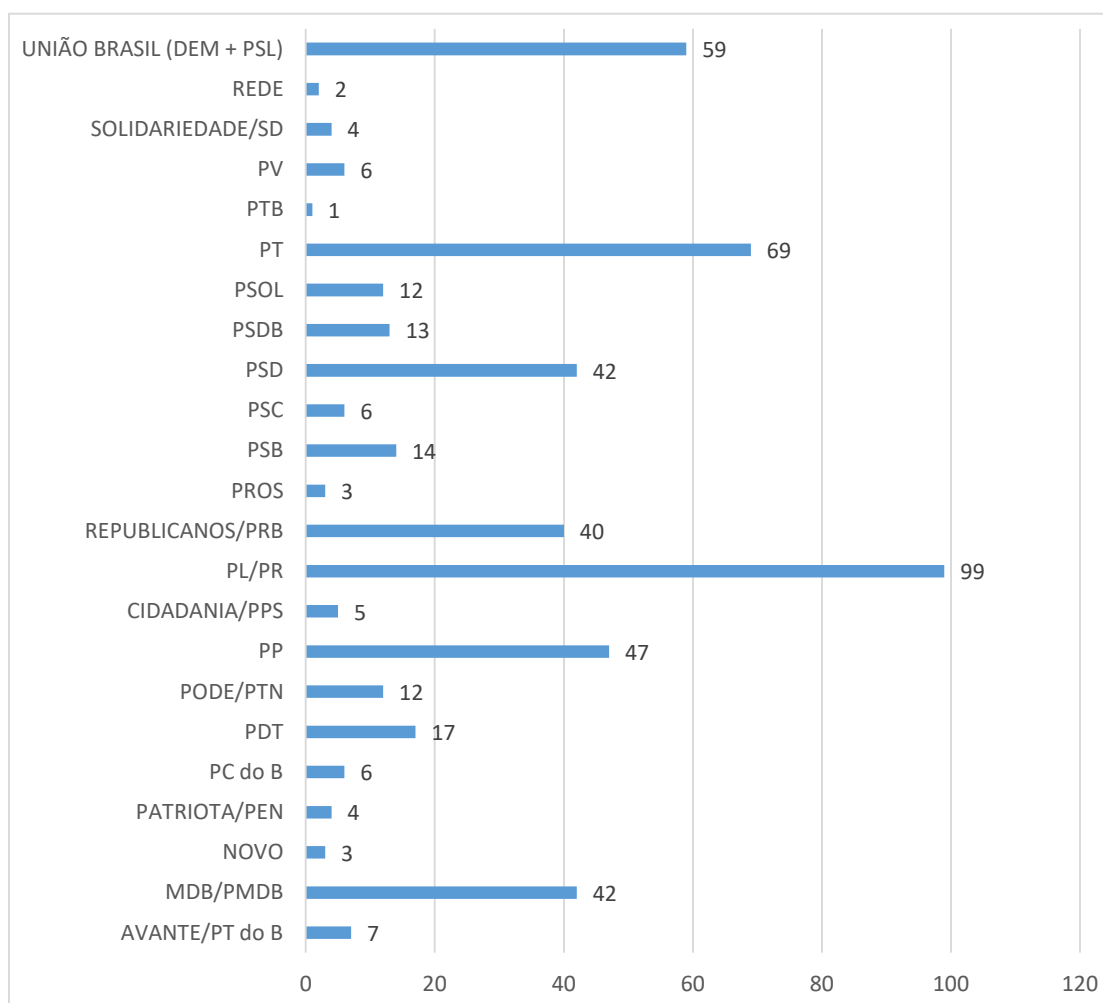
Gráfico 2 – A composição da Câmara dos Deputados logo após as eleições de 2018



Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Em 2022, esse número caiu para 23 partidos – sem contabilizar futuras migrações partidárias motivadas pela hipótese de justa causa baseada na cláusula de desempenho. Analisando, também, a quantidade de partidos representados por unidade da Federação, percebe-se uma diminuição em todos os estados e no Distrito Federal – sendo que o êxito de apenas três legendas nessa disputa não ocorria desde a década de 1990 (FPNS, 2023).

Gráfico 3 – A composição da Câmara dos Deputados logo após as eleições de 2022



Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Tabela 24 – Número de partidos representados por unidade da Federação

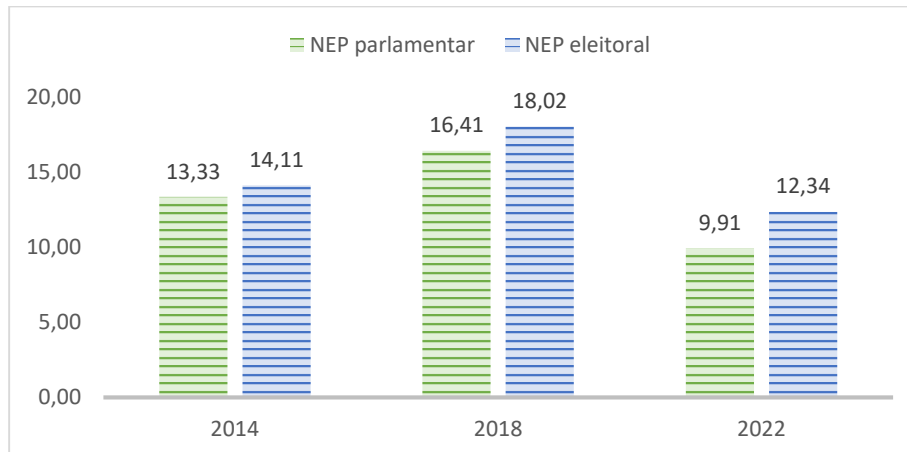
	2014	2018	2022
AC	5	7	3
AL	9	9	5
AM	7	7	5
AP	8	8	3
BA	16	16	14
CE	14	14	7
DF	8	8	5
ES	9	9	6
GO	10	14	10
MA	14	14	13
MT	7	7	3
MS	6	6	4
MG	21	21	16
PA	12	10	5
PB	10	10	7

PR	15	16	12
PE	12	17	12
PI	6	8	4
RJ	17	21	15
RN	8	8	3
RS	11	14	15
RO	6	8	3
RR	8	8	4
SC	7	10	7
SP	18	19	16
SE	8	7	6
TO	6	6	4

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Ainda, tanto o NEP eleitoral quanto o NEP parlamentar, que subiram expressivamente entre 2014 e 2018, foram drasticamente reduzidos em 2022, confirmando a redução da fragmentação do sistema partidário brasileiro.

Gráfico 4 – O NEP eleitoral e o NEP partidário da Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

3 A EC nº 97/2017 tem sido efetiva, eficaz e eficiente?

Enfim, a EC nº 97/2017 tem sido efetiva, eficaz e eficiente? Tendo em vista os conceitos empregados pela *Legística Material*, o primeiro passo para responder a essa pergunta é definir quem são os destinatários da norma, os objetivos do Congresso Nacional quando da sua edição, e os argumentos contrários e favoráveis a ela, especialmente com relação ao fundamento democrático do pluralismo político.

Como destinatários da norma, considerou-se tanto os partidos políticos quanto os candidatos e o eleitorado. Como escopos do legislador quando da propositura e promulgação da EC nº 97/2017, conforme se depreende das observações feitas no capítulo anterior, vislumbra-se ao menos dois objetivos imediatos: (1) a redução da fragmentação partidária e (2) a conferência de uma maior racionalidade ao sistema partidário-eleitoral, controlando as distorções provocadas pela celebração de coligações e reduzindo os custos da governabilidade; e dois mediatos: (1) responder às demandas da população por uma reforma política que coibisse algumas das mazelas da democracia brasileira, como a corrupção, e (2) recuperar a confiança da sociedade no sistema político.¹⁷⁶

No concernente à investigação acerca dos benefícios e dos custos impostos pela emenda, por meio da revisão bibliográfica já realizada, extraiu-se como parâmetros teóricos que os primeiros estão em consonância com os objetivos imediatos pretendidos pelos congressistas e, adicionalmente, como consequência da redução da fragmentação, espera-se, também, que seja revertida a lógica das supermaiorias que alicerça o pemedebismo e a formação de alianças ilegítimas no presidencialismo de coalizão; ao passo que, os segundos, podem ser sintetizados em (1) inviabilização da sobrevivência de pequenas legendas ideológicas, (2) redução do espectro da competição eleitoral, (3) violação do pluralismo político e do princípio da isonomia, e (4) prejuízo à representatividade das minorias políticas.¹⁷⁷

Por consistir em uma análise primordialmente quantitativa, conclusões mais aprofundadas e precisas a respeito de uma apuração ou depuração da racionalidade do sistema partidário-eleitoral, dos objetivos mediatos do legislador,¹⁷⁸ das formações de alianças ilegítimas e de um prejuízo à representatividade das minorias restam prejudicadas. Não é possível, por exemplo, examinar mudanças mais sutis na composição ideológica dos órgãos deliberativos – especialmente das Câmaras Municipais e das Assembleias Legislativas –, a paralisação ou não de pautas importantes às minorias políticas e a inibição ou não da corrupção.

176 Indícios desses objetivos são os requerimentos de realização de audiência pública nº 7, 8, 9 e 21, de autoria do Deputado Federal Diego Garcia (PHS-PR), que solicitaram a presença de protagonistas dos protestos de junho de 2013 e da Operação Lava Jato, como Deltan Dallagnol (Pode-PR), Sérgio Moro (União-PR) e representantes dos Movimento Liberal Acorda Brasil (MLAB), Movimento nas Ruas e Movimento Mais Brasil Eu Acredito Movimento Brasil Livre (MBL) e do Movimento Vem Pra Rua, Movimento pela Transparência Partidária.

177 Conforme conceitua Salgado (2018, p. 55), minorias políticas não são, necessariamente, minorias numéricas: “o conceito se relaciona com o acesso ao poder, com possibilidade de participar da tomada de decisão. Muitas vezes as minorias de poder são majorias caladas, ignoradas, relegadas”.

178 Especificamente sobre a recuperação da confiança nas instituições representativas, os ataques de 8 de janeiro de 2023 não deixam dúvidas de que ainda existem muito mais dúvidas do que certezas a respeito dos rumos da crise da democracia brasileira. Em 2018, os resultados eleitorais indicaram ampla rejeição da população aos partidos tradicionais (Abranches, 2018c). Em 2022, a despeito da eleição de Lula (PT), a votação de Bolsonaro (PL/PR) passou longe da insignificância, e o aumento das bancadas de PL/PR, PP e Republicanos/PRB dá conta do fôlego do conservadorismo e das posições antissistema.

Feita essa ressalva, é possível arguir que a EC nº 97/1997 tem sido efetiva, uma vez que se constatou a concentração de votos e candidatos em legendas que mantêm o acesso aos recursos públicos do Fundo Partidário e das propagandas gratuitas no rádio e na televisão, além de um movimento de fusão e incorporação até entre partidos que alcançaram a cláusula de desempenho. Conforme leciona Nobre (2022, p. 233), as agremiações partidárias tendem “a se antecipar aos efeitos futuros” da emenda e “o processo de fusões & aquisições partidárias, esperado desde a década de 1990, parece em vias de acontecer” – a formação do União, por exemplo, “aponta para a formação de pilares partidários e congressuais da política mais próximos da organização que se teve ao longo do período FHC” (1995-2003).

Quanto ao comportamento do eleitorado, a efetividade da emenda é, de certa forma, indireta, porquanto o *Efeito Rabo de Casaca* e a personalização do modelo proporcional de representação – dentre os outros aspectos apresentados no segundo capítulo – fazem com que o eleitor se comporte de modo muito mais reativo às estratégias adotadas pelos partidos do que a um cálculo de peso ou aproveitamento de seu do seu voto. Nesse sentido, Nicolau (2002, p. 226) explica que os eleitores brasileiros podem ser classificados em quatro tipos: (1) um contingente reduzido que, estimulado “pela reputação partidária (seja a de longo, seja a de curto prazo)” votam na agremiação; (2) um “conjunto, também reduzido”, que “tem memória do seu voto e acompanha o desempenho do parlamentar que ajudou a eleger ao longo da legislatura” e “pode utilizar o voto no pleito seguinte para punir ou recompensar o candidato”; (3) um grupo que, “ainda que não tenha memória do seu voto na eleição passada, avalia retrospectivamente alguns Deputados que se destacaram por sua atividade”; e (4) o maior contingente, “menos afeito a uma avaliação específica da atividade parlamentar”, que “escolhe um nome dentre aqueles apresentados durante a eleição”. Pode-se argumentar que a quantidade de eleitores que se atenta a reputação do partidária cresceu na última década, mas atrelada muito mais a questões conjunturais – como o *antipetismo* e o *bolsonarismo* – do que às reformas eleitorais promovidas.

Além disso, a EC nº 97/2017 tem sido eficaz na medida em que sua redação final foi bem formulada para alcançar os objetivos pretendidos. Malgrado não tenha criado propriamente uma barreira para o acesso aos órgãos deliberativos ou ao funcionamento parlamentar – considerando que, desde 2015, o financiamento da atividade partidária é quase totalmente feito por meio de recursos públicos – a restrição à participação no Fundo Partidário e ao direito de antena são dissuasões interessantes a fundação das *legendas de aluguel*. Ademais, a proibição das coligações nas eleições proporcionais foi em direção ao que já vinha sendo sugerido para a correção de distorções do sistema eleitoral.

No tocante à eficiência, dentro das limitações expostas e desconsiderando as discussões que excedem o objeto de pesquisa, pode-se inferir que a EC nº 97/2017 vem sendo eficiente, de modo que os benefícios trazidos por ela compensam os custos impostos e, dentre as outras alternativas possíveis perscrutadas são os menores possíveis, uma vez que não impõem a adoção do modelo majoritário de votação e não intensificam (apesar de também não reduzirem) a personalização e a arbitrariedade das lideranças partidárias na formação das listas de candidatos – como poderia se dar com o distritão ou com a lista fechada em um cenário de déficit de democracia interna dos partidos (Salgado, 2018).

Em cotejo com o fundamento democrático do pluralismo político e com a previsão constitucional do pluripartidarismo, apurou-se que, em tese, não existem incompatibilidades entre a criação de barreiras ou de obstáculos e esses dois institutos – do contrário, a diminuição da fragmentação partidária é desejável para a democracia pluralista; sendo necessário, contudo, observar se os mecanismos impostos na prática são desproporcionais a ponto de tornar impossível ou demasiadamente difícil o acesso de minorias políticas ao poder e de reduzir excessivamente a competição do mercado partidário-eleitoral.

Tem-se, então, que a cláusula de desempenho criada pela EC nº 97/2017 não obistou o ingresso de agremiações ao Parlamento – muito embora possa se argumentar que mesmo uma cláusula de barreira não seria inconciliável ou que o quociente eleitoral já age nesse sentido –, além de não impedir o acesso ao Fundo Eleitoral. Ainda, com o crescente uso das plataformas digitais nas campanhas, a tendência é que as propagandas no rádio e na televisão percam grande parte da relevância, e, nesse ponto, cabe ressaltar que a permissão de uso do Fundo Partidário para impulsionar conteúdos nos provedores de internet beneficia – e muito – as siglas não atingidas pela cláusula.¹⁷⁹

Além disso, possíveis efeitos negativos da proibição das coligações para pequenas legendas ideológicas nos pleitos proporcionais foram apaziguados pela criação da Federação Partidária, que possibilitou a celebração de coalizões pré e pós-eleitorais mais estáveis e com um maior alinhamento programático. Nessa senda, potenciais prejuízos à sobrevivência dos

179 Tal permissão foi dada pela Lei nº 13.877/2019 e aprimorada pela Lei nº 14.291/2022 e consta no inciso XI, do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos: “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...]XI - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, inclusive plataforma de compartilhamento de vídeos e redes sociais, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, proibido, nos anos de eleição, no período desde o início do prazo das convenções partidárias até a data do pleito” (Brasil, 1995).

pequenos partidos parecem estar muito mais ligados à aplicação do quociente eleitoral e à distribuição das sobras do que à EC nº 97/2017.¹⁸⁰

Sob a perspectiva da fragmentação, nas eleições de 2016 e 2018, o desalinhamento partidário havia acelerado, a pulverização se intensificado e, ao menos na Câmara dos Deputados, o tamanho médio das bancadas fora reduzido. Nas eleições de 2020 e 2022, essa propensão não só foi revertida como, em algumas unidades da Federação, os índices de dispersão partidária atingiram níveis não vistos desde a década de 1990 (FPNS, 2023). Ao mesmo tempo, a despeito de não existirem parâmetros para aferir quantos partidos efetivos são necessários à competitividade e ao pluralismo de um sistema, os NEPs eleitoral e parlamentar calculados se mantiveram altos e superiores a três em todas as unidades da Federação analisadas. Todavia relatos de municípios que contaram com apenas um partido nas disputas ou nas Câmaras Municipais acendem o alerta para observações futuras.

Finalmente, é preciso ponderar que nem a eficiência da EC nº 97/2017 na redução da fragmentação e das distorções da representação proporcional nem a volta de um sistema de ampla liberdade de criação e acesso dos partidos políticos ao poder é capaz de dar respostas efetivas a algumas questões intrínsecas ao funcionamento da política brasileira. Se de um lado a reforma introduzida não distingue os pequenos partidos ideológicos das legendas de aluguel, criando obstáculos àqueles; de outro, a simples existência de uma agremiação não parece ser suficiente para assegurar a representatividade nem mesmo internamente, sendo a falta de democracia dentro dos próprios partidos um dos principais problemas atuais.

Além disso, a qualidade da representação está fortemente ligada ao uso das instituições eleitorais como mecanismos de controle da população sobre o candidato eleito (Manin et al, 2006) e, nesse aspecto, o sistema político brasileiro oferece pouca transparência e *responsividade*; na medida em que as campanhas e os debates eleitorais são primordialmente centrados na personalidade dos candidatos e na disseminação ou combate de informações falsas, relegando ao segundo plano – quando muito – um caráter informativo que permita aos cidadãos compreender e esperar que os partidos façam o que propõem; durante a legislatura, as plataformas vencedoras nem sempre – ou quase nunca – exercem o mandato em favor do bem comum dos eleitores, dado que a atuação em megablocos legislativos inibe a imputação de responsabilidades e o vislumbre da performance individual dos eleitos e da própria sigla; o

180 Antes criação das Federações Partidárias, Nicolau (2017b, p. 66) argumentava que o problema do “simples veto à coligação” era o fortalecimento “de uma outra regra – a que proíbe que os partidos que não atingiram o quociente eleitoral participem da distribuição de cadeiras –, em especial nos estados com número menor de representantes na Câmara dos Deputados. Em um quadro partidário tão fragmentado como o brasileiro, o resultado” poderia “ser avassalador para os partidos com votações modestas (e até médias) em alguns estados [...]”.

papel da oposição é atrofiado e não se presta a monitorar o desempenho do Governo e a informar o eleitorado; e, nas eleições proporcionais, a aplicação de diferentes quocientes combinada à lista aberta anuvia as percepções acerca das consequências do voto.

A tendência é que a diminuição da fragmentação traga à tona outras questões, como a cartelização do sistema partidário – ou seja, o movimento de autoproteção dos partidos estabelecidos, mesmo antagônicos, evitando mudanças substanciais e o surgimento e ascensão de novos atores (Katz & Mair, 1995). Sob esse viés, conquanto se reconheça a pertinência da EC nº 97/2017, pode-se vislumbrar traços dessa tendência durante o processo legislativo – como a ampla adesão parlamentar nos plenários e a pouca resistência mesmo por parte da oposição ao Governo.

Ainda, a tramitação das propostas de um novo Código Eleitoral¹⁸¹, da minirreforma eleitoral de 2023¹⁸² e da PEC da Impunidade¹⁸³ fortalecem essa percepção: o primeiro, já aprovado na Câmara, busca, dentre outras coisas, revogar toda a legislação eleitoral-partidária vigente, enfraquecer a fiscalização das despesas de campanha e limitar a atuação da Justiça Eleitoral; a segunda objetiva flexibilizar as regras de inelegibilidade e das cotas femininas, proibir a penhora e a suspensão do repasse do Fundo Eleitoral no segundo semestre dos anos das eleições e restringir a punição de partidos integrantes de uma Federação Partidária; e a última tenta anistiar agremiações que não cumpriram as cotas de gênero ou que não utilizaram os percentuais mínimos de 30% de financiamento de campanhas femininas e de 5% para a promoção e difusão da participação política de mulheres nas últimas eleições.

Por fim, qualquer expectativa de enfraquecimento da lógica pemedebista e da formação das *supercoalizões* no novo governo Lula (PT) parece ter sido frustrada, vide a demissão de Ana Moser do cargo de Ministra do Esporte com a nomeação de André Fufuca (PP-MA) e a transferência de Márcio França (PSB) da chefia do Ministério de Portos e Aeroportos para a recém-criada pasta das Micro e Pequenas Empresas, nomeando Silvio Costa Filho (Republicanos/PRB-PE) em seu lugar.

181 Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 112/2021

182 PLP nº 192/2023 e PL 4.438/2023

183 PEC 03/2021

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a realizar uma análise legislativa dos impactos da EC nº 97/2017 nas eleições proporcionais de 2020 e de 2022, especialmente em relação à fragmentação do sistema partidário e a eventuais repercussões na garantia do pluralismo político, respondendo à pergunta: a EC nº 97/2017 tem sido eficaz, efetiva e eficiente? Para isso, foram traçados quatro objetivos específicos, desenvolvidos ao longo dos capítulos desta dissertação, cujas conclusões parciais serão apresentadas a seguir.

Quanto ao primeiro objetivo – averiguar o que se entende por pluralismo político e quais as suas relações com o pluripartidarismo, perscrutando a compatibilidade de uma cláusula de desempenho com os dois institutos – depreendeu-se, primeiramente, que pluralismo político não pode ser entendido como espécie decorrente do gênero pluralismo. Trata-se de conceito distinto, concebido dentro do liberalismo democrático e estruturado a partir da teoria da democracia pluralista, que, em suma, entende poder político como elemento desagregado e não cumulativo, abarcando não somente competências constitucionalmente previstas, mas também a capacidade de influenciar e controlar ações – governamentais ou não –, de modo que as relações de poder são organizadas de forma competitiva em um contínuo processo de negociação e conflito entre grupos com interesses diversos.

Assim, a tomada de decisões políticas não reflete – e nem poderia refletir – a aglutinação de vontades em torno de um único objetivo. Em verdade, escolhas políticas decorrem da tentativa do governo de mediar as demandas desses diferentes grupos e, em uma democracia, deve haver meios que assegurem o controle dos cidadãos sobre esse processo – o que é feito através das eleições e, principalmente, da garantia da existência e da possibilidade de acesso ao poder a múltiplos grupos e múltiplas minorias.

Pluralismo político expressa, portanto, a diversificação do poder por meio da coexistência de uma variedade de associações independentes, com igualdade de oportunidades para formular e manifestar publicamente preferências e tê-las consideradas, sem discriminação, nas ações governamentais, de forma que nenhum desses grupos seja absolutamente soberano ou indefinidamente privado de participar do processo decisório. Desse conceito extraiu-se que os partidos políticos ocupam apenas uma das facetas desse postulado, sendo essencial a existência de organizações de tipos variados, institucionalizadas ou não, para sustentar uma sociedade plural.

Contudo, ponderou-se que a centralidade das agremiações partidárias nos arranjos pluralistas é notória. Em primeiro lugar, tanto a noção de pluralismo como os partidos políticos

modernos surgiram dentro de um contexto de rompimento com tradições democrático-liberais clássicas que consideravam a dissensão e o conflito como atentatórios a busca de um bem comum. Além disso, mesmo diante do processo de constante mutação nas formas de representação, os partidos se mantiveram como a opção mais viável para modelar, canalizar e transformar a opinião pública em decisões políticas e para intermediar as relações entre população e Estado, tendo êxito em transmutar sua estrutura interna para acompanhar as mudanças da sociedade e da própria democracia participativa – haja vista as formas ‘partido de quadros’, ‘partido de massas’, ‘*partido catch-all*’, ‘partido cartel’ e ‘partido digital’. A configuração do sistema partidário, por seu turno, molda a forma de distribuição do poder político dentro de um Estado, sendo que um dos alicerces do pluralismo político é, justamente, que esse sistema seja competitivo, proporcionando aos cidadãos um amplo leque de alternativas dentre candidatos e programas políticos e algum tipo de controle sobre legendas eleitas; o que, no entanto, não significa dizer que pluralismo político impreterivelmente implica pluripartidarismo, se contentando, em vários casos, com sistemas bipartidários.

Ademais, compreendeu-se que a criação de obstáculos à proliferação de agremiações não é, por si só, contrária à concepção de pluralismo político ou à competitividade eleitoral; ao contrário, são vastos os argumentos acerca dos prejuízos de um sistema atomizado. Todavia, há que se ter cautela com medidas desarrazoadas e excessivamente restritivas, que excluam segmentos sociais significativos e gerem maiorias artificiais, de forma que a análise dos impactos da EC nº 97/2017 incluiu identificar se as alterações promovidas comprometeram desproporcionalmente a competição partidária ou se consistiram em mecanismos de aprimoramento do multipartidarismo brasileiro.

No que concerne ao segundo objetivo – buscar, na literatura, análises do sistema partidário-eleitoral brasileiro de modo a entender as causas da fragmentação e a definir parâmetros teóricos para avaliar a necessidade e conveniência das alterações implementadas pela emenda – foi necessário traçar um panorama do sistema partidário-eleitoral formado a partir do processo de reabertura democrática iniciado no final da década de 1970.

O sistema pluripartidário foi retomado com a edição da Lei nº 6.767/1979, que alterou a vigente Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971), suspendendo imediatamente as duas agremiações existentes – Arena e MDB – e possibilitando a organização de seis novos partidos: o PDS, o MDB/PMDB, o Partido Popular (incorporado, em 1982, ao MDB/PMDB), o PTB, o PDT e o PT. Com a eleição indireta de Tancredo Neves, como Presidente, e José Sarney, como Vice, em 1985, pôs-se fim à Ditadura Militar (1964-1985) e foram iniciados os

trâmites para a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Buscando afastar as sombras da hediondez e da homogeneidade ideológica do regime anterior, o legislador originário se preocupou em garantir, ao máximo, o pluralismo político e a liberdade de criação de partidos, o que se espelhou por toda a legislação partidária-eleitoral editada posteriormente. Diante de tais disposições, a preocupação com uma proliferação excessiva de legendas se fez presente desde o final de 1980 e início dos anos 1990. No entanto, havia a expectativa de que o mercado político freasse esse fenômeno, além da ideia de que o fracionamento partidário resultava da própria diversidade social, regional e cultural.

Entretanto, nas duas primeiras décadas do século XXI, a hiperfragmentação se tornou uma das características mais marcantes do sistema político brasileiro, que apresenta não somente um número significativo de partidos registrados no TSE como também um grande quantidade de siglas representadas nos órgãos deliberativos, com uma alta dispersão do poder. Ainda, a criação de agremiações, no Brasil, está, predominantemente, desatrelada de posições políticas e da predileção do eleitorado, e a pulverização partidária é estimulada tanto por arranjos jurídicos atinentes ao sistema proporcional de representação – como o modelo de lista aberta, a personalização das campanhas eleitorais, a indefinição das bases territoriais, a formação de coligações e a disciplina da fidelidade partidária – quanto pelas práticas do pemedebismo e da formação de supermaiorias legislativas, enraizadas no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Como consequências da hiperfragmentação partidária, mencionam-se as dificuldades de organização dos trabalhos parlamentares e das campanhas eleitorais – dada a exorbitância de atores envolvidos; o embaraço das percepções acerca do desempenho dos partidos brasileiros, reforçando o senso comum de que todas as legendas carecem de ideologia e de capacidade de representação e anuviando o trabalho de agremiações ideologicamente relevantes e estáveis; e a propensão à instabilidade, ao clientelismo e à patronagem – considerada a formação de coalizões demasiadamente heterogêneas que se satisfazem através da barganha de postos ministeriais, gabinetes e reivindicação de créditos por iniciativas governamentais.

À vista disso, são frequentes e inúmeras as propostas para solucionar – ou, ao menos, apaziguar – a fragmentação, tais como o ‘distritão’, as listas fechada e flexível e, no tocante às discussões e alterações promovidas pela EC nº 97/2017, a proibição das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a criação de cláusulas de barreira ou de desempenho. Quanto às coligações, considerados seu caráter circunstancial alheio a afinidades ideológicas ou a correntes de opinião a serem representadas e as distorções que promovem na representação

proporcional, os argumentos favoráveis à sua vedação são quase unânimes, sendo que as opiniões divergentes giram em torno da imposição de obstáculos intransponíveis a pequenos partidos ideológicos e ao favorecimento de siglas tradicionais.

No concernente à cláusula de barreira e à cláusula de desempenho, algumas ponderações precisam ser feitas. Primeiramente, em termos de nomenclatura, optou-se por adotar, nesta dissertação, a distinção feita por Jairo Nicolau (2017b) de que cláusula de barreira consiste em patamar mínimo de votos que uma agremiação precisa superar para participar da distribuição de cadeiras de uma eleição, e cláusula de barreira diz respeito a um patamar mínimo de votos que uma legenda precisa para acessar recursos do Fundo Partidário, do direito de antena e outros benefícios do Poder Legislativo. Então, é possível afirmar que, sob a égide da Constituição de 1988, foram quatro as tentativas de incluir uma cláusula de barreira: (1) na revisão constitucional de 1993, por meio do Parecer nº 36, do Deputado Nelson Jobim (PSDB-RS); (2) na Lei nº 8.713/1993; (3) na redação original da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), que a despeito de não atrelar expressamente o acesso a uma cadeira no Legislativo a um dado desempenho eleitoral, criava tamanha restrição à atuação parlamentar – como o direito de pedir a palavra – que poderia ser vista como espécie de barreira; e (4) na PEC nº 2/2007, que procurava acrescentar parágrafo ao art. 17 da Constituição, com o objetivo de permitir distinções entre os partidos para fins de funcionamento parlamentar. O Parecer nº 36 e a PEC 02/2007 não chegaram a ser votados, e a demais disposições foram julgadas inconstitucionais pelo STF.

Embora seja instrumento comum nos sistemas proporcionais, a cláusula de barreira é tida como controversa no Brasil, principalmente no que diz respeito a sua compatibilidade com as garantias constitucionais do pluripartidarismo, do pluralismo político e da isonomia. Mesmo a cláusula de desempenho sofre resistência sob os argumentos de que introduziria assimetrias na competição eleitoral e na atividade parlamentar, inviabilizando a sobrevivência de agremiações menores e contribuindo para o oligopólio e a impermeabilidade do sistema político.

Quanto ao terceiro escopo específico – assimilar o contexto político no qual foi elaborada e submetida a PEC nº 36/ 2016 inquirindo quais foram os objetivos do legislador –, observou-se que conquanto alterações casuísticas na legislação partidária-eleitoral sejam recorrentes, nos últimos anos uma série de modificações relevantes foram implementadas. Isso se deu em um cenário de crise de legitimidade das instituições democráticas e de rompimento de identidade entre representantes e representados – situado em uma conjuntura mais ampla de recessão global da democracia –, cujos primeiros sintomas se manifestaram nos protestos de

junho de 2013 e desencadearam uma sequência de eventos – como o impeachment da Presidente Dilma Rousseff (PT), a prisão do ex-Presidente Lula (PT) e a eleição de Bolsonaro (PL/PR) – que culminou na perda do controle da política por atores políticos e no fortalecimento de movimentos antissistemas e antidemocráticos.

Diante disso, o Congresso buscou retomar esse controle e, ao mesmo tempo, responder às demandas populares por uma reforma política, investindo, principalmente, contra dois aspectos: o financiamento das atividades eleitorais e a fragmentação partidária. Acerca do primeiro, tem-se que – ratificando tese já firmada pelo STF – a Lei nº 13.165/2015 proibiu a doação de pessoas jurídicas para as campanhas, marcando a passagem de um período de preponderância de contribuições do setor empresarial e de quase ausência de regulamentação da aplicação desses recursos para uma fase de financiamento público, com gastos e limites minuciosamente regulamentados em leis e resoluções. Em 2017, a Lei nº 13.487 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

No concernente à fragmentação, a Lei 13.165/2015 excluiu a criação de novas siglas das hipóteses de justa causa para a desfiliação, instituiu uma cláusula individual de desempenho nas eleições proporcionais e alterou o cálculo das sobras. Ademais, a quantidade de candidatos que cada agremiação pode registrar nesses pleitos foi progressivamente reduzida, chegando ao limite de 100% das cadeiras a preencher mais 1, com a edição Lei nº 14.211/2021. Todavia, a tentativa mais explícita de conter a pulverização partidária foi, de fato, a EC nº 97/2017.

A PEC nº 36/2016, de início, previa disposição semelhante à redação original da Lei dos Partidos Políticos, propondo a introdução de cláusula de barreira que condicionava o funcionamento parlamentar a um determinado desempenho eleitoral. No entanto, ao longo da tramitação, o texto foi emendado inúmeras vezes, resultando na concepção de cláusula de desempenho condicionante do acesso aos recursos públicos do Fundo Partidário e da propaganda gratuita no rádio e na televisão. Além disso, permitiu-se aos eleitos por agremiações que não atingiram esse desempenho a desfiliação sem perda de mandato. Enfim, indo ao encontro do que já vinha sendo sugerido para a correção de distorções do sistema eleitoral, a emenda vedou a celebração de coligações nas eleições proporcionais.

Do exame do contexto político e da tramitação legislativa da PEC, extraiu-se, então, que o legislador quando da propositura e promulgação da EC nº 97/2017 teve, ao menos, dois objetivos imediatos: (1) a redução da fragmentação partidária e (2) a conferência de uma maior racionalidade ao sistema partidário-eleitoral, controlando as distorções provocadas pela celebração de coligações e reduzindo os custos da governabilidade; e dois mediatos: (1) responder às demandas da população por uma reforma política que coibisse algumas das

mazelas da democracia brasileira, como a corrupção, e (2) recuperar a confiança da sociedade no sistema político.

Enfim, quanto ao derradeiro escopo desta pesquisa – realizar uma análise crítica da EC nº 97/2017, respondendo à questão central da pesquisa –, com base nos critérios da Legística Material e na observação dos dados das eleições proporcionais de 2020 e de 2022, foi possível afirmar que a emenda tem sido efetiva, eficaz e eficiente, considerando que: (1) os destinatários da norma – a saber, partidos políticos, candidatos e eleitorado – têm se comportado dentro do esperado quando da sua elaboração, vislumbrando-se a concentração de votos, candidatos e eleitos dentre as legendas que superaram a cláusula de desempenho e um amplo processo de fusão e incorporação de partidos; (2) a redação final da lei se mostrou adequada aos objetivos pretendidos – pelo menos aos imediatos –, uma vez que desestimulou a fundação de legendas de aluguel ao dificultar o acesso a uma importante fonte de recursos e contribuiu para o aprimoramento do modelo proporcional de representação ao vetar as coligações; e (3) os benefícios trazidos por ela compensam os custos impostos e, dentre as outras alternativas possíveis perscrutadas, são os menores possíveis, além de se mostrarem compatíveis com a previsões constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo.

Adverte-se, contudo, que a análise realizada enfrentou limitações de quatro ordens: (1) intrínsecas à metodologia empregada, tendo em conta as contradições acerca da interpretação e do uso do NEP e a multiplicidade de fatores envolvidos nos fenômenos sociais estudados, sendo praticamente impossível chegar a conclusões absolutas e inequívocas; (2) relacionadas ao volume de dados, o que impediu uma apuração mais detalhada da performance de cada partido e, no caso dos municípios, causou uma série de dificuldades, como possíveis distorções no cálculo do NEP eleitoral e a inexequibilidade de comparações precisas e contundentes; (3) ligadas à volatilidade das regras eleitorais – como a criação da Federação Partidária –, o que acabou minando o potencial máximo de impacto das previsões contidas na EC nº 97/2017; e (4) atinentes às regras de transição da emenda, porquanto relativizam os efeitos finais do texto promulgado. Isto posto, tem-se que as conclusões aqui apresentadas não são – e não pretendem ser – verdades incontestes.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas das comissões. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, jul. 1987a.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher. Subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias. **Relatório e anteprojeto**. Relator: Deputado constituinte Lysâneas Maciel. Brasília, DF, maio 1987b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**. Ano LXXII, n. 154, Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em 08 jul. 2023.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. **Parecer da CCJC da Câmara dos Deputados sobre a PEC nº 282/2016**. Relator: Deputado Federal Betinho Gomes (PSDB-PE). Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. **Voto em separado nº 1**. Autoria: Deputados Federais Chico Alencar (PSOL-RJ) e Ivan Valente (PSOL-SP). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017b.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. **Voto em separado nº 2**. Autoria: Deputado Federal Marcos Rogério (DEM-RO). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017c.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. **Voto em separado nº 3**. Autoria: Deputado Federal Rubens Pereira Jr. (PC do B-MA). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017d.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. **Voto em separado nº 3**. Autoria: Deputados Federais Luiz Couto (PT-PB) e Maria do Rosário (PT-RS). (PC do B-MA). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017e.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. **Parecer da CCJC, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016**, primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, que altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral. Parecer de 19 ago. de 2016. Relator: Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). Brasília: Senado Federal, 2016b.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. **Complementação de voto da CCJC, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016**, primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, que altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral. Relator: Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). Brasília: Senado Federal, 2016c.

BRASIL. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 282-A, de 2016. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 282-A, de 2016.** Parecer de 23 ago. de 2016. Relatora: Deputada Federal Shéridan (PSDB-RR). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017f.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022.** Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília: Congresso Nacional, 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2006.** Dá nova redação ao §1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Brasília: Congresso Nacional, 2006a.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico do artigo 1º da Constituição de 1988.** Brasília, 2014. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/30739/browse>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Veto nº 49/2021.** Brasília: Presidência da República, 2021a.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda à PEC nº 36, de 2016.** Autoria: Ricardo Ferraço (PSDB-PR). Brasília: Senado Federal, 2016d.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda nº 3 à PEC nº 36, de 2016.** Autoria: Vanessa Grazziotin (PC do B-AM). Brasília: Senado Federal, 2016e.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda nº 4 à PEC nº 36, de 2016.** Autoria: Vanessa Grazziotin (PC do B-AM). Brasília: Senado Federal, 2016f.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 783/2021.** Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para adequar à Emenda Constitucional nº 97, de outubro de 2017 e redefinir o critério das sobras eleitorais. Brasília: Senado Federal, 2021b.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2007.** Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016.** Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral. Brasília: Senado Federal, 2016g.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 08 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 1.351/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 2006b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.081/DF**. Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário. Relator: Min. Roberto Barroso, 2015a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: 09 set. 2023.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Rev. de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. Crises no presidencialismo de coalizão: apontamentos de campo 5.0: o realinhamento partidário de 2018. **Ecopolítica ensaios**, São Paulo, p. 1-4, out. 2018a.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018b.
- ABRANCHES, Sérgio (org.) et al. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018c.
- ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio (org.) et al. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018c, p. 7-26.
- ALEJANDRO, Pablo; FAGUNDES, Thiago; TEODORO, Rafael. Como as novas regras eleitorais vão afetar a disputa por vagas na Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**, 14 mar. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/como-as-novas-regras-eleitorais-vaio-afetar-a-disputa-por-vagas-na-camara-dos-deputados/index.html>. Acesso em: 8 jul. 2023.
- ALONSO, Angela. A comunidade moral bolsonarista. In: ABRANCHES, Sérgio (org.) et al. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018c, p. 41 – 55.
- AMARAL, João Marcos; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão. **Rev. de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo/RS, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez., 2017.
- ARAÚJO, Victor. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 429-458, maio/ago. 2017.
- ARINOS, Afonso. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. São Paulo: AlfaÔmega, 1980.
- AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 02, p. 273-289, maio/ago. 2018.
- BATISTA, Liz. Cronologia: protestos 2015 a 2016. **Estadão**, 11 mar. 2016. Disponível em: <http://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,cronologia-protestos-2015-a-2016,12157,0.htm>. Acesso em: 21 set. 2023.
- BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.
- BATISTELLA, Alessandro. O fim do bipartidarismo e o retorno do pluripartidarismo no Paraná (1979-1982). **Diálogos**, Maringá, v. 25, n. 2, p. 142-167, mai./ago. 2021.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Rev. de Administração Pública**, São Paulo, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BIEZEN, Ingrid Van; BORZ, Gabriela. Models of party democracy: patterns of party regulation in post-war European constitutions. **European Political Science Review**, Cambridge/UK, v. 4, n. 3, p. 327-359, jan. 2012.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 1. ed. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 928-933.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **Dados – Rev. de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651-688, 2015.

BORGES, André. Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. **Dados – Rev. de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 1-37, 2019.

BOUCEK, Françoise; DUNLEAVY, Patrick. Constructing the number of parties. **Party Politics**, London-Thousand Oaks-New Delhi, v. 9, n. 3, p. 291 – 315, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo. **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27 – 74.

BURGESS, Sean W.; FENWICK, Tracy Beck; POWER, Timothy J. Five faces of presidential governance: insights from policy making in democratic Brazil. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 205-215, 2017.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Rev. Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 255-295, ago. 2014.

CAULIER, Jean-François. **The interpretation of the Laakso-Taagepera Effective Number of Parties**. 2011. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00565315>>. Acesso em: 28.04.2022.

CONNOLLY, William Eugene. The challenge to pluralist theory. In: CONNOLLY, William Eugene. (org.). **Pluralism in political analysis**. New York/US: Atherton, 1969, p. 3-34.

COSTA, Homero de Oliveira. Democracia e participação na teoria pluralista. **Rev. Cronos**, Natal, v. 8, n. 1, p. 215-228, jan./jun., 2007.

CUNHA, Jânio Pereira da; FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 189-219, abr. 2019.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: MF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Ed. exp.. Chicago/US: The University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control**. New Haven/US: Yale University Press, 1982.

DAHL, Robert A. **Poliarquia – Participação e Oposição**. Trad. Celso Mauro Pacionik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert A. Polyarchy, pluralism and scale. **Scandinavian Political Studies**, New Jersey/US, v. 7, n. 4, p. 255-240, 1984.

DAHL, Robert A. What political institutions does large-scale democracy require? **Political Science Quarterly**, New York/US, v. 120, n. 2, p. 187-197, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 01, p. 141-155, jan. 2015.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ESCOBAR, Oliver. Pluralism and democratic participation: what kind of citizen are citizens invited to be? **Contemporary pragmatism**, Leiden/NL, p. 416-428, 2017.

FAUSTO, Boris. A queda do foguete. In: ABRANCHES, Sérgio (org.) et al. **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2018c, p. 107-115.

FELIU, Pedro. Sobrevivendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. **Rev. Cienc. Polít.**, Santiago, v. 38, n. 2, p. 181-206, ago. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. A crise atual e o debate institucional, **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 109, p. 79-97, nov. 2017.

FORA DA POLÍTICA NÃO HÁ SALVAÇÃO (FPNS): **Rumos do nosso sistema político**. Entrevistado: Jairo Nicolau. Entrevistador: Cláudio Couto. [S.I]: Cláudio Couto, 2 mai. 2023. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/01hHx4AVgqGm0yKlGKSOX6?si=00bflg3kQoywHgN7R3j08g>. Acesso em: 5 jun. 2023

FREIRE, Américo. A via partidária da transição política brasileira, **Varia História**, Belo Horizonte, v. 30, n. 52, p. 287-308, jan./abr. 2014.

FREITAS, Andréa; SILVA, Glauco Peres da. Das manifestações de 2013 à eleição de 2018 no Brasil: buscando uma abordagem institucional, **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 137-155, jan./abr. 2019.

GELAPE, Lucas de Oliveira; PEREIRA, Rodolfo Viana. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: ocaso das razões originárias de sua adoção. **Rev. de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 261-279, jan./mar. 2015.

GERBAUDO, Paolo. **The digital party**: political organization and online democracy. London/UK: Plyto Press, 2019.

GOMES, Vinicius. Black bloc: a tática fugidia que desnorteia e assusta SP. **El país**, 13 set. 2013. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/10/politica/1473461724_961425.html. Acesso em: 04 mar. 2023.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

JUSTO, Marcelo. Queda das commodities sugere fim de ciclo de crescimento na América Latina. **BBC**, 20 maio 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130520_commodities_queda_crescimento_america_latina_lgb. Acesso em: 04 set. 2023.

- KATZ, Andrea Scoseria. Making Brazil work? Brazilian coalitional presidentialism at 30 and its post-Lava Jato prospects. **Rev. de Investig. Const.**, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 77-102, set./dez. 2018.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy. **Party Politics**, London-Thousands Oaks-New Delhi, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Rev. Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 349-385, jan./abr. 2012.
- KÖLLN, Ann-Kristin. The value of political parties to representative democracy. **European Political Science Review**, Cambridge/UK, v. 3, n. 3, p. 593-613, dez. 2014.
- LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to west Europe. **Comparative Political Studies**, p. 3-27, abr. 1979.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MACHADO, Murilo Bansi. Entre o controle e o ativismo *hacker*: a ação política dos Anonymus Brasil. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 1.513-1.549, dez. 2015.
- MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, Lisboa/PT, v. 28, n. 167, p. 277-293, 2003.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan Carol. Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.
- MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, ed. 97, p. 115-127, nov. 2013.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, out. 1995.
- MEIRELLES, Fernando. Oversized government coalitions in Latin America, **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 01-31, 2016.
- MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOARES, Kelly Cristina Costa. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. **Análise Social**, Lisboa, p. 684-719, 2016.
- MELO, Clóvis Alberto Vieira de; PESSOA JÚNIOR, José Raulino Chaves; SOARES, Kelly Cristina Costa. Interseção entre sistema eleitoral e sistema partidário: eleições municipais de 2020. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, Fortaleza, v. 11, n. 26, p. 227-264, 2021.
- MENEGUIN, Fernando Boarato. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. **Textos para Discussão do Centro de Estudos da Consultoria do Senado**, Brasília, n. 70, mar. 2010, p. 5-18.
- MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016.
- MIRANDA, Geralda Luiza de. Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 69-90, set. 2013.

MPF (Ministério Público Federal). Entenda o caso da LJ. **MPF**, Brasília, 2023. Grandes casos. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 20 set. 2023.

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Rev. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 101-21, jan./jun. 2015.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a câmara dos deputados no Brasil. **Dados – Rev. de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219 – 236, 2002.

NICOLAU, Jairo. Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória. **Opinião Pública**, Campinas, p. 311-325, v. 20, n. 3, dez. 2014.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados – Rev. de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy em Português**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p.83-106, 2017a.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017b.

NICOLAU, Jairo; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, p. 129-201, v. 95, n. 36, 1995.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. Companhia das Letras: São Paulo, 2013.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final**: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. Todavia: São Paulo, 2020.

NORRIS, Pippa. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. **Party politics**, London, v. 9, n. 1, p. 21-45, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a inefetividade da lei na América Latina. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organización y poder en los partidos políticos. Madrid/ES: Alianza Editorial, 1995.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Oportunidades políticas em um presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, v. 105, p. 217-252, 2018.

PITOMBO, João Pedro. 1 em cada 10 câmaras terá só dois partidos, resultado do fim das coligações eleitorais. **Folha de São Paulo**, 2 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/uma-em-cada-dez-camaras-municipais-terapenas-dois-partidos.shtml>. Acesso em: 08 fev. 2023.

POWER, Timothy; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the Brazilian party system. **Comparative Politics**, New York/US, v. 53, n. 3, p. 01-36, abr. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Trad. Berllo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RIBEIRO, Pedro Floriano; FABRE, Elodie. Multilevel party organizations in a fragmented presidential system: the case of Brazil. **Regional & Federal Studies**, Leiden/NL, p. 1-29, mar. 2019.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 28, p. 123-160, abr. 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Rev. Bras. Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 228-249, jul./dez. 2013.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Trad. Waltersin Dutra. Ed. brasileira rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; 1982.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo – a prática europeia e suas lições para o Brasil. **RIL Brasília**, Brasília, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017.

SENADO NOTÍCIAS. Dilma propõe constituinte para reforma política. **Senado**, 24 jun. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/24/dilma-propoe-constituente-para-reforma-politica>. Acesso: em 09 maio 2023.

SINGER, André. Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 97, p. 23-40, nov. 2013.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011 – 2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do *lulismo*, **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 85, p. 83-102, 2009.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Glossário. **TSE**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em 22 set. 2023.

UE (União Europeia). **DG MARKT Guide to Evaluation Legislation**. Bruxelas/BE, 2008.

VASCONCELLOS, Fábio. Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades. **G1**, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghtml>. Acesso em: 8 fev. 2023.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. **Pensar**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jul. 2008.

ZUCCO JÚNIOR, Cesar. Ideology or what: legislative behavior in multiparty presidential settings, **The Journal of Politics**, New York/US, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

APÊNDICE – Desempenho do MDB/PMDB, PSDB, PSL e PT nas eleições proporcionais municipais de 2012, 2016 e 2020

Tabela 1 – Desempenho do MDB/PMDB nas Eleições para Vereador em 2012, 2016 e 2020

	2012		2016		2020	
	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos
AC	220	24	213	31	300	41
AL	532	109	771	186	1085	308
AM	525	70	659	84	761	87
AP	87	15	110	14	79	5
BA	2147	385	2021	350	1995	152
CE	922	245	908	181	965	185
ES	565	90	595	66	450	46
GO	2003	390	1707	345	1591	287
MA	1259	243	847	143	837	109
MG	6016	987	6037	1062	5472	914
MS	728	147	579	117	781	116
MT	939	179	822	147	1068	182
PA	1495	231	1446	204	2054	362
PB	1385	388	1076	279	677	134
PE	537	67	869	161	1329	205
PI	910	270	806	251	1217	351
PR	2861	559	2546	466	2595	398
RJ	1288	177	1116	162	987	83
RN	1139	336	942	291	1068	321
RO	455	56	435	72	486	72
RR	95	11	43	5	134	27
RS	4586	1168	4346	1161	4531	1155
SC	3247	871	3060	843	3050	819
SE	399	76	413	90	387	85
SP	5580	690	5187	671	5751	661
TO	707	178	672	169	918	221
Total	40627	7962	38226	7551	40568	7326

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Tabela 2 – Desempenho do PSDB nas Eleições para Vereador em 2012, 2016 e 2020

	2012		2016		2020	
	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos
AC	241	28	165	16	228	22
AL	464	90	359	78	322	37
AM	334	35	455	43	433	31
AP	78	10	50	8	119	10
BA	1132	158	1502	240	1476	179
CE	739	177	637	121	402	64
ES	474	57	622	67	700	53
GO	1725	352	1629	337	1195	184
MA	807	118	906	164	794	95
MG	6018	979	5465	902	4696	731
MS	584	101	710	165	1006	234
MT	577	77	1000	191	633	98
PA	1328	186	1359	213	1364	159
PB	846	233	902	228	796	202
PE	758	132	774	113	472	60
PI	520	131	375	119	173	28
PR	2551	441	1948	401	1551	170
RJ	873	42	942	55	847	33
RN	309	56	344	105	884	253
RO	262	23	241	30	264	30
RR	93	16	44	3	75	3
RS	1749	251	1627	269	1812	230
SC	1752	329	1740	355	1624	262
SE	188	25	177	34	140	5
SP	7071	1086	6662	1030	7672	1209
TO	655	127	311	70	108	13
Total	32127	5260	30946	5357	29786	4395

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Tabela 3 – Desempenho do PSL nas Eleições para Vereador em 2012, 2016 e 2020

	2012		2016		2020	
	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos
AC	8	0	36	5	124	2
AL	93	14	223	36	116	6
AM	186	16	190	15	379	22
AP	11	3	24	2	142	7
BA	946	101	1285	200	665	15
CE	282	40	299	23	484	14
ES	83	4	208	10	295	13
GO	413	28	369	25	1185	70
MA	486	58	399	50	561	34
MG	1879	154	1691	157	2852	216
MS	233	8	148	6	324	16
MT	86	3	114	8	508	38
PA	249	16	361	22	336	9
PB	245	29	348	54	332	16
PE	555	48	489	44	937	54
PI	86	5	127	14	216	15
PR	874	88	823	84	2287	245
RJ	507	21	436	19	1065	40
RN	72	2	23	1	197	3
RO	78	8	41	4	196	13
RR	78	7	29	4	32	2
RS	75	4	27	0	38	802
SC	67	3	22	0	1173	133
SE	143	17	83	11	174	3
SP	1583	62	1461	59	3745	159
TO	111	22	133	20	312	31
Total	9429	761	9389	873	18675	1978

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.

Tabela 4 – Desempenho do PT nas Eleições para Vereador em 2012, 2016 e 2020

	2012		2016		2020	
	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos	Candidatos	Eleitos
AC	245	50	188	40	168	18
AL	419	38	209	22	246	12
AM	524	55	304	24	394	15
AP	106	10	58	5	48	1
BA	3422	526	1892	315	3429	429
CE	1158	179	783	133	1373	185
ES	641	76	348	28	377	11
GO	1331	145	470	39	792	23
MA	1153	137	592	84	1099	78
MG	6477	815	3853	422	4110	369
MS	703	98	348	40	486	26
MT	816	111	297	38	393	20
PA	1412	184	915	111	1360	81
PB	856	111	413	65	437	18
PE	1045	141	482	57	956	77
PI	825	178	718	199	1346	307
PR	2551	347	1140	134	1748	123
RJ	1152	87	418	17	624	21
RN	499	62	236	38	545	47
RO	440	57	249	33	260	15
RR	70	7	52	6	70	3
RS	3457	651	2385	477	2442	399
SC	308	1935	1141	204	1244	160
SE	341	54	190	34	532	65
SP	6564	670	2714	190	2724	135
TO	632	84	333	54	504	40
Total	37147	6808	20728	2809	27707	2678

Fonte: elaboração própria através dos dados coletados no portal de dados abertos do TSE.