



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

JÚLIO DIAS TALIBERTI

**A INSERÇÃO DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS COMO
RESPOSTA AOS VÍCIOS DAS COLIGAÇÕES E COALIZÕES
NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

FRANCA

2023

JÚLIO DIAS TALIBERTI

**A inserção das federações partidárias como resposta aos vícios das
coligações e coalizões no sistema partidário brasileiro**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Jurisdição Constitucional, Democracia e Políticas Públicas

Orientador: Professor Dr. José Duarte Neto.

FRANCA

2023

T146i Taliberti, Júlio Dias
A inserção das federações partidárias como resposta aos vícios das coligações e coalizões no sistema partidário brasileiro / Júlio Dias Taliberti. -- Franca, 2023
182 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: José Duarte Neto

1. Federações Partidárias. 2. Sistemas Partidários. 3. Sistemas Eleitorais. 4. Partidos Políticos. 5. Eleições. 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

A presente pesquisa tem como objeto central de seu estudo o instituto das federações partidárias, uma nova forma de aliança entre partidos políticos inaugurada no Brasil por meio da Lei nº14.208/2021, tendo sua primeira experiência no pleito de 2022. Portanto, trata-se de um tema recente, ainda pouco explorado no campo teórico, eleitoral e judiciário. Assim, a presente dissertação espera gerar impacto científico servindo como base para o desenvolvimento de outros trabalhos congêneres e para o acompanhamento da evolução dessa forma de aliança partidária e seus contornos jurídicos, ao passo que a elaboração desta pesquisa foi iniciada pouco após a promulgação da mencionada Lei e marca uma visão contemporânea do tema. Ademais, espera-se gerar impacto social na dimensão política, por meio do incentivo ao debate sobre alterações legislativas no sistema eleitoral e seus efeitos no sistema partidário, em especial abrangendo a relação entre agremiações partidárias e as alianças formadas.

Potential impact of this research

The present research focuses on the study of the institute of party federations, a new form of alliance among political parties introduced in Brazil through Law No. 14,208/2021, with its first experience in the 2022 elections. Therefore, it is a recent topic, still relatively unexplored in the theoretical, electoral, and judicial fields. This dissertation aims to generate scientific impact by serving as a foundation for the development of other related works and for monitoring the evolution of this form of party alliance and its legal boundaries. The research was initiated shortly after the promulgation of the mentioned law, providing a contemporary perspective on the subject. Furthermore, it aspires to have a social impact in the political dimension by encouraging discussions on legislative changes in the electoral system and their effects on the party system, particularly addressing the relationship between political parties and the alliances formed.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Júlio Dias Taliberti

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Jurisdição Constitucional, Democracia e Políticas Públicas

Aprovado em: 12/12/2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. Rubens Beçak

Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP – Franca)

Prof. Dr. José Duarte Neto (orientador)

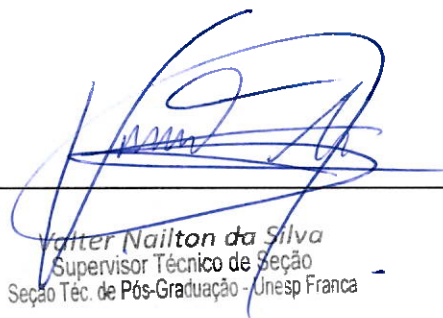
Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP – Franca)

ATESTADO DE APROVAÇÃO - DEFESA

Atestamos que **JÚLIO DIAS TALIBERTI**, RA nº: DIR210064, RG nº 417461598, expedido pela SSP/SP/SP, defendeu, no dia 12/12/2023, a dissertação intitulada **A INSERÇÃO DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS COMO RESPOSTA AOS VÍCIOS DAS COLIGAÇÕES E COALIZÕES NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO**, junto ao Programa de Pós Graduação em Direito, Curso de Mestrado Acadêmico, tendo sido 'APROVADO'.

Atestamos ainda que a obtenção do título dependerá de homologação pelo Órgão Colegiado competente.

Franca, 12 de dezembro de 2023

A handwritten signature in blue ink is written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to read "Valtter Nailton da Silva".

Valtter Nailton da Silva
Supervisor Técnico de Seção
Seção Téc. de Pós-Graduação - Unesp Franca

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta pesquisa não seria possível sem o amálgama de fatores humanos que me ensinaram, incentivaram e apoiaram durante toda minha trajetória pessoal e acadêmica.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, pela vida e pelo privilégio de estudar. À minha mãe Cláudia, que como boa professora que é, desde meus primeiros passos vacilantes tem me ensinado, instigado a curiosidade e tido a educação como prioridade. Ao meu pai, Francisco, pelo carinho em cada etapa da vida e pela oportunidade de trabalhar e aprender com ele.

Agradeço aos meus professores, do Colégio Maria Imaculada de Mococa, da Faculdade de Direito de Franca e da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP - Franca). Dentre tantos ilustres professores, agradeço especialmente ao Professor Dr. José Duarte Neto, pelo acolhimento no mestrado e voto de confiança em mim depositado, bem como pelo privilégio de com ele aprender e pela paciência com meus tropeços. O presente trabalho resulta da instigação científica e lapidação feita pelo Professor Duarte, sem o qual não seria possível concluí-lo.

Destaco a importância dos colegas de mestrado, e amigos, Dr. Vinicius Lotufo da Costa e Dra. Laura E. Noronha Pin, não só por dividirem as angústias e conquistas dessa fase, mas também por compartilharem seus conhecimentos e, com isso, enriquecer essa pesquisa. No aspecto pessoal, impossível não ressaltar a relevância do amigo de tantas histórias e fases, Dr. Lucca da Costa Mega.

Agradeço também o apoio constante de minha prima, amiga e parceira de trabalho, Dra. Maria Tereza Taliberti, pela constante e feliz presença em tantos aspectos da minha vida: pessoal, familiar, acadêmica e profissional.

À Victoria Córdón, por brilhar meus olhos, pela paciência com minhas ausências e carinho com minha presença nessa fase.

Por fim, agradeço a todos os funcionários da Câmara Municipal de Mococa, na pessoa de Rosa Negrini, por todo o conhecimento que tenho adquirido durante a experiência de servir como Diretor de Secretaria desta Casa.

*Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas é nele que espelhou o céu.*

Fernando Pessoa

RESUMO

O sistema partidário brasileiro é resultado de numerosos, complexos e peculiares fatores. No entanto, é muito trabalhada na ciência política a ideia de que o sistema partidário existente é influenciado pelo sistema eleitoral vigente. O sistema partidário brasileiro convive com o multipartidarismo exacerbado e sobre ele pesam várias críticas, inclusive sobre as alianças celebradas, sejam elas coligações ou coalizões. Em especial destaca-se a celebração de alianças eleitoreiras e casuísticas; o campo fértil para o surgimento de partidos de aluguel; a ausência de conteúdo programático e da coincidência entre as coligações e coalizões; e a ausência de democracia interna nas decisões sobre alianças. Diante disso, o presente trabalho objetiva verificar se a inserção das federações partidárias na legislação brasileira, por meio da Lei nº 14.208/2021, se apresenta como uma resposta aos vícios das coligações e coalizões no sistema partidário. A hipótese inaugural é a de que as federações são sim uma resposta, vez que a necessidade legal de perduração do vínculo para além das eleições implica a necessidade de existência de um conteúdo programático e ideológico comum para possibilitar a reunião das agremiações, a qual foi parcialmente confirmada. Para a elaboração da presente pesquisa optou-se pelo método hipotético-dedutivo, conduzindo investigação sobre a relação entre o sistema eleitoral e partidário, identificando os principais vícios das alianças no conjunto brasileiro; em seguida será feita uma revisão da evolução legislativa das coligações, coalizões e fatores correlatos que colaboraram com o cenário para introdução da federação de partidos; por fim será examinada a Lei nº 14.208/2021 para que seja possível compreender se as federações partidárias se apresentam como uma resposta a eles.

Palavras-chave: Federações Partidárias; Sistema Partidário; Partidos Políticos; Sistema Eleitoral

ABSTRACT

The Brazilian party system is the result of numerous, complex, and peculiar factors. However, in political science, there is a well-worked idea that the existing party system is influenced by the current electoral system. The Brazilian party system coexists with an exacerbated multiparty system and faces various criticisms, including those related to the alliances formed, whether they are government coalitions or electoral alliances. Particularly noteworthy are the formation of opportunistic and casuistry electoral alliances, the fertile ground for the emergence of rent-seeking parties, the lack of programmatic content and alignment between electoral alliances and government coalitions, and the absence of internal democracy in alliance decisions. Considering that, this work aims to examine whether the introduction of party federations into Brazilian legislation through Law n° 14.208/2021 serves as a response to the flaws in government coalitions and electoral alliances in the party system. The initial hypothesis is that federations are a response, as the legal requirement for the duration of the alliance beyond elections implies the need for a common programmatic and ideological content to bring the parties together, which was partially confirmed. For this research, the hypothetico-deductive method was chosen, conducting an investigation into the relationship between the electoral and party systems, identifying the main flaws of alliances in the Brazilian context. Next, a review of the legislative evolution of government coalitions, electoral alliances, and related factors that contributed to the introduction of party federations will be conducted. Finally, Law n° 14.208/2021 will be examined to determine if party federations indeed serve as a response to these issues.

Keywords: Party Federations; Party Systems; Political Parties; Electoral Systems

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Participação partidária nas eleições municipais: comparativo 2016-2020.....	115/116
Tabela 02 - Comparativo das eleições de 2022 entre o desempenho individual dos partidos e o desempenho das federações.....	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI - Ato Institucional
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
DC – Democracia Cristã
DEM – Democratas
EC – Emenda Constitucional
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
NOVO – Partido Novo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PODE - Podemos
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista do Brasil
PP – Progressistas
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
REDE – Rede Sustentabilidade
STF – Supremo Tribunal Federal
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDN – União Democrática Nacional

UNIÃO – União Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. PARTIDOS POLÍTICOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS	18
1.1 O conceito de partidos políticos	18
1.2 Origem histórica dos partidos políticos	21
1.3 As funções do partido político	23
1.5 Sistemas partidários	30
1.5.1 Conceito de sistemas partidários	30
1.5.2. Classificações dos sistemas partidários quanto ao número de partidos.....	30
1.6 Interpretações sobre o número de partidos	41
2. SISTEMAS ELEITORAIS E SUA INFLUÊNCIA NA DETERMINAÇÃO DOS SISTEMAS PARTIDÁRIOS	43
2.1 Sistemas eleitorais e seus elementos.....	43
2.2 Os sistemas eleitorais majoritários	49
2.3 Os sistemas eleitorais proporcionais.....	53
2.4 Os sistemas eleitorais mistos	57
2.5 Os efeitos dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários	59
2.6. O multipartidarismo no Brasil e os vícios das alianças partidárias	65
3. COLIGAÇÕES, COALIZÕES E CLAÚSULA DE BARREIRA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO.....	73
3.1 A legislação sob a égide da monarquia constitucional brasileira	73
3.2 Da ordem republicana de 1889 a 1930	76
3.3 Da ordem republicana de 1930 a 1945	79
3.4. Da ordem republicana de 1945 a 1964	82
3.5 Da ordem republicana autocrática de 1964 a 1985.....	85
3.6 Da ordem republicana após 1985	90
3.7 Da cláusula de barreira e as ADI's nº 1351-3 e 1354-8	94

3.8 Das coligações na Lei nº 9.504/1997 e o caso da verticalização.....	99
3.9 Da Emenda Constitucional nº 97/2017.....	102
4. DA INSERÇÃO DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	108
4.1 A Lei nº 14.208/21: o desenho das federações partidárias.....	108
4.2 O cenário pós EC 97/2017 e o caminho para as federações	114
4.3 Propostas de federações de partidos: uma análise de projetos de lei anteriores à Lei nº 14.208/2021	118
4.4 Do projeto de Lei do Senado nº 477/2015: o caminho até se tornar a Lei nº 14.208/2021	123
4.5 Da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021	132
4.6 Federações e o sistema partidário brasileiro	142
4.6.1 A federação de partidos e o multipartidarismo.....	143
4.6.2 Alianças eleitorais.....	146
4.6.4 Federações e o presidencialismo de coalizão	147
4.6.5 A questão da democracia interna dos partidos e a decisão pela federação	151
4.6.6 As federações de partidos formadas em 2022.	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	159
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
LEGISLAÇÃO, DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS E DECISÕES JUDICIAIS	173

INTRODUÇÃO

O sistema partidário de um país é moldado pela diversidade das formas de interação dos partidos políticos dentro de uma circunscrição política considerada. Essa dinâmica leva em conta uma série de fatores, como o número de partidos, suas dimensões, alcance eleitoral e parlamentar, posicionamento político, localização geográfica e a maneira como interagem com outras agremiações, construindo suas alianças, entre outras características correlatas. A combinação e inter-relação de todos esses elementos desenha os variados tipos de sistemas partidários que podem existir.

O sistema partidário brasileiro é um objeto de estudo complexo, moldado por uma infinidade de fatores peculiares à política nacional e ao desenvolvimento histórico do país. No entanto, uma das ideias centrais discutidas na ciência política é que o sistema partidário é profundamente influenciado pelo sistema eleitoral vigente.

No Brasil, esse sistema partidário convive com o fenômeno do multipartidarismo exacerbado, que tem gerado uma série de críticas, inclusive em relação às alianças políticas estabelecidas, sejam elas coligações eleitorais ou coalizões. Entre as críticas mais recorrentes estão as acusações de que muitas dessas alianças são eleitoreiras e casuísticas; a existência de um campo fértil para a proliferação de partidos "de aluguel"; a ausência de conteúdo programático e da coincidência entre as coligações e coalizões; a carência de democracia interna nas decisões relacionadas a essas alianças.

É nesse cenário de críticas e contestações ao sistema partidário no qual foi introduzida a Lei nº 14.208 de 28 de setembro de 2021, instituindo no Brasil uma nova forma de aliança: as federações partidárias (BRASIL, 2021a). A Lei permite que dois ou mais partidos políticos se reúnam em uma federação, passando a atuar como se fossem uma única agremiação, inclusive para fins de cálculo do quociente partidário e para superação da cláusula de barreira. A grande diferença reside no fato de que após formada a federação, os partidos compromissários deverão permanecer reunidos pelo prazo mínimo de quatro anos, sofrendo duras penas para o caso do rompimento prematuro da aliança, como a proibição de utilizar do fundo partidário até o prazo remanescente que deveriam os partidos permanecerem federados. A legislação também exige dos partidos que pretendem constituir uma federação a elaboração de um estatuto e um programa comum.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como questão central a seguinte pergunta: a inserção e regulamentação das federações partidárias se apresenta como uma resposta aos vícios

das coligações e coalizões vistos atualmente no sistema partidário? E somada a essa principal indagação, questiona-se ainda: as federações partidárias combatem a multiplicidade dos partidos políticos? As federações partidárias são capazes de incentivar maior conteúdo programático e ideológico das alianças? As federações têm capacidade para dar maior estabilidade para os governos eleitos através delas?

A hipótese inaugural formulada para o problema principal é a seguinte: as federações partidárias são uma resposta aos vícios das coligações e coalizões no sistema partidário brasileiro, uma vez que a necessidade legal de perduração do vínculo para além das eleições, com consequências significativas no caso separação, implica a necessidade de existência de um conteúdo programático e ideológico comum das agremiações e da união delas.

Para atingir os objetivos desta pesquisa, o presente trabalho optou pelo método hipotético-dedutivo, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, analisando artigos jurídicos e políticos, monografias nacionais e estrangeiras para embasar a tese; ainda, variadas doutrinas eleitorais, de ciência política, constitucionais e a legislação histórica e vigente.

Nesse sentido, o primeiro capítulo da dissertação busca compreender os partidos políticos e os sistemas partidários, partindo do conceito, origem e funções dos partidos políticos, para posteriormente ingressar nos sistemas partidários e analisar suas classificações e interpretações. Já o segundo capítulo propõe a investigar a discussão a respeito da relação de influência da escolha do sistema eleitoral no sistema partidário, para que, ao final, se possa analisar as peculiaridades do multipartidarismo no Brasil, com vistas para a identificação de vícios nas coligações e coalizões.

O terceiro capítulo busca realizar um resgate histórico das coligações, coalizões e do avanço da legislação que permitiu criar o contexto em que se deu o desenvolvimento da Lei nº 14.208/2021, em especial, os fatos que levaram à promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017 (BRASIL, 2017a) a qual, como se demonstrará, possui íntima relação com a introdução das federações partidária.

Por fim, o derradeiro capítulo se debruçará sobre a lei das federações partidária, fazendo uma análise sobre seus contornos, as discussões políticas, doutrinárias e legislativas que cercaram sua tramitação, seu questionamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, para que, ao final, possa ser analisado o possível impacto do novo formato de aliança no enfrentamento de vícios das coligações e coalizões.

1. PARTIDOS POLÍTICOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

1.1 O conceito de partidos políticos

Não há como estudar a relação condicionante entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, tampouco avançar para a discussão das federações partidárias, sem antes compreender o conceito de partidos políticos.

Contudo, como alerta Paulo Bonavides (2000, p. 47), as principais obras clássicas acerca dos partidos políticos, de OSTROGORSKY (1902), “Democracia e Organização dos Partidos Políticos”, MICHELS (1982), “Sociologia dos Partidos Políticos”, e DUVERGER (1970) “Os Partidos Políticos”, apesar dos significativos avanços para o estudo da ciência política, não têm como objeto a perquirição de uma definição para o referido termo.

Por outro lado, a obra de Giovanni Sartori, “Partidos e Sistemas Partidários” (1982) buscou aprofundar-se na etimologia da palavra “partido”, dizendo que o termo entrou em uso em substituição gradual e lenta à expressão “facção”, que possuía uma conotação depreciativa e negativa. Explica assim a origem da palavra:

‘Partido’ também vem do latim, do verbo *partire*, que significa dividir. Mas não se faz parte, de nenhuma maneira expressiva, do vocabulário político até o século XVII – o que significa que não entra no discurso político diretamente do latim. Sua predecessora mais antiga, com uma conotação etimológica muito parecida, é ‘seita’, palavra vinda do latim *secare*, que significa separar, cortar e, com isso dividir. (...) ‘Partido’ transmitia, então, basicamente a ideia de parte (SARTORI, 1982, p. 24)

Ao transmitir a ideia de parte, a palavra sofre duas influências semânticas: uma no sentido de algo dividido, como representando uma fatia de um todo maior, e outra na relação com tomar parte, participar e envolver-se em algo (SARTORI, 1982, p. 24), ambas as conotações possuem significativo liame com a ideia de partidos políticos na atualidade. No entanto, a etimologia não é suficiente para compreender a noção de partido político. Ao longo dos últimos séculos, outras obras da literatura política buscaram conceituar partidos políticos.

Um dos conceitos mais primitivos que se apresenta é de Edmund Burke, em 1770, que entendeu os partidos como “um corpo de homens unidos para promover, mediante seus esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em algum princípio particular com o qual todos concordam”¹ (BURKE, 1889, p. 530). Verifica-se que tal conceito traz a ideia de um

¹ Traduzido pelo autor.

agrupamento de indivíduos reunidos em torno de uma ideia comum, que não é precisada pelo autor. De mesmo modo, a finalidade de promover o interesse nacional se mostra vaga e indeterminada.

Já no século XIX, Johan Kaspar Bluntschli apresentou a definição de partidos políticos, na qual se traz a ideia de grupos sociais livres, cujos membros se unem para “uma ação política comum delimitada por uma determinada ideologia e orientação” (BLUNTSCHLI, 1980, p. 128/129). Em tal desenvolvimento já é possível observar que o que aglutina os grupos são as ideias de teor político e a ideologia comum, contudo, a finalidade de tal agrupamento ainda não era aprofundada.

Em contraponto a tal imprecisão, pode-se citar a definição de Kelsen (2000, p.39) que afirma que o agrupamento dos homens com a mesma opinião tem como intuito assegurar a efetiva influência deles sobre a gestão das coisas públicas, com tal conceito as agremiações passam a ter uma função mais específica, que é a de garantir algum tipo de controle sobre as decisões que envolvem a coletividade.

De maneira ainda mais aprofundada Max Weber argumenta que os partidos visam um fim deliberado “seja este de natureza ‘objetiva’: imposição de um programa por motivos ideais ou materiais, seja de natureza ‘pessoal’: prebendas, poder e, como consequência deste, honra para seus líderes e partidários, ou, o que é o normal, pretende conseguir tudo isto em conjunto.” (WEBER, 2004, p.185). Tais concepções sugerem a possibilidade de um interesse muito mais íntimo e pessoal dos membros que compõem os partidos do que o “interesse nacional”, mencionado na definição de Burke.

Paolo Gerbaudo (2019, p. 29), ao se debruçar sobre os estudos de Weber, identifica duas características fundamentais da forma de organização dos partidos políticos: a relação do partido com o Estado e seu caráter voluntário. A relação do partido com o Estado está vinculada à ideia de que a organização partidária é criada para competir pelo poder governamental por meio das eleições. Já o caráter voluntário das agremiações é representado pela aderência, uma vez que os partidos não buscam apenas obter votos, mas também atrair membros, que são essenciais para a obtenção de recursos financeiros e realização de trabalhos e atos partidários.

Após analisar algumas destas e outras definições, Paulo Bonavides (2000, p. 450), entende os partidos políticos como “uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados” e conclui apresentando os seguintes requisitos tidos como essenciais:

a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de ideias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos.” (BONAVIDES, 2000, p. 450)

A definição de Bonavides é mais profunda, pois não só expõe o liame que leva à organização de pessoas, como também o objetivo político de tomada e conservação do poder. Por fim, em definição mais atual, tem-se o seguinte conceito elaborado por José Jairo Gomes (2018, p. 118):

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais. (GOMES, 2018, p.118)

O conceito apresentado por José Jairo Gomes indica uma visão idealizada dos partidos políticos, na qual as aspirações individuais dos membros que o compõem são substituídas pelo compromisso com a democracia e com o regular funcionamento do governo, sempre de maneira legítima. Tal concepção se diferencia, por exemplo, da de Paulo Bonavides, que reconhece a possibilidade de obtenção e manutenção do poder por outros meios que não aqueles legítimos.

Essa diferença é explicada por Kenneth Janda (1993), ao apresentar a existência de duas formas de definição de partido político: a ampla e a restrita. Os conceitos amplos buscam abranger todas as formas partidárias, inclusive aquelas subversivas ao sistema democrático. Por outro lado, os conceitos restritos se limitam à competição eleitoral, incluindo apenas as organizações que participam de eleições democráticas, isto é, visam alcançar e manter-se no poder por meios legítimos. Assim, para o melhor desenvolvimento do presente trabalho, adota-se a definição formulada por Paulo Bonavides (2000, p. 450).

Por fim, importa diferenciar os partidos políticos de outros entes que exercem alguma influência ou possuem atuação na vida pública, como grupos, clubes, movimentos, sindicatos, fundações, associações, organizações não governamentais e outros órgãos semelhantes. A distinção é relevante ao passo que esses outros entes também podem possuir membros com ideias, bandeiras, filosofias, sentimentos e interesses semelhantes, assim como os partidos políticos, até mesmo podem possuir a pretensão de impactarem nas decisões governamentais.

Nesse sentido, Ken Kollman distingue outros grupos diversos dos partidos políticos, mas que são organizados com o fim de influenciarem o governo, denominando-os como

“grupos de interesse”, dividindo-os em dois tipos: (i) grupos de interesses formados com o exclusivo intuito de exercer influência no governo e nos seus agentes; (ii) grupos de interesses constituídos com fins diversos, mas que para atingir seus objetivos buscam exercer algum impacto nas decisões. O autor explica os diferentes objetivos dizendo que os partidos “são orientados no sentido de obter posições de poder dentro do governo. Grupos de interesse, ao contrário, não buscam posições de poder no governo, mas sim tentam influenciar aqueles que lá estão” (KOLLMAN, 2018, p. 413).

Pode-se diferenciar então os partidos políticos de outros entes na medida em que as agremiações partidárias visam conquistar, manter e exercer o poder, através da ocupação de cargos, enquanto os grupos de interesses visam influenciar e impactar nas decisões governamentais de forma externa, tenham sido constituídos para esse fim ou não.

1.2 Origem histórica dos partidos políticos

Expostos os conceitos de partidos políticos, cumpre avançar no debate com o estudo de suas origens, com a pretensão de compreender não só sua gênese no cenário mundial, mas também fatores sociais e políticos que germinaram o surgimento das primeiras agremiações. No entanto, reside certa dificuldade em tal estudo, ao passo que os partidos não possuem uma origem formal pontual, mas são frutos de uma evolução social dos agrupamentos, influenciados por inúmeros, diferentes e variados componentes.

Afonso Arinos de Melo Franco (1974, p. 9) afirma que os partidos políticos, como compreendidos atualmente, não possuem origens que vão além do final do século XVII. Anteriormente a isso, como se extrai da lição de José Afonso da Silva, os agrupamentos de pessoas em favor de uma situação ou de uma força política se constituíam meras facções (SILVA, 2015, p. 398), ou seja, grupos que não visavam atender ao interesse público, conquistar e exercer o poder, mas tão somente atuar em favor de demandas pontuais de interesses particulares.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2009, p. 899), explicam que a gênese dos partidos está associada a uma demanda dos cidadãos em participar da tomada de decisões, isto é, na necessidade de gerir o poder por meio de representantes escolhidos pelo povo:

(...) o nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade. Tal demanda de participação se apresenta de modo mais intenso nos

momentos das grandes transformações econômicas e sociais que abalam a ordem tradicional da sociedade e ameaçam modificar as relações do poder. É em tal situação que emergem grupos mais ou menos amplos e mais ou menos organizados que se propõem a agir em prol de uma aplicação da gestão do poder político e de setores da sociedade que dela ficavam excluídos ou que propõem uma estruturação política e social diferente da própria sociedade. Naturalmente, o tipo de mobilização e os estratos sociais envolvidos, além da organização política de cada país, determinam em grande parte as características distintivas dos grupos políticos que assim se formam. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 899)

Já Maurice Duverger (1970, p. 19/20) é mais preciso e entende que os verdadeiros partidos políticos surgiram em meados do século XIX, tendo seu desenvolvimento associado ao da própria democracia, especificamente em razão: i) da ampliação das prerrogativas parlamentares; ii) da extensão do sufrágio popular.

Ao passo que as assembleias políticas aprimoravam suas funções e conquistavam independência, ou seja, ampliavam suas prerrogativas parlamentares, seus membros passavam a ter a necessidade de se agruparem para atuar de maneira conjunta, conforme suas afinidades, doutrinas políticas, relação geográfica ou profissional. De outra forma, com a extensão do direito de voto tornou-se necessária a criação de comitês eleitorais, compostos por apoiadores e ariançadores do candidato, com intuito de captar a confiança e, acima de tudo, o voto, destes novos eleitores. Tem-se então que essa forma de surgimento dos partidos é tida como aquela de origem eleitoral e parlamentar (DUVERGER, 1970, p. 20/26), uma vez que não há movimentação das massas ou uma participação popular em favor de uma ideologia ou projeto comum.

Por outro vértice, tem que os partidos podem ter seu nascimento com uma origem exterior, isto é, sua criação se dá fora das assembleias e do cenário eleitoral, concentrando-se em uma instituição pré-existente, como é o caso, por exemplo, dos sindicatos, jornais, agrupamentos agrícolas e seitas religiosas. A atividade destas instituições, como se observa, é alheia ao parlamento e às eleições, mas servem como incentivo para o agrupamento de seus membros e criação dos partidos

Não somente o surgimento dos partidos de origem eleitoral e parlamentar e os de origem exterior é distinto, como também suas características. Nesse sentido, detalha Maurice Duverger (1970, p. 30/31):

Qualquer que seja a sua origem, os partidos de criação externa apresentam um conjunto de características que se opõe assaz nitidamente aos partidos criados no ciclo eleitoral e parlamentar. De início, os primeiros são geralmente mais centralizados que os segundos. Os primeiros nascem, com efeito, a partir da cúpula, ao passo que os segundos partem da base. Em uns, os comitês e seções locais são estabelecidos sob o impulso dum centro preexistente, que pode portanto reduzir a seu bel-prazer sua

liberdade de ação: nos outros, pelo contrário, são comitês locais preexistentes que criam um organismo central para coordenar-lhes a atividade, e limitam por consequência seus poderes a fim de conservar o máximo de autonomia. (DUVERGER, 1970, p. 30/31)

O supracitado autor ainda relaciona que o surgimento dos partidos de origem parlamentar e eleitoral está associado aos países nos quais ainda não existe um sistema de partidos organizados. Por outro lado, os partidos de criação exterior tendem a surgir nos locais onde já se verifica um sistema de partidos que funcione.

1.3 As funções do partido político

Em relação à função dos partidos políticos, isto é, sua finalidade, utilidade e papel atribuído, Ken Kollman (2018, p 450) aponta três categorias de funções desempenhadas: i) no eleitorado; ii) como organização; e iii) no governo. Conforme o conceito adotado, os partidos políticos possuem o objetivo primordial de conquistarem, exercerem e se manterem no poder. Para tanto, sua atuação e o desempenho de suas funções não devem se dar apenas durante o curso do processo eleitoral, mas é preciso também abranger o período dos mandatos, seja no exercício do poder, no caso dos vencedores, ou fora dele, na condição de oposição, no caso dos vencidos. Por tais razões, a divisão de funções de Kollman se mostra pertinente para compreender as diferentes etapas da conquista e manutenção do poder.

Os partidos políticos no eleitorado exercem essencialmente a função de comunicação com os eleitores, canalizando os pensamentos, problemas, anseios e visões da população e levando suas demandas aos candidatos, líderes e mandatários que representam as agremiações. É através desta comunicação que os partidos conseguem representar as parcelas da população, tal finalidade é possível de ser extraída, inclusive do trabalho de Giovanni Sartori (1972, p. 48) que comenta:

Os partidos são canais de expressão. Isto é, pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são um instrumento, ou uma agência, de representação do povo, expressando suas reivindicações. Ao se desenvolverem, os partidos não o fizeram – durante todo o século XIX e até boa parte do século XX – para transmitir ao povo os desejos das autoridades, mas antes para transmitir às autoridades os desejos do povo. (...) Os partidos tornaram-se os meios de expressão juntamente com o processo da democratização da política. Ao mesmo tempo, o governo responsável tornou-se ‘sensível’ precisamente porque os partidos ofereceram os canais para a articulação, comunicação e implementação das demandas dos governos. (SARTORI, 1972, p. 48).

A função desempenhada perante o eleitorado não é de interesse apenas dos representados, mas também é atividade que garante a sobrevivência do partido político, isso porque as agremiações, evidentemente, dependem dos votos para lograrem êxito em suas candidaturas e alçarem as posições políticas que miram. Desse modo, devem se mostrar aos eleitores como agentes capazes de compreender os problemas e demandas, bem como de buscar soluções e apresentar respostas.

Os partidos como organização possuem o objetivo central de êxito nas eleições, para tanto, devem fornecer a estrutura necessária para viabilizar a competição, desde a indicação e escolha de seus candidatos, sua apresentação aos eleitores, a divulgação da mensagem, o suporte na campanha eleitoral, com a organização de equipe, de rede de apoiadores e captação e distribuição de recursos até a conquista dos votos.

Os partidos podem possuir uma organização interna mais democrática, quando permitem maior participação ativa de seus membros, nas discussões, tomadas de decisões e escolha dos candidatos. Por outro lado, as agremiações podem ser mais oligárquicas quando restringem tais decisões aos seus dirigentes e líderes, excluindo a massa de filiados. Tal problema será melhor discutido em tópico específico, ao se tratar das federações partidárias.

A função de indicação e escolha dos candidatos merece destaque especial, pois é por meio dela que o partido define os responsáveis por levar suas mensagens, propostas e projetos à população e, assim, buscar o voto do eleitorado. É nesse sentido que Paolo Gerbaudo afirma que os partidos políticos simplificam as escolhas para os cidadãos, agregando e articulando interesses políticos que estavam dispersos e inconsistentes (2019, p. 30).

De tal modo, a seleção deve levar em conta em relação ao pretendo candidato: i) sua viabilidade eleitoral, ou seja, a capacidade de angariar votos; ii) a aceitação dentro das bases do partido, com intuito de assegurar o apoio da estrutura; iii) o compromisso com as pautas e o programa do partido, de forma a evitar que se exerça o mandato de forma contrária às ideias que unem aquele grupo; e iv) o compromisso com a democracia e suas regras.

A escolha de candidatos comprometidos com a democracia é uma das principais funções dos partidos políticos, é nesse momento em que, nas palavras de James Ceaser, exercem o papel de “filtragem” removendo da disputa aqueles que representem alguma ameaça para a sua estabilidade (CEASER, 1982, p.84/87).

Por esse motivo, no livro “Como as democracias morrem”, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, chegam à seguinte conclusão: “a verdadeira proteção contra autoritários em potencial não foi o firme comprometimento da população com a democracia, mas, antes os guardiões da

nossa democracia, os partidos” (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018, p. 44). Tem-se, portanto, que os partidos políticos ao exercerem sua função como organização, devem buscar zelar pelo ambiente democrático e pela proteção das instituições.

Por fim, tem-se a função as quais os partidos exercem no governo, isto é, após lograrem êxito nas eleições. Nesse momento o propósito imediato deixa de ser a conquista dos votos e passa a ser o cumprimento de seus objetivos políticos e a sua manutenção no poder, é nesse raciocínio que Valdimer Orlando Key Jr. considera que o partido que exerce o mandato, de certa forma, é diferente daquele que venceu as eleições (KEY JR, 1964, p. 651).

Assim, preocupa-se com a questão da governabilidade, pois, muitas vezes, as alianças e acordos celebrados durante as eleições, por serem frágeis, de ocasião ou insuficientes, não garantem ao eleito uma base para governar, de modo que novos acordos e concessões mútuas se mostram necessários. É nesse cenário que os partidos exercem sua função no governo, com a finalidade de cooperar com os demais agentes públicos e permitir o cumprimento dos objetivos, principalmente por meio da relação com o legislativo, elaborando e aprovando projetos de lei.

1.4 Organização dos partidos políticos

Diversos estudiosos da ciência política se debruçaram sobre o estudo da organização dos partidos políticos, isto é, buscaram compreender a anatomia, a estrutura, das agremiações e seu funcionamento. Dentre eles, é válido revisitar os ensinamentos e conclusões de Maurice Duverger “Os partidos políticos” (1970); Otto Kirchheimer, “A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental” (1966); e Steven Wolinetz, “Além dos partidos *catch-all*: abordagem ao estudo dos partidos e organização partidária nas democracias contemporâneas” (2002). Cada um, a seu tempo, trouxe contribuições que permitem diferenciar distintas formas de organizações partidárias, bem como compreender sua evolução.

Paolo Gerbaudo (2019, p. 30), explica essa evolução dizendo que “diferentes épocas e condições sociais viram o domínio de diferentes tipos de partidos, que refletem as tendências tecnológicas e sociais predominantes ao tempo”².

Os estudos sobre a tipologia dos partidos políticos tendem a iniciar com a obra de Maurice Duverger, da década de 50, que diferencia a organização dos partidos políticos entre “partido de quadros” e “partido de massas”. A distinção entre tais estruturas reside sob dois

² Traduzido pelo autor.

aspectos: político e financeiro. Sob o ponto de vista político, o partido de quadros, também chamado de “partido de notáveis” (BOBBIO, 2009, p. 900), busca reunir pessoas tidas como ilustres, que serão capazes de captar votos para a agremiação em razão de seu nome, boa fama, capacidade técnica e experiência eleitoral, que saberão conduzir o partido à vitória. De mesmo modo, sob o aspecto financeiro buscam-se pessoas com condições monetárias de arcar com os altos custos que uma campanha exige. Nesse sentido explica Duverger (1970, p. 100):

Trata-se de reunir pessoas ilustres, para preparar eleições, conduzi-las e manter contato com os candidatos. Pessoas influentes de início, cujo nome, prestígio ou brilho servirão de caução ao candidato e lhe granjearão votos; a seguir, pessoas ilustres como técnicos, que conhecem a arte de manejar os eleitores e de organizar uma campanha; enfim, pessoas notáveis financeiramente, que contribuem com o fator essencial: o dinheiro. Aqui, a qualidade importante mais que tudo: amplitude do prestígio, habilidade da técnica, importância da fortuna (DUVERGER, 1970, p. 100)

Essa estrutura de partidos políticos foi predominante no século XIX, o que se justifica pelo sufrágio restrito, o qual não exigia o engajamento da população em geral nas campanhas eleitorais. Esse cenário, gradualmente, é alterado com o advento do sufrágio universal. Os partidos de quadro tentaram se tornar mais flexíveis, permitindo limitada atividade das massas na atividade política, como as primárias eleitorais ou *caucus*.

No entanto, passam a surgir verdadeiros partidos de massas, que buscam incentivar uma educação política às classes operárias e formar uma elite intelectual com capacidade de administração, nas palavras de Maurice Duverger (1970, p. 99), “os adeptos constituem portanto a própria matéria do partido, a substância de sua ação. Sem adeptos, o partido assemelhar-se-ia a um professor sem alunos”. Portanto, diferentemente do partido de quadro, a atividade de recrutamento nos partidos de massa é intensa e menos seletiva. Em relação ao aspecto financeiro, o partido se sustenta com contribuições regulares feitas pelos próprios membros, de modo a substituir o financiamento de poucos grandes doadores privados, como bancos e empresas, por numerosos membros contribuintes, com o intuito também de afastar qualquer interferência externa nas prioridades da agremiação.

Otto Kirchhemeir (1966) identifica, posteriormente à segunda guerra mundial, um tipo de estrutura partidária diferente daquelas descritas por Duverger, tendo sido denominada por ele de “partido *catch-all*” e surge em um cenário no qual as disputas sociais, motor dos partidos de massa, são atenuadas. Diante disso, os partidos políticos buscaram expandir seu alcance para além de suas tradicionais bases de apoio, tal processo envolveu uma redução na força ideológica

das agremiações e o fortalecimento das lideranças individuais, tudo isso na busca de maximizar o número de votos.

Verifica-se que a adoção deste tipo de estrutura está intimamente associada à necessidade das agremiações de se manterem competitivas na disputa eleitoral, para tanto, os partidos políticos estão dispostos a se ajustarem às pautas, propostas, discursos, técnicas de recrutamento e marketing bem-sucedidos de outros partidos e competidores, mesmo que isso represente um rompimento com suas tradições, suas bandeiras originárias e com o seu eleitorado fiel.

Nesse cenário, o vazo programático dos partidos é esvaziado para abrir espaço para diferentes pautas. Com isso, os partidos passam a exercer com muito mais intensidade suas funções no eleitorado, ouvindo e conhecendo as demandas, para que seja possível inserir aquelas com maior capacidade de atrair votos no programa das agremiações: busca-se dizer o que o eleitor quer ouvir.

Outros estudiosos apontaram o surgimento de significativos novos tipos partidários a partir da década de 1960, como os “*Professional-electoral party*” descritos por Angelo Panebianco (1988) e “*Cartel party*” apresentados por Peter Mair e Richard Katz (1995). Apesar da concepção diferente de cada um destes tipos partidários, Paolo Gerbaudo (2019, p. 33) os classifica como “*television party*”, por se tratarem de novos tipos que surgiram com a crise dos partidos de massa e serem muito influenciados pela ascensão da televisão como o canal de comunicação político dominante.

Em uma perspectiva mais recente, Steven Wolinetz (2002) realizou uma revisão teórica das tipologias organizacionais, na busca por um modelo que retratasse melhor a fotografia do atual momento dos partidos políticos no mundo, em especial dando visibilidade para países com democracias mais jovens, como é o caso de Estados latino-americanos e não apenas com o enfoque europeu de outros modelos apresentados.

O modelo apresentado por Wolinetz propõe a divisão das estruturas de organização partidária em três classificações: partidos *policy seeking*, orientados por políticas públicas, partidos *vote seeking*, orientados pelo voto; partidos *office seeking*, orientados por cargos. No entanto, essas classes não são exclusivas, podendo o partido estar mais próximo ou afastado de uma delas, bem como sendo comum que os partidos transitem entre as classes, a depender das circunstâncias e do momento político-eleitoral.

Partidos orientados por políticas públicas, *policy seeking*, são agremiações com ideologia e programas de governo bem estabelecidos e divulgados, por isso, possuem sua

atuação voltada para a defesa de determinadas pautas específicas, mesmo que a sua posição implique em perda de votos em momento eleitoral de impopularidade daquela temática. Em razão de suas posições bem definidas, essa classe possui uma militância mais aguerrida e presente, mesmo que em pequeno número, sendo engajada no cotidiano do partido, inclusive na tomada de decisões.

Já os partidos orientados por votos, *vote seeking*, têm uma compreensão muito semelhante ao entendimento de partidos *catch-all* de Kirchhemeir (1966), não detendo uma posição política relacionada a uma ideologia específica, alterando seu programa e pautas na busca de engajar um maior número de eleitores e, com isso, captar mais votos. Para esses partidos, as campanhas dependem intensamente das contribuições financeiras, seja oriunda do setor privado ou de fundos públicos de campanha, tudo isso para que se possa atingir um maior número de eleitores com a propaganda eleitoral do partido. É comum também que tais agremiações deem preferência para candidatos com um alto potencial de voto, mesmo que não estejam alinhados com as pautas do partido ou dos demais candidatos do grupo. Destaca-se, ainda, que o papel da militância desses partidos é limitado, não possuindo participação nas decisões sobre candidaturas ou programas de governo.

Por fim, os partidos orientados por cargos, *office seeking*, têm sua atuação voltada para a ocupação de cargos estratégicos no governo, independentemente das pautas tidas como suas, do executivo ou dos demais aliados. Assim, tornam-se parte de coalizões de governo, oferecendo seu apoio parlamentar, comprometimento com votações de projetos e estabilidade para o executivo em troca dos cargos almejados. Diante de tal objetivo, em regra, não assumem nas eleições compromissos com pautas polêmicas ou realizam campanhas agressivas às demais agremiações. A militância desses partidos é pouco engajada e, em geral, se limita ao apoio personalíssimo de algumas figuras de destaque, não tendo participação ou envolvimento nas decisões da agremiação.

Em uma perspectiva mais recente, Paolo Gerbaudo descreveu na obra “*The Digital Party*” (2019) o surgimento de um novo tipo de partido político, o partido digital. Agremiações de tal tipo não se qualificam apenas pelo uso dos meios digitais para a comunicação com as bases, mas essencial por trazerem as transformações digitais para sua estrutura de decisão interna. Tais partidos se utilizam de plataformas virtuais próprias para o seu processo de tomada de decisões, seja para a escolha de seus candidatos ou para a definição de posições e projetos políticos. Ou seja, as discussões, deliberações e votações se dão online e com ampla

possibilidade de participação dos filiados, razão pela qual professam serem mais democráticos, autênticos, transparentes e abertos à população. Sobre o termo partido digital, Gerbaudo explica

O termo partido digital tenta capturar essência comum vista em várias formações políticas bastante diversas que surgiram nos últimos anos e que compartilham a tentativa comum de usar a tecnologia digital para desenvolver novas formas de participação política e tomada de decisão democrática³.

O autor aponta como um dos grandes problemas dos partidos digitais a existência de hiper líderes, figuras conhecidas e carismáticas que acabam por representar todo o movimento e que impactam de maneira decisiva a massa de filiados, fazendo com que os sigam nas votações. De mesmo modo, a existência de hiper líderes cria uma superdependência do partido por aquela figura em específico, o que pode levar a agremiação à falência na ausência do personagem ou na hipótese de queda de sua popularidade (2019, p. 144/161).

Tem-se como os casos mais emblemáticos de partidos digitais o “Movimento Cinco Estrelas”, na Itália, que se utiliza da plataforma *Rouseeau* e o “Podemos” na Espanha que criou o portal “Participa” (GERBAUDO, 2019, p. 16). No Brasil não se vê, ainda, movimentos partidários que se assemelhem aos partidos digitais, contudo, mostrou-se prudente registrar a existência e descrição de tal tipo partidário com o fito de manter o trabalho atualizado.

Expostas as diferentes classificações de organizações partidárias, é necessário ressaltar que não se trata necessariamente de uma evolução das estruturas ao longo dos séculos. Cada autor, ao seu tempo, percebeu e registrou diferentes formas de organização dos partidos políticos, muito associadas às mudanças da sociedade e da política de cada época, mas com traços que podem ser notados nos partidos até os dias atuais, de modo que a adoção de uma das classificações não invalida as demais. Feita tal consideração e tendo em vista que o presente trabalho tem como objeto a análise das coligações e coalizões partidárias e os possíveis impactos da inserção das federações na legislação, mostra-se mais proveitosa a utilização da classificação de Steven Wolinetz (2002).

³ Traduzido pelo autor.

1.5 Sistemas partidários

1.5.1 Conceito de sistemas partidários

O conceito de sistemas partidários tradicional mais difundido é de Harry Eckstein (1968, p. 438), que assim o define:

A temática concernente aos sistemas de partido é oferecida pelos modelos de interação entre organizações eleitorais significativas e genuínas, próprias dos Governos representativos — Governos nos quais tais sistemas cumprem predominantemente (bem ou mal) a função de fornecer as bases de uma autoridade eficaz e de definir as escolhas que podem ser decididas pelos procedimentos eleitorais (ECKSTEIN, 1968, p. 438)

Verifica-se que tal definição possui como característica a interação entre organizações eleitorais distintas, ou seja, a existência de uma competitividade externa aos órgãos. Por essa razão, parte da doutrina considera que a definição de Eckstein é incompleta, por excluir de sua concepção os sistemas de partido único, uma vez que nesse sistema inexistente a interação com outro partido. É nesse sentido que Fred W. Riggs apresenta sua contribuição definindo sistema partidário como “qualquer sistema que legitime a escolha de um poder executivo através de votações e que compreenda eleitores, um ou mais partidos e uma assembleia” (1968. p.82).

Ressaltando os Estados de partido único, Maurice Duverger (1970, p. 239) entende que as formas e modalidades de coexistência dos partidos políticos dentro de um país são o que definem seu sistema partidário, de modo que se leva em consideração o número de agremiações, suas dimensões, a força eleitoral, a delimitação geográfica de sua atuação, a forma pela qual constroem alianças e outras características relacionadas. Portanto, as diferentes classificações de sistemas eleitorais estão vinculadas às relações entre todos esses fatores.

1.5.2. Classificações dos sistemas partidários quanto ao número de partidos

A classificação dos sistemas partidários quanto ao número de partidos é tema controverso na literatura política e se presta a buscar critérios para contabilizar a quantidade de agremiações em uma democracia, havendo duas classificações clássicas distintas: a de Maurice Duverger e a de Giovanni Sartori. O estudo destas classificações mostra-se relevante ao presente trabalho ao passo que servirá como alicerce para o exame posterior da influência dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários.

1.5.2.1 Segundo Duverger

Maurice Duverger elaborou a clássica divisão entre os sistemas partidários em: i) partido único; ii) sistema bipartidário; iii) sistema multipartidário.

O partido único, ou unipartidarismo, é o modelo adotado por grande parte dos países totalitários, que buscam sufocar a manifestação ou existência de grupos com diferentes ideais, na busca de uma aparente hegemonia que sirva aos seus interesses. Paulo Bonavides (200, p. 475) protesta que o uso do termo “partido único” ou “partido totalitário” para se referir a tal entidade nos regimes autocráticos é contrário à própria lógica, vez que não se mostra possível diferenciar uma parte do todo, passando a se confundir o partido com o conjunto.

Duverger (1970, p. 290) entende que o surgimento dos partidos únicos é a grande inovação do século XX, não pelo seu caráter totalitário e pela concentração de poderes, que há muito já existe, mas pela originalidade de servir como sustentáculo de seus regimes, como seu viu na Alemanha, Itália e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. No entanto, Maurice Duverger alerta para a necessidade de se diferenciar o partido único do partido totalitário, nos seguintes termos:

A assimilação comum entre partido único e partido totalitário, partido único e *Bund* é desmentida pelos fatos: há partidos únicos não totalitários; á partidos totalitários em regime pluralista. (...) Os partidos únicos, inicialmente, imitaram e conservaram estruturas estabelecidas no regime pluralista; só depois é que veio o passo inverso. É verdade que o caráter totalitário de um partido o leva a suprimir o pluralismo, se puder; a tendência à unidade, porém, é mais consequência do que causa da índole totalitária. Um partido tende a se tornar único porque lhe é totalitária a estrutura; só assume estrutura totalitária porque quer chegar à unidade: tal pelo menos, parecer ser o rumo originário da evolução. Não há fronteira real entre a organização interna dos partidos pluralistas e a do partido único; uma derivou da outra, dela continuando, muitas vezes, bem próxima. (DUVERGER (1970, p. 290)

Tem-se, assim, que, historicamente, grande parte dos partidos únicos surgiram em regimes pluralistas, em regra como grupos oposicionistas de natureza totalitária. Ao atingirem o poder, esses partidos passaram a buscar o monopólio da representação popular para lá se manterem, eliminando as demais agremiações, mas conservando as suas próprias estruturas internas erigidas no regime pluralista.

Sobre as circunstâncias que levam à erupção do partido único, Paulo Bonavides (2000, p. 476) comenta:

Exprime o partido único na sociedade de massas a conclusão de um desdobramento inevitável do sistema político, no instante em que a crise social faz impossível a manutenção da democracia. Perdidas por esta as condições de sobrevivência em bases individualistas, entra ela numa aguda crise de gestação de que resulta a forma nova da democracia de massas. Não raro a crise democrática toma saída de todo imprevista desembocando na ditadura do partido único. (...) O partido único surge ademais como remédio nas ocasiões de crises mais graves e dolorosas. Mas seu cunho antidemocrático somente se descobre ou fica nu quando entra ele definitivamente a institucionalizar-se. (BONAVIDES, 2000, p. 476)

O reconhecimento da existência de um partido único se deu de diferentes formas nos Estados que conviveram com essa experiência. Em determinados países, como é o caso da União Soviética, o monopólio do poder foi assegurado pela própria Constituição, na qual se consagrava o partido como “núcleo dirigente de todas as organizações de trabalhadores”, já em outros locais, como Portugal e Turquia, os partidos únicos eram uma realidade, mas sem serem integrados em suas doutrinas, (DUVERGIR, 1970, p. 291).

Aqueles favoráveis ao partido único defendiam que a instituição cumpria uma dupla função: ao mesmo tempo era elite com competência para governar e mantinha um vínculo sensível às demandas da população. De tal modo, o partido é o elo de todas as relações entre o povo e o governo, levando as opiniões e necessidades da população aos líderes e fazendo-a compreender as decisões tomadas. Para tanto, o partido único faz massivo uso e exerce domínio sobre os meios de comunicação, como jornais, rádios e televisão, de modo a tornar acessível e predominante sua mensagem.

Ainda, os representantes dos partidos possuem espaço em todos os locais, desde os altos conselhos ministeriais até os menores comitês; desde a administração pública até as associações privadas como sindicatos, podendo assumir diretamente o controle dessas funções se necessário aos interesses da cúpula governamental.

No entanto, a ausência de eleições, ou sua realização de modo viciado e com pouca liberdade, retira uma das principais funções dos partidos políticos, que é sua atuação no eleitorado, vez que nestes regimes não se tem a mesma preocupação com o pleito que no pluralismo democrático. Sobre eleições em Estados de partido único, Francisco Rezek destaca:

As eleições, no Estado unipartidário, não traduzem o confronto de teses programas, mas a mera expedição popular, em favor dos eleitos, de um atestado de habilitação ao cumprimento do programa que de antemão se erigira em dogma. A pluralidade de partidos não é, dessa forma, uma opção. Sem ela não há que falar, senão por abusiva metáfora, em partido político de espécie alguma. (REZEK, 1981, p. 34)

Nesse cenário, a população se afasta dos governantes, ao passo que esses não mais conhecem suas reivindicações. A existência de eleições livres, como demonstrado, permite aos

partidos verificarem periodicamente as opiniões e demandas da população, confrontando a administração que está sendo exercida.

Sobre o sistema bipartidário, ou o dualismo dos partidos, a primeira consideração que importa fazer é que não se supõe, necessariamente, a existência de apenas dois partidos: diversos partidos podem concorrer às eleições, contudo, somente dois dos partidos existentes, tradicionalmente, reúnem condições suficientes para se chegar ao poder, isso se deve diante da própria estrutura do sistema. Esclarece-se que o termo “tradicionalmente” não foi usado em vão: é comum que em diversos pleitos eleitorais a disputa se encontre polarizada entre dois partidos, isso não quer dizer que se trate de um sistema bipartidário. Para que de fato se configure um sistema bipartidário é necessária a existência de dois partidos maiores que historicamente revezem o poder, tendo a capacidade de, quando eleitos, governarem sozinhos. Nesse sentido, OLIVEIRA (2005, p. 104), completa dizendo que nesse sistema se torna desnecessária a existência de coalizões com os demais partidos. Isso se dá em razão do partido vencedor obter a maioria absoluta dos votos, caso seja necessária a coalizão com outros partidos para o exercício do poder, estará descaracterizado o sistema bipartidário.

É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos, que convive não só com os dois grandes partidos, Democrata e Republicano, que se revezam no poder, mas também com diversos outros menores que ocasionalmente ocupam governos locais e elegem membros do Congresso, mas que jamais lograram êxito em exercer o poder máximo daquele Estado. Nenhum destes pequenos partidos conseguiu se avolumar a ponto de se tornar uma terceira força, capaz de exercer influência nas decisões governamentais. De mesmo modo, em nenhum momento os dois grandes partidos se apequenaram a ponto de se tornarem irrelevantes ou serem substituídos.

Outro requisito dos sistemas bipartidários é a necessidade de que ambos os partidos que dominem o cenário eleitoral estejam de acordo quanto aos fundamentos de organização e direção do Estado, ou seja, quanto ao regime adotado. Não só, é preciso que ambos reconheçam como válida a existência um do outro, havendo mútuo respeito. Esse pressuposto não indica a ausência de rivalidade entre as agremiações, mas sim obediência e apreço pelas regras existentes, é o que garante a alternância de poder entre os partidos de forma segura e estável, com o respeito ao resultado do pleito.

Há que se fazer a distinção também entre o bipartidarismo natural e o imposto. O bipartidarismo natural é resultado de um processo histórico influenciado por circunstâncias políticas particulares de cada país, que levou à superioridade e preferência de ampla maioria do eleitorado por dois partidos, que se revezam no poder, havendo a possibilidade de alternância.

Outra situação é o bipartidarismo imposto, no qual inexistia uma predileção espontânea do eleitorado pelos dois partidos dominantes, mas sim uma delimitação forçada das opções, em geral estabelecida pela própria legislação, como ocorreu no regime militar brasileiro.

Desta forma, o sistema bipartidário apresenta as seguintes características que o definem: a) a existência de dois partidos dominantes; b) a capacidade destes dois partidos de, se eleitos, governarem sem a necessidade de coalizões com os demais partidos; c) a possibilidade de alternância do poder entre essas duas agremiações; d) o respeito de ambos os partidos pelo regime adotado, pelas regras eleitorais e pelo resultado das eleições.

Ainda sobre a classificação apresentada por Maurice Duverger, tem-se o sistema multipartidário, ou pluripartidário, compreendido como aquele com a presença de três ou mais partidos políticos em condições de disputa pelo poder em um determinado Estado. Desse modo, como já visto, se apenas dois ou menos partidos possuem capacidade de competição, isto é, de lograr êxito nos pleitos, não se estará diante de um sistema multipartidário.

Aqueles favoráveis ao sistema multipartidário enxergam nele a melhor forma de representação popular, pois com um maior número de agremiações é possível dar voz a um maior número de grupos distintos, em especial, às minorias, que muitas vezes têm sua representação mitigada nos demais sistemas. Assim, o governo em um sistema multipartidário estaria comprometido com interesses distintos, na busca de atender aos diversos partidos e suas reivindicações, é, portanto, um sistema de diálogo, como demonstra Fávila Ribeiro (1998, p. 211):

O pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da Sociedade, sortimentos de ideias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das fermentações coletivas como fragmentos de pensamento que são maturados em conversações, debates, informações ou discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição, modificando-se, adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais (RIBEIRO, 1998, p. 211)

Sob este argumento, verifica-se que os partidos políticos inseridos em sistemas multipartidários devem exercer de maneira mais profunda suas funções, para que sejam capazes de se manter na disputa. Em especial suas funções no governo, pois, com um maior número de agremiações, é preciso que se dialogue com uma maior quantidade de agentes para obter êxito em suas pretensões; já em relação às funções no eleitorado, o partido deve ser capaz de canalizar melhor as demandas dos grupos com ideais que representa, uma vez que mais partidos, muitas

vezes com bandeiras semelhantes, competem pelos mesmos eleitores e a conquista do voto torna-se mais difícil e onerosa.

Por outro lado, os críticos desse sistema apontam que, inevitavelmente, o multipartidarismo impõe a necessidade de coligações para a disputa eleitoral e coalizões para a composição e manutenção do governo, o que gera a necessidade dos eleitos de conciliarem suas pretensões com as demais agremiações que passam a compô-lo, sujeitando-se, assim, a uma maior instabilidade.

Em relação ao surgimento do multipartidarismo, Maurice Duverger o explica através de duas técnicas: i) do fracionamento; e ii) da superposição. Em relação à primeira, o sistema multipartidário se origina com o fracionamento interno de opiniões dos partidos dualistas. Isso ocorre pois, em sistemas bipartidários, as agremiações acabam por comportar pensamentos muito divergentes, existindo moderados e radicais, tais diferenças se acentuam quando o partido se torna governo, podendo levar ao rompimento do grupo e o surgimento de partidos centristas ou radicais. Já a técnica da superposição ocorre por falta de coincidência entre as diversas categorias da oposição, de modo que, quando se sobrepõem os pensamentos, nos pontos onde não há concordância, abre-se o espaço para o surgimento de novos partidos, assim, no entender de Duverger, “o multipartidarismo nasce dessa independência recíproca das oposições” (DUVERGER, 1970, p. 268).

1.5.2.2 Segundo Giovanni Sartori

A tradicional classificação dos sistemas partidários sugerida por Duverger, dividindo os partidos em unipartidário, bipartidário e multipartidário, é até hoje muito utilizada, em especial pelo seu caráter didático, o que facilita a compreensão. Contudo, diversas foram as críticas formuladas a tal classificação, em especial por considerá-la insuficiente para distinguir o sistema de maneira adequada, permitindo, por exemplo, que se confunda os sistemas bipartidários e multipartidário nos Estados em que há um terceiro partido, ou mais, com relevância menor, mas ainda sim de alguma forma significativa.

Ao longo dos anos, diversas outras classificações foram apresentadas, cita-se, como exemplo, a de La Palombara e Weiner, que se utiliza como critério de divisão a competitividade dos partidos, ou, ainda, a de Blondel, que possui como fundamento os resultados eleitorais obtidos (NICOLAU, 1996, p. 31).

Acompanhando as críticas à classificação de Duverger, Giovanni Sartori entende que a dificuldade de classificar sistemas partidários está em determinar quais partidos são relevantes para se diferenciar as classes, não bastando estabelecer um limite percentual arbitrário de cadeiras conquistadas nas eleições, pois tal situação levaria, inevitavelmente, a omissões. Diante disso, Sartori sugere estabelecer um “critério de irrelevância” que permita separar os partidos menores (SARTORI, 1982, p. 146).

No entender do mencionado autor, a irrelevância de um partido deve ser medida pela sua força, concentrada em dois aspectos: i) a força eleitoral do partido, entendida como sua capacidade de converter votos em assentos no parlamento, ou seja, de eleger seus candidatos; e ii) o “potencial de governo” ou “potencial de coalizão”, entendida como a aptidão das agremiações de virem a compor o gabinete, fazer indicações e de fato compartilhar do exercício do poder, por menor que possam ser (SARTORI, 1982, p. 146). Face a isso, Sartori formula sua primeira regra:

Regra 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. (SARTORI, 1982, p. 146/147).

A questão problemática, apontada pelo próprio autor, é que a primeira regra não compreende como relevante partidos proporcionalmente grandes, isto é, com significativa participação parlamentar, mas que se mantêm permanentemente na oposição, em geral por seu aspecto antissistema. É o caso, por exemplo, de vários partidos comunistas na Europa no século XX, que possuíam parcela dos assentos no parlamento, a ponto de não poderem ser desconsiderados, mas eram marginalizados da formação de coalizões. Diante disso, Sartori formula uma segunda regra:

Regra 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).

A segunda regra, portanto, se baseia no poder de intimidação ou no “potencial de chantagem” dos partidos que não compõem as coligações, mas passam a ser relevantes para as votações, a aprovação de projetos de lei, a discussão de vetos. Com isso, Sartori entende que

devem ser excluídos do cômputo os partidos que não têm “potencial de coalizão” ou “potencial de chantagem”, inversamente atribuindo relevância àqueles que o tenham (SARTORI, 1982, p. 147). Jairo Nicolau explica as duas regras de Sartori da seguinte forma:

Pela regra 1 (potencial de coalizão), um pequeno partido é considerado relevante quando tem condições de determinar ao longo do tempo pelo menos uma possível maioria governamental. Essa regra se aplica apenas aos partidos orientados para o governo ou ideologicamente aceitáveis. Uma segunda regra (potencial de chantagem) é necessária para a contagem dos partidos anti-sistema: um partido é considerado relevante quando altera a direção da competição dos partidos orientados para o governo. (NICOLAU, 1996, p. 31/32)

Explicados os critérios de relevância para inclusão ou exclusão dos partidos nas classes, Sartori apresenta sua classificação dividida em 07 classes distintas: i) Partido único; ii) partido hegemônico; iii) partido predominante; iv) dois partidos; v) pluralismo limitado; vi) pluralismo extremo; vii) atomizado. (SARTORI, 1982, p. 150).

De início, percebe-se que o sistema unipartidário de Duverger, para Sartori passa a ser dividido em três categorias, partido único, hegemônico e predominante, com intuito de melhor diferenciar cada uma destas formações políticas. Em relação ao partido único, a forma literal do unipartidarismo, o poder político passa a sofrer um monopólio por parte de uma única agremiação que existe e tem permissão para atuar, impedindo a presença legal de qualquer outro grupo.

Ao se tratar do partido hegemônico, admite-se a existência de outras agremiações no sistema, sendo lícita sua participação na disputa. Contudo, tais partidos menores são subordinados ao principal, atuando como satélites e sendo inibidos de realizarem uma verdadeira oposição, nos dizeres de Sartori, tratam-se de “uma pura falsificação, uma fachada vazia” (SARTORI, 1982, p. 258).

Nos sistemas de partido predominante, não só outros partidos têm a autorização legal para exigir, como de fato existem e são legítimos competidores, podendo livremente exercer oposição ao partido principal. Contudo, essas agremiações menores não obtêm êxito nas eleições, sendo que o partido principal obtém a maioria absoluta, sem a necessidade de qualquer tipo de coalizão. Logo, nesse sistema, a alternância é possível na teoria, mas na prática não ocorre, em razão da própria vontade dos eleitores, e não por opressão do governo.

Diante disto, o partido único e o partido hegemônico, na classificação de Sartori, passam a fazer parte dos sistemas tidos como “não competitivos”, isto é, não há verdadeira disputa pelo poder entre as agremiações e inexiste uma oposição de verdade. Já o partido predominante se

encontra no campo dos “sistemas competitivos”, pois as eleições são autênticas e a oposição é livre para atuar (SARTORI, 1982, p. 156-258).

No campo dos sistemas competitivos, da classificação de Sartori, também se encontra o bipartidarismo, definido de maneira semelhante àquela de Duverger, já exposta anteriormente. Para Sartori, nesse sistema “dois partidos competem por uma maioria absoluta que está ao alcance de ambos” (SARTORI, 1982, p. 152), o que significa que, apesar da possibilidade de existência de outros partidos, eles não possuem a capacidade de afetar a maioria dos votos naturalmente destinada aos partidos predominantes, sendo desnecessárias as coalizões para a formação do governo. A dificuldade teórica desse sistema está em quantificar quantos deles existem, pois diversos autores divergem sobre classificar determinados países como bipartidários, em razão de interpretarem de maneira diversa a alternância de agremiações no poder e o domínio da maioria absoluta.

Assim como Sartori decompõe o sistema unipartidário, o faz com o multipartidário, na busca de superar a conceituação de que se trata de uma formação com mais de dois partidos em condição de disputa, o que entende ser uma regra de contagem demasiadamente simplista. Desse modo, os sistemas com mais de dois partidos são divididos em pluralismo limitado, pluralismo extremo e atomizado.

Sartori explica que o pluralismo extremado dificilmente pode ser determinado e identificado se não for realizada a correta contagem dos partidos. Para tanto, é preciso excluir aqueles que não possuem o já mencionado “potencial de coalizão” e “potencial de chantagem”. Com isso, estabelece uma linha divisória entre o sistema de pluralismo limitado e pluralismo extremo situada em torno de cinco ou seis partidos. Ademais, para identificar o pluralismo extremado, apresenta oito características a serem observadas.

A primeira das características é que, no pluralismo polarizado, existe a presença de partidos antissistema com relevância, ou seja, com “potencial de chantagem”, geralmente de cunho comunista ou fascista. Uma agremiação será considerada antissistema sempre que buscar, através de sua atuação, enfraquecer a legitimidade do regime ao qual se opõe, isto é, questioná-lo e pô-lo em dúvida.

A segunda característica é a existência de oposições bilaterais, sendo incompatíveis e exclusivas, ou seja, a única semelhança é a contraposição ao governo vigente, mas as agremiações são incapazes de se unir para um eventual governo. Desse modo, existem mais pontos em comum entre os partidos de oposições e o governo do que entre si.

Em sequência, Sartori apresenta a existência de um partido ou grupo de partidos de centro como a terceira característica do pluralismo extremado, ressaltando que ao tratar de partido de centro não se menciona a aderência da agremiação a uma doutrina específica, mas tão somente seu posicionamento intermediário entre os polos extremos. Nesse cenário, os partidos de centro tornam-se responsáveis por um papel de mediação entre os interesses dos polos opostos, participando de coalizões para a formação dos governos.

A quarta característica identificada é a polarização extremada. Em sistemas de pluralismo extremado verifica-se uma grande distância ideológica entre os polos laterais, o que abre espaço para uma área central com lugar para ser ocupada por outros partidos, que buscam capitalizar o eleitorado através do medo dos polos extremos e de uma atitude de moderação.

A quinta característica é a predominância de uma tendência centrífuga em relação à centrípeta das discussões, isso é, o debate tende a sair do centro e se focar na divergência entre os polos opostos, fazendo com que, muitas vezes, o centro existente, característico do pluralismo extremado, perca força eleitoral.

A sexta característica do pluralismo extremado é o seu padrão ideológico: os partidos não discordam somente em relação aos programas de governo, mas apresentam divergências em relação a princípios e aspectos fundamentais. Em um cenário com tantos partidos, é preciso que as agremiações apresentem suas características distintivas aos eleitores, possibilitando que eles as diferenciem. Ademais, havendo polarização extremada, naturalmente, lida-se com significativo número de partidos pequenos, que somente conseguem assegurar melhor sua sobrevivência se forem capazes de doutrinar seus eleitores, tornando-os verdadeiros seguidores. Os partidos, em regra, não seguem a tática que Otto Kirchheimer (1968) denominou de *catch-all*, isto é, a tentativa de agregar o maior número de eleitores com os pensamentos mais diversos e opostos, cada partido, então, tenta buscar um nicho para se desenvolver.

A sétima característica apontada é a presença das oposições irresponsáveis. A responsabilidade de um partido político está associada ao compromisso das agremiações com as propostas e o programa apresentados. Em um sistema de polarismo extremado, os partidos de centro estão constantemente se voltando ao governo para permitir a construção de uma maioria, ocasionando um rodízio governamental em relação aos aliados. Nesse cenário, os partidos dos polos extremos são excluídos das coalizões, restando marginalizados do governo. Diante disso, passa a inexistir nessa oposição uma expectativa de conseguir o poder ou fazer parte do governo e, assim, ter de responder pelos compromissos e agenda que apresenta.

Por fim, a oitava e última característica apresentada é a existência de uma política do “dar mais” e “prometer demais” em detrimento à competitividade eleitoral, muito relacionada à sétima característica apresentada. Nesse sentido, Sartori explica que “se um partido pode prometer sempre, levianamente o céu na terra sem ter nunca de ‘responder’ pelas suas promessas, esse comportamento se situa, claramente, abaixo de qualquer padrão de competição equitativa” (SARTORI, 1982, p. 165).

Apresentado o pluralismo extremado, torna-se fácil compreender o pluralismo limitado, isso porque eles possuem características diametralmente opostas. O pluralismo limitado situa-se no espaço compreendido pelo bipartidarismo e o pluralismo extremado, possuindo de três a cinco partidos relevantes, incapazes de obterem a maioria absoluta por si só e com uma distância ideológica relativamente curta, o que torna a competição centrípeta, ou seja, voltada para o centro.

Tal cenário facilita as alianças tanto para o governo como para a oposição, o que revela o principal traço do pluralismo limitado: a presença dos governos de coalizão. Assim, Sartori explica que “a fórmula do pluralismo moderado não é governos alternativos, mas governo de coalizões dentro da perspectiva de coalizões alternativas (o que não significa necessariamente uma alternância, na prática, de coalizões)” (SARTORI, 1982, p. 207), e completa o raciocínio dizendo:

Embora as características marcantes do pluralismo moderado possam não parecer impressionantes em relação aos sistemas bipartidários, elas se destacam claramente em relação aos sistemas de pluralismo polarizado. Primeiro, faltam ao pluralismo moderado partidos anti-sistema relevantes e/ou grandes. Segundo, e correlativamente, faltam-lhe oposições bilaterais. Colocando na afirmativa: num sistema de pluralismo moderado, todos os partidos orientam-se para o governo, isto é, estão disponíveis para coalizões ministeriais. Assim, todos os partidos não-governamentais podem coalescer, *qua* oposições, e isso significa que a oposição será ‘unilateral’ – toda de um lado, seja à esquerda ou à direita. Basicamente, portanto, o pluralismo moderado é não-polarizado. Isso equivale a dizer que, se usarmos a mesma medida, a comparação entre pluralismo moderado e polarizado revela que suas respectivas amplitudes ideológicas são diferentes, de maneira significativa e, na verdade, crítica. (SARTORI, 1982, p. 207).

Por derradeiro, tem-se ainda o sistema atomizado, que, na classificação de Sartori, tem caráter residual e se presta para indicar um cenário onde a contagem dos partidos não se mostra precisa, diante da ausência de uma estrutura de partidos políticos consolidada.

1.6 Interpretações sobre o número de partidos

Diante das classificações dos sistemas partidários apresentadas, resta investigar as explicações que justificam a existência de determinado número de partidos em uma democracia. Jairo Nicolau (1996, p. 37) apresenta três correntes de interpretação para tal questionamento: a ideológica, a sociológica e a institucionalista.

A visão ideológica entende que os partidos políticos se prestam a representar as variadas opiniões existentes em uma sociedade, de modo que o número de partidos decorreria da quantidade de opiniões relevantes. Anthony Downs (1957, p. 127), nesse sentido, entende que um novo partido surge quando se percebe a existência de um espaço de representação ainda não preenchido.

A interpretação sociológica enxerga os partidos políticos como “canalizadores de interesses de determinados segmentos e classes sociais” (NICOLAU, 1996, p.37), assim, o número de partidos seria explicado pela separação ou diferenciação desses grupos sociais, seja por razões econômicas, étnicas, religiosas ou culturais.

Apesar da relevância de ambas as interpretações, elas se mostram idealizadas, principalmente diante de sistemas de pluralismos extremado, nos quais nota-se a presença de partidos sem uma correspondência ideológica, de um conteúdo programático significativos, ou de uma base de militantes engajados. De mesmo modo, seria por demasiado simplório dividir sistemas bipartidários em apenas duas visões de relevo ou duas clivagens sociais.

Por fim, resta a abordagem institucionalista, que fundamenta a existência de maior ou menor número de partidos em uma sociedade em decorrência do impacto da estrutura institucional, de maneira que o sistema eleitoral, o sistema de governo, a divisão política do Estado e outros fatores, como a própria legislação, seriam elementos de incentivo ou desestímulo à proliferação das agremiações partidárias. Nesse sentido, Jairo Nicolau (1996, p. 38) explica e alerta:

As instituições democráticas – sistema eleitoral, sistema de governo, estrutura do Estado (federalista ou unitário) – estabelecem o cenário para a atuação dos partidos políticos; portanto o comportamento dos dirigentes partidários tem como parâmetro as regras por elas estabelecidas. A partir dessas regras a elite políticas formula as estratégias eleitorais, as previsões de efeitos políticos e os cálculos de oportunidade. Obviamente o impacto das instituições deve ser visto com cuidado, já que, em última instância, elas podem ser alteradas pela elite política. (NICOLAU, 1996, p. 38)

Verifica-se que a interpretação institucionalista é a que melhor considera as diversas variáveis capazes de influenciar no número de partidos políticos concentrados em um Estado. Ademais, tendo em vista que o presente trabalho visa estudar o impacto das federações partidárias na legislação nacional, em especial nas coligações e coalizões partidárias, mostra-se adequada a escolha da abordagem institucionalista.

2. SISTEMAS ELEITORAIS E SUA INFLUÊNCIA NA DETERMINAÇÃO DOS SISTEMAS PARTIDÁRIOS

2.1 Sistemas eleitorais e seus elementos

Nas democracias representativas, para que haja efetiva delegação do poder popular, faz-se necessária uma seleção entre pessoas aptas, a partir de requisitos previamente definidos, para representar a coletividade em tomadas de decisões e na determinação de normas a todos impostas. Tal seleção é conhecida como eleição, que José Afonso da Silva conceitua como “o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo. (...) [sendo que] as eleições desempenham papel importante na realização do princípio democrático”. O mencionado autor define o sistema eleitoral como “O conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional” (SILVA, p. 373).

Em sentido semelhante, Jairo Nicolau apresenta a seguinte definição para sistemas eleitorais: “o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo)” (NICOLAU, 2004, p.10). José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 17), ao formular seu conceito de sistemas eleitorais aponta como sua dupla finalidade a representação política e a persecução de objetivos específicos:

Sistemas eleitorais são construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinado, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político. (TAVARES, 1994, p.17)

A representação política presume que haja eleições recorrentes, e que este fato é preponderante da própria representação do povo. Isto é, ser eleito não significa simplesmente um cheque em branco que o eleitor confere ao eleito, mas sim que o povo influencia, em certo grau, os governantes, pois tem a faculdade de destituí-los ou não os eleger novamente (MANIN, 1995, p. 7). TAVARES (1994, p. 33) aponta a necessidade de se distinguir a representação política dos sistemas eleitorais, diferenciando-os da seguinte forma:

A representação política é uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram uma comunidade política nacional e os seus representantes, na qual os primeiros, enquanto comitentes e constituintes, autorizam os últimos a tomarem as decisões que obrigam em comum e universalmente a todos, nelas consentindo por antecipação e assumindo, cada um, todas as consequências normativas derivadas das decisões do copo de representantes como se as tivesse efetiva e pessoalmente adotado, e na qual, por outro lado, cada um dos representantes se obriga a tornar efetivos, no corpo legislativo, ao mesmo tempo os valores fundamentais e comuns da ordem política e as concepções particulares acerca do interesse e do bem públicos daquele conjunto especial de constituintes que, com sua confiança concorrera para a consecução do seu mandato.

Os sistemas eleitorais são construções institucionais política e estrategicamente concebidas, e tecnicamente realizadas, para viabilizar e sancionar a representação política. (TAVARES, 1994, p. 33)

Ou seja, a representação política se materializa por intermédio do sistema eleitoral. Tem-se, assim, que os sistemas eleitorais, através das normas e procedimentos estabelecidos, determinam como se dá a coleta, contagem e, ao final, a transformação dos votos em representação política. Cada sistema eleitoral tem suas próprias vantagens e desvantagens, podendo afetar o resultado das eleições e a representação política, conseqüentemente, também pode atingir a forma como as agremiações políticas são formadas, organizadas e estruturadas, conforme se verá adiante.

Da análise dos conceitos de sistemas eleitorais, extrai-se que é necessário um regramento que o preveja e discipline suas particularidades, sendo o seu conjunto parte da legislação eleitoral. Sabe-se há muito que nenhuma legislação é neutra e vem ao ordenamento despretensiosa de causar qualquer efeito. Em verdade, sua proposição e aprovação reflete um dado momento histórico, as pretensões, objetivos, anseios e aflições dos grupos políticos dominantes. Em especial, a lei eleitoral é construída com intuito de impactar, de maior ou menor forma, na disputa pelo poder. SARTORI, por exemplo, entende o sistema eleitoral como “o instrumento manipulador mais específico da política” (1968, p. 273).

Muitos foram os estudiosos que se debruçaram sobre as consequências políticas das leis eleitorais, em especial, destaca-se o trabalho desenvolvido por Douglas Rae no livro “*The Political Consequences of Electoral Laws*” (1967), no qual, inicialmente, se estabelece a diferença entre o sentido amplo e restrito do termo leis eleitorais. As leis eleitorais em sentido amplo, *elections laws*, referem-se àquelas normas que regulamentam aspectos mais mediatos do processo eleitoral, aqui pode-se incluir a legislação que rege a formação e o funcionamento dos partidos políticos, o financiamento de campanhas eleitorais, a propaganda eleitoral e outras questões relacionadas. Já as leis eleitorais em sentido restrito, *electoral laws*, são tidas como aquelas regem o procedimento e o escrutínio, segundo TAVARES (1994, p. 36) são elas que permitem definir “os quatro elementos essenciais e comuns a todo sistema eleitoral: a

circunscrição eleitoral, a estrutura do boletim de voto, o procedimento da votação e a fórmula eleitoral”. Contudo, apesar da distinção, tem-se que a mutualidade e a relação entre as leis eleitorais em sentido amplo e em sentido restrito é que dão os contornos peculiares a cada sistema eleitoral. Nesse sentido:

É precisamente a interdependência funcional e dinâmica entre os elementos que integram o sistema eleitoral em sua acepção estrita, e entre as leis que os definem, que impõe a necessidade de percebê-lo como uma totalidade articulada e coerente que, em funcionamento, constitui um sistema, no sentido rigoroso do termo. (TAVARES, 1994, p. 35)

Deve, portanto, o sistema eleitoral ser compreendido como um todo integrado e dinâmico, no qual seus elementos possuem previsão legal e exercem um papel na busca de um determinado objetivo, possuindo capacidade para gerar diferentes efeitos na disputa pelo poder e, especialmente, no sistema partidário. Diante disso, para permitir a melhor compreensão do sistema eleitoral, cumpre examinar cada um dos elementos tidos como essenciais e comuns, anteriormente já indicados.

A circunscrição eleitoral se refere ao espaço geográfico delimitado no qual se dá a disputa eleitoral e os votos atribuídos aos partidos e candidatos são convertidos em cadeiras legislativas. As circunscrições eleitorais podem ser divididas coincidindo-as com as divisões político-administrativas já existentes, como Estados e municípios, ou estabelecidas através de distritos eleitorais desenhados, levando em consideração características como a extensão territorial e o número de eleitores. Em ambos os casos, essas características são utilizadas para definir a magnitude do distrito, isto é o número de cadeiras legislativas que cada circunscrição eleitoral poderá eleger.

Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 44) leciona que os efeitos da circunscrição eleitoral de um dado sistema eleitoral podem ser analisados a partir de duas frentes: a divisão geográfica e a magnitude. A divisão geográfica causa maior discussão sobre seus impactos no sistema eleitoral quando ocorre a separação das circunscrições eleitorais em distritos, posto que, poderão as unidades serem desenhadas de forma arbitrária, manipulando as linhas divisórias de maneira a excluir ou incluir, por exemplo, grupos étnicos, religiosos ou socioeconômico, de modo a agrupar eleitores com preferências políticas semelhantes dentro de um mesmo distrito, tornando-os maioria e, assim, favorecendo determinado candidato ou partido político. Tal prática recebeu o nome de “distritalização tendenciosa” (TAVARES, 1994, p. 38) ou de “*gerrymandering*” em alusão ao governador do estado de Massachussetts, responsável pelo

desenho do distrito de Essex no formato de uma salamandra, de modo a dar vantagem ao seu partido político (SILVA, 1999, p. 44).

Já em relação à magnitude, isto é, o número de representantes a serem eleitos em cada circunscrição, tem-se que deve ser observada uma proporcionalidade entre o número de cadeiras e o corpo eleitoral, com vistas a assegurar uma representação mais justa para cada região, bem como tornar as disputas eleitorais semelhantes em termos de custos nas diferentes unidades. Diante disso, Giusti Tavares sopesa as vantagens e risco da divisão das circunscrições em distritos da seguinte forma:

A alternativa da distritalização permite uma distribuição mais rigorosa, equitativa e operacionalizável do território nacional em circunscrições eleitorais, como resultado de uma engenharia complexa e delicada que considere simultaneamente a base territorial, o volume da população e em particular do corpo eleitoral, o número de representantes a eleger e as peculiaridades concernentes ao processo de estratificação social, cultural e política da população. Mas introduz o grave risco da manipulação e da tendenciosidade em suas múltiplas formas, entre as quais aquela que atribui a populações menos densas, em regras rurais ou semi-urbanas, uma representação parlamentar desproporcionalmente superior ao seu peso específico relativo, e aquela que inclui numa mesma e pequena circunscrição eleitores urbanos e rurais de modo que o voto de um desses dois componentes neutralize sistematicamente o do outro. (TAVARES, 1994, p. 38)

O Brasil adota a divisão das circunscrições eleitorais conforme suas unidades político-administrativas, no entanto, recorrentemente surgem projetos de lei que visam, de diferentes formas, adotar o sistema distrital e, conseqüentemente, mudar a forma das circunscrições eleitorais, como é o caso dos Projetos de Lei do Senado de números 87/2017 (BRASIL, 2017b), de autoria de José Serra, e 345/2017 (BRASIL, 2017c), de autoria de Eunício Oliveira. O próprio Tribunal Superior Eleitoral também interveio no debate e formulou proposta de reforma (BRASIL, 2019).

A estrutura do boletim de voto, ou da cédula eleitoral, é a forma pela qual se delimita as alternativas de escolha do eleitor, ela se refere à arquitetura por meio da qual as opções se apresentam ao votante, impactando diretamente na forma de organização dos partidos e no resultado da eleição. José Antônio Giusti Tavares explica que “a função mais importante dos diferentes tipos de boletim de voto consiste em que constituem mecanismos que produzem a distribuição do poder de decidir sobre o resultado final da eleição entre os partidos e os eleitores” (TAVARES, 1994, p. 41).

Douglas Rae (1967), propõe a distinção entre dois tipos de estrutura: o voto categórico e o voto ordinal. O voto categórico envolve a seleção de uma única opção dentre um universo definido de alternativas, podendo ser um único candidato ou uma lista partidária pré-definida,

o que afasta do eleitor a opção de destinar seu voto a agremiações distintas ou candidatos de diferentes partidos. Entre os votos categóricos se encontram: (i) o sufrágio uninominal, no qual o eleitor escolhe um único candidato, sendo consagrado vencedor aquele com maior número de votos; (ii) listas fechadas, hierarquizadas e bloqueadas, opção na qual os partidos apresentam listas pré-definidas e pré-ordenada de candidatos aos eleitores, cabendo ao eleitor apenas a escolha do partido, consequentemente da lista, sendo eleitos os candidatos com base na proporção de votos que a agremiação recebe e preenchendo as cadeiras conquistadas na ordem pré-estabelecida pelo partido; (iii) listas fechadas, hierarquizadas e não bloqueadas, também chamadas de listas flexíveis, se assemelha às listas fechadas bloqueadas, com a distinção de que o eleitor, dentro daquela lista, pode reordenar os candidatos conforme sua preferência, conforme a legislação aplicável, pode ainda o eleitor eliminar candidatos e dar votos preferenciais, mas não pode inserir novos nomes ou candidatos de partidos distintos daquele escolhido (TAVARES, 1994, p. 39).

Já no voto ordinal, é facultado ao eleitor distribuir seus votos conforme a ordem de sua preferência, inclusive entre diferentes partidos ou candidatos de agremiações distintas, sem que haja uma relação pré-ordenada das opções. A forma tradicional do voto ordinal é a lista aberta, na qual o eleitor pode escolher entre votar em um candidato ou em um partido, destinando seu voto à legenda, sem estabelecer qualquer ordem de preferência. Giusti Tavares aponta como um dos pontos negativos das listas abertas, em especial com o voto em candidato único, como é o caso brasileiro, o fato de que essa modalidade debilita “ao extremo a coesão, a identidade e a disciplina dos partidos, neles exacerbando a competição interna entre os candidatos (TAVARES, 1994, p. 42).

O terceiro elemento do sistema eleitoral é o procedimento da votação que, conforme explica Jaime Barreiros Neto (2018, p. 16), está intimamente vinculado ao boletim de voto:

Nesse sentido, é possível falar-se em voto único, quando o eleitor dispõe de um único voto, a ser dado a um candidato ou lista partidária; voto múltiplo, quando o eleitor pode dar mais de um voto, sendo o número de votos disponíveis igual ao número de vagas a serem preenchidas na circunscrição; voto limitado, quando o eleitor pode dar mais de um voto, em número menor, contudo, ao número de vagas a serem preenchidas na circunscrição, a exemplo do que já ocorreu no Brasil na época da vigência da chamada “Lei do Terço”; voto preferencial, quando o eleitor além de dispor de mais de um voto, pode estabelecer pesos diferentes entre eles, a fim de demonstrar suas preferências; voto alternativo, utilizado em distrito uninominais como forma de evitar a realização de segundo turno. Neste modelo, o eleitor pode expressar várias preferências alternativas, a serem levadas em conta sempre que o candidato preferido não tiver chance de vitória; voto cumulativo, quando se possibilita ao eleitor concentra múltiplos votos em um mesmo candidato; e o chamado *panachege*, fórmula preferencial de voto interpartidário na qual é facultada ao eleitor a possibilidade de estabelecer preferências entre candidatos de listas partidárias

diferentes, consagrando, assim, uma grande liberdade de escolha. (BARREIROS NETO, 2018, p. 16)

Tem-se, portanto, que há uma relação intrínseca entre a estrutura do boletim do voto e o procedimento de votação: enquanto o primeiro apresenta as alternativas ao eleitor e, assim, limita opções, o segundo dá a forma do exercício da escolha.

Por fim, o último elemento característico dos sistemas eleitorais é a fórmula eleitoral, definido por Kenneth Benoit como o mecanismo matemático que regula a transformação de votos em cadeiras (2000), o que importa principalmente para as eleições proporcionais. De maneira mais aprofundada, TAVARES (1994, p. 45), explica que:

No conjunto das leis eleitorais, a conversão de votos partidários em cadeiras legislativas partidárias se faz mediante a fórmula eleitoral, cuja função consiste em determinar, na competição eleitoral entre partidos, numa determinada unidade eleitoral, que número de cadeiras legislativas deve corresponder a que número de votos, para cada partido.

Essencialmente, toda fórmula eleitoral se formaliza numa equação algébrica que converte, para cada um dos partidos, a distribuição dos votos em distribuição da representação legislativa, envolvendo (1) a totalidade dos votos emitidos na circunscrição, (2) o número de votos de cada partido e/ou candidato na circunscrição, (3) o número de representantes que cabe à circunscrição eleger e (4) o número de representantes que cabe ao partido na circunscrição. (TAVARES, 1994, p. 45)

Existem diversas fórmulas distintas para realizar a distribuição dos assentos no parlamento, o cálculo pode se dar de maneira unioperacional ou bioperacional. Nas fórmulas unioperacionais o total de votos de cada agremiação ou da coligação é submetido a uma divisão por uma sequência de “divisores de série”, os quais variam conforme a fórmula utilizada, resultando em quocientes, de modo que as cadeiras em disputa são alocadas com base nos maiores números obtidos. Por outro lado, nas fórmulas bioperacionais, a distribuição das vagas ocorre em duas fases distintas: primeiro calcula-se a distribuição das "cadeiras básicas" a qual cada partido tem direito com base no quociente eleitoral; em sequência, adotando-se uma fórmula própria, calculam-se os chamados restos ou sobras, para ocupar as cadeiras remanescentes (BARREIROS NETO, 2018, p. 38/39).

No momento da elaboração de um sistema eleitoral, deve-se pensar em como se pretende que as eleições funcionem e como o governo se pareça. É preciso raciocinar sobre o que se quer conquistar e o que se busca evitar. Nesse sentido, REYNOLDS, REILLY e ELLIS (2008, p. 9/14) elaboraram uma lista com dez critérios que deveriam ser observados para a construção de um sistema eleitoral, são eles: (i) representação geográfica, ideológica e partidária; (ii) acessibilidade e significado das eleições, com vistas às dificuldades de votar e de compreender

o sistema; (iii) conciliação de grupos sociais distintos, evitando conflitos; (iv) estabilidade e eficiência do governo eleito; (v) prestação de contas e fiscalização do governo; (vi) prestação de contas e fiscalização dos representantes individualmente; (vii) força e poder dados aos partidos políticos; (viii) força dada à oposição e formas de fiscalização; (ix) sustentabilidade do processo eleitoral, com vistas à sua administração e custos; (x) adequação aos padrões internacionais, em questões como eleições livres, justas e periódicas, sufrágio universal e voto secreto.

Tais critérios não são absolutos e exaustivos, mas fornecem bases para se pensar quando do desenho ou exame de um dado sistema eleitoral. Como alertado por REYNOLDS, REILLY e ELLIS (2008, p. 9), alguns critérios podem até ser contraditórios entre si, como, por exemplo, não é possível dar demasiada força à oposição a ponto de inviabilizar a estabilidade e governabilidade, razão pela qual devem ser sopesados os pontos no momento da elaboração das leis que darão os contornos ao sistema eleitoral.

2.2 Os sistemas eleitorais majoritários

O sistema eleitoral majoritário é baseado na ideia de que os eleitos em um determinado pleito devem ser aqueles candidatos que obtiverem o maior número de votos, ocupando as cadeiras na ordem de sua votação individual, sem que a posição de seu partido no quadro geral seja levada em consideração. No conceito de Jairo Nicolau (2004, p. 17):

O sistema majoritário tem o propósito de assegurar apenas a representação do(s) candidato(s) mais votado(s) em uma eleição. Em geral, a fórmula majoritária é utilizada em distritos uninominais. Nesse caso, o candidato mais votado recebe 100% da representação e os outros partidos, independentemente da votação, ficam sem representação (NICOLAU, 2004, p. 17)

Segundo Antônio Octávio Cintra, o principal objetivo dos sistemas majoritário é “promover a formação de maiorias, porque as julgas indispensáveis para o exercício do governo” (2005, p. 64). No entanto, existem diferentes espécies de sistema majoritário, sendo elas: maioria simples, dois turnos e de voto alternativo (NICOLAU, 2004).

No sistema de maioria simples, também conhecida como eleição em turno único, ganha o candidato que obtiver mais votos do que seus concorrentes, independentemente de ter atingido ou não 50% dos votos válidos. Segundo Nicolau (2004), este sistema de votação encontra-se em diversos países para eleições do Poder Legislativo. No Brasil, adota-se o sistema de maioria

simples para a eleição dos membros do Senado Federal, bem como para os prefeitos de cidades com menos 200 mil eleitores.

Os críticos sobre esta forma de eleição de parlamentares alegam que ela desvirtua a representação de partidos pequenos, limitando sua efetiva participação no Legislativo. Conforme Nicolau (2004, p. 22), “além de sub-representar os partidos com votações reduzidas, o sistema de maioria simples geralmente tende a sobre-representar os maiores partidos, particularmente os mais votados”. Privilegia-se, por exemplo, um candidato com forte rejeição, até mesmo superior a 50% da população, mas que tenha sido bem votado em um determinado reduto ou segmento da sociedade, superando, assim, a votação de seus adversários (BARREIROS NETO, p. 24). Percebe-se, neste cenário, que o sistema de maioria simples restringe o pluripartidarismo e a ampla representação de diferentes setores sociais nas decisões políticas.

Em contraposição, Nicolau (2004) expõe que as defesas ao sistema majoritário de maioria simples referem-se à maior possibilidade de fiscalização dos eleitores em relação aos eleitos, reconhecendo-se facilmente os representantes de determinado distrito eleitoral, sobretudo devido ao recorte geográfico daquele distrito.

Quanto ao sistema de votação de dois turnos, comparando-o com o de maioria simples, Nicolau (2004) destaca que a diferença basilar é de que o primeiro exige que um dos candidatos alcance, no mínimo, a maioria absoluta dos votos válidos, seja no primeiro ou no segundo turno. Ou seja, o candidato para vencer no primeiro turno necessita ter mais votos que a soma de todos os seus concorrentes, caso não obtenha, ocorre um segundo turno de votação.

José Antônio Giusti Tavares (1994) identifica cinco modelos diferentes de eleição em dois turnos. No primeiro se nenhum dos candidatos atinge 50% dos votos válidos no primeiro turno, ocorre uma nova eleição, podendo, inclusive, participar novos candidatos que não disputaram do primeiro escrutínio, elegendo-se o mais votado por maioria simples. A segunda modalidade é uma variação da primeira, na qual o segundo turno corresponde a uma nova eleição, mas somente entre aqueles que disputaram o primeiro, sem a possibilidade de introduzir novos candidatos. Já o terceiro modelo, trata-se de uma evolução dos dois primeiros, neste formato o segundo escrutínio é realizado somente com os candidatos que atingiram uma determinada porcentagem de votos no primeiro turno, como, por exemplo, o mínimo de 10% dos votos. O quarto formato é aquele mais conhecido no Brasil: o segundo turno da votação é realizado somente entre os dois candidatos mais votados, assegurando que o eleito tenha maioria absoluta dos votos. O quinto modelo prevê que o segundo escrutínio será realizado

entre os candidatos mais votados do primeiro, mas a votação será indireta, a ser realizada pelo Congresso Nacional, tal modalidade foi prevista no Brasil na Constituição de 1891.

Busca-se com tal sistema dar maior legitimidade aos candidatos vencedores, afastando aqueles com alta rejeição (BARREIROS NETO, 2018, p. 25). Seus apoiadores argumentam que este sistema garante que: (i) os eleitos recebam votações relevantes; (ii) haja maior controle pelo povo sobre seus representantes; (iii) propensão a beneficiar partidos políticos mais moderados. O Brasil adota o sistema majoritário em dois turnos para os cargos do Poder Executivo nacional, estadual e para os municípios com mais de 200 mil eleitores.

A eleição em dois turnos, com destaque ao Poder Executivo nos países multipartidários, se presta também como um fator facilitador das coalizões governamentais (NOBRE, 2022, p. 45). Isso porque é comum que os candidatos vitoriosos no primeiro turno busquem o apoio daqueles derrotados para captar aquele eleitorado, nesse movimento amplia-se as negociações políticas em torno da incorporação de propostas, agendas e cargos a serem ocupados, tornando concorrentes do primeiro turno em possíveis aliados durante o governo.

Por fim, sobre o sistema de voto alternativo, também chamado de voto preferencial, Nicolau (2004, p. 26) assevera que “o voto alternativo garante que todos os eleitos receberão maioria absoluta dos votos sem necessidade de realizar uma nova eleição” e assim explica o sistema, utilizando-se do exemplo das eleições para a Câmara dos Deputados da Austrália:

A Austrália é dividida em 148 distritos eleitorais uninominais (cada um deles com cerca de 79 mil eleitores). Cada partido apresenta um candidato por distrito. Mas no lugar de dar um único voto para um determinado candidato, o eleitor tem que ordenar os candidatos; ao lado de cada nome é colocado um número de acordo com a preferência do eleitor: 1, 2, 3, 4 (...)

O candidato que recebe mais de 50% dos votos em primeira preferência é eleito. Nas situações em que isso não ocorre há um sistema de transferência das cédulas do candidato menos votado, que é eliminado, para os outros. Se após esta transferência um candidato obtiver maioria absoluta ele estará eleito. Se não, uma nova rodada será realizada, novamente transferindo as cédulas do candidato menos votado para os outros. O processo é interrompido quando um dos nomes atinge a maioria absoluta (NICOLAU, 2004, p. 26/27).

Em resumo, o eleitor, ao votar, elabora uma lista de candidatos segundo sua ordem de preferência. Se algum deles obtiver maioria absoluta, está escolhido. Se não, na apuração dos votos recebidos, transmite-se os votos dos candidatos menos votados para os demais, conforme a ordenação de cada eleitor, até que algum dos candidatos atinja a maioria absoluta dos votos. Segundo Nicolau (2004), este sistema, assim como o de dois turnos, também induz à vitória de candidatos de partidos mais moderados.

TAVARES (1994, p. 92) também descreve a existência dos “sistemas majoritários extremos”, no formato *winner takes all*, nos quais o partido vencedor da disputa obtém todas as cadeiras sozinho, independentemente da quantidade de votos obtidos. Jaime Barreiros Neto assim exemplifica o sistema:

Exemplo deste sistema seria o de uma eleição onde dez cadeiras estivessem em disputa, patrocinando-se, então, uma disputa entre chapas com listas de dez nomes, tendo a chapa vencedora o direito de ocupar as dez vagas, independentemente da proporcionalidade de votos obtida nas urnas. Privilegiar-se-ia, desta forma, a fórmula “*the-first-past-the-post*”, tudo ao vencedor e nada aos vencidos. (BARREIROS NETO, 2018, p. 32).

Como se pode perceber, o sistema majoritário extremo não dá qualquer participação à oposição, indiferentemente ao número de votos que lhe tenha sido atribuído. Giusti Tavares (1994, p. 92) e Barreiros Neto (2018, p. 32), associam esse sistema aos países de regime autocrático, sendo um formato que corrompe o pluralismo competitivo que deve vigorar nas democracias representativas. Há ainda uma variação deste sistema, compreendido como “sistema majoritário com concessão de prêmio a maioria” (BARREIROS NETO, 2018, p. 32), por meio do qual o partido vencedor obtém como prêmio por sua vitória um percentual de cadeiras a mais no parlamento, o que lhe assegura o domínio exclusivo.

Conforme Barreiros Neto (2018, p. 24), os sistemas majoritários comportam variações, em especial no que se refere à magnitude do distrito ou à estrutura do boletim de votos. Os sistemas majoritários são muito utilizados especialmente nos países que dividem suas circunscrições eleitorais em distritos, nesses casos, impacta no desenho institucional a magnitude do distrito, havendo sistemas eleitorais de magnitude uninominal, nos quais somente é eleito um candidato por circunscrição, e magnitude plurinominal, nos quais dois ou mais candidatos são eleitos em uma mesma circunscrição (BARREIROS NETO, 2018, p. 27), o qual, como se demonstrará em capítulo apropriado, já foi adotado no Brasil, durante parte do período da monarquia constitucional.

Em relação à estrutura do boletim de voto, há a possibilidade de ser unipessoal intransferível, por meio do qual o eleitor escolhe apenas um candidato, e não seu partido e este voto não é repassado para outro candidato na hipótese do primeiro escolhido não obter maioria; ou de ser unipessoal transferível, como no caso do sistema majoritário alternativo. Há ainda o voto plural limitado, por meio do qual os eleitores votam em mais de um candidato, mas em quantidade menor que o número de cadeiras a serem ocupadas, elegendo-se aqueles com maior número de votos. Por fim, há o voto cumulativo ou voto múltiplo, por meio do qual o eleitor

pode votar em tantos candidatos quanto forem as cadeiras a ocupar, podendo, inclusive, destinar todos os votos a um único candidato, ou distribuí-los a vários.

2.3 Os sistemas eleitorais proporcionais

O sistema eleitoral proporcional pressupõe uma divisão das cadeiras a serem ocupadas conforme o número total de votos recebidos pelos partidos, seja recebido diretamente pela agremiação ou pelos candidatos, conforme a variação do sistema. Conforme Barreiros Neto, o sistema pressupõe “a repartição aritmética das vagas, pretendendo-se, dessa forma, que a representação em determinado território se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesses, integrada nos partidos políticos concorrentes” (2018, p. 33). No conceito de Giusti Tavares, a representação proporcional:

é aquela em que o sistema eleitoral assegura, para cada um dos diferentes partidos, uma participação percentual na totalidade da representação parlamentar e, por via de consequência, na constituição do governo (se o sistema de governo for parlamentar) ou pelo menos no controle sobre ele (se o sistema de governo for presidencial), igual à sua participação percentual na distribuição das preferências, materializadas em votos, do corpo eleitoral. (BARREIROS NETO, 2018, p. 32).

Tem-se, assim, que os sistemas proporcionais têm sua organização muito mais voltada em torno dos partidos políticos, os quais, como representantes dos variados seguimentos da sociedade, dividem o número de cadeiras conforme os votos obtidos. Segundo Marotta (1998), a proporcionalidade eleitoral está estreitamente vinculada à democracia das massas, instituindo a representação dos grupos populacionais no Parlamento moderno, de forma isonômica, respeitando a ideia de “*one man, one vote*”.

Um dos elementos do sistema eleitoral mais importantes para a representação proporcional é a fórmula eleitoral, a qual, como já descrito, determina o procedimento de conversão dos votos recebidos em representação. Sobre a fórmula proporcional, Nicolau (2004, p. 37), destaca o seguinte:

A fórmula proporcional tem duas preocupações fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação. A principal virtude da representação proporcional, segundo seus defensores, estaria em sua capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade. (NICOLAU, 2004, p. 37)

A de escolha da fórmula eleitoral para a transformação dos votos em cadeiras impacta diretamente nos resultados da eleição, implicando maior ou menor proporcionalidade entre o número de votos recebidos e o de lugares ocupados (LOOSEMORE; HANBY, 1971). A opção por fórmulas mais ou menor proporcionais se dá, por exemplo, com objetivo de assegurar maior participação às minorias ou dar mais estabilidade aos governos. Para medir a proporcionalidade das fórmulas a ciência política elaborou diversos índices, como, por exemplo, o índice de Loosemore-Hanby, de Rae, de Monroe, de Margetts (LOTUFO; TALIBERTI, 2023), entre outros.

A fórmula eleitoral brasileira está descrita nos artigos 106 a 109 do Código Eleitoral, tendo optado pelo cálculo bioperacional, no seguinte formato: divide-se o total de votos válidos pelo número de cadeiras a serem preenchidas, desprezada a fração se igual ou inferior a meio ou equivalente a um, caso superior. O partido ocupará quantas cadeiras quanto for o número de vezes que atingir o quociente eleitoral, seguindo a ordem de votação nominal dos candidatos. No entanto, somente estarão eleitos por esse cálculo os candidatos que tiverem obtido pelo menos 10% do quociente eleitoral.

Os lugares não preenchidos pelo cálculo do quociente partidário, as sobras, serão distribuídos na forma do art. 109, dividindo o número de votos total de cada partido pelo número de cadeiras obtidas por ele mais 01. O partido que apresentar a maior média obtém um dos lugares, desde que seu candidato tenha obtido a votação nominal mínima. Em sequência, a operação é refeita até que não haja mais partidos com candidatos que atinjam as exigências anteriores, distribuindo os lugares restantes aos partidos que apresentarem as maiores médias. Para que o partido e o candidato possam concorrer à distribuição das cadeiras, é exigida votação mínima de, respectivamente, 80% e 20% do quociente eleitoral (BRASIL, 1965a).

As fórmulas eleitorais definem quantas cadeiras cada partido ocupa no parlamento, no entanto, a definição de quem ocupará essas vagas depende do modelo de lista adotado pelo sistema eleitoral. Na classificação de Jairo Nicolau (2004) existem 4 possibilidades de listas: (i) lista fechada; (ii) lista aberta; (iii) lista livre; (iv) lista flexível. Conforme Scott Mainwaring (1997, p. 340) essa escolha reflete no grau de controle do partido ou dos eleitores sobre os eleitos.

No modelo de lista fechada, também chamado de lista bloqueada ou preordenada, os partidos políticos a elaboram previamente com os nomes dos candidatos, ordenados de forma inalterável na conformidade em que as cadeiras conquistadas serão ocupadas, de tal modo, se a agremiação obtiver três cadeiras, os três primeiros dessa lista serão os eleitos. Ao eleitor,

somente cabe a escolha pelo partido de sua preferência, e não ao nome dos candidatos de sua predileção. A lista fechada dá total controle ao partido sobre os nomes, conforme comenta Nicolau (2004, p. 55):

A lista fechada permite que o partido tenha controle do perfil dos parlamentares que serão eleitos e, assim, certos grupos dominantes no partido se beneficiem colocando seus quadros entre os primeiros nomes da lista. Mas, em outras situações, é possível que haja um equilíbrio entre os vários segmentos do partido e a lista fechada conte, por exemplo, com significativa participação e mulheres e representantes de minorias étnicas. (NICOLAU, 2004, p. 55)

A vantagem associada às listas fechadas é de que se fortalece a cultura partidária em detrimento do individualismo dos candidatos e pode-se incentivar a candidatura de indivíduos com relevante conhecimento técnico, mas com pouco apelo eleitoral. Ademais, tem-se que os membros do mesmo partido trabalham juntos para obter o maior número de votos, não havendo uma concorrência interna. Por outro lado, a principal desvantagem desse sistema está associada ao controle exclusivo do partido sobre a ordem dos candidatos, afastando a preferência do eleitor sobre os nomes. Scott Mainwaring (1997, p. 340/341), demonstra que as listas fechadas comportam variações, existindo sistemas nos quais o partido somente pode apresentar uma única lista e outros nos quais é permitido apresentar várias listas, com nomes e ordens diferentes, cabendo ao eleitor escolher uma delas.

No modelo de lista aberta o partido apresenta somente seu quadro de candidatos em disputa, sem qualquer ordem, ocupando as cadeiras atribuídas à agremiação aqueles nomes mais votados pelo eleitorado dentro desse quadro. Nesse formato, o eleitor pode optar, ainda, por votar em um nome específico ou no partido. Todavia, apesar de privilegiar a vontade do eleitor, a lista aberta incentiva os partidos a buscarem candidatos “puxadores de voto”, conforme explica Nicolau (2004, p. 57):

Na lista aberta os partidos têm fortes incentivos para atrair nomes de liderança e personalidades com “alta popularidade”. Como a bancada final de um partido depende do somatório de votos que cada candidato conquista individualmente, quanto mais nomes expressivos o partido tiver, maiores as chances de eleger uma bancada significativa. Por outro lado, o partido tem mecanismos limitados para favorecer a eleição de lideranças partidárias incapazes de conquistar tantos votos quanto outros nomes com forte apelo eleitoral (NICOLAU, 2004, p. 55).

A questão de os partidos buscarem candidatos com forte apelo eleitoral é um problema ao passo que muitas agremiações escolhem seus candidatos apenas pelo desempenho eleitoral

que podem obter, não pela sua qualificação técnica ou vínculo com o programa e ideologia defendidos pelo partido.

NICOLAU e SCHIMITT (1995, p. 146) apontam também que a adoção da lista aberta favorece as relações de clientelismo:

O sistema de lista aberta estimula a criação, por parte dos candidatos, de lealdades extrapartidárias com clientelas específicas do eleitorado (bases territoriais, grupos profissionais, segmentos sociais). Passadas as eleições, os eleitos estabelecem mecanismos, geralmente extrapartidários, de atendimento a essas clientelas. Tanto as freqüentes viagens dos deputados federais para os seus estados, para não "abandonarem as suas bases", como os efeitos mais letais de alocação orçamentária de recursos da União para suas circunscrições eleitorais, podem ser interpretados como formas de satisfação de demandas de clientelas de campanha. Obviamente, o problema não é específico aos sistemas de lista aberta, mas uma marca presente nos sistemas de voto preferencial. (NICOLAU; SCHIMITT, 1995, p. 146).

Esse problema acaba também se relacionando ao baixo controle que os partidos passam a ter sobre seus candidatos, como exemplificam Figueiredo e Limongi (2000, p. 151) sobre o caso brasileiro:

Restringido pela separação de poderes, presidentes brasileiros devem obter suporte político em um congresso no qual a fragmentação política atingiu um dos mais altos níveis já encontrados no mundo. Além disso, o sistema em lista aberta impede os líderes partidários de exercerem controle sobre os candidatos e, conseqüentemente, sobre a decisão de voto dos membros do partido no congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000, p. 151).

Os candidatos eleitos pelo modelo de lista aberta, dada a votação nominal, sentem-se donos de seu mandato e não que esse pertence ao partido, gerando o problema da infidelidade partidária.

Entretanto, a principal crítica sobre o modelo de lista aberta reside no incentivo à competição interna entre candidatos da mesma agremiação, posto que um busca ser mais votado que o outro para assegurar a dianteira e, conseqüentemente, sua cadeira, o que enfraquece o partido como um todo.

A lista livre se difere da lista aberta em relação ao número de candidatos a serem escolhidos pelo eleitor: enquanto na aberta somente o eleitor somente vota em um candidato, na flexível pode escolher tantos candidatos quantos forem os lugares a ocupar, podendo, ainda, cumular todos seus votos em um único candidato, bem como votar em candidatos de partidos distintos, Nicolau (2004, p. 58) explica o processo de apuração da seguinte forma:

No processo de apuração, os votos dos candidatos de cada lista são somados e o total é utilizado para distribuir as cadeiras entre os partidos – quando o voto é dado para o partido, cada candidato da lista recebe um voto. Os nomes com mais votos de cada lista ocupam as cadeiras conquistadas (NICOLAU, 2004, p. 58).

Já na lista flexível o partido apresenta uma lista preordenada que pode ser modificada pelo eleitor no momento do voto, que poderá optar pelo formato sugerido pelo partido, dar preferência a um único nome, ou ordenar aqueles candidatos conforme sua preferência. O processo de apuração dos votos e distribuição das cadeiras dentro do partido é exemplificado da seguinte forma por Nicolau (2004, p. 59), utilizando-se do modelo adotado na Bélgica:

O primeiro passo para distribuir as cadeiras de um partido entre seus candidatos é calcular a quota (os votos recebidos são divididos pelas cadeiras conquistadas mais 1). Os candidatos que receberem um número de votos preferenciais superior à quota estarão eleitos. Como os votos dados ao partido são utilizados? Eles são inicialmente transferidos para o primeiro nome da lista até o valor da quota. O mecanismo é repetido até que todos os votos partidários sejam transferidos. (NICOLAU, 2004, p. 58).

Como se viu, existe uma ampla variação de formatos para os sistemas eleitorais, cada um com suas vantagens e desvantagens, mas todos concentrados em uma maior valoração da representação por meio de partidos políticos, os quais detêm graus de controle diferentes conforme o formato da lista adotado.

2.4 Os sistemas eleitorais mistos

Os sistemas eleitorais mistos seria uma classificação intermediária entre o sistema proporcional e o majoritário, segundo José Antônio Giusti Tavares “são identificados como mistos aqueles sistemas que combinam ou empregam alternativamente métodos majoritários e métodos proporcionais” (TAVARES, 1994, p.100). No entanto é preciso registrar que tal classificação encontra relutância na ciência política. Muitos são os autores que entendem que não existem sistemas eleitorais mistos, somente majoritários e proporcionais. Para Luís Virgílio Afonso da Silva “seria teratológico pensar em formação de maiorias e, ao mesmo tempo, refletir todas as correntes de pensamento de uma determinada sociedade” (SILVA, 1999, p. 78).

De outro lado, tem-se aqueles que advogam pela existência da classificação dos sistemas mistos, Jairo Nicolau a defende e explica sua existência dizendo que:

Sistemas mistos são aqueles que utilizam simultaneamente aspectos dos dois modelos de representação (proporcional e majoritário) em eleições para o mesmo cargo. Em

uma eleição para o legislativo as combinações envolvem, de um lado, alguma versão de representação proporcional (de lista ou de voto único transferível) e, de outro, uma variante do sistema majoritário – seja em distritos uninominais (maioria simples, dois turnos, voto alternativo), seja em distritos plurinominais (voto em bloco, voto em bloco partidário e voto único não-transferível). Nos países que utilizam os sistemas mistos, a combinação mais freqüente é entre a representação proporcional de lista e o sistema de maioria simples. (NICOLAU, 2004, p. 63).

Por se tratar de um sistema que combina fórmulas majoritárias com proporcionais, existe uma grande variedade de possibilidades para o cálculo, com diferentes consequências. Existem duas classificações dos sistemas mistos, com base no grau de associação entre a fórmula majoritária e a proporcional: (i) os sistemas independentes, nos quais o resultado de uma fórmula não é ligado àquele produzido pela outra e suas aplicações ocorrem em paralelo, o mais utilizado sistema independente é o de superposição; (ii) os sistemas dependentes, nos quais o resultado de uma das fórmulas está ligado àquele executado pela outra, sendo o mais utilizado o sistema de combinação (NICOLAU, 2004, p. 64).

No sistema misto independente de superposição há a utilização de duas fórmulas eleitorais para o mesmo cargo, mas cada grupo é eleito utilizando apenas uma delas. Exemplo dessa aplicação é a proposta formulada pelo TSE em 2019 para a adoção do voto distrital misto no Brasil para a eleição da Câmara dos Deputados e para as assembleias legislativas (BRASIL, 2019). Segundo a proposta, metade da casa legislativa seria eleita por pelo sistema majoritário em distritos e a outra metade da casa por candidatos eleitos pelo sistema proporcional em lista fechada ou flexível. Assim, o eleitor teria direito a dois votos: o primeiro voto seria destinado a um nome de um dos candidatos de seu distrito e o segundo voto destinado a um partido. Como se vê, a aplicação das fórmulas majoritárias e proporcional ocorre sem que uma interfira no resultado da outra, de maneira independente e paralela. José Jairo Gomes (2020, p. 287) manifesta sua preferência pelo sistema distrital misto em detrimento do atual apresentando as seguintes vantagens:

Não se pode negar que o sistema distrital misto é superior ao que se encontra em vigor no Brasil. Nele, a representação dos segmentos minoritários não é totalmente sacrificada, como ocorre no distrital clássico ou puro. Há significativa redução do território da disputa eleitoral, pois os candidatos distritais só pedirão votos nos distritos em que concorrerem. Isso barateia a campanha, o que propicia o ingresso de novos atores no jogo político e a diminuição da perniciosa influência dos poderes político, econômico e dos meios de comunicação social. Outro fator positivo é o estabelecimento de novas bases no relacionamento entre os cidadãos e seus representantes, já que a proximidade entre eles enseja um controle social mais efetivo da atuação do parlamentar. (GOMES, 2020, p. 287).

O sistema misto independente de superposição é adotado em diversos países como Japão, Taiwan, Coreia do Sul, entre outros, e, como demonstrado por Jairo Nicolau (2004, p. 65/66) pode conter diversas variações em relação ao número de votos dados pelo eleitor, a porcentagem da casa legislativa preenchida por cada sistema e a possibilidade de os candidatos concorrerem pelos dois sistemas simultaneamente.

Já o sistema misto de correção, tido como dependente, associa a aplicação da fórmula proporcional à majoritária. Nesse sistema, metade da casa legislativa é eleita pelo voto majoritário em distritos e a outra metade pelo sistema proporcional em listas, cabendo, portanto, ao eleitor destinar dois votos: um ao candidato no distrito e outro na lista partidária. Contabilizado o número de cadeiras que o partido tem direito pela votação proporcional, subtrai-se o número de representantes eleitos nos distritos, o restante das vagas é ocupado pelos primeiros candidatos da lista partidária. Assim, tem-se que a diferença entre o formato de superposição e de correção é que no segundo o resultado obtido nos distritos influencia o número de cadeiras ocupadas pela lista proporcional, enquanto no primeiro não. Nicolau descreve que a intenção da combinação destas fórmulas é “corrigir as distorções produzidas pela [fórmula] majoritária” (NICOLAU, 2004, p. 69).

2.5 Os efeitos dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários

O número de partidos existentes em um dado sistema partidário é sua principal característica, tanto o é que, como demonstrado, a ciência política dedicou grandes estudos às classificações dos sistemas partidários conforme o número de agremiações. O número de partidos influencia na representação democrática, na estabilidade política de um país e na forma de se construir alianças eleitorais e governamentais. No entanto, uma questão que ainda levanta debates é a seguinte: quais fatores levam determinados sistemas a serem bipartidários ou multipartidários?

Duverger (1970, p. 250/251) entende que o bipartidarismo seria uma tendência natural das sociedades, em razão das opções políticas se apresentarem, em regra, de forma dualista:

Apesar de tudo, o bipartidarismo parece apresentar um caráter natural. Com isso se quer dizer que as opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo dos partidos, mas quase sempre há dualismo das tendências; Toda política implica escolha entre dois tipos de soluções: as soluções chamadas intermediárias se relacionam umas com as outras; o que equivale a dizer que o centro não existe em política: pode existir partido do centro, mas não tendência do centro, doutrina do centro. Chama-se “centro” o lugar geométrico em que se juntam os

moderados das tendências opostas, moderados da direita e moderados da esquerda. (DUVERGER, 1970, p. 250/251).

O mencionado autor busca então responder o porquê essa tendência dualista se manifesta em determinados países, como é o caso da Inglaterra, e não em outros, como a França. Apesar de eventual influência que outros fatores de natureza ideológica, cultural, socioeconômica ou histórica possam ter, Duverger compreende que é um fator técnico que realmente impacta o número de partidos: o sistema eleitoral. Diante disso, elabora duas fórmulas que ficaram conhecidas como as “Leis de Duverger” ou as “Hipóteses de Duverger”, sendo as seguintes: (i) “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo de partidos” (1970, p.253); (ii) “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo” (1970, p. 274).

Duverger (1970, p. 259) demonstra a tendência ao bipartidarismo nos sistemas eleitorais majoritários de turno único exemplificando o seguinte caso:

uma circunscrição britânica onde os conservadores têm 35.000 votos, os trabalhistas 40.000 e os liberais 15.000. É claro que o sucesso trabalhista repousa inteiramente na presença do partido Liberal; se este último retirar o seu candidato, pode-se calcular que a maioria dos sufrágios atrás dele agrupados se transfira para o Conservador e que uma minoria se divida entre o Trabalhista e a abstenção. Duas hipóteses podem, então, apresentar-se: ou o Partido Liberal entra em acôrdo com o Conservador para retirar seu candidato (mediante compensações eventuais em certas circunscrições) e o dualismo, então se restabelece por fusão ou por aliança muito próxima da fusão, ou o Partido Liberal obstina-se a marchar sozinho: os eleitores abandonam-no, progressivamente, e o dualismo se restabelecerá por eliminação (DUVERGER, 1970, p. 259).

Portanto, são identificados dois movimentos que atraem os sistemas ao bipartidarismo: fusão ou aliança próxima da fusão; e eliminação. O primeiro movimento resulta do interesse e da necessidade de duas ou mais agremiações se juntarem para fazer frente a outro partido. Já o segundo movimento, a eliminação, é resultado da combinação de dois fatores descritos por Duverger como “fator mecânico” e “fator psicológico” (1970, p. 260). O fator mecânico ocorre em razão da sub-representação dos partidos mais fracos, os quais, no sistema majoritário de turno único, acaba com uma representação menor do que os votos que lhe foram conferidos, condenando-o à inanição ou a sua eliminação. Já o fator psicológico ocorre em relação ao eleitorado, o qual, aos poucos, tende a abandonar o terceiro partido e apoiar aquele com o qual há alguma identificação, com o intuito de evitar o êxito daquele adversário com o qual não se identifica, fazendo a escolha pelo que se convencionou chamar de “voto útil”.

Duverger compreende, assim, que tais movimentos e fatores são capazes de manter o bipartidarismo de um sistema, mesmo diante do surgimento de novas agremiações:

O regime majoritário de um turno parece, assim, capaz de conservar um bipartidarismo estabelecido contra as cisões dos partidos antigos e o aparecimento de partidos novos. Para um destes últimos chegar a constituir-se de maneira sólida, é necessário que disponha de fortes apoios locais, ou de grande e robusta organização nacional. No primeiro, caso, aliás, ficará confinado na sua área geográfica de origem, donde só sairá a custe e devagar, tal qual mostra o exemplo canadense. No segundo, apenas, é que poderá esperar crescimento rápido que o eleva à posição de segundo partido, posição na qual os fenômenos de polarização e de sub-representação o hão de favorecer. (DUVERGER, 1970, p. 262).

Desta forma, o referido autor compreende que a adoção do sistema eleitoral majoritário de escrutínio em um único turno teria capacidade de levar até mesmo países de sistema multipartidários ao bipartidarismo. No entanto, ressalva que se trata de uma tendência, a qual também depende da conjugação de outros fatores, inclusive o tempo.

Segundo Duverger duas são as formas, ou técnicas, de formação do multipartidarismo: o fracionamento e a superposição. O fracionamento ocorre em razão de um mesmo partido dispor de divisões internas entre radicais e conservadores, entre extremistas e moderados. Um sistema bipartidário composto por um partido de esquerda e outro de direita possui suas facções internas de grupos mais radicais, que tendem aos extremos, e outros moderados, que tendem ao centro, mas todos coabitam a mesma agremiação. A cisão do grupo pode levar ao surgimento de novas agremiações. Nas palavras de Duverger “se essas facções se exasperam e deixam de tolerar a coabitação, põe-se em xeque o bipartidarismo de base e este cede o lugar ao multipartidarismo” (1970, p. 265).

Já a técnica da superposição, conforme Duverger “consiste em falta de coincidência entre várias categorias de oposições dualista de modo que o seu entrecruzamento dá uma divisão multipartidarista” (1970, p. 265). Uma sociedade que possui um forte dualismo na questão econômica, de um lado liberais que defendem a não interferência do estado nessas questões e de outro dirigistas, que esperam um papel de intervenção do Estado. Ao mesmo tempo essa sociedade possui outro dualismo na forma de governo, entre republicanos e monarquistas. Não necessariamente os monarquistas serão liberais, enquanto os republicanos serão dirigistas. A inexistência de tal convergência abre espaço para o multipartidarismo, poderão assim surgir partidos com os seguintes aspectos: monarquistas liberais, monarquistas dirigistas, republicanos liberais e republicanos dirigistas. O exemplo simplificado se presta a demonstrar que o multipartidarismo pode nascer da superposição de oposições não coincidentes. Nesse sentido, Maurice Duverger (1970, p. 267/268) complementa:

Tôda oposição é dualista por índole, comportando esta uma rivalidade entre dois pontos de vista simêtricamente contraditórios (entendendo-se que cada um deles pode ser defendido com moderação ou vigor); mas, se as diferentes oposições forem largamente independentes umas das outras, a adoção de certo ponto de vista em um domínio deixa relativamente livre a escolha de outro ponto de visto no outro. O multipartidarismo nasce dessa independência recíproca das oposições, supondo, necessariamente, que os diferentes setores da atividade política sejam mais ou menos isolados uns dos outros e divididos por compartimentos (...). (DUVERGER, 1970, p. 267/268).

As oposições podem se dar em diversos campos, como, por exemplo, na economia, na forma de governo, nas questões sociais, entre outros. O fato destes campos de discordância serem independentes é que permite a criação de linhas partidárias próprias.

Sobre a tendência de o sistema eleitoral majoritário de dois turnos levar ao multipartidarismo, Duverger (1970, p. 275) explica que a pluralidade de partidos concorrentes não coloca em risco a sobrevivência das agremiações, em razão dos partidos poderem se reagrupar quando do segundo escrutínio, fazendo alianças estratégicas. Assim, os fatores mecânico e psicológico vistos na adoção do escrutínio de um só turno não produzem os mesmos efeitos. O eleitor, por exemplo, poderá optar pelo candidato de sua preferência no primeiro turno e, caso seu candidato não logre êxito e não vá ao segundo escrutínio, ainda assim poderá fazer uma segunda escolha estratégica para evitar que o candidato com o qual menos se identifique seja eleito.

Em relação à tendência de o sistema eleitoral proporcional favorecer o multipartidarismo, tem-se que o surgimento de um ou mais partidos que desconfigure o bipartidarismo não implica o movimento da eliminação ou fusão de agremiações para que se retorne ao *status quo* bipartidário. Isso se dá em razão do sistema proporcional permitir que mesmo partidos menores obtenham assentos no parlamento, não há um desperdício dos votos vencidos como ocorre no sistema majoritário de turno único. Assim Duverger (1970, p. 283) explica os efeitos da adoção da representação proporcional:

O primeiro efeito da representação proporcional é, pois sustar qualquer evolução para o bipartidarismo: pode-se considerá-la a êsse respeito, um freio poderoso. Nada leva, aqui, os partidos de tendências vizinhas à fusão, pois a divisão não lhes causa prejuízos, ou poucos lhe causa. Nada obsta as cisões dentro dos partidos, pois a representação global das duas frações separadas não será reduzida, mecanicamente, em virtude do sufrágio; pode ela reduzir-se psicologicamente, pela desordem que semeia entre os eleitores, mas o escrutínio, nesse particular, não desempenha papel algum. A única atenuação à tendência profunda para conservar o multipartidarismo estabelecido provém do caráter coletivo da representação proporcional, que exige organização, disciplina, armadura partidária. Opõe-se, assim, às tendências individualistas e anárquicas que, por vezes, o escrutínio de dois turnos engendra,

acarretando, então, certa aglutinação dos grupos minúsculos e móveis que daí resultam (DUVERGER, 1970, p. 283).

Verifica-se, assim, que quando se adota o sistema de representação proporcional os partidos menores são beneficiados, uma vez que, mesmo que detenham um apoio mais limitado em comparação às demais agremiações concorrentes, têm a oportunidade de conquistar cadeiras no parlamento proporcionalmente a sua votação, caso atinjam os requisitos mínimos exigidos pela legislação eleitoral em específico. Logo, diferentemente de um sistema majoritário de turno único, o cenário criado pela representação proporcional propicia o surgimento de novos partidos e a sobrevivência de agremiações menores, pois lhes dá condições para conquistar cadeiras, sem exigir o êxito máximo da maioria absoluta dos votos.

Ao longo do tempo, o trabalho de Duverger foi submetido a vários testes empíricos, sofreu críticas e reformulações para tornar suas conclusões mais flexíveis. Um dos estudos mais amplos sobre o tema é de Arend Lijphart (2003), o qual demonstra uma elevada correlação entre bipartidarismo e sistemas majoritários de escrutínio único, bem como de multipartidarismo e adoção da representação proporcional. Jairo Nicolau e Rogério Schmitt anotam que apesar dos questionamentos e aperfeiçoamento que as “leis” de Duverger sofreram, elas “mantêm o seu poder analítico, sobretudo se interpretadas como leis no sentido probabilístico e tendencial, e não no sentido estritamente causal” (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p.131)

Em estudo posterior Giovanni Sartori expõe que os partidos políticos se compõem de um agregado de pessoas que internamente possuem divisões internas, grupos próprios, conflituosos entre si, formando “subunidades partidárias” (1994, p. 94), as quais opta por adotar a denominação de “frações” (1994, p. 96). Essas frações podem ser facções quando se formam grupo de poder específicos, demonstrando uma divisão interna evidente, ou podem ser tendências, divisões tidas como pouco evidentes. Com base nessas premissas, Sartori reformula as assertivas de Duverger com as seguintes hipóteses:

Hipótese 1. Um sistema eleitoral do tipo “tudo ao vencedor”, isto é, um sistema de maioria, conterà e/ou reduzirá o número de frações, isto é, estabilizará ou estimulará a fusão. Supondo-se um contexto ideológico, são prováveis as maxifrações. Supondo-se um contexto não ideológico (Pragmático), um jogo mútuo dual entre maioria-minoria é provável.

Hipótese 2. Um tipo de sistema eleitoral altamente proporcional (a que chamaremos de PR puro) permitirá um elevado grau de fracionismo, isto é, estimulará e produzirá a fragmentação. A despeito do contexto – seja ideológico ou pragmático – as maxifrações são improváveis e prováveis as frações de tamanho médio e as minifrações (SARTORI, 1982, p. 122).

Como se vê, Giovanni Sartori demonstram dois extremos: de um lado o sistema de maioria e de outro o de representação proporcional tido como puro. A formulação destas hipóteses com extremos demonstra que a inserção de outros fatores tem a capacidade de reduzir ou aumentar o fracionamento. Como exemplo tem-se a cláusula de barreira, a qual, se inserida em um sistema proporcional, evita o fracionamento de partidos com o surgimento de pequenas agremiações. Por outro lado, se o sistema eleitoral recompensa as “minifrações”, ou seja, dá a possibilidade de pequenas agremiações ocuparem cadeiras, o fracionismo tende a ser maior (1982, p. 126).

NICOLAU e SCHMITT (1995, p. 134), advogam que o multipartidarismo não pode ser visto como mera consequência da representação proporcional, mas sim que sua adoção em detrimento ao sistema majoritário retira obstáculos para a atividade partidária:

Resta avaliar os efeitos da representação proporcional sobre o sistema partidário. Em sistemas eleitorais puros de representação proporcional (com alto M e que utiliza fórmulas proporcionais), por conta do baixo impacto do efeito mecânico, tem-se também um baixo (ou inexistente) impacto do efeito psicológico. O resultado disso sobre os eleitores é óbvio: eles ficam livres para votar na sua primeira preferência; por outro lado, reduzem-se os obstáculos à formação de novos partidos. Enquanto nos sistemas eleitorais de maioria simples há uma média de 4,6 partidos por eleição, nos sistemas proporcionais esse número sobe para 7,8.

É ingênua a versão de que os sistemas eleitorais de representação proporcional puros multiplicam ou fragmentam o sistema partidário. Na realidade, ao suspender os efeitos mecânico e psicológico, eles suspendem os obstáculos à atividade da elite partidária e eliminam os constrangimentos à manifestação das primeiras opções do eleitorado. Dito em uma linguagem alegórica: não é a abertura da barragem (representação proporcional) que produz um rio mais caudaloso (multipartidarismo), mas a construção de barragens (sistema eleitoral majoritário) que torna o rio menos caudaloso (bipartidarismo). (NICOLAU; SCHMITT, 1995, p. 134).

Assim, tem-se que o entendimento dos mencionados autores de que não se pode atribuir exclusivamente a multiplicação de partidos à adoção do sistema proporcional, mas sim que a representação proporcional é um campo mais fértil para o multipartidarismo se desenvolver, existindo, por outro lado freios para o surgimento e a sobrevivência desinibida de agremiações, como as fórmulas eleitorais adotadas, a existência de cláusulas de barreira coletivas e individuais, a forma de partilha dos recursos eleitorais e os próprios requisitos para a constituição de novas agremiações.

Diante de todo o exposto observa-se que existe uma tendência de os sistemas eleitorais influenciarem no sistema partidário, há uma inclinação de que a adoção de sistemas proporcionais e o majoritário de escrutínio em dois turnos crie condições favoráveis para o desenvolvimento do multipartidarismo, sendo que a multiplicação de partidos poderá ser freada

ou acelerada pela existência ou não de outras regras eleitorais, como a adoção da cláusula de barreira e autorização para coligações nas eleições proporcionais.

2.6. O multipartidarismo no Brasil e os vícios das alianças partidárias

Ao longo deste capítulo viu-se que há uma relação intrínseca entre o sistema partidário e eleitoral, havendo uma forte tendência do segundo influenciar o primeiro. O sistema eleitoral brasileiro é bastante peculiar e adota modelos distintos para os diferentes cargos em disputa: adota o majoritário em dois turnos para a eleição do executivo nacional, estadual e para os municípios com mais de 200 mil eleitores; adota o majoritário em um único turno para o senado e para os municípios com menos de 200 mil eleitores; e adota o sistema proporcional em lista aberta para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmaras de vereadores.

O cenário existente no Brasil hoje é de um presidencialismo de coalização em um sistema partidário no qual há grande número de partidos com representação no Congresso Nacional. Da legislatura que se iniciou em 2023, dos 30 partidos com registro no TSE, 19 elegeram representantes na Câmara dos Deputados e 07 deles possuem representação superior a 5% do total de deputados. Há aqueles que defendem que o número de partidos políticos existentes no Brasil é um vício do sistema partidário, como é o caso de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que o considera como o mais flagrante de todos. O autor entende que a multiplicação do número de partidos “acarreta numerosas dificuldades para a governabilidade do País. Realmente, por um lado, dificulta a formação de maioria estável que apoie a atuação governamental e, por outro, obscurece a definição da vontade política do povo” (FERREIRA FILHO, 2011, p. 609).

Por outro lado, há quem advogue que o excesso de partidos políticos no Brasil não é um problema, como o faz Sérgio Abranches, que julga a preocupação como exagerada, apontando os seguintes argumentos:

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

A segunda razão pela qual a preocupação é exagerada refere-se ao fato de que os regimes proporcionais, mesmo quando adotam critérios de transformação de votos em cadeiras que promovem a máxima proporcionalidade e não desincentivam a fragmentação partidária, apresentam diferenças ponderáveis entre o número de partidos que disputam as eleições e o número de partidos com efetiva representação parlamentar. Assim, a garantia de representação a minorias significativas não

determina, necessariamente, a inviabilidade de maiorias estáveis, embora implique, com frequência, a necessidade de coalizões governamentais (ABRANCHES, 1988, p. 12/13)

De toda sorte, mesmo as posições antagônicas sobre o multipartidarismo ser ou não um problema do sistema partidário brasileiro, reconhecem que ele gera consequências para a governabilidade, exigindo grande esforço do Executivo para organizar e formar a base parlamentar a qual depende de alianças. Maurice Duverger (1970, p. 364/365) descreve que as alianças se encontram em três níveis: (i) eleitoral, em relação a candidaturas; (ii) parlamentar, em um período posterior à eleitoral e em relação aos mandatários no congresso, os quais podem se unir contra o governo ou a favor dele; (iii) governamental, em relação à composição dos ministérios e secretarias. Essas formas de alianças podem coexistir, como, por exemplo, uma aliança governamental e parlamentar, na qual a presidência nomeia como ministros figuras ligadas a determinado partido com o objetivo de também construir sua base de apoio no Congresso; ou podem se manifestar de maneira isolada, como uma aliança eleitoral que se exaure ao final do pleito. Feitas tais divisões, o Autor registra a formação de alianças é parte da vida parlamentar nos sistemas multipartidários:

A vida dos parlamentos multipartidários é dominada pelas alianças. Da mesma forma, a vida dos Governos, que não podem constituir-se sem acôrdos. Tôda aliança governamental, que ao poder associa ministros de partidos diversos, completa-se, evidentemente, por uma aliança parlamentar. Todavia, o inverso não é exato. Encontram-se alianças parlamentares de oposição e alianças parlamentares de “apoio”: o partido minoritário governa, apoiando-se em seus deputados e nos de grupos vizinhos, que lhe dão os votos sem aceitar a partilha do poder com êle. (DUVERGER, 1970. p. 366)

No presente trabalho, como forma de atingir os objetivos propostos, buscou-se aprofundar nas alianças eleitorais, na forma de coligações, e nas alianças governamentais-parlamentares, na forma das coalizões.

Na definição clássica de José Jairo Gomes, a coligação partidária é um “consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral” (GOMES, 2020, p. 201). Explorando a definição, tem-se que a coligação de partidos pode ser compreendida como uma aliança entre dois ou mais partidos que se vinculam com o fim de disputar eleições conjuntamente, seja por meio do apoio a um candidato comum no pleito majoritário ou apresentando seus candidatos em lista única no pleito proporcional, se permitido. Contudo, não há, necessariamente, compromisso posterior entre os aliados para exercerem o mandato em conjunto, se vitoriosos, ou para atuarem juntos na oposição, se derrotados.

A possibilidade de coligações no sistema partidário brasileiro tem sido tratada como vício. Sérgio Abranches, por exemplo, entende que a fragmentação partidária está relacionada a possibilidade de os partidos celebrarem coligações, o que difere o Brasil de muitas democracias no mundo:

Um traço da legislação eleitoral brasileira não analisado neste trabalho, que tem merecido a atenção dos analistas, refere-se à possibilidade de coligações eleitorais. De fato, por razões legais ou desincentivos embutidos nos sistemas eleitorais, as coligações são pouco frequentes nas democracias constantes na Tabela 1. Certamente, a ampliação das coligações, como ocorreu nas eleições de fins da década de 50 e início dos anos 60, no Brasil, subverte o quadro partidário, confundido o alinhamento entre legendas e contaminando as identidades partidárias. Esta é uma característica distintiva do modelo brasileiro em comparação com as democracias “maduras”. (...) É possível perceber, até intuitivamente, que a possibilidade de alianças e coligações amplia adicionalmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas partidárias. (ABRANCHES, 1988, p. 14)

A crítica que se fazia às coligações proporcionais estava relacionada ao objetivo dos pequenos partidos de utilizarem desta forma de aliança para superar o quociente eleitoral, não sendo a aliança orientada por uma afinidade ideológica ou um alinhamento de agendas políticas, mas sim pela conveniência e estratégia eleitoral. Nesse sentido, analisam Alexandre Sanson e Vivian de Almeida Gregori Torres (2017, p. 44):

A transitoriedade convencional das uniões partidárias, por meio das coligações no período que antecede a votação nas urnas sem que haja afinidade político-ideológica ou programática, sobretudo nas eleições proporcionais, com a finalidade precípua de conquistar vantagens no pleito como a superação do quociente eleitoral – umbral e controle quantitativo -, revela uma grave deturpação na realidade brasileira. (SASON; TORRES, 2017, p. 44)

MELO e SOARES (2016), realizaram pesquisa na qual analisaram eleições municipais do ano de 2004 e 2008, investigando as consequências da coligação eleitoral em pleitos proporcionais, tendo os dados coletados confirmado, além da tendência de fragmentação, o êxito de candidaturas com poucos votos em razão da coligação celebrada.

Não só a conveniência eleitoral das coligações era questionada, mas também a distorção causada na representação popular, posto que partidos de ideologia ou programas distintos e até opostos, poderiam apresentar uma lista conjunta de candidatos, de modo a tornar possível que o eleitor, ao votar em um candidato de uma determinada agremiação, por sua afinidade com as propostas, acabasse por colaborar com a eleição de outro com orientações totalmente distintas, tal fator é tido por Gilmar Mendes e Paulo Sávio Maia como enfraquecedor do sistema político:

O enfraquecimento do sistema político se dava por duas razões. A primeira, pelo fenômeno da transferência de votos. Raros eram os candidatos que se elegiam com votos próprios. Além disso, a quase totalidade dos votos nominais derrotados (que constituía a grande maioria) era transferida para outros candidatos. E o controle dessa transferência era praticamente impossível de se realizar pelo eleitor de forma consequente, tendo em vista que a imensa maioria dos deputados era eleita por legendas coligadas. Significa dizer que a transferência avassaladora de votos não se dava apenas no interior de cada partido, mas também entre os partidos participantes das coligações eleitorais. Tratava-se de um sistema que estimulava a criação de novos partidos, porque com isso também se aumentavam as chances de êxito eleitoral. (MENDES; MAIA, 2022, p. 33)

Outro problema das legendas de pouca densidade eleitoral está relacionado àquelas tidas como “partidos de aluguel”, as quais carecem de uma ideologia clara, de uma plataforma política ou programa de governo sólidos, até mesmo uma base de apoio genuína. Argumenta-se que a estrutura destes partidos é usada para como uma moeda de troca, coligando-se com agremiações maiores, cedendo seu direito de antena, em troca de vantagens peculiares, como a obtenção de cargos políticos ou o apoio a alguma agenda específica.

O surgimento e a sobrevivência destas agremiações estão principalmente relacionados aos incentivos institucionais, como o direito ao tempo de televisão e rádio, o fundo partidário, posteriormente acrescido do fundo eleitoral, e a possibilidade destes partidos celebrarem coligações nas eleições proporcionais e, com isso, facilitar a obtenção de cadeiras. Tal cenário veio a ser significativamente modificado com o advento da Emenda Constitucional nº 97/2017, que será analisada no próximo capítulo.

Assim, tem-se que as coligações partidárias, ao menos até a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017, eram tratadas como um vício do sistema partidário brasileiro, por seu caráter casuístico e temporário, sendo celebradas sem um liame ideológico e programático, deturpando a representação popular e incentivando o fisiologismo.

De outro lado, tem-se as coalizões, alianças estratégicas formadas por partidos políticos em sistemas multipartidários, visando alcançar uma maioria parlamentar capaz de dar apoio ao governo, assegurando a governabilidade e estabilidade. ABRANCHES (2018, p.77), descreve a coalizão como um acordo prévio, por meio do qual as agremiações que a integram “se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições a serem negociadas no momento da discussão de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é um voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nele previstas.”. No entender do mencionado autor a formação de coalizões é mais complexa que a de coligações, em razão do seguinte (2018, p. 174):

As coligações presidenciais não são formadas para obter a maioria parlamentar, mas apenas para eleger o presidente. A negociação da coalizão governamental terá sempre, portanto, um grau a mais de complexidade. O presidente eleito, conhecedor da composição do Congresso saída das urnas, terá que manter seus compromissos com os partidos da coligação que o elegeu e, muito frequentemente, adicionar partidos que estiveram em coligações adversárias, para conseguir a maioria. (ABRANCHES, 2021, p. 174)

Ao longo das últimas décadas, vários foram os estudos realizados sobre coalizões, inicialmente limitados aos sistemas parlamentaristas, tendo algumas teorias sido desenvolvidas. Nesse sentido, William Riker (1962) desenvolveu trabalho no qual dispôs que as coligações eram formadas para obter a mínima maioria necessária, deixando, assim, de incluir grupos que não fossem necessários para atingir essa condição, maximizando os benefícios do grupo no poder. Posteriormente Abram de Swaan (1973) descreveu que as coligações, em verdade, buscavam observar o critério de proximidade ideológica.

No entanto, como demonstra Fernando Meirelles, o que tem acontecido no presidencialismo de coalizão é a formação de “*oversized coalitions*” (MEIRELLES, 2016), coalizões sobre-dimensionadas, abrangendo mais agremiações que aquelas necessárias para se obter maioria, tudo isso com o intuito de obter estabilidade, sem observar as consequências deste modelo. RAILE, PEREIRA e POWER (2011) justificam a formação de grandes bases de apoio, com mais partidos que o mínimo necessário para obter maioria, da seguinte forma:

O que acontece, então, se os partidos são fracos, menos disciplinados e a preferência ideológica não é, necessariamente, o principal ponto que leva à decisão de voto? Em alguns regimes presidencialistas, a falta de lealdade e disciplina partidária significa que uma coalização minimamente vencedora pode não ser o suficiente para vencer consistentemente o tempo todo. Coalizões com a mínima maioria também são suspeitas de dar poderes anormais para pequenos partidos da coalizão, que podem acabar se tornando sequestradores do próprio poder. Como consequência, o presidente pode achar mais vantajoso montar uma supermaioria, que não seja vulnerável a perda do voto e na qual a evasão de um partido, por si só, não leva a um ponto crítico (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011, p. 324)⁴

Portanto, a supercoalizão é formada nos regimes presidencialistas, em sistemas multipartidários, para evitar a dependência do Executivo de uma única ou poucas agremiações, diminuindo, assim, o poder de barganha de todos os partidos inseridos na coalizão, posto que a base de apoio do governo, caso perca um dos grupos aliados, continua a ter maioria para aprovar seus projetos.

⁴ Traduzido pelo Autor.

Soma-se a isso o fato de que a Constituição brasileira é “detalhista, desce a pormenores próprios à legislação ordinária. Por isso, qualquer inflexão da política governamental que não coincida com a preferência do Constituinte em 1988, exige alteração constitucional” (FERREIRA FILHO, 2011, 146), o que implica a necessidade de uma base de apoio mais ampla, que assegure a maioria absoluta, para conseguir aprovar mudanças constitucionais. No entanto, Marcos Nobre (2022, p. 46/47) faz uma crítica a essa organização de sustentáculo de apoio do governo, dizendo o seguinte:

Uma base “inchada” de apoio ao governo impõe entraves e obstáculos à concretização do programa apresentado pelo partido vencedor da eleição. Para conseguir introduzir as transformações propostas em seu programa, mesmo aquelas de ordem marginal, o partido que lidera a coalizão está obrigado a contornar vetos de importância dentro de sua própria base de apoio, vetos que não consegue simplesmente afastar para fazer valer sua posição.

Já o partido líder perdedor da eleição presidencial pode apenas torcer para que o governo vá mal, abrindo espaço para que o poder federal lhe caia no colo. Perde-se assim, igualmente, 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. Em um modelo em que a base no Congresso não raro chegava a porcentagens superiores a 70% de apoio, a oposição efetiva migra para dentro da própria coalizão e torna-se “oposição interna”, impedindo que se alcance coesão e dificultando crescentemente, portanto, o que se costuma chamar de articulação política (NOBRE, 2022, p. 46/47)

A problemática que se forma é como trazer partidos e parlamentares para essa “supercoalização de governo” (NOBRE, 2022, p.57. Cesar Zucco em seu artigo *“Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings”* (ZUCCO, 2009), faz questionamento semelhante, indagando qual é o fator que motiva o comportamento legislativo em um cenário multipartidário, chegando à conclusão de que a ideologia falha ao explicar a postura do legislativo observada desde a redemocratização, havendo evidências de que o comportamento baseado na ideologia tenha declinado ao longo do tempo. Assim, entende que são outros fatores, que não a ideologia, que têm balizado o comportamento dos partidos e dos parlamentares no Legislativo.

Se não é a ideologia, o que move as agremiações para dentro da base de apoio governamental nos sistemas presidencialistas multipartidários? Na busca por tal resposta, RAILE, PEREIRA e POWER (2011) desenvolvem o artigo *“The Executive toolbok: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime”*⁵, no qual identificaram que o Executivo se vale de duas principais formas de obter suporte: a primeira é por meio da troca de

⁵ “A caixa de ferramentas do executivo: construindo apoio legislativo em um regime multipartidário presidencialista”. Traduzido pelo Autor.

apoio por benefícios ou recursos, nesse sentido se insere, por exemplo a destinação de emendas ou o apoio a determinadas agendas que agradem a base eleitoral do parlamentar e permitam sua sobrevivência política, o que pode ser compreendido como uma forma de clientelismo; já a segunda é através da distribuição de cargos na estrutura do governo. Sérgio Abranches (2001, p. 16) trata o uso destes recursos como um mecanismo orgânico do presidencialismo de coalizão:

Para o comando da coalizão, ele [o presidente] sempre pode contar com os poderes da Presidência, mas para dar-lhe direção, ele precisa exercitar ao máximo as habilidades de coordenação, articulação e persuasão. As quais, no caso de uma maioria fisiológica, incluem, infelizmente, a distribuição de benefícios. Aliás, essa questão da distribuição de cargos e favores vem sendo tratada no Brasil de forma idealista e provinciana. Toda coalizão envolve a distribuição dos cargos no governo entre os partidos que a compõem. Em grande parte das melhores democracias do mundo, onde há coalizões há uma parcela significativa de políticos que atua para maximizar votos ou postos governamentais. E há aqueles que buscam se eleger para aprovar políticas. São, frequentemente, minoria. (...) O parlamentar que procura maximizar o voto seria o mais propenso ao tipo de elo clientelista e fisiológico de que tratamos com tanta frequência no Brasil. Os que buscam cargos para si próprios ou para seu grupo como prêmio, tendem a ser basicamente maximizadores de poder. Os fisiológicos seriam mais propriamente aqueles que disturbem empregos públicos para maximizar votos em seus redutos (ABRANCHES, 2001, p. 16)⁶

Nesse sentido, relembra-se a classificação de Steven Wolinetz (2002), já tratada no item 1.4 deste trabalho, das estruturas de organização partidárias, na qual o autor divide a orientação das agremiações partidárias em três diferentes propósitos: a busca pela realização de políticas públicas (*policy seeking*); de maximizar os votos (*vote seeking*); e a de obtenção de cargos estratégicos (*office seeking*). Dentro de uma mesma supercoalizão é natural que existam partidos destas diferentes orientações, com objetivos e agendas muitas vezes diversas um do outro e da própria agremiação que a lidera. Assim, tem-se que não é o liame ideológico ou a comunhão de um programa que motiva a cooperação dos partidos em uma coalizão.

Por fim, um último ponto de atenção é a falta de democracia interna (GOMES, 2020, p. 254) e o caráter oligárquico dos partidos políticos (FERREIRA FILHO, 2011, p. 628/629), o que também pode ser chamado de “caciquismo” no vernáculo político e está relacionado à falta de participação dos filiados nas decisões partidárias, de modo que as questões de maior interesses da agremiação são tomadas de cima para baixo, por um pequeno grupo de filiados, os “caciques” do partido, restritas às “salas enfumaçadas” (LEVINTSKY; ZIBLATT, 2018). No caso da celebração de coligações e de composição de coalizões, a decisão costuma também

⁶ Traduzido pelo Autor.

ser restrita à cúpula dos partidos envolvidos, afastando-se da massa filiados e até de parlamentares. Essa situação abre espaço para alguns problemas, em especial: a ausência de coincidência de programas entre as agremiações; a falta de aderência dos filiados ao apoio da aliança; a indisciplina de parlamentares em relação às votações e à agenda do partido governista; o favorecimento de determinados dirigentes que detêm o controle destas decisões.

Face ao exposto, é possível extrair desta análise diversos vícios das coligações e coalizões no sistema partidário brasileiro, qualificado pelo multipartidarismo exacerbado, em especial: (i) a celebração de coligações casuísticas, pouco coesas e com finalidade estritamente eleitoral; (ii) a inautenticidade de agremiações e a existência “partidos de aluguel”; (iii) a ausência de conteúdo programático e de coincidência de agendas políticas entre os partidos membros de coligações e coalizões; (iv) a ausência de democracia interna nas decisões sobre alianças. Tais pontuações mostram-se necessárias para que, após uma análise histórica e a exposição da Lei nº 14.208/2021, seja possível verificar se as federações são capazes de combater de alguma forma ao menos parte desses vícios.

3. COLIGAÇÕES, COALIZÕES E CLAÚSULA DE BARREIRA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO

Para melhor compreensão do instituto das federações partidárias e dos contornos e peculiaridades desta forma de aliança, mostra-se necessária a análise legislativa e judicial das coligações partidárias e da cláusula de barreira, em paralelo a um estudo sobre a formação de coalizões governamentais de cada período, com o intuito de verificar a existência de conexões entre essa evolução e cenário que permitiu a criação da federação de partidos, bem como o papel deste novo instituto no atual quadro político e partidário.

Para tanto, o presente capítulo abordará o desenvolvimento da legislação pertinente em diferentes períodos da história brasileira, tendo dividido a análise da seguinte forma: (i) a legislação sob a égide da monarquia constitucional brasileira, de 1882 a 1889; (ii) a ordem republicana de 1889 a 1930; (iii) a ordem republicana de 1930 a 1945; (iv) a ordem republicana de 1945 a 1964; (v) a ordem republicana autocrática de 1964 a 1985; (vi) a ordem republicana após 1985. Usando a terminologia e a divisão adotada por ABRANCHES (2018), os períodos de 1889 a 1930, de 1945 a 1964 e aquele após 1985 são também mencionados como, respectivamente, Primeira, Segunda e Terceira República. Em sequência, o capítulo se debruçará, individualmente, sobre a legislação referente a três temas de interesse deste trabalho: a cláusula de barreira; as coligações partidárias após a Lei 9.504/1997; a Emenda Constitucional nº 97/2017.

3.1 A legislação sob a égide da monarquia constitucional brasileira

Manoel Rodrigues Ferreira, entre os anos de 1956 e 1957, publicou uma série de artigos que retratam o desenvolvimento das eleições no Brasil e da legislação eleitoral, desde as primeiras vilas e cidades do Brasil, enquanto parte do Reino de Portugal até o fim da Primeira República. Os artigos, posteriormente, foram compilados na obra “A evolução do sistema eleitoral brasileiro” (FERREIRA, 2005). A análise demonstra que a primeira lei eleitoral brasileira foi elaborada para instruir o pleito dos deputados Assembleia Geral Constituinte e Legislativa convocada por Dom Pedro I em 1822. Para tal eleição, previu-se um sistema indireto, no qual a população apta a votar escolhia os eleitores, os quais, por sua vez, se reuniam para escolher os deputados, podendo votar em quantos candidatos fossem as cadeiras daquele

distrito, sendo eleitos aqueles mais votados. Nesta eleição, ainda não havia partidos políticos (FERREIRA, 2005, p. 73/77).

A Assembleia Constituinte convocada por Dom Pedro I foi dissolvida em novembro do mesmo ano, tendo o Imperador outorgado a primeira Constituição do Brasil somente em 1824. A nova Carta manteve a eleição para deputados de forma indireta e em dois graus, estabelecendo que a assembleia paroquial, composta pela “massa dos Cidadãos”, elegeria os “eleitores de província” os quais, por sua vez, elegeriam os deputados (BRASIL, 1824). Para votar nas eleições primárias, a Constituição estabeleceu renda líquida anual mínima. A eleição do Senado também ocorria de forma indireta em dois graus, mas os eleitores de segundo grau formavam uma lista tríplice, cabendo ao Imperador a escolha final dos senadores. Os presidentes das províncias eram escolhidos pelo Imperador e a eleição do conselho geral da província era realizada da mesma forma que as eleições gerais (FERREIRA, 2005, p. 89/91). Por fim, em relação às câmaras municipais, a Constituição previu a realização de eleições, mas incumbiu à legislação ordinária sua regulamentação, o que somente ocorreu com a Lei de 1º de outubro de 1828, a qual previu que os cidadãos aptos a votarem apresentariam cédula com tantos nomes quantos fossem os lugares a ocupar, ficando eleitos aqueles mais votados, portanto, tratou-se de eleição em um único grau (BRASIL, 1828).

Manoel Rodrigues Ferreira (2005, p. 123) registra que a legislação não previu a existência e funcionamento de partidos políticos até o advento do Código Eleitoral de 1932, o que o autor justifica, principalmente, em razão das eleições gerais se darem de forma indireta e em dois graus. No entanto, apesar da ausência de regulamentação, os partidos começaram a aparecer no cenário político a partir de 1831, após a abdicação de Dom Pedro I. Evidentemente que os partidos existentes, aos poucos, passaram a se aliar para os fins que buscavam, inclusive eleitorais, no entanto, não disputavam eleições em conjunto, como uma única entidade, apresentando lista comum de candidatos.

Até 1845 somente o Imperador quem legislara sobre matéria eleitoral, a partir de tal ano o Parlamento brasileiro passou a discutir sobre a elaboração de uma nova legislação, a qual veio a ser sancionada por Dom Pedro II, tornando-se o Decreto nº 387 de 19 de agosto de 1846. No entendimento de Ferreira (2005, p. 141) era a legislação sobre eleições mais completa até então. No entanto, em relação ao sistema eleitoral, a lei não trouxe grandes avanços, manteve as eleições indiretas em dois graus, com a eleição dos mais votados pelos eleitores de paróquia.

Mudança significativa veio com o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, o qual, apesar de não ter revogado a mencionada Lei Eleitoral de 19 de agosto de 1846, propiciou

significativas mudanças. A legislação ficou conhecida como “Lei dos Círculos” (FERREIRA, 2005, p. 157), em razão de introduzir o voto distrital para a eleição dos deputados, dividindo-se as províncias do Império em tantos distritos quanto fossem o número de parlamentares a eleger, de modo que cada província elegeria um deputado, por meio da votação indireta em dois graus, como nos sistemas anteriores (BRASIL, 1855). Posteriormente, a Lei dos Círculos foi modificada pelo Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, o qual alterou a divisão dos distritos das províncias, de modo que cada um elegeria três deputados, mantendo a eleição indireta em dois graus.

Grande parte das lutas políticas do período monárquico eram travadas no entorno do sistema eleitoral, debatendo-se questões como a ausência de representação das minorias, as fraudes perpetradas, a eleição indireta em dois graus e o privilégio do voto restrito pela questão da renda (FERREIRA, 2005, p. 189). A Assembleia Geral então passou a discutir uma ampla reforma eleitoral, a qual ocorreu com a Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, chamado de, posteriormente regulamentada com o Decreto nº 6.097, de 13 de janeiro de 1876, ambas modificaram o Decreto nº 387, de 1846, acabando com a eleição por distritos e reestabelecendo a eleição nas províncias, mantendo-a indireta em dois graus. Manoel Rodrigues Ferreira explica o funcionamento da referida legislação e faz a primeira menção à formação de coligações eleitorais:

A Lei de 20 de outubro de 1875, regulamentada pelo Decreto de 12 de janeiro de 1876, estabelecia o seguinte sistema de eleições: cada eleitor somente podia votar em um número de nomes que fossem os dois terços dos a eleger. Assim, por exemplo, São Paulo tinha o direito de eleger nove deputados à Assembléia Geral e 36 à Assembléia Provincial. De acordo com a lei, os eleitores (de 2º grau) deviam organizar suas chapas com seis nomes (dois terços de nove), e 24 nomes (dois terços de 36), respectivamente. O partido vitorioso (ou coligação) somente poderia preencher dois terços dos cargos eletivos. O resto, isto é, o terço que faltasse, seria preenchido pela minoria, ou seja, o partido (ou coligação) que tivesse obtido menos votos. (...)

A Lei do Terço não era um processo proporcional. Simplesmente dividia os cargos eletivos a preencher em dois terços para a maioria e um terço para a minoria. Mas os partidos geralmente não se apresentavam sozinhos, e sim em coligações. A coligação que vencesse, ganhando os dois terços, seria formada de elementos de mais de um partido. E nas câmaras, seria difícil garantir que a unidade obtida nas eleições seria mantida no plenário. Assim, maioria era um conceito que se relacionava mais com uma vitória eleitoral do que propriamente com uma organização de governo. (FERREIRA, 2005, p. 212)

Tem-se, assim, uma aparição embrionária das coligações em eleições brasileiras, posto que os partidos políticos, mesmo diante da inexistência de previsão legal de seu funcionamento, se organizavam para apresentar uma lista de candidatos comuns da aliança formada. Conforme se extrai do trecho acima citado, essa aliança tinha caráter eleitoral, ou seja, era formada para

obter o maior número de cadeiras nas assembleias, não sendo a preocupação maior a manutenção dessa aliança para a governabilidade. Deste modo, desde antes do sistema proporcional no Brasil, a formação das coligações partidárias já era tida como uma estratégia eleitoral. Merece também destaque o fato de a Lei do Terço ter sido pensada com a preocupação de dar maior visibilidade às minorias eleitorais que não conseguiam se fazer representadas nos modelos anteriores.

Contudo, a Lei do Terço durou pouco e veio a ser alterada pelo Decreto nº 3.029 de 09 de janeiro de 1881, apelidada de Lei Saraiva, a qual institui, pela primeira vez, as eleições direitas, abolindo o duplo grau de votação. A nova lei reestabeleceu a eleição por distritos, dividindo as províncias em quantos fossem o número de deputados a eleger, de modo que cada distrito daria um deputado para a Câmara dos Deputados e cada eleitor somente votaria em um candidato. Para as Assembleias Provinciais a eleição também ocorria nos distritos, os quais elegiam mais de um representante, neste caso, a lei previu que para o candidato ser eleito ele deveria atingir o quociente eleitoral, resultado da divisão do total de votantes pelo número de membros da Assembleia Provincial. A necessidade de atingir o quociente eleitoral também foi prevista para a eleição das Câmaras Municipais. Na hipótese de alguns ou todos os candidatos não atingirem quociente, seria realizada nova eleição somente com aqueles mais votados (BRASIL, 1881).

A eleição para as Assembleias Provinciais e para as Câmaras Municipais foram modificadas novamente pelo advento do Decreto nº 9.790, de 17 de outubro de 1887, o qual reestabeleceu, para essas eleições, o funcionamento da Lei do Terço, com o objetivo garantir maior participação das minorias (BRASIL, 1887). Da análise da legislação durante a monarquia constitucional brasileira, percebe-se que a legislação passou por um longo processo evolutivo, com recorrentes alterações no sistema eleitoral, fruto de experiências que buscavam encontrar o modelo adequado a ser adotado no país. Contudo, apesar dos avanços, a monarquia constitucional finda-se sem que a legislação regulamentasse a atividade dos partidos políticos existentes.

3.2 Da ordem republicana de 1889 a 1930

Uma das primeiras medidas do Governo Provisório após a Proclamação da República foi o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, o qual acabava com o critério de renda para considerar o cidadão eleitor, no entanto, negava o direito ao voto para as mulheres e para os

analfabetos (BRASIL, 1889). No mesmo ano, o governo nomeou uma comissão para redigir o projeto de uma nova Constituição e convocou eleições para uma nova Assembleia Geral Constituinte, que teria a missão de votar o projeto de Constituição elaborado pela comissão.

Para regulamentar a primeira eleição da República fez-se o Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, o qual ficou conhecido como “Regulamento Alvim”. Da legislação destaca-se a retirada de qualquer critério econômico para a candidatura e a previsão de eleição indireta para o primeiro escrutínio para presidente e vice-presidente, a serem eleitos pelo Congresso. Em relação ao processo de votação para o parlamento, os votantes escolhiam um número de nomes equivalente ao número de cadeiras a serem preenchidas (BRASIL, 1890), por exemplo, São Paulo podia eleger 03 senadores, como os demais Estados, e 22 deputados, de modo que os eleitores votavam neste número de candidatos e não apenas em um para cada cargo, sendo eleitos aqueles mais votados. A primeira eleição da República foi realizada em 15 de setembro de 1890, com ampla vitória dos republicanos.

O Congresso eleito então se reuniu para apreciar o projeto de Constituição formulado pelo Governo Provisório, tendo a promulgado em 24 de fevereiro de 1891. A primeira Carta Constitucional da República previa logo em seu art. 1º adoção da República Federativa, constituída pela “união perpétua e indissolúvel” das antigas províncias, agora convertidas em Estados unidos. Sobre o início da República e a adoção do federalismo, Sérgio Abranches (2018, p. 21) comenta:

A República nasceu sem povo e oligárquica. Saindo do Império, escolheu o presidencialismo. Olhando para a Revolução Americana, definiu-se federativa. Mas de outro modo, não como um arranjo institucional que une o poder local a um poder nacional limitado, e sim como descentralização, como delegação de poderes às províncias. (...)

O federalismo consolidou-se como um dos traços mais duráveis da nossa vida política. E isso teve consequências políticas e institucionais importantes. Somos uma sociedade heterogênea, e isso estimula a emergência do multipartidarismo. O federalismo criou as condições para a formação de grupos políticos competindo pelo controle da política estadual. Esses grupos passaram a ter poder e influência decisiva no plano nacional. Na Câmara, as maiores bancadas estaduais exercem relativo poder de veto na defesa dos seus interesses. (ABRANCHES, 2018, p. 21)

A delegação de poderes às províncias, agora Estados, se mostraria inclusive na regulamentação eleitoral. A Carta Constitucional estabelecia eleições presidenciais por sufrágio direto e maioria absoluta de votos, em um único turno, de modo que, caso nenhum dos candidatos atingisse a maioria absoluta, o Congresso escolheria o presidente e o vice dentre os dois mais votados (BRASIL, 1889). Todavia, se absteve de regular as eleições para o Congresso Nacional, atribuindo tal incumbência à legislação ordinária, o que veio a ser feito com a Lei nº

35, de 26 de janeiro de 1892. Para a eleição do Senado, os eleitores passaram a votar em um único nome para o número de vagas em aberto a serem preenchidas. Para a eleição dos deputados retornava o voto distrital, dividindo os Estados em circunscrições de 03 deputados cada e o eleitorado vota nomes correspondentes a dois terços do número de cadeiras (BRASIL, 1892). Posteriormente, com o advento da Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, dividiu-se os Estados em distritos de 05 deputados cada, o número de votos que o eleitor podia destinar variava conforme o número de deputados no Estado, sendo lícito ao votante destinar todos os seus votos, ou parte deles, a um único candidato (BRASIL, 1904).

Contudo, as novas legislações eleitorais somente regulamentaram as eleições para o Congresso Nacional, permitindo que a legislação estadual regulasse o pleito para os cargos eletivos municipais e estaduais, portanto, os Estados da Federação gozavam de autonomia para definir suas próprias regras eleitorais e estrutura de governo. O Estado de São Paulo, por exemplo, adotou o bicameralismo e permitiu que os municípios paulistas criassem sua própria legislação eleitoral municipal (FERREIRA, 2005, p. 283). Vê-se, portanto, que a República, de fato, se iniciou delegando significativos poderes para os Estados, o que, em paralelismo, também o faziam em relação aos Municípios, inclusive em matéria eleitoral, o que trouxe consequências também para o sistema partidário da época, como explica ABRANCHES (2018, p. 26/27):

Os partidos políticos, sem instâncias nacionais com poder, reuniam as cúpulas estaduais para decidir sobre o preenchimento dos cargos em todos os níveis. No plano municipal, prevaleciam os compromissos entre a oligarquia estadual e os chefes locais, os coronéis. No plano estadual, as decisões derivavam da acomodação dos grupos políticos dominantes. No plano federal, estabeleciam-se alianças entre os donos do poder nos estados mais fortes. Em todas essas decisões o processo era dirigido, com absoluto rigor, pelos Comitês Executivos, que incluíam os políticos mais fortes ou seus representantes. Assim foram eleitos todos os presidentes da República, de Prudente de Moraes (1894) a Júlio Prestes (1930). Da mesma maneira os governadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, e senadores (ABRANCHES, 2018, p. 26/27)

O sistema político delineado revela um cenário de poder altamente concentrado nas mãos das elites políticas regionais, traçando uma teia de influência que permeava todos os níveis de governo. Esse padrão de tomada de decisões, baseado em acordos e negociações entre oligarquias e líderes locais, evidencia uma dinâmica de cúpulas estaduais que tinha impactos diretos em todas as esferas do poder, desde os municípios até o âmbito federal. Como demonstra ABRANCHES (2018, p. 34) esse cenário se reproduzia no Congresso Nacional e era a base da coalizão que sustentava a estabilidade da Presidência da República:

O Congresso se dividia em dois blocos, um governista, amplamente majoritário, e outro oposicionista. Mas o aparente bipartidarismo escondia, internamente, coalizões mais diferenciadas e heterogêneas entre as forças estaduais que tinham em comum, muitas vezes, apenas o fato de que detinham o poder de mando em seus respectivos estados. Tal arranjo garantiu a governabilidade por toda a Primeira República. A natureza do presidencialismo brasileiro, apoiado numa coalizão majoritária para ter condições de governabilidade, já estavam em semente, dada na Primeira República (ABRANCHES, 2018, p. 34)

Assim, para manter a coalizão, o Executivo tinha de lidar com as demandas e expectativas das elites e líderes regionais, garantindo o atendimento aos interesses locais em troca de apoio político, por meio da distribuição de cargos, destinação de verbas e o apoio a determinadas agendas, numa clara relação de clientelismo. Contudo, apesar do bipartidarismo da República, herdado do Império, escondia-se a “fragmentação de facções” decorrente da diversidade social e da heterogeneidade do povo brasileiro (ABRANCHES, 2018, p. 36/37), o que, posteriormente, abriria o caminho para o multipartidarismo.

3.3 Da ordem republicana de 1930 a 1945

O desenrolar dos anos 1920 e o início da década de 1930 marcou um período de profundas transformações que culminou na Revolução de 1930. Durante esse intervalo, houve uma crescente evolução social e econômica, com o avanço da urbanização e os primeiros passos em direção à industrialização. Essas mudanças proporcionaram o surgimento de novos grupos sociais que desafiaram o domínio político da oligarquia tradicional (ABRANCHES, 2018, p. 35). A ascensão desses novos estratos sociais, com interesses divergentes da oligarquia que detinha o poder, desafiou o *status quo* político do período da Primeira República. Embora os anos 1920 tenham testemunhado a ampliação dos horizontes políticos e sociais, o sistema político-partidário da época não conseguiu se adaptar para acomodar adequadamente essas novas forças emergentes. A política da Primeira República permaneceu em grande parte restrita às antigas estruturas, não refletindo a crescente diversidade e as mudanças sociais em curso, permitindo a ruptura política e o início do período conhecido como Era Vargas.

Uma das medidas iniciais do Governo Provisório de Vargas, ainda em dezembro de 1930, foi constituir uma comissão legislativa com o objetivo de elaborar e propor uma reforma da legislação eleitoral, da qual surgiu Código Eleitoral de 1932, Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL 1932). Em substituição ao voto distrital, o novo diploma introduziu o sistema representativo proporcional, com significativas diferenças do atual. O sistema

previsto no diploma de 1932, também chamado de “Sistema Assis Brasil” (CABRAL, 2004), previa dois turnos simultâneos de votação. Até cinco dias antes da eleição, os partidos, alianças de partidos, ou grupos com o mínimo de cem eleitores, poderiam registrar no Tribunal Regional, a lista dos candidatos, encimadas por uma legenda, sendo também lícitas as candidaturas avulsas. Os candidatos podiam estar registrados em mais de uma lista. As cédulas eram elaboradas previamente pelos partidos, alianças, grupos ou candidatos avulsos, contendo o nome dos candidatos (RICCI; SILVA, 2016, p. 02). Elegia-se em primeiro turno os candidatos que obtivessem o quociente eleitoral e aqueles mais votados de cada legenda, conforme o quociente partidário obtido por ela. Em segundo turno, eram eleitos os candidatos mais votados até que fossem preenchidas as cadeiras que sobrassem do primeiro turno. A opção pelo sistema proporcional foi ratificada pela Constituição de 1934, que o previu para as eleições de deputados federais, estaduais e vereadores, conforme seu artigo 23 e 181 (BRASIL, 1934).

Deste sistema de votação percebe-se outro grande avanço da nova codificação eleitoral: a previsão expressa da existência e organização dos partidos políticos, comentado da seguinte forma por João C. da Rocha Cabral (2004, p. 16/17), membro da aludida comissão:

Objeta-se que não temos partidos organizados, quando o que propomos é precisamente o meio, que nos falta, de permitir a organização e a persistência dos partidos. Temos afirmado várias vezes e pensamos estar demonstrado suficientemente o seguinte: “Um bom sistema pacificador das relações políticas, garantidor da ordem e do progresso de um povo deve assegurar a representação proporcional, integral, das minorias, como diz a nossa Constituição, ou melhor, das opiniões ponderáveis em número, de cidadãos, que se queiram manifestar sobre a cousa política. Isto é condição vital da existência de partidos políticos, porque só então haverá segurança de poder-se vencer nos pleitos eleitorais, mesmo contra os dominantes, senhores da situação, das posições de mando, da força pública e dos dinheiros públicos. A recíproca é verdadeira: a existência de partidos, a imposição legal da reunião de indivíduos em coerente e disciplinada comunhão de idéias, para disputarem a representação política, erige-se, por sua vez, em condição de eficácia dos mais aperfeiçoados sistemas legais de eleições por escrutínio de listas, que são os que mais apropriados se têm mostrado na prática (vede aqui de novo o método experimental) para a representação proporcional de todas as correntes de opinião de um povo, em suas assembléias política. É verdade que não há quase partidos tradicionais entre nós, mas a verdade também é que eles eram até aqui, no deposto regimen, quase impossíveis, pela falta de garantias eleitorais, pelo empolgante despotismos, pelo exclusivo poder eleitoral dos governantes. Mas é também evidente que a opinião começa a manifestar-se, a dividir-se e a subdividir-se em correntes mais ou menos nítidas, o que por certo é agradável ao espírito novo, da revolução (...)” (CABRAL, 2004, p. 16/17)

Por tradicionais, pode-se entender grupos políticos consolidados e reconhecidos, com uma ideologia, agenda e programa bem definidos. Percebe-se que a intenção de os prever na legislação foi justamente de proporcionar esse avanço no sistema partidário. O novo sistema eleitoral dava significativa importância e papel relevante para os partidos políticos. Apesar da

possibilidade de candidaturas avulsas e do registro de legendas por grupos de cem eleitores, os candidatos tinham maior facilidade de se elegerem se estivessem em um partido políticos.

Merece destaque também a positivação do direito das agremiações de celebrarem coligações eleitorais, sob a denominação “aliança de partidos”. Pela primeira vez na legislação brasileira, regrou-se que os partidos poderiam se unir para apresentar uma única lista de candidatos conjuntos nas eleições proporcionais. Evidentemente que tais mudanças alteraram completamente o sistema partidário vigente, a introdução do sistema proporcional com a possibilidade de apresentação conjunta de uma lista de candidatos pelo partido altera a forma de relação entre as agremiações e cria novas possibilidade de estratégias eleitorais. RICCI e SILVA (2016, p. 12) descrevem as alterações no quadro partidário de 1930 e 1934 da seguinte forma:

O que de fato mudou foi o quadro partidário pós-revolucionário. Consideremos duas dimensões analíticas principais. A primeira trata de considerar como o quadro partidário se estruturou com o tempo. Aqui, é possível identificar três fases temporais. Até 1932, dominou a mera desestruturação das forças políticas. Os velhos partidos republicanos foram extintos e seus principais líderes condenados ao silêncio público, quando não obrigados a se exilar. A segunda fase se inicia após o fim da revolução constitucionalista quando estava claro que os eventos caminhavam para o pleito constituinte convocado para maio de 1933. Entre novembro de 1932 e abril de 1933, as elites políticas promoveram um intenso processo de rearticulação interno. Dos 82 partidos que obtivemos informações e que concorreram ao pleito constituinte de 1933, 48 deles (58,2%) foram de fato fundados neste período ainda entre janeiro e abril de 1933. A última fase é sucessiva ao pleito de 1933 e vai até a eleição de outubro de 1934. Caracteriza-se menos pela criação de novas forças políticas e mais pela organização de alianças eleitorais em previsão das eleições de 1934. Estas eram consideradas de extrema importância pelas elites da época já que um acordo político podia facilitar a escolha do futuro governador a ser eleito indiretamente pela Assembleia Legislativa estadual. (RICCI; SILVA, 2016, p. 12)

Por meio desse sistema eleitoral descrito ocorreram as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1932, e as eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Constituintes dos Estados, em 1934. Contudo, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorgou uma nova Constituição, por meio da qual foi extinta a recém-criada Justiça Eleitoral e estabeleceu-se eleições indiretas para Presidente da República e para o Parlamento, a previsão era que as eleições diretas seriam somente para as Câmaras de Vereadores: votariam para as eleições da Câmara dos Deputados os vereadores e dez cidadãos eleitos para tanto em cada município (BRASIL, 1937a). No entanto, apesar da disciplina legal, durante o período do Estado Novo, não foram realizadas eleições. Os Governadores eram escolhidos pelo Presidente e tinham a prerrogativa de escolher os prefeitos. A Constituição de 1937 não fez qualquer menção aos partidos políticos, em sequência proibidos pelo Decreto-Lei nº 37, de 02 de

dezembro de 1937, o qual dispôs que as agremiações somente poderiam continuar existindo na forma de sociedade civil, para fins culturais, desportivos ou beneficentes, devendo alterar sua denominação (BRASIL, 1937b).

Em 28 de fevereiro de 1945, o Presidente Getúlio Vargas, por meio da Lei Constitucional nº 9, de 1945, decretou uma série de mudanças na Constituição, prevendo eleições diretas para Presidente e membros do Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (BRASIL, 1945a). No mesmo ano, em 28 de maio, o Presidente regulou as eleições em todo o País, por meio do Decreto-Lei nº 7.586, o qual previu a reinstalação da Justiça Eleitoral e a liberdade de organização partidária, com a obrigação de as agremiações terem caráter nacional. Ademais, o Decreto-Lei adotou o sistema proporcional para as eleições da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas, estabeleceu a obrigatoriedade da filiação partidária para concorrer às eleições e a possibilidade de as agremiações formarem alianças para disputarem as eleições em conjunto (BRASIL, 1945b). No entanto, os sinais dados por Getúlio Vargas de que realizaria as eleições não foram suficientes para conter a pressão dos militares, levando o Presidente a apresentar sua renúncia. Diante da vacância, assumiu interinamente a presidência o Ministro do Supremo Tribunal, José Linhares, que assegurou a ocorrência do pleito que se deu no dia 02 de dezembro de 1945, conduzindo o eleito, Eurico Gaspar Dutra, à chefia do Executivo e um novo parlamento com poder e a incumbência de debater, votar e promulgar uma nova constituição.

3.4. Da ordem republicana de 1945 a 1964

Do final da Primeira República, com a liberdade para reorganização dos partidos políticos, emergiu o multipartidarismo. ABRANCHES (2018, p. 39), explica que as fissuras e os conflitos que conduziram ao colapso da Primeira República, e foram silenciadas durante o regime autoritário do Estado Novo, ressurgiram como demandas por maior representação política, dando azo à organização de novas agremiações. Onze partidos obtiveram registro no TSE e lançaram candidatos na eleição parlamentar de 1945. Sérgio Abranches (2018, p. 40) registra que até o final primeiro triênio da Segunda República 31 agremiações obtiveram o registro provisório, tendo, posteriormente, sido cancelado o registro de 15 deles.

A Assembleia Constituinte teve como preocupação limitar a capacidade do Executivo de decidir de maneira autônoma sobre a distribuição do orçamento ou realizar reformas institucionais sem o apoio do Legislativo (SANTOS, 2007), com intuito de manter o papel

estratégico do parlamento “como representante das forças dominantes nos estados e conduto institucional, via orçamento público e cargos federais, para o atendimento de suas clientelas” (ABRANCHES, 2018, p. 39). No entanto, não esvaziou os poderes da Presidência da República, que continuou a gozar de atribuições próprias herdadas da Constituição de 1934. Diante de tais ponderações, Sérgio Abranches (2018, p. 42), assim descreve o surgimento do presidencialismo de coalização com a Segunda República:

O modelo do presidencialismo de coalizão nasceu dessa combinação de poderes republicanos – Presidência e Legislativo –, apoiado em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente. Dada a disparidade de agendas, toda política pública deveria ser negociada, e se tornava objeto de um compromisso parlamentar. A ação política do Legislativo se concretizava numa coalizão entre forças heterogêneas e competitivas, capaz apenas de compromissos instáveis. O equilíbrio de interesses entre as forças do pacto era variável, todavia os limites que definiam a possibilidade de mudança de agenda eram estreitos. Embora contasse com apoio da maioria do parlamento, o Executivo não conseguia tudo que propunha. Ao contrário, numerosas mensagens presidenciais ficaram travadas, porque dividiam a coalizão governista. (ABRANCHES, 2018. p. 42)

Deste modo, o cenário político e partidário da Segunda República, combinado com a nova arquitetura constitucional, exigiu grande esforço do Executivo para formar uma coalizão e assegurar sua estabilidade para o avanço das pautas do Governo, o que incluiu práticas já apresentadas nos capítulos anteriores de loteamento de cargos, apoio a determinados projetos e distribuição de recursos do orçamento. Sérgio Abranches denomina desta fase do presidencialismo de coalizão como sua “versão original” (2018, p. 39)

Em relação ao sistema eleitoral, a Constituição de 1946 estabeleceu em seu art. 134 o sufrágio universal e direto; o voto secreto e a representação dos Partidos Políticos nacionais. No entanto, Aliomar Baleeiro aponta que “Não se esclareceu, na Constituição, qual o sistema de representação proporcional adotado, para que a lei o fizesse e pudesse alterar como entendesse, sem as formalidades das reformas constitucionais. Deixou-se aberto o caminho para o arrependimento e para as experiências” (LIMA SOBRINHO, 2018, p. 37). Assim, inicialmente aplicou-se o Decreto-Lei nº 7.586/1945, o qual foi revigorado pela Lei nº 05 de 14 de dezembro de 1946 (BRASIL, 1946), aplicando-o para o pleito de 1947.

Em 1950, por meio do Decreto-Lei nº 1.164, foi instituído um novo Código Eleitoral, que passou a regular desde o alistamento, até as eleições, bem como o funcionamento da Justiça Eleitoral e dos partidos políticos. Para a eleição da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas e das câmaras municipais, adotou-se o sistema proporcional em lista aberta. O regramento das agremiações partidárias teve um destaque especial neste Código, tendo 20

artigos, divididos em 07 capítulos, sido dedicados ao tema. O diploma mencionado introduziu também na legislação brasileira a primeira experiência com uma cláusula de barreira, tendo determinado, em seu art. 148, que seria cancelado o registro do partido que não elegeesse, ao menos, um representante ao Congresso Nacional, ou, alternativamente, não obtivesse o mínimo de cinquenta mil votos sob a legenda.

Em relação às coligações, o Código Eleitoral de 1950 as previu sob a denominação “aliança de partidos”, estipulando, em seu art. 140, que é “permitida a aliança de dois ou mais partidos políticos, para o fim do registro e da eleição de um ou mais candidatos comuns, no círculo nacional, regional ou municipal” (BRASIL, 1950). O §1º, do art. 140, do referido diploma deu a incumbência aos diretórios partidários de cada esfera de formarem suas próprias alianças, de modo que não trouxe a vinculação da aliança àquela formada em nível nacional, no entanto, para as eleições municipais a formação de coligações ficou condicionada ao aceite dos diretórios regionais, na forma do §2º, do mesmo dispositivo.

Em 1964 Gláucio Ary Dillon Soares publicou estudo sobre as coligações partidárias do período de 1950 até 1964, tendo analisado três eleições nacionais com esse formato de alianças para desenvolvê-la: 1950, 1954 e 1958. No trabalho desenvolveu a “teoria da economia de esforços”, segundo a qual as coligações partidárias, em regra, não são celebradas em decorrência do liame ideológico ou do programa comum a ser desenvolvido, mas sim como uma estratégia eleitoral, elaborada com o intuito de maximizar o desempenho no pleito, ou seja, conquistar um maior número de cadeiras, com o mesmo número de votos (SOARES, 1964). Assim, tem-se que a experiência das coligações nos pleitos proporcionais já era criticada nas eleições brasileiras anteriormente à Terceira República.

Vê-se, portanto, que a Segunda República se desenvolveu em um cenário favorável ao multipartidarismo. Somente na Eleição de 1945 o partido que elegeu o presidente obteve maioria parlamentar sozinho: o PSD de Eurico Gaspar Dutra, obteve 52,8% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 59,5% das do Senado. Nas demais eleições percebe-se um Congresso muito fragmentado, com cinco ou mais partidos obtendo mais de 5% dos assentos e uma grande quantidade de candidatos eleitos por coligações⁷, o que impõe ao Executivo a necessidade de uma grande base de apoio. Sérgio Abranches assim resume as coalizões da Segunda República:

Na segunda República, as coalizões se deram entre os partidos, no interior do Congresso, articulados com políticos de expressão nacional, com a participação de governadores dos estados mais fortes, tendo como pivô o PSD e sob a liderança do

⁷ Os dados mencionados foram todos retirados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, em espaço destinado aos números das eleições anteriores. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>

presidente da República. Era um arranjo mais complexo e menos estável que o da Primeira República. Exigia muita capacidade de articulação do presidente, habilidade no manejo das relações com o Legislativo, em particular com sua coalizão, e dependia do grau de apoio social que conseguisse mobilizar. A menor estabilidade desse novo arranjo ampliava as possibilidades de conflito entre Legislativo e Executivo, motor de crises políticas que, na ausência de mecanismos institucionais de mediação, foram resolvidas pelo veto militar. (ABRANCHES, 2018, p. 42)

De fato, a Segunda República viveu significativos momentos de instabilidade com a ruína de coalizões: Getúlio Vargas cometeu suicídio; Café Filho e Carlos Luz, respectivamente segundo e terceiro na linha de sucessão da Presidência, foram impedidos de governar, com o aval do Congresso Nacional, por supostamente conspirarem contra a posse de Juscelino Kubitschek; Jânio Quadros não conseguiu construir uma coalizão no Parlamento que lhe desse amparo e renunciou; João Goulart, vice de Jânio e seu legítimo sucessor, foi impedido de assumir a Presidência e a solução foi a instituição de um curto e conturbado período parlamentarista; ao final, a Segunda República também ruiu com um golpe. Não se pretende com esse trabalho visitar cada um dos governos e suas coalizões particulares, há importantes estudos sobre o tema, vide ABRANCHES (2018, p. 44/75). O que importa à presente análise é o registro da emergência do multipartidarismo e do presidencialismo de coalizão nesse período, bem como os significativos avanços na legislação eleitoral, em termos de sistema eleitoral, coligações e cláusula de barreira que foram anotados ao longo deste tópico.

3.5 Da ordem republicana autocrática de 1964 a 1985

Na madrugada de 02 de abril de 1964, depois de intensa movimentação militar contrária ao Presidente João Goulart, o Congresso Nacional se reuniu às pressas após convocação de seu presidente, o Senador Moura Andrade. Na ocasião foi lido ofício da Casa Civil, o qual informava viagem do Presidente da República para o Rio Grande do Sul para se juntar a tropas legalistas e defender seu mandato. Em sequência à leitura, sem qualquer votação, o Senador que presidia os trabalhos declarou vaga a presidência e empossou como presidente da República interino o deputado Ranieri Mazzili, presidente da Câmara dos Deputados.

No dia 09 de abril de 1964 os Comandantes-em-Chefe do Exército, marinha e Aeronáutica editaram em conjunto o Ato Institucional nº 1º, o qual em seu preâmbulo afirmava que “a revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte” (BRASIL, 1964). O Ato mantinha válida a Constituição Federal de 1946 e determinava eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República, que seriam escolhidos pelo Congresso Nacional,

em eleição prevista para 11 de abril de 1964, tendo sido eleito o marechal Humberto Castelo Branco. Ademais, o Ato Institucional autorizava os Comandantes-em-chefe que o editaram a suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos.

Mesmo com o golpe militar, os partidos políticos do antigo regime democrático foram mantidos. Denise Zavarize explica que “para ter condições de realizar as modificações estruturais e estabelecer-se hegemonicamente, principalmente a nível de representação política, o governo revolucionário construiu uma verdadeira ‘camisa de força’ em torno das instituições políticas e civis” (ZAVARIZE, 1987, p. 64/65). Com a suspensão de direitos políticos e a cassação de mandatos, a oposição foi restringida.

Outras medidas destinadas a cercear a atividade partidária vieram com a Lei nº 4.740/1965, de 15 de julho de 1965, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a qual previu, em seu art. 47, que seriam cancelados os registros dos partidos que não atingissem os seguintes requisitos cumulativos: (i) ter Diretórios Regionais em, pelo menos, 11 estados; (ii) ter eleito 12 deputados federais, distribuídos por, no mínimo, 07 Estados; (iii) a legenda obter o mínimo de 3% dos votos do eleitorado para as eleições gerais da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1965b). ZAVARIZE (1987, p. 66) aponta que dos treze partidos existentes à época, somente três tinham condições de continuar existindo após essas medidas. Na mesma data é sancionada a Lei nº 4.737, que institui o Código Eleitoral que permanece válido até os dias atuais, com alterações.

O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, fez uma série de alterações na Constituição de 1946, a principal delas foi a definição de que as eleições presidenciais se dariam de forma indireta, por meio do Congresso Nacional, em sessão pública e com votação nominal. O mesmo ato, em seu artigo 18, extinguiu todos os Partidos Políticos existentes, cancelando seus registros, mas autorizando, em seu parágrafo único, a organização de novos partidos, desde que preenchidos os requisitos cumulativos do art. 7º da Lei nº 4.740/1965, quais sejam: (i) constituição por 3% do eleitorado; (ii) distribuição do eleitorado por, pelo menos, 11 estados, com o mínimo de 2% em cada (BRASIL, 1965c). Vê-se, portanto, que são requisitos de difícil alcance, ao menos para permitir a rápida reorganização.

Em 20 de novembro de 1965, o Presidente da República, marechal Castello Branco, baixou o Ato Complementar nº 4, ao Ato Institucional nº 2, responsável por instituir o bipartidarismo no Brasil. Em seu artigo 1º, o Ato Complementar, autorizava que os membros do Congresso Nacional, no mínimo de 120 deputados e 20 senadores, criassem organizações com as atribuições de partidos políticos. A norma também vedou que as organizações com

atribuição de partidos políticos celebrassem coligações e alianças para as eleições do ano de 1966 (BRASIL, 1965d). Face ao Ato Complementar, os parlamentares se organizaram em duas siglas: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

Nesse ponto, há que se reconhecer que o sistema partidário brasileiro, nesse período, tratou-se de um bipartidarismo imposto, isso porque não decorreu forma natural, originando-se da preferência do eleitorado por duas agremiações, mas sim de uma imposição legal, que, ao máximo, permitiria a criação de três partidos, considerando o número total de 409 deputados e 66 senadores, assim explica SCHMITT (2005, p. 24/25)

Do ponto de vista estritamente matemático, até três novos partidos poderiam ter sido organizados na arena parlamentar. Mas essa, claramente, não era a intenção do governo militar. Se, por um lado, o regime autoritário queria evitar a criação de um sistema de partido único, por outro também não queria reproduzir a alegada fragmentação partidária do período precedente. Restava então a alternativa do bipartidarismo, característico das democracias anglo-saxãs (Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo).

No entanto, o sistema bipartidário em gestação tinha um grave defeito de origem: seu artificialismo, pois fora compulsoriamente instituído de cima para baixo. O bipartidarismo brasileiro não foi o resultado da gradativa sedimentação das preferências eleitorais da opinião pública ao longo do tempo, tal como aconteceu nos países em que foi falsamente inspirado. (SCHMITT, 2005, p. 24/25)

Ademais, com a constante cassação de mandatos parlamentares e a atuação parlamentar restrita, o MDB não reunia plenas condições de competir pela maioria das cadeiras, sendo, assim, óbices à alternância e rotatividade do poder.

Do Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, destaca-se que as eleições dos governadores de Estado passaram a ocorrer também de forma indireta, pelas Assembleias Legislativas, as quais também dariam o aval para o Governador indicar o prefeito das capitais (BRASIL, 1966a). Já o Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente entre os dias 12 de dezembro de 1966 até 24 de janeiro de 1967 para discutir e votar novo projeto de Constituição, apresentado pela Presidência da República (BRASIL, 1966b).

A Constituição de 1967 teve como um de seus objetivos incorporar e organizar as disposições dos atos institucionais anteriores a ela, como, por exemplo, a eleição indireta para Presidente da República. Em relação aos partidos políticos, a Constituição previu a pluralidade partidária, contudo, tornou ainda mais difícil a existência de novas agremiações, exigindo no art. 149, inciso VII: (i) obtenção de 10% dos votos nas eleições para a Câmara dos Deputados, os quais deveriam ser distribuídos por, pelo menos, dois terços dos Estados da Federação, com

o mínimo de 7% em cada; (ii) 10% de Deputados em, no mínimo, um terço dos Estados; (iii) 10% de Senadores. Conforme SCHMITT (2015, p. 29), tratou-se da mais rigorosa cláusula de desempenho da legislação eleitoral brasileira. Em relação às coligações partidárias, a Constituição de 1967 as proibiu expressamente no art. 149, inciso VIII (BRASIL, 1967).

Em 13 de dezembro 1968, já sob a presidência de Artur da Costa e Silva, o governo militar edita o Ato Institucional nº 5, marcando o endurecimento e autoritarismo do regime. Dentre as medidas contidas lista-se a possibilidade da Presidência da República de: (i) decretar o recesso de todas as casas legislativas, o que ocorreu em relação ao Congresso Nacional no mesmo dia, com o Ato Complementar nº 38/1968; (ii) legislar em todas as matérias durante o recesso parlamentar; (iii) decretar intervenção nos Estados e Municípios, nomeando o interventor; (iv) suspender direitos políticos de qualquer cidadão e cassar mandatos eletivos em todas as esferas; (v) decretar estado de sítio. O ato também suspendeu o *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem social e econômica e a economia popular (BRASIL, 1968).

A Constituição de 1967 foi significativamente alterada em menos de três anos, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, promovendo uma verdadeira reforma da carta durante o recesso compulsório do Congresso Nacional. Dentre as alterações, relacionadas aos partidos políticos, destaca-se a instituição da fidelidade partidária e o afrouxamento da cláusula de desempenho dos partidos políticos, reduzindo de 10% para 5% o percentual de votos necessários nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, ao menos, 07 estados, com, pelo menos, 7% dos votos em cada (BRASIL, 1967). Tais disposições vieram a ser reafirmadas pela nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 5.682 de 21 de julho de 1971, que também ratificava a proibição das coligações partidárias em seus artigos 6º e 19, inciso IV (BRASIL, 1971).

Em meados da década de 1970, o governo iniciou uma gradual e lenta abertura do campo democrática. Dentre as medidas destaca-se a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que revogou todos os atos institucionais e complementares que fossem contrários ao texto constitucional, proibindo, por exemplo, a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos (BRASIL, 1978). Novamente, houve um afrouxamento dos requisitos para funcionamento dos partidos políticos, explicado e comentado por SCHMITT (2005, p. 30/31), da seguinte forma:

A nova redação do texto constitucional passava a condicionar o funcionamento dos partidos políticos nacionais não a uma, mas a duas cláusulas de desempenho. A

primeira delas exigia a filiação de pelo menos 10% dos deputados federais e dos senadores para a fundação de um partido. Esses eram patamares bem menos exigentes do que aqueles previstos no AC-4. A segunda cláusula requeria o apoio, expresso em votos, de pelo menos 5% do eleitorado que tivesse votado na mais recente eleição para a Câmara dos Deputados. Estes eleitores deveriam estar distribuídos por no mínimo nove estados, com não menos do que 3% em cada um deles.

O caráter casuístico de toda a legislação partidária promulgada durante o regime autoritário fica muito evite na comparação das diversas cláusulas de desempenho sucessivamente em vigor entre a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos e a Emenda Constitucional nº11. É virtualmente impossível identificar nelas algum propósito coerente de engenharia política, a não ser a manipulação visando a perpetuação artificial do bipartidarismo. (SCHMITT, 2005, p. 30/31)

SCHMITTE (2005, p. 32/34) divide o período o bipartidarismo no Brasil em duas etapas: (i) das eleições de 1966 e 1970, na qual a ARENA dominou o jogo eleitoral, elegendo dois terços dos parlamentares; (ii) das eleições de 1974 e 1978, nos quais houve um maior equilíbrio no número de cadeiras. Após as eleições de 1978, o mencionado autor demonstra que o bipartidarismo deixou de ser vantajoso aos militares:

O bipartidarismo deixara de ser uma alternativa de organização política e institucional atraente para os estrategistas do regime autoritário. A concentração das forças de oposição numa única legenda estimulava o aludido caráter plebiscitário do processo eleitoral, aumentando o risco de derrotas inesperadas da ARENA. Dividir a oposição passara a ser uma opção cada vez mais conveniente, ainda que o preço a pagar fosse o restabelecimento do multipartidarismo. (SCHMITT, 2005, p. 30/31)

Assim, com o advento da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, a qual modificou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, abriu-se o caminho para o multipartidarismo, reduzindo a cláusula de desempenho para a fundação imediata dos partidos que cumprissem um dos seguintes requisitos alternativos: (i) ter como fundador, pelo menos, 10% dos representantes do Congresso Nacional; ou (ii) como requisito mínimo, ter o apoio expresso de 5% do eleitorado da última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 9 estados, com 3% em cada. Ressalta-se que a fidelidade partidária deixou de se aplicar para a formação novo partidos, no entanto, mantinha-se a proibição das agremiações formarem coligações. Em razão de tal medida, ao início década de 1980, seis novos partidos já estavam organizados e em funcionamento.

Para assegurar melhor resultado para os governistas na eleição de 1982 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 6.978 de 19 de janeiro de 1982, a qual previa eleições simultâneas para todos os cargos, com exceção da presidência, cuja eleição permanecia indireta, e estabelecia o voto vinculado, devendo o eleitor, sob pena de nulidade, votar somente em candidatos do mesmo partido, do governador até o vereador (BRASIL, 1982). No entanto,

apesar da legislação casuística, a oposição conseguiu eleger um número significativo de parlamentares, o que possibilitou que a eleição indireta para sucessão presidencial do ano de 1985 fosse disputada por dois civis: Tancredo Neves e Paulo Maluf, vindo o primeiro a ser eleito e falecer logo em seguida, elevando seu vice, José Sarney, ao exercício da Presidência da República, marcando, assim, o início de um novo período político no Brasil e o fim do regime autoritário.

3.6 Da ordem republicana após 1985

O novo governo teve como uma das primeiras medidas a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, a qual reestabeleceu as eleições diretas para Presidente e, dentre as disposições relativas aos partidos políticos, abrandou ainda mais a cláusula de desempenho, passando a exigir votação mínima de 3% do eleitorado da eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos 05 estados, ou mais, com ao menos 2% dos eleitores em cada um. Ademais, autorizou a preservação do mandato àqueles parlamentares eleitos pelos partidos que não atingissem esse mínimo, acaso optassem pela migração para outro partido. O texto também permitiu a reorganização de todos aqueles partidos que tiveram seus registros cassados, cancelados ou indeferidos durante o regime autoritário (BRASIL, 1985a).

Uma das grandes novidades contida na Emenda foi a autorização, no texto constitucional, para a celebração de coligações partidárias entre as agremiações partidárias, o que veio a ser regulamentado pela Lei nº 7.454/1985, que alterou o Código Eleitoral. A legislação ordinária então dispôs ser faculdade de dois ou mais partidos se coligarem para eleições da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativa e Câmara dos Vereadores, cabendo a deliberação sobre a união à Convenção Regional ou Municipal, conforme o caso. A nova lei também dispôs sobre o cálculo do quociente partidário e a distribuição das sobras (BRASIL, 1985b).

Importa registrar que quando da apresentação do Projeto de Lei nº 6.972/1985 (BRASIL, 1985c), que viria a se tornar a mencionada Lei nº 7.454/1985, já se temia a pulverização de partidos com a possibilidade de se celebrar coligações proporcionais, tendo sido apresentada a emenda nº 03 ao projeto, pelo Deputado Maurílio Ferreira Lima (CONGRESSO NACIONAL, 1985a, p. 48/49), que visava autorizar coligações apenas para as eleições majoritárias, tendo sido apresentada a seguinte justificativa:

Na maioria dos países democráticos avançados do mundo, a legislação consagra as coligações majoritárias e não permite as coligações proporcionais.

O voto proporcional é o instrumento único para aferir o peso eleitoral de cada partido e a sua real audiência na sociedade.

No caso brasileiro, vivemos uma conjuntura atípica de pulverização de quadro partidário.

O voto popular é o único instrumento legítimo para decantar o quadro partidário.

A permissão de coligações proporcionais prolonga artificialmente a existência de partidos político eminentemente cartoriais. (CONGRESSO NACIONAL, 1985a, p. 48/49)

Das discussões da emenda para suprimir as coligações proporcionais, extrai-se como principal argumento a liberdade partidária para ditar seus rumos e se organizar regionalmente conforme melhor lhe aprouver. No entanto, desde esse momento mostra-se como plano de fundo os interesses dos pequenos partidos de garantir a sobrevivência à cláusula de barreira, como se extrai do encaminhamento do voto do PCB, pelo deputado Alberto Goldman (CONGRESSO NACIONAL, 1985b, p. 231):

Algumas figuras desta Casa. de todo respeito, não querem que seu partido faça coligação com outros partidos. E esse é um direito pleno, total e absoluto. Então. que reúnam a sua convenção nacional ou estadual e digam que o seu partido não fará coligação com ninguém. Mas não é possível que maioria nesta Casa tenha o direito de dizer que os outros partidos, os partidos minoritários, não podem fazer coligações entre si. Isso fez a ditadura na época em que impôs a vinculação de votos de cabo a rabo. A maioria nesta Casa impôs a vinculação de votos, O que obrigou inclusive o Partido Popular a se coligar, a se fundir, a se incorporar ao PMDB para poder enfrentar a ditadura.

Ora, uma maioria em uma Casa não tem o direito de dizer que um partido qualquer não vai se aliar ou vai se coligar com outro, isso não é democrático. Ele pode estabelecer a sua vontade, sim; mas a sua vontade no seu partido. Ele pode estabelecer que não vai fazer coligação com ninguém. É seu direito, mas ele não tem direito de dizer que o partido "B" e "C" não se vão coligar. Isso ele não pode fazer, pois é um ato arbitrário, um ato de ditadura, um ato de maioria, mas de uma maioria que contraria preceitos democráticos. de liberdade. Se sou de um partido pequeno e quero me coligar com o Partido Socialista, por exemplo ou qualquer outro partido, e se ele quiser coligar-se comigo, este é um direito nosso e quem decide é a nossa convenção. Não é possível que uma momentânea e eventual maioria nesta Casa - todas as maiorias são momentâneas e eventuais - queira impor aos outros partidos uma proibição. Isto é proibição aos outros partidos e não é um direito democrático. (CONGRESSO NACIONAL, 1985b, p. 231)

Desta forma, tem-se que desde a volta das coligações no início da Terceira República, já permeava a discussão polarizada entre aqueles advogavam pelas coligações nas eleições proporcionais, com intuito de assegurar a existência dos pequenos partidos, e aqueles contrários a ela, tendo como argumento a pulverização de partidos sem conteúdo programático e ligados a interesses particulares.

Por meio da Emenda Constitucional nº 26, previu-se que o Congresso Nacional eleito no pleito de 1986 se incumbiria da redação de uma nova constituição, a qual veio a ser

promulgada em 05 de outubro de 1988. Para as eleições parlamentares o Diploma Constitucional previu que o pleito para o Senado seria pelo princípio majoritário e que para a Câmara dos Deputados seria realizada pelo sistema proporcional, deixando para a legislação ordinária a tarefa de regulá-lo. A nova carta nada dispôs sobre coligações e cláusula de barreira, conforme se demonstrará a frente.

Diante desse contexto de reformulação constitucional, é essencial compreender como as mudanças estabelecidas na Constituição de 1988 moldaram o presidencialismo de coalizão na Terceira República, o qual é descrito por Sérgio Abranches (2018, p. 77) como um formato “reformado” se comparado àquele da Segunda República. Isso porque, de um lado, aumentou os poderes da Presidência da República e do controle sobre a agenda legislativa, em comparação com a Carta anterior. Por outro lado, concentrou o poder do Legislativo nas lideranças partidárias, o que trouxe consequências para a governabilidade das coalizões.

Figueiredo e Limongi (2007, p. 151), demonstram que a Presidência da República, na Constituição de 1946, somente tinha iniciativa exclusiva sobre os projetos de lei administrativos, como a criação de ministérios. Com o Diploma de 1988 passou a ter iniciativa exclusiva também sobre projetos de leis orçamentárias e de matérias tributárias. Também passou a poder editar decretos com força de lei, por meio das medidas provisórias, herança dos “decreto-lei” do Regime Militar, segundo Abranches (2018, p. 75). Em relação à influência do Executivo no controle da agenda do legislativo, destaca-se a possibilidade de a Presidência solicitar urgência na apreciação dos projetos de lei, hipótese na qual a matéria deve ser apreciada em, no máximo, 45 dias em cada casa, sobrestando a pauta legislativa caso não haja deliberação no prazo.

Já o Legislativo, na Terceira República, teve seu poder centralizado nas mãos dos líderes partidários, legado da própria Constituinte, tendo o Regimento Interno da Câmara institucionalizado o Colégio de Líderes, assegurando-lhe significativos poderes de controle da agenda parlamentar, como, por exemplo, a convocação de sessões extraordinárias e o requerimento de urgência para apreciação de matérias (ABRANCHES, 2018, p. 76). Sobre a concentração dos poderes pelos líderes, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2007, p. 154/155), destacam: (i) direito de representação de toda bancada, podendo assinar petições em nome de todos os parlamentares do partido; (ii) indicação dos membros do partido para compor as Comissões e substituição deles a qualquer tempo; (iii) favorecimento na distribuição de recursos parlamentares. Os autores registram que essas alterações na estrutura dos poderes afeta

o presidencialismo de coalizão, condutas atitudes individualistas de parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 156):

Em suma, os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a estrutura centralizada do Legislativo, permitem ações coordenadas do presidente e dos líderes partidários, especialmente em governos de coalização majoritária, como foi a maior parte dos governos nesses dois períodos [Primeira e Segunda República]. Essas regras dão ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares. Ainda que possa ser verdade que a legislação eleitoral gere incentivos para que parlamentares procurem construir bases pessoais de apoio eleitoral, a distribuição de direitos legislativos em favor do presidente e dos líderes partidários impede que tais objetivos sejam alcançados. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 156)

Percebe-se, assim, que o presidencialismo de coalizão “reformado”, da Terceira República, criou mecanismos e engrenagens para facilitar a relação entre Executivo e Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, mitigando os efeitos da fragmentariedade do quadro partidário brasileiro, no entender de Figueiredo e Limongi (2007, p. 169), aumentou-se, inclusive, a coesão partidária. Por outro lado, em relação ao Senado, Sérgio Abranches (2018, p. 77) anota que, com a Constituição de 1988, a Casa deixou de ser somente uma câmara revisora, passando a ter poderes de iniciativa nos projetos de lei. Por outro lado, o Senado também manteve a exclusividade de funções que já lhe eram privativas, como o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. Tais fatores aumentam a complexidade das coalizões, uma vez que exigem do Executivo que obtenha a maioria em ambas as casas para garantir a governabilidade, nesse sentido, Abranches explica que:

O jogo decisório se modifica. No Senado, a representação igualitária dá poder de veto aos estados inferiorizados numericamente na Câmara. O bicameralismo brasileiro, ao tornar equivalentes os poderes legislativos das duas Casas do Congresso, a “Câmara Popular”, eleita e composta por critérios de proporcionalidade eleitoral e bancadas relativas ao tamanho da população dos estados, e a “Câmara Federativa”, composta por número igual de senadores por estado, eleitos pelo voto majoritário, institucionalizou um novo jogo nas deliberações do congresso. O Senado perdeu a função de revisor em última instância. Se ele inicia o processo legislativo, a Câmara pode alterar o que foi aprovado, caso em que o projeto retorna ao Senado, para que ele dê a última palavra, e vice-versa. (...) Essa diversidade aumentou a complexidade dos cálculos para a formação e manejo das coalizões de governo. Criou a necessidade de equilibrar interesses e forças de duas bancadas de composição partidária distinta, representando núcleos de interesses diferenciados. (ABRANCHES, 2018, p.77/78)

Desta forma, observa-se que os novos contornos do presidencialismo de coalizão na Terceira República, se por um lado facilitam o trato entre Executivo e Legislativo, colocam a Presidência diante de um desafio intrincado e exigente, demandando uma habilidade política refinada para gerir uma teia complexa de interesses políticos e regionais em constante interação.

Nesse contexto, o sucesso desse modelo e a sobrevivência do mandato presidencial dependem da capacidade do Executivo de orquestrar uma maioria estável e resiliente em meio à diversidade, mesmo em momentos de crise, consolidando assim uma governança estável em um cenário de pluralismo político e aspirações variadas.

Com o advento do Diploma Constitucional de 1988, não só as coalizões ganharam novos formato, mas também os próprios partidos. Conforme leciona SCHMITT (2005, p. 46/47), uma das mais importantes modificações do novo texto em relação às agremiações foi a autonomia dada à elas para que autorregulassem suas normas internas de estrutura, organização, funcionamento e fidelidade partidária, momento no qual deixa-se de considerar os partidos como pessoas jurídicas de direito público e passa-se a entendê-los como pessoas jurídicas de direito privado, o que somente veio a ser expressamente positivado com a Lei dos Partidos Políticos, nº 9.096, de 16 de setembro de 1995.

Destaca-se que a Constituição de 1988, quando promulgada, nada previu sobre as coligações partidárias, de modo que a matéria, a época, estava regulada apenas em lei ordinária, no Código Eleitoral, como já registrado. O diploma constitucional também se absteve de inserir uma nova cláusula de barreira, no entendimento de Ricardo Rodrigues (1995, p. 52) “no texto final da Carta Magna, os constituintes deixaram claro sua opção contrária à tal inserção, com a omissão deliberada de tais exigências”. Sobre tais temas, coube à legislação infraconstitucional sua regulação.

Os tópicos a seguir visam analisar alterações legislativas e importantes decisões judiciais que afetaram as coligações eleitorais e a cláusula de barreira. No entanto, como muitos dos acontecimentos se deram em períodos concomitantes, para melhor análise serão estudados separadamente:

3.7 Da cláusula de barreira e as ADI's nº 1351-3 e 1354-8

Em relação à criação de novos partidos, a Lei nº 9.096/95 a regulamentou, tendo disposto que o TSE somente admitiria o registro do estatuto da agremiação que comprovasse o apoio do mínimo, através de assinaturas, de 0,5% dos votos válidos para a última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, 1/3 dos Estados, com 0,1%, ou mais, do eleitorado de cada um (BRASIL, 1995).

A Lei dos Partidos Políticos também criou cláusula de desempenho, dispondo, em seu art. 13, que os partidos que não atingissem 5% dos votos válidos nas eleições para a Câmara

dos Deputados, distribuído em 1/3 dos estados, com 2% do eleitorado de cada um, ao menos, não teriam funcionamento parlamentar. No conceito de Kátia de Carvalho (2006, p. 05), o funcionamento parlamentar:

Trata-se, sem dúvida, do direito, emanado da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas casas legislativas em que obtiveram assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de um líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal (CARVALHO, 2006, p. 05).

Portanto, a perda do funcionamento parlamentar não implica a extinção da agremiação, que continua a existir, mas perde diversas prerrogativas, como a indicação de líder e a participação proporcional em comissões permanentes, CPI's e outras comissões especiais. Registra-se que legislação previu uma aplicação gradual do dispositivo durante sua transição, com o fim marcado para as eleições de 2006. SILVA e LIMA (2015, p. 142) anotam que se essa cláusula de barreira produzisse seus efeitos no pleito de 2006, apenas sete partidos teriam mantido seu funcionamento parlamentar.

Ademais, a referida lei previu a divisão do fundo partidário da seguinte forma: (i) 99% dos recursos a ser dividido por todas aquelas agremiações que atingissem os requisitos do art. 13; (ii) 1% dos recursos a ser dividido por todos os partidos, inclusive aqueles que não atingissem os requisitos do art. 13. Ou seja, os partidos que não alcançassem aquelas condições mínimas somente participariam da divisão de 1% do fundo partidário, dividindo com todos os demais partidos.

Outra restrição aos partidos que não atingissem os requisitos do mencionado art. 13 estava contida nos artigos 48 e 49 da Lei dos Partidos Políticos, o qual dispunha sobre o direito das agremiações à realização de propaganda partidária em cadeia nacional e estadual de televisão. Os partidos que não atingissem ao disposto no art. 13 teriam direito à realização de um programa apenas em cadeia nacional por semestre, com duração de dois minutos. Já os partidos que atendessem àquelas condições teriam dez vezes mais tempo para seus programas, podendo realizar um programa por semestre de 20 minutos, tanto em cadeia nacional como estadual, além de quarenta minutos por semestre para inserções curtas de 30 segundo ou 01 minuto, em ambas as redes.

No entanto, logo após a promulgação da Lei nº 9.096/95, em seu desfavor foram protocoladas duas ADI's, de números 1351-3 e 1354-8, por partidos políticos, aduzindo, em

síntese, que as disposições que criavam restrições aos partidos que não atingissem os limites impostos seriam inconstitucionais. O argumento utilizado foi a violação da liberdade para criação de agremiações e a da autonomia para que os partidos definam sua estrutura interna, funcionamento e organização. Aduziu-se, também, que com a nova regra estaria sendo criada uma diferença partidos de “1ª e 2ª categorias”, o que violaria o tratamento igualitário que impõe a Constituição.

Ao apreciar a medida cautelar de suspensão da cláusula de barreira na ADI 1354-8, posteriormente apensada à de número 1351-3, o STF, por unanimidade, acompanhou o Relator Mauricio Corrêa, indeferindo o pedido liminar sob o argumento principal de que “os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se em mecanismos de proteção para a própria convivência partidária” (BRASIL, 2001), de modo que não haveria violação ao art. 17 e ao princípio da igualdade consagrado no art. 5º, ambos da Constituição Federal. Sobre a ausência de afronta à igualdade, o Relator assim pronunciou:

A norma legal contida no art. 13 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão – o chamado ‘direito de antena’-, cujas ressalvas o comando constitucional inscrito no art. 17, §3º, também reserva à legislação ordinária o seu disciplinamento. Os rateios dos recursos financeiros do fundo e do horário gratuito também estão em obediência ao desempenho eleitoral. Do resultado das preferências populares, mediante escrutínio, extrai-se a desigualdade dos partidos. (BRASIL, 2001, p. 12)

Deste modo, compreendeu o Ministro que o tratamento diferente estabelecido pela nova regra se encontrava dentro dos limites daquilo que se tem por razoável. Ademais, em relação a alegada ofensa ao art. 17, §3º, da Constituição, a Corte, nesse primeiro momento, entendeu que o Diploma Constitucional se absteve de regular o acesso ao fundo partidário e o direito de antena, atribuindo essa incumbência ao legislador infraconstitucional, que o fez da forma presente na Lei dos Partidos Políticos. Assim, com tais argumentos, em sede de medida cautelar, foi mantida a eficácia da norma.

No entanto, após o pleito de 2006, o Supremo Tribunal Federal julgou conjuntamente as ADI’s, nº 1351-3 e 1354-8, o Ministro Marco Aurélio, relator do caso, iniciou seu voto explicando as restrições aos partidos que não atingissem os requisitos do art. 13 da Lei nº 9.096/95 e apontando que apenas sete partidos, dos vinte e nove existentes, alcançaram as exigências da regra nas eleições de 2006, quais sejam: PT, PMDB, PSDB, PFL, PP, PSB, PDT. De tal modo, se mantida a validade dos dispositivos impugnados, todos os demais partidos

perderiam seu funcionamento parlamentar a partir da legislatura de 2007 e teriam seu direito de antena e à participação no fundo partidário, drasticamente reduzidos. Após tais constatações, pontuou que o registro destes dados serviria para o exame da razoabilidade das exigências legais. A fundamentação jurídica do voto do Relator se baseou em dois aspectos principais: a previsão constitucional ao pluralismo partidários e o direito de representação das minorias. Sobre a multiplicidade política, o relator assim argumentou (BRASIL, 2007b, p. 29):

Relembrem: como fundamento da República, versou-se o pluralismo político e, quanto aos partidos políticos, previu-se a livre criação, fazendo-se referência, de maneira clara, ao pluripartidarismo. Tratou-se do caráter nacional das entidades para, a seguir, dispor-se que os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei cível, devendo ter os estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. O que se contém no art. 17 da Carta Federal diz respeito a todo e qualquer partido político legitimamente constituído, não encerrando a norma maior a possibilidade de haver partidos de primeira e segunda classes, a partidos de sonhos inimagináveis em termos de fortalecimento e partidos fadados a morrer de inanição, quer sob o ângulo da atividade concreta do Parlamento, sem a qual é injustificável a existência jurídica, quer da necessária difusão do perfil junto ao eleitorado em geral, dado indispensável ao desenvolvimento relativo à adesão quando do sufrágio, quer visando, via fundo partidário, a recursos para fazer frente à impiedosa vida econômico-financeira. (BRASIL, 2007b, p. 29)

Do pluripartidarismo extrai-se o direito à representatividade dos mais diversos segmentos da sociedade, inclusive e especialmente das minorias, tendo a Carta Magna criado diversos mecanismos para assegurar a participação dos partidos políticos existentes no âmbito legislativo, como a representação proporcional das comissões, e até mesmo judiciário, com o direito das agremiações de provocarem a jurisdição constitucional concentrada, tudo isso sem distinguir os partidos conforme sua gradação de votos. Diante de tais argumentos, o Ministro Relator pontuou que “as previsões constitucionais encerram a neutralização da ditadura da maioria” (BRASIL, 2007b, p. 32). Face a tais fundamentos, o Relator, Ministro Marco Aurélio, votou pela inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Em seu voto, o Ministro Eros Grau apontou que a perda do funcionamento parlamentar torna desigual a representatividade entre parlamentares igualmente eleitos, o que se coaduna com a argumentação lançadas pela petição da ação, não apenas no sentido de criar partidos de primeira e segunda classe, mas também parlamentares (BRASIL, 2007b, p. 86):

A lei, de modo oblíquo, reduz a representatividade dos deputados eleitos por determinados partidos, como que cassando não apenas parcela de seus deveres de representação, mas ainda – o que é mais grave – parcela dos direitos políticos dos cidadãos e das cidadãs que os elegeram. Para ela, o voto direto a que respeita o artigo 14 da Constituição do Brasil não tem valor igual para todos. Uma lei com sabor de totalitarismo. Bem ao gosto dos que apoiaram a cassação de mandatos e de registro

de partido político; bem ao gosto dos que, ao tempo da ditadura, contra ela não assumiram nenhum gesto senão o de apontar com o dedo (BRASIL, 2007b, p. 86)

Destaca-se também a argumentação do voto lançado pelo Ministro Gilmar Mendes, na qual entende que as regras impostas pela “cláusula de barreira” da forma pela qual foram feitas, violam o princípio da “igualdade de chances” que deve vigorar no pleito eleitoral. Nesse sentido, assim fundamentou (BRASIL, 2007b, p. 29):

Tem-se, portanto, um modelo legal do Fundo Partidário assaz restritivo para com os partidos menores e, especialmente, com as agremiações em formação. Em outros termos, o art. 41 da Lei 9.096/99 condena as agremiações minoritárias a uma morte lenta e segura, ao lhes retirar as condições mínimas para concorrer no prélio eleitoral subsequente em regime de igualdade com as demais agremiações. Não bastasse isso, a lei restringe em demasia o acesso ao rádio e à televisão dos partidos que não alcancem os percentuais estabelecidos pelo art. 13, na medida em que lhes assegura a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de apenas 2 (dois minutos). Levando em conta que, atualmente a disputa eleitoral é travada prioritariamente no âmbito do rádio e, principalmente, da televisão, parece não haver dúvida de que tal regra, em verdade, torna praticamente impossível às agremiações minoritárias o desenvolvimento da campanha em regime de “igualdade de chances” com os demais partidos, os quais têm assegurada a realização de um programa em cadeia nacional e de um programa em cadeia estadual, em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada, assim como a utilização do tempo de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais. (BRASIL, 2007b, p. 29)

Ao final, o Supremo Tribunal Federal julgou, por unanimidade, procedente a ação direta de inconstitucionalidade, declarando em desarmonia com a constituição os seguintes dispositivos da Lei dos Partidos Políticos: (i) art. 13º; (ii) a expressão “obedecendo aos seguintes critérios” no *caput* do art. 41 e seus incisos I e II; (iii) art. 48; (iv) a expressão “que atenda ao disposto no art. 13”, no *caput* do art. 49; (v) o *caput* dos artigos 56 e 57; (vi) a expressão “no art. 13”, constante no art. 57, II. A decisão foi objeto de muitas críticas, inclusive de especialistas, nesse sentido, Limongi (2019) se posiciona:

O fato é que, de uma penada, o STF enterrou a reforma política arduamente negociada por um acordo que envolvera as principais forças políticas do país à época: PFL, PMDB, PSDB e PT. A lei que o Supremo derrubou enfrentava e propunha soluções conexas para as principais críticas feitas ao sistema político brasileiro: a fragmentação partidária e os altos custos das campanhas (LIMONGI, 2019).

Percebe-se do voto dos Ministros e da comparação entre o acórdão da medida cautelar na ADI 1354-8, em 1996, e do acórdão que julgou o mérito das duas ADI's, em 2006, que o posicionamento da Corte evidentemente foi influenciado pelo resultado das eleições e,

inegavelmente, por uma pressão política dos vinte e dois partidos que não atingiram os requisitos do impugnado art. 13 para manter seu funcionamento parlamentar e a participação no fundo partidário e no direito de antena de outrora.

Após a declaração de inconstitucionalidade daqueles dispositivos, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.459/2007, que incluiu na Lei dos Partidos Políticos o art. 41-A, o qual previu a divisão do Fundo Partidário às agremiações partidárias: (i) 5% do total do Fundo Partidário seria igualmente dividido por todos os partidos com estatuto registrado no TSE; (ii) 95% do total do Fundo Partidário seria divididos aos partidos na proporção do número de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados (BRASIL, 2007a).

Em 2015 foi promulgada a Lei nº 13.165/2015, a qual alterou o art. 108 do Código Eleitoral, criando a cláusula de barreira individual. Conforme a nova regra, os candidatos, individualmente, deveriam atingir a votação mínima correspondente a 10% do quociente eleitoral, sob pena de não serem eleitos, mesmo estando dentro do número de vagas do quociente partidário (BRASIL, 2015a). Aquelas cadeiras não preenchidas em razão da exigência de votação mínima nominal são preenchidas conforme as regras do art. 109 do Código Eleitoral, já explicada em capítulo anterior. Em face de tal disposição foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.920, em razão de alegada violação ao regime democrático e ao sistema proporcional, o que, segundo o aduzido, enfraqueceria a democracia representativa. A ADI foi julgada improcedente, por entender que a regra busca valorizar o voto nominal, sem que isso viesse a ferir o sistema proporcional, sendo lícita a opção do legislador ordinário.

3.8 Das coligações na Lei nº 9.504/1997 e o caso da verticalização

Em 30 de setembro de 1997 é sancionada a Lei nº 9.504/1997, conhecida como “Lei das Eleições”, um compilado de normas que visava regular de maneira geral todos os pleitos vindouros, sem que fosse necessário editar uma nova lei para cada eleição. O diploma regulou diversos temas, como o registro de candidaturas, o financiamento de campanhas, a prestação de contas e a propaganda eleitoral. Em relação às coligações, dispôs, em seu art. 6º, sobre a liberdade de as agremiações formarem coligações tanto no pleito majoritário como no pleito proporcional, o que dava autonomia aos partidos para se organizarem como bem entendessem (BRASIL, 1997).

Tal cenário veio a mudar no início de 2002, ano de eleição nacional, quando o PDT realizou consulta ao TSE questionando o seguinte:

Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligações com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador do Estado da Federação? (BRASIL, 2002a)

O Tribunal Superior Eleitoral respondeu negativamente à consulta, por maioria de cinco votos, contra dois ministros que responderam favoravelmente, resultando na Resolução nº 21.002/2002. Tal entendimento teve como fundamento o caráter nacional dos partidos políticos e a necessidade de coerência entre as coligações e passou a ser conhecido como “verticalização das coligações”, assim explicado por Daniel Falcão (2014, p. 28/29):

A verticalização consistiu na obrigação de um partido participante da coligação em âmbito nacional (ou seja, uma aliança para a presidência da República) não formar aliança em nenhuma eleição estadual com outra agremiação que fosse sua adversária na eleição nacional. (...)

O principal objetivo da verticalização, na ótica dos Ministros do TSE, em fevereiro de 2002, era enfatizar o caráter nacional dos partidos políticos, impedindo que as agremiações fizessem coligações incoerente em comparação à aliança formada no âmbito nacional. (REIS, 2014, p.28/29)

Verifica-se, assim, que a verticalização das coligações impôs novo elemento no jogo eleitoral do ano de 2002, criando maior obstáculo para as agremiações organizarem suas alianças. A decisão gerou reação da classe política, tendo sido ajuizadas duas ações diretas de inconstitucionalidade, nº 2.626 e 2.628, em desfavor da referida resolução, que não foram conhecidas pelo Supremo Tribunal Federal, sob o argumento de que não é possível o controle de constitucionalidade em relação à função regulamentar da Justiça Eleitoral.

Outra reação adveio do Poder Legislativo, através da proposição de projetos de lei e de emendas à constituição. Nesse sentido destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 04/2002, de autoria do Senador Bernardo Cabral, que visava positivar a liberdade das agremiações de formarem suas coligações, sem obrigação de vínculo com a aliança formada na esfera nacional. Dentre os pontos polêmicos, destaca-se que a PEC previa que as coligações de forma livre teriam aplicabilidade já nas eleições de 2002 (BRASIL, 2002b). A PEC foi aprovada com larga maioria nos dois turnos de votação no Senado no ano de 2002, mas não avançou na Câmara dos Deputados, vindo a ter designado relator na Comissão de Constituição e Justiça e

de Cidadania somente em 2004, de modo que as eleições de 2002 ocorreram com a regra da verticalização das eleições.

A PEC nº 04/2002, que recebeu o número 548/2002 na Câmara dos Deputados, teve sua discussão retomada no ano de 2005, sendo aprovada em primeiro e segundo turno de votação no início de 2006, ano em que ocorreriam novas eleições presidenciais (BRASIL, 2002c). Aqueles favoráveis à PEC argumentavam que se tratava de resguardar a liberdade dos partidos de organizarem suas alianças conforme as peculiaridades regionais, bem como que a verticalização era nociva a sobrevivência de pequenos partidos. Nesse sentido, o posicionamento do deputado Fernando Coruja (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, p. 151/152):

Embora fosse subscritor, sempre fui contrário à tese da verticalização, que no Brasil, salvo melhor juízo, é um equívoco. Por que acho isso? Em um país como o Brasil ou em qualquer outro, as leis eleitorais não devem ser impostas pelo Estado. Os partidos políticos são representantes da sociedade e, portanto, devem decidir o seu destino e a maneira como vão representar o povo. (...)

No meu entendimento, não há como prosperar o argumento de que vamos fortalecer os partidos políticos. Pesar assim é partir do pressuposto errado. O fortalecimento dos partidos políticos não representa, em absoluto, o fortalecimento da democracia, do povo.

Alguns dizem que será mais fácil votar coisas no Congresso. Lembro que, quando votamos, como regra geral, o povo perde. O povo perde aqui quando votamos. Graças aos partidos pequenos, à representação plural aqui do País, conseguimos muitas vezes obstruir coisas que se quer fazer e que vêm contra a população brasileira. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, p. 151/152)

Em sentido contrário, o argumento utilizado foi de que as coligações, quando formadas sem coerência ideológica e sem alinhamento com os órgãos partidários nacionais, afetam a própria percepção da representatividade por parte do eleitor e enfraquece as agremiações, como é o exemplo do pronunciamento da deputada Luciana Genro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006, p. 612):

O fim da verticalização é um equívoco profundo, embora ela, por si só, não garanta um sistema político adequado para o nosso País. A verdade é que nosso sistema político como um todo está profundamente deteriorado. O nível de representação real que o povo enxerga nas Casas Legislativas, na Câmara, no Senado, nas Assembléias ou nas Câmaras de Vereadores, é extremamente baixo.

Grande parte da indignação que a população tem com a política e com os políticos no Brasil se deve ao fato de que ela não se vê representada no Parlamento nem no poder Executivo. O governo atual foi eleito com compromissos de mudanças, mas se perpetua a mesma política e as mesmas práticas anteriores. A quebra da verticalização propicia que isso se aprofunde ainda mais, porque possibilitará que no âmbito estadual, as alianças sejam feitas sem relação com as alianças nacionais. Assim, as legendas, em âmbito estadual, poderão, em primeiro lugar, servir de aluguel

e ser vendidas a determinado projeto em troca de melhor posição na disputa eleitoral. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006, p. 612)

Ao final, prevaleceram os argumentos favoráveis à PEC, que veio a ser promulgada, tornando-se a Emenda Constitucional nº 52/2006, que deu a seguinte redação ao §1º do art. 17, da Constituição Federal (BRASIL, 2006a):

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. (BRASIL, 2006a)

Como afirmado anteriormente, o art. 2º da Emenda Constitucional nº 52/2006 previu a aplicabilidade da liberdade de coligações já para o ano de 2002, ocasião em que foi proposta. Assim, pela redação do dispositivo, tem-se que em 2006, ano no qual a Emenda foi promulgada e ano de eleições nacionais, a regra já teria validade. Contudo, a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685, visando reconhecer a contradição do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52/2006 com o art. 16 da Constituição Federal, o qual prevê que a legislação que altera o processo eleitoral somente se aplica ao pleito que ocorra após um ano de sua vigência. De tal modo, não poderia a Emenda Constitucional que altera as regras de coligações ter aplicabilidade imediata, por ter sido promulgada em ano eleitoral. Por maioria de votos o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade do referido dispositivo, afastando a incidência das coligações livres para a eleição de 2006 (BRASIL, 2006b).

Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 52/2006, o Partido Social Liberal apresentou uma última consulta sobre o tema, questionando se, mesmo após a alteração constitucional, poderia o TSE, por meio de resolução, recriar a regra da verticalização. Em resposta, a Corte Eleitoral, por unanimidade, reconheceu o fim da verticalização das coligações para os pleitos que ocorressem após aquele de 2006, atestando que não seria possível o retorno da regra por meio de resolução do judiciário (BRASIL, 2009).

3.9 Da Emenda Constitucional nº 97/2017

Nos anos que se seguiram, muito se discutiu sobre os problemas do sistema partidário brasileiro, como a alta fragmentação partidária, a falta de conteúdo programático e ideológico

de muitas agremiações, a existência de legendas de aluguel e as alianças de ocasião apenas para finalidade eleitoral, com o consequente prejuízo para a governabilidade. Uma das mais significativas mudanças na legislação eleitoral que impactou diretamente na pavimentação do caminho para o surgimento das federações partidárias foi a Emenda Constitucional nº 97/2017 (BRASIL, 2017a), que a seguir será analisada.

A PEC nº 36/2016, que posteriormente se tornou a Emenda Constitucional nº 97/2017, foi proposta por um grupo de 36 senadores de variados partidos e previa alterações nos parágrafos do artigo 17 da Constituição Federal para: (i) autorizar coligações partidárias somente para eleições majoritárias, ficando vedadas para as eleições proporcionais a partir de 2020; (ii) estabelecer uma nova cláusula de barreira, dispondo desempenho mínimo para que os partidos tivessem assegurado o “funcionamento parlamentar”; (iii) estabelecer regras para a fidelidade partidária, item que não permaneceu na proposta, razão pela qual não será estudado neste tópico (BRASIL, 2016).

Em relação à cláusula de barreira, o projeto originariamente previu que somente teria funcionamento parlamentar a agremiação que obtivesse 3% dos votos válidos, distribuídos em ao menos 14 unidades da Federação, com o mínimo de 2% dos votos válidos em cada. A aplicação desta regra se daria de maneira gradual, sendo que nas eleições de 2018 se exigiria o mínimo de 2% dos votos válidos, atingindo 3% somente nas eleições de 2022. A proposta cuidou ainda de estabelecer o que seria assegurado aos partidos com o dito funcionamento parlamentar: (i) direito de petição de ações de controle e constitucionalidade concentrado; (ii) direito à estrutura própria e funcional dentro das casas legislativas; (iii) direito à participação na distribuição dos recursos do fundo partidário; (iv) direito de antena, na forma disposta pela lei.

A justificativa da PEC 36/2016 se concentrou exclusivamente nos argumentos envolvendo a cláusula de barreira, se preocupando em esclarecer a harmonia constitucional, face à experiência da declaração de inconstitucionalidade de sua inserção na Lei nº 9.096/95, questão já abordada previamente neste. A fundamentação da proposta apresenta pronunciamentos de ministros do STF nos quais defendem a instituição de uma nova cláusula de barreira, face a questões como a falta de conteúdo programático e ideológico de várias agremiações e a existência de partidos de aluguel. Diante de tais apontamentos, a justificativa aponta que (BRASIL, 2016):

A Cláusula de desempenho, conforme defendida pelos próprios ministros da Suprema Corte, se perfaz num mecanismo fundamental para a consolidação do quadro

partidário brasileiro, hoje bastante disperso. A pulverização de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes. Ademais, o número excessivo de partidos representados no Parlamento cria problemas para a governabilidade, pois estimula o fracassado presidencialismo de coalização. (BRASIL, 2016)

Tem-se, assim, que uma das grandes preocupações da justificativa desta PEC foi demonstrar um novo posicionamento da Suprema Corte, no intuito de reestabelecer a cláusula de barreira. Por outro lado, preciso acrescentar que na justificativa do projeto, em nenhum momento é mencionada a proibição das coligações proporcionais.

Foi designado como relator da proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, o Senador Aloysio Nunes Ferreira, que opinou pela sua constitucionalidade, apresentando substitutivo apenas para melhor adequação da correta técnica legislativa. No mérito, o Relator defendeu a necessidade tanto de cláusula de barreira como de se permitir a celebração de coligações apenas nas eleições majoritárias (FERREIRA, 2016):

É notória a necessidade de estabelecimento de cláusulas de desempenho para evitar que partidos sem apoio expressivo na sociedade mantenham-se ativos especialmente em razão do acesso generoso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão a todos os partidos, o que leva vários deles, inclusive os carentes de ideologia e princípios identificáveis, a formar coligações para as disputas eleitorais apenas para lograr vantagens junto aos maiores partidos. (FERREIRA, 2016)

Posteriormente, o parecer do Relator veio a ser complementado com a apresentação de emenda substitutiva para retirar a disposição que autorizava somente aos partidos políticos com funcionamento parlamentar o direito de acionar o Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, de modo a autorizar aquelas agremiações que não atingissem os requisitos mínimos a também fazê-lo.

À Proposta de Emenda Constitucional foram apresentadas seis emendas: (i) a de nº 01, do Senador Ricardo Ferraço, com intuito de incluir a previsão das federações partidárias, que foi acolhida pela CCJ e pelo Plenário do Senado, sendo posteriormente rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados; (ii) a de nº 02, do Senador Aloysio Nunes, com objetivo de apresentar correções formais à proposta e excluir a limitação do direito de petição nas ações de controle de constitucionalidade, que foi acolhida; (iii) a de nº 03, da Senadora Vanessa Grazzi, que visava suprimir do texto a proibição às coligações proporcionais, tendo sido rejeitada; (iv) a de nº 04, da Senadora Vanessa Grazzi, que objetivava reduzir os requisitos da cláusula de barreira, também rejeitada; (v) a de nº 05, da Senadora Vanessa Grazzi, que visava prever a

possibilidade de celebração das federações partidárias, tendo sido preterida em relação à emenda de nº 02; (vi) a de nº 06, do Senador Ricardo Ferraço que pretendia esclarecer a inclusão dos detentores de cargos de “vice” na regra da fidelidade partidária.

Quando da votação em primeiro turno da proposta, a discussão revelou a preocupação com a sobrevivência de agremiações menores, mas com forte apelo ideológico e programático, tendo assim o Senador Randolfe Rodrigues defendido o reescalonamento e a redução da cláusula de barreira (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 61/62):

Na preliminar, Presidente, eu queria aqui expressar o nosso acordo com dois temas em discussão. Nós da REDE Sustentabilidade, e eu incluo aqui na posição nossa e a posição do Partido Comunista do Brasil também, somos favoráveis ao fim da coligação proporcional e somos favoráveis ao fim desse sistema partidário que torna impossível qualquer governabilidade e que, na prática, institui no País um sistema de troca-troca às vésperas das eleições.

O destaque que apresentamos, a ponderação que apresentamos é para que nesta mesma Proposta de Emenda Constitucional seja feita uma ponderação em nome do bom senso, Sr. Presidente. Nessa proposta, nós faremos um reescalonamento da cláusula de barreira. Ao invés do original, 3% a partir de 2018, propomos 1% em 2018, 1,5% em 2022 e 2% em 2026. Isso representará, Sr. Presidente, apenas que quatro, ou melhor, cinco partidos políticos – e, desses cinco partidos políticos, quatro deles de forte conotação ideológica – estarão preservados: Partido Verde, Partidos Republicano da Ordem Social, Partido Popular Socialista, Partido Comunista do Brasil e Partido Socialismos e Liberdade.

Ora, Sr. Presidente, não podem, no mesmo balaio de gatos de legendas de aluguel, de legendas que fazem comercialização do tempo de televisão às vésperas de qualquer eleição, ser colocados, ser incluídos partidos como o Partido Comunista do Brasil e o Partido Popular Socialista, porque ambos têm quase um século de história no cenário político brasileiro. Não pode, nesse mesmo cenário político, nesse mesmo balaio de gatos, ser incluído o Partido Socialismo e Liberdade, que teve um prefeito, candidatos a prefeito na cidade do Rio de Janeiro e em Belém do Pará que foram para o segundo turno da eleição para prefeito recentemente, que têm adensamento social, que têm mobilização e têm origem e coerência política e ideológica. Não pode ser penaliza um partido com uma pauta tão importante para o mundo da atualidade como o Partido Verde.

Então, a ressalva que fazemos, Sr. Presidente, não é o “liberou geral”, não é a flexibilização total da cláusula de barreira. É a preservação de quatro legendas de conotação ideológica e que abrirão, inclusive, possibilidades – e eu incluí aí, também, a Rede Sustentabilidade-, abrem possibilidades no cenário político brasileiro de renovação, porque, ao mesmo tempo em que não pode haver o “liberou geral” de 35 a 50 partidos e outros tantos com pedido de registro no TSE, também não é possível restringir o cenário político brasileiro a um punhado de partidos que não possibilite a renovação do cenário político, que não possibilite a reoxigenação do cenário político (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 61/62)

Contudo, o Senado rejeitou o destaque de votação em separado para discutir os percentuais e o escalonamento da cláusula de barreira, tendo sido defendido por muitos senadores que a flexibilização destes valores desconfiguraria a proposta. Ao final, a PEC nº 36/2016 foi aprovada em primeiro turno de votação no Senado por 58 votos favoráveis e 13 contrários e em segundo turno por 63 votos favoráveis e 9 contrários.

A PEC foi recebida pela Câmara dos Deputados ao final de 2016, passando a tramitar sob o número 282/2016. Para a relatoria da proposta na CCJC foi designado o Deputado Betinho Gomes, que se manifestou favoravelmente ao projeto, tanto em seu aspecto formal como no mérito. Em relação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, o relator tratou delas como um vício do sistema eleitoral e partidário a ser combatido (SILVA, 2017):

No tocante às vedações das coligações em eleições proporcionais, não vislumbramos qualquer óbice à admissibilidade da medida; Com efeito, a possibilidade de celebração de coligações partidárias em eleições proporcionais não guarda relação com a representação de minorias, e configura um vício dos sistemas partidário e eleitoral.

A rigor, as coligações nas eleições proporcionais constituem mera estratégia partidária para maximizar as chances de sucesso eleitoral. Além de sua natureza efêmera, de cunho puramente eleitoral, não há qualquer compromisso de atuação conjunta dos integrantes da coligação no curso das legislaturas para as quais foram eleitas. (SILVA, 2017)

Vê-se, portanto, que um dos principais argumentos para a derrubada das coligações nas eleições proporcionais é seu caráter casuístico e efêmero, ou seja, é feita com intuito puramente eleitoral, sem a necessidade de vínculo ideológico ou alinhamento programático, vindo o liame a ser desfeito após o pleito.

Os deputados Chico Alencar e Ivan Valente apresentaram voto em separado, se opondo ao relatório do deputado Betinho Gomes, argumentando que a cláusula de barreira seria inconstitucional, por violar o pluralismo político e o direito de representação das minorias, apontando os precedentes das ADI's 1351-3 e 1354-8 (ALENCAR FILHO; VALENTE, 2017). No entanto, defenderam o fim das coligações nas eleições proporcionais:

A cláusula de barreira nos moldes propostos pela PEC 282/2016, segundo estimativas, reduziria significativamente a representação dos partidos no Congresso Nacional, restringindo a poucos partidos o direito de funcionamento parlamentar. É bem verdade que este Parlamento precisa enfrentar a criação de legendas de aluguel e fisiológicas, e, por essa razão, saudamos a proposta do fim das coligações em eleições proporcionais. Todavia, a cláusula de barreira, além de inconstitucional, viola flagrantemente o direito de minorias. “É uma cláusula de caveira”, disse o então Ministro Ayres Brito. (ALENCAR FILHO; VALENTE, 2017)

Outros deputados apresentaram voto em separado em sentido semelhante àquele dos deputados Chico Alencar e Ivan Valente. No entanto, o relatório do deputado Betinho Gomes foi aprovado na CCJ com 37 votos favoráveis e 14 contrários. A Presidência da Câmara entendeu ser necessária a criação de uma Comissão Especial para a análise da PEC, tendo sido designada como relatora a deputada Shéridan Oliveira, que se manifestou favoravelmente,

ocasião na qual afirmou que o fim das coligações nas eleições proporcionais representaria grande avanço, proporcionando ao eleitor maior transparência e compreensão de sua escolha. Já em relação à cláusula de barreira, pontou que as novas regras de acesso ao fundo partidário e ao direito de antena “funcionam como incentivos institucionais para o insustentável quadro de fragmentação político-partidária de nosso sistema político” (OLIVEIRA, 2017).

Todavia, a deputada Shéridan apresentou texto substitutivo, restringindo a cláusula de barreira ao uso do fundo partidário e à propaganda partidária em rádio e televisão, suprimindo a restrição de funcionamento parlamentar. Apresentou também uma alternativa àqueles partidos que não atingissem os percentuais na votação: assegurou às agremiações com pelo menos 15 deputados eleitos o direito de antena e à participação no fundo partidário, independentemente do percentual obtido. Ademais, apresentou um reescalonamento da transição, para que a cláusula de desempenho somente fosse plenamente aplicada em 2030. O substitutivo foi aprovado pela Comissão Especial e posteriormente pelo Plenário.

Como a PEC nº 282/2016 abordava variados temas, a votação deu-se em partes, destacando-se para a votação em separado os dispositivos tidos como mais polêmicos, conforme requerimentos apresentados, até que se definisse, por completo, a redação final, que foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 28/09/2017. Diante das alterações na emenda, foi necessário que a proposta passasse novamente pelo Senado Federal, tendo recebido novo número para sua tramitação: nº 33/2017. Ao final, a versão final da PEC foi aprovada por ampla maioria de votos, tendo recebido 62 e 58 votos favoráveis em primeiro e segundo turno, respectivamente.

A proibição das coligações nas eleições proporcionais e a instituição de uma nova cláusula de barreira é, sem dúvidas, um ponto marcante na história do sistema partidário brasileiro, fruto de uma longa evolução da legislação e do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre os temas. A Emenda Constitucional nº 97/2017 mexe com a forma de organização e relação dos partidos políticos no Brasil, ao passo que coloca em xeque a existência de muitas agremiações menores e, também, implica uma revisão do formato de alianças eleitorais.

4. DA INSERÇÃO DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

No presente capítulo se pretende analisar a inserção das federações partidárias na legislação, fazendo uma apresentação inicial da Lei nº 14.208/21, para que depois se possa estudar o cenário pós Emenda Constitucional nº 97/2017 que levou até sua aprovação, com intuito de investigar a capacidade das federações no enfrentamento de vícios do sistema partidário brasileiro relacionados às coligações e às coalizões.

4.1 A Lei nº 14.208/21: o desenho das federações partidárias

A Lei nº 14.208/2021 acresceu à Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/1995, o art. 11-A. para prever a possibilidade das agremiações partidárias se reunirem em uma federação de partidos. A federação partidária pode ser entendida como a união entre dois ou mais partidos, em nível nacional e com obrigatoriedade de observância e todas as circunscrições eleitorais, para atuação conjunta, não somente nas eleições, mas também no exercício do mandato, como se fossem uma única agremiação, havendo penalidades para a sua dissolução antecipada. No aspecto eleitoral, a federação implica a apresentação de candidatos comuns, não concorrendo entre si nas eleições majoritárias e apresentando lista de candidatos conjunta nas eleições proporcionais. Apoiando na classificação das alianças formulado por Maurice Duverger (1970, p. 364), pode-se entender as federações como uma aliança eleitoral e parlamentar simultânea e indissociável, podendo ser também governamental caso logre êxito no pleito para o Executivo.

DUVERGER (1970, p. 365/366) também difere as alianças forçadas daquelas facultativas. A distinção entre elas reside no grau de liberdade do eleitor para se opor à aliança. Aquelas forçadas, como o nome sugere, impedem o eleitor de se opor e apoiar somente um dos aliados em detrimento da união, a menos que destine seu voto a candidato ou partido diferente àquele que pretendia, como, por exemplo, nos casos de coligações proporcionais, na qual se apresenta uma lista única de candidatos, não podendo o eleitor votar em um candidato, sem que o voto beneficie todas as legendas da aliança. Por outro lado, as alianças facultativas oferecem maior liberdade ao eleitor, exemplo deste tipo de aliança aconteceu no Brasil nos períodos em que a eleição de presidente e vice eram desvinculadas, de modo que se podia optar por um candidato à presidente e um candidato à vice que não eram aliados. Com base nesta diferença, tem-se que as federações são alianças forçadas, uma vez que o voto destinado a candidato de

um partido da aliança beneficia todos aqueles do grupo, não havendo a possibilidade de o eleitor separá-los.

A decisão pela formação de uma federação implica vantagens políticas, econômicas e midiáticas para as agremiações compromissárias (MALDONADO; PEREIRA, 2023, p. 236). O benefício político ocorre por meio da soma dos votos concedidos às legendas federadas e seus respectivos candidatos para o cálculo eleitoral, bem como a avaliação do cumprimento da cláusula de barreira dos partidos nas eleições; a vantagem econômica se dá pela combinação de recursos provenientes do fundo partidário, bem como pela redução de determinados gastos que poderão se dar conjuntamente, como, por exemplo, montando uma única estrutura comum das federações em cidades, ao invés de estruturas individuais para cada partidos; por fim, em relação ao benefício midiático, esse ocorre pela soma do tempo de rádio e televisão dos partidos reunidos.

O dispositivo estabelece em seu §2º que apesar dos partidos atuarem como se fossem uma única agremiação, é assegurada a identidade e a autonomia de cada partido que integre a federação. Por identidade partidária pode-se compreender aquilo que o caracteriza, como, por exemplo, seu nome, número, símbolos e quadro de filiados. Já por autonomia, compreende-se os direitos assegurados no §1º, do art. 17, da Constituição Federal, dentre os quais: definir sua estrutura interna e estabelecer a organização e funcionamento de seus órgãos permanentes e provisórios; compreende também a autonomia financeira de cada um dos partidos federados, para receber recursos e, igualmente, prestar contas deles e se responsabilizar por elas. Sobre a autonomia partidária MELLO, CASTANHEIRA e QUIRINO (2022, p. 168/169), comentam:

Como já salientado, o §2º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, incluído pela lei das federações partidárias, garante aos partidos políticos integrantes das federações a manutenção de sua identidade e autonomia.

Isso significa que, em princípio, a adesão à determinação federação não afeta a existência nem os direitos e obrigações inerentes aos partidos políticos federados, salvo naquilo que disser expresso respeito ao objeto da entidade suprapartidária. No entanto, a conciliação entre a autonomia dos partidos políticos, o processo de tomada de decisão na federação e a democracia intrafederativa pode se tornar desafiadora, sobretudo à luz da vagueza da lei de regência (MELLO; CASTANHEIRA; QUIRINO, 2022, p. 168/169).

Os autores, portanto, entendem que a lei é vaga ao dispor como se dará a conciliação entre a autonomia de cada partido, que lhes é assegurada, e o processo de tomada de decisões dentro da federação. Vislumbra-se problemas advindos disso, por exemplo, em situações de divergências municipais, como a forma que se dará a escolha do candidato à prefeito entre dois partidos federados que não convergiram no nome comum. No entanto, percebe-se que a

ausência de solução legal foi intencional, com intuito de propiciar às agremiações federadas que estipulassem a forma de resolução de conflitos no âmbito intrafederativo, tendo como instrumento, por exemplo, o próprio estatuto comum.

O §3º, do art. 11-A estabeleceu as regras elementares, inerentes à criação de qualquer federação, são elas: (i) obrigatoriedade de ser integrada somente por partidos com registro definitivo no TSE; (ii) prazo mínimo de 04 anos para que as agremiações permaneçam federadas; (iii) a data das convenções partidárias como prazo final para a constituição das federações, o que foi alterado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, conforme se verá em tópico pertinente; (iv) abrangência nacional das federações.

Em relação a obrigatoriedade de os partidos federados permanecerem unidos por, pelo menos, 04 anos, se trata de uma das principais características desta nova forma de aliança. O descumprimento deste prazo acarreta as seguintes consequências do §4º da Lei nº 14.208/2021: (i) vedação de ingressar em outra federação; (ii) proibição de celebrar coligações nas duas eleições seguintes; (iii) impedimento da utilização do fundo partidário pelo período remanescente até aquela data na qual o partido poderia se retirar da federação.

O estabelecimento de um prazo mínimo para a união das agremiações, com duras consequências para o descumprimento, tem uma dupla função: por um lado visa evitar o casuísmo e oportunismo de se formar uma federação apenas com intuito eleitoral, como acontecia com as coligações; por outro, visa exigir das agremiações que pretendem se federar um exercício de estabelecer previamente suas convergências e pensar em que princípios, projetos e programas essa aliança se fundará. Nesse sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso (BARROS; MALDONADO, 2022, p. 20) aponta que estes traços afastam as alianças eleitoreiras:

As federações, ao contrário, não são alianças eleitoreiras, mas perenes, uma vez que perduram por ao menos quatro anos. A legislação exige um grau relevante de afinidade programática, pois os partidos precisam elaborar estatuto e programa comuns, a serem registrados perante o TSE. Com isso, minimiza-se o risco de partidos com linhas ideológicas completamente distintas se alinharem em uma federação. Por fim, há a necessidade de funcionamento parlamentar conjunto. Note-se que há sanções relevantes para o caso de desligamento precoce de algum dos partidos: impedimento a participar de outra federação, vedação a formar coligações majoritárias por duas eleições e impossibilidade de utilizar recursos do fundo partidário até que se complete o período de quatro anos do ingresso na federação. Vê-se, portanto, que não bastará traçar objetivos comuns “no papel”: o alinhamento deverá ser vivenciado no cotidiano das agremiações, de seus representantes eleitos e de seus filiados. Essa é uma distinção essencial em relação às coligações e que permitiu concluir pela constitucionalidade do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021. (BARROS; MALDONADO, 2022, p. 20).

A legislação, contudo, não estabeleceu nenhuma justa causa para que um partido se retire da federação ou ela se desfça sem sofrer as aludidas consequências do §4º, no entanto, a única justa causa prevista para o fim antecipado de uma federação é a fusão ou incorporação dos partidos, o que os isenta das penalidades previstas, conforme art. 7º, §3º da Resolução nº 23.670/2021. O Ministro Gilmar Mendes e Paulo Sávio Maia (2022, p. 35) apontam que nem mesmo uma lei posterior poderia dissolver as federações:

Assim, é bem de ver que há vários custos impostos aos partidos políticos que celebram federação, tornando-se difícil e complexa a decisão de atuação conjunta por quatro anos – tanto o mais porque nem sequer uma lei posterior do próprio Congresso Nacional pode dissolver tais federações (além de uma afronta ao resultado das urnas, essa hipótese representaria ofensa à garantia do ato jurídico perfeito (MENDES; MAIA, 2022, p. 35).

No entanto, vislumbra-se que não pode sofrer as consequências do desfazimento prematuro da federação o partido que não tiver intentado dissolvê-la. Por exemplo: tendo o partido A e B celebrado uma federação e, posteriormente, o partido A decidido unilateralmente, por seu órgão de deliberação nacional, se retirar da aliança, não poderá o partido B sofrer as consequências punitivas de um arbítrio que não exerceu. Para que os partidos A e B sofram conjuntamente as punições previstas na lei, a deliberação pela cisão da federação deverá ser conjunta. Em outras palavras: não pode a penalidade ser aplicada àquele que não teve o ânimo de encerrar a aliança.

Roosevelt Arraes e Luiz Gustavo de Andrade (2022, p.81/82) preveem mais uma situação a qual pode dar ensejo ao desligamento antecipado da federação sem a punição prevista: a existência de justa causa de uma das agremiações, assim explicada pelos autores:

A segunda hipótese ocorre quando um partido se desliga da federação, antes do prazo mínimo de 4 (quatro) anos de permanência, porque os demais partidos estão a violar a legislação, a exemplo do que prevê o art. 17, I, III e §4º da Constituição e o art. 28 da Lei nº 9.096/95. Assim, é possível justificar o abandono da federação porque os demais partidos receberam recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou estão subordinados a estes, porque se utilizam de organização paramilitar ou porque a esfera de administração nacional dos outros partidos deixou de prestar de contas à Justiça Eleitoral. Também se caracteriza a justa causa quando ocorrer a infração significativa aos elementos essenciais do estatuto da federação. Por analogia ao art. 22-A, I e II, da Lei nº 9.096/95, podem caracterizar a justa causa a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa federativo, bem como a grave discriminação política do partido pela federação, o que pode decorrer, por exemplo, do abuso de poder da maioria que altera as regras da federação de modo a inviabilizar o funcionamento ou o êxito político da outra grei que a compõe. A hipótese do art. 22-A, III, da Lei nº 9.096/95 não se aplica à federação, assim como a prevista no art. 17, §6º da Constituição, na medida em que se refere ao desempenho das próprias agremiações no pleito, tratando-se de uma corresponsabilidade político-eleitoral que não pode ser individualizada. (ARRAES; ANDRADE, 2022, p. 81/82).

No entanto, essa situação não foi prevista pela legislação e, evidentemente, exige a provocação do Poder Judiciário para o reconhecimento da existência de tal hipótese autorizativa, bem como para que se decrete a configuração ou não de justa causa. Poderá o reconhecimento também vir por intermédio da atividade legislativa ou de resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

Ao prazo mínimo da federação, soma-se um importante requisito para sua constituição: a exigência de um estatuto e de um programa comum da federação a ser constituída, previsto no §6º, inciso II, do mencionado art. 11-A. Por meio destes documentos é que se dá vida e forma à federação. No estatuto da federação se dispõe sobre como: denominação, sede, direitos e deveres das agremiações, forma de ingresso de outros partidos e de desligamento, organização, funcionamento, custeio das atividades e formas de deliberações.

O §8º, do art. 11-A, incluído na Lei 9.096/95, determina que o estatuto deve prever, também, as regras para a composição da lista de candidatos da federação para as eleições proporcionais, o que será vinculativo para as eleições em todas as circunscrições. Cita-se, como exemplo, a escolha da Federação Brasil da Esperança, formada pelo PT, Pcdob e PV para a composição de suas listas: “para a formação da lista proporcional, cada Partido associado terá direito de indicar candidaturas em número proporcional aos votos válidos obtidos em 2018 na eleição do cargo em disputa” (BRASIL, 2022b). Contudo, apesar da liberdade dos partidos de formarem suas listas, há que se observar o disposto no art. 12º, parágrafo único, inciso I, da Resolução nº 23.670/2021 o qual dispôs que o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero não deve apenas ser atendido pela federação globalmente, mas também individualmente por cada partido federado.

Já em relação ao programa da federação, no entender de Edilene Lobo (2022, p. 342), o documento pode ser conceituado como:

(...) o amálgama dos objetivos das agremiações envolvidas, a exposição dos motivos que geram a aliança, expondo o projeto básico dos governos formados sob a coalizão e a pauta a orientar as bancadas parlamentares.

Para além de mera formalidade, o programa revela pacto proposto à cidadania, apontando compromisso mínimo, passível de controle político posterior. Embora não haja penas previstas para a não consecução ou descumprimento parcial do programa, é evidente que, a partir dele, a coalizão se submete ao escrutínio público e à compreensão do que se pretende fazer ou não fazer em nome do povo, possibilitando algum referencial à representação política.

Colocado como elo com o povo, o programa não pode ser tratado como mera formalidade, não se pretendendo, contudo, que a Justiça Eleitoral faça controle de seu mérito, porquanto é assunto da política, protegido pela autonomia das greis. (LOBO, 2022, p. 342).

Tem-se, assim, que o programa da federação é o instrumento por meio do qual se consolida o exercício das convergências das agremiações que pretendem se federar. É nele em que se estabelece as diretrizes que irão nortear o exercício de eventuais mandatos, o programa da Federação “PSOL REDE”, por exemplo, estabeleceu como uma de suas bandeiras o “incentivo aos pequenos produtores e à agricultura familiar, combate ao modelo de agricultura que se baseia no uso de venenos, com políticas de abastecimento e fortalecimento da CONAB para a garantia de Segurança Alimentar e Nutricional” (BRASIL, 2022c).

A exigência legal da apresentação de um programa como requisito prévio à constituição da Federação tem uma finalidade de transparência e honestidade com eleitor. Relembra-se que, quando das coligações livres nas eleições proporcionais, era possível que o eleitor votasse em um candidato com determinadas bandeiras à Câmara dos Deputados e acabasse por corroborar com a eleição de outro com propostas completamente antagônicas, em virtude de uma coligação celebrada entre os partidos. Com o programa partidário o eleitor tem condições de conhecer as propostas básicas comuns da aliança, bem como os temas que ambas repudiam conjuntamente.

O §6º, do art. 11-A, incluído na Lei 9.096/95, estabelece que, além da cópia do programa e do estatuto da federação a ser formada, o pedido de registro da federação ao Tribunal Superior Eleitoral também deve ser acompanhado de cópia da resolução de cada um dos partidos na qual o órgão deliberativo nacional, por maioria absoluta de votos, decide por se federar; bem como da ata de eleição do órgão de diretivo nacional da federação. Trata-se de documentos que são elaborados em fases diferentes do processo de formação de uma federação, sendo um de deliberativa interna de cada partido, a resolução, e três de deliberativa conjunta: o programa, o estatuto e a ata de eleição do órgão de direção nacional da aliança.

Para finalizar a análise dos principais pontos do art. 11-A, da mencionada Lei, tem-se §8º, o qual prevê que o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra a federação perderá o mandato. O dispositivo não introduziu nenhuma novidade na legislação, no entender de GRESTA e CARVALHO (2022, p. 389/390) foi introduzido apenas para guardar paralelismo com o art. 22-A da Lei nº 9.096/1995. No entanto, a questão da fidelidade partidária nas federações traz uma reflexão: a celebração de uma federação constituiria justa causa para a desfiliação partidária sem a perda do mandato? A resposta de Guilherme Barcelos (2022, p 63). em estudo conduzido sobre o tema é de que sim:

É incontestável que a federação partidária, pelo prazo mínimo de quatro anos, traz profundas modificações na conformação dos partidos componentes dela. A federação,

considerada a união de dois ou mais partidos, possuirá programa e estatuto comuns, ou seja, novo programa estatutário. E há constituição de novo órgão de direção nacional, com eleição dos diretores, ainda que os partidos conservem componentes identitários, como nome, número e afins. Não há como negar, portanto, que, na hipótese de constituição de federação, haverá, no seio dos partidos componentes, profundas alterações no programa político-partidário. A necessidade de formação de estatuto e programa comuns confessa. (...)

Logo, é que a constituição da federação partidária, para fins de desfiliação, deve ser vista como justa causa apta a sustentar a fuga de um parlamentar que se elegeu por um dos partidos componentes. Há, pois, indubitosa mudança substancial do programa partidário, tanto que há novo programa a ser compartilhado entre os partidos federados, direitos e deveres compartilhados, além de efeitos concretos despejados em todos os níveis de direção (nacional, estadual e municipal). (BARCELOS, 2022, p. 63).

Barcelos entende que basta a mera formação para configurar a existência de justa causa apta a ensejar a desfiliação. No entanto, há a possibilidade de que o judiciário venha a entender que haverá justa causa apenas se constatadas divergências entre o programa partidário do partido e aquele estipulado pela federação, ou se celebrada federação entre partidos com um histórico ideológico significativamente antagônico, uma vez que o inciso I, do parágrafo único, do art. 22-A, considera como justa causa para a desfiliação a “mudança substancial ou desvio reiterado do programa” (BRASIL, 1996).

4.2 O cenário pós EC 97/2017 e o caminho para as federações

No capítulo anterior abordou-se relevantes alterações nas formas de coligações partidárias e na cláusula de barreira, as quais criaram o ambiente político para o debate legislativo das federações partidárias. Em especial, é de relevante destaque a proibição das coligações partidárias para os pleitos proporcionais, que se deu com o advento da Emenda Constitucional nº 97/2017, cuja aplicação de fato se iniciou nas eleições municipais de 2020.

A alteração é de fato muito significativa, uma vez que as coligações partidárias nas eleições proporcionais representam um recurso muito utilizado pelos partidos e muito eficaz para que as agremiações obtenham mais cadeiras no legislativo, conforme analisam MELO e SOARES (2016):

Verificou-se que a opção pelas coligações partidárias no Brasil é a regra e não a exceção, pois na grande maioria dos municípios tal prática é recorrente, e o número de candidaturas por meio de alianças supera os 80% (2008). Esta opção manifesta-se em todos os partidos, independente do espectro ideológico ou tamanho. Tal indica que as hipóteses de sucesso eleitoral de candidaturas coligadas são consideráveis, quando se comparam com aquelas que se lançam isoladamente. Em 2008, por exemplo, observando o cenário de recrutamento das legislativas municipais, o número de

cadeiras conseguidas por candidaturas coligadas superou 88%. (MELO e SOARES, 2016, p.714).

Tem-se, assim, que se trata de uma mudança estrutural impactante. Emerson Urizzi Cervi (2022, p. 23) analisa que as eleições municipais de 2020 “serviram como teste para verificar a viabilidade” das coligações partidárias apenas para as coligações do pleito majoritário, obrigando os partidos políticos a competirem sozinhos no pleito proporcional, e assim compreende o resultado dessa experiência:

A proibição não passou no teste. Partidos grandes não conseguiram completar suas listas de candidatos a vereador. Tinham dificuldades em cumprir cota feminina e acabaram reduzindo a participação proporcional na distribuição de votos, cedendo espaço para a legenda média. As grandes e pequenas perderam. Era preciso fazer alguma mudança para 2022, sem que isso representasse a volta das coligações nas eleições proporcionais. (CERVI, 2022, p.23).

Na retrospectiva histórica feita nos tópicos anteriores, percebeu-se que a discussão sobre o fim das coligações nas eleições proporcionais tinha com um dos grandes pontos de debate a sobrevivência das pequenas agremiações. No entanto, como narra CERVI (2002, p. 23), não somente as pequenas agremiações foram abaladas, mas, no caso das eleições municipais, os grandes partidos também, posto que passaram a ter dificuldades para completar suas listas.

Já Humberto Dantas (2020) é mais cauteloso na generalização por entender que a mudança conjectural é algo a ser analisada a longo prazo, não somente por uma eleição municipal, influenciada por diversas mudanças legislativas. No entanto, o estudo realizado pelo pesquisador, no qual compara os argumentos para aprovação do fim das coligações no pleito proporcional com os resultados encontrados nas candidaturas de 2020, traz dado interessante que merece ser ressaltado: até 2016, os partidos políticos, nas eleições municipais, aumentaram o número de cidades nas quais lançaram chapas de candidaturas ao legislativo, vindo a sofrer significativa queda no ano de 2020.

Tabela 01 – Participação partidária nas eleições municipais: comparativo 2016-2020

Partido	2016	2020	Redução numérica	Redução %
PSDB	4632	2455	2177	46,99913644
PSB	4021	2000	2021	50,26112907
PTB	3580	1772	1808	50,5027933
PDT	3901	2112	1789	45,86003589
PMDB	5078	3357	1721	33,89129579
PV	2576	870	1706	66,22670807

Cidadania	2894	1235	1659	57,32550104
PSC	2782	1222	1560	56,07476636
PL	3627	2071	1556	42,90046871
PC do B	2271	803	1468	64,64112726
Progressistas	4221	2859	1362	32,26723525
PT	4235	2922	1313	31,00354191
DEM	3664	2377	1287	35,12554585
PTC	1465	436	1029	70,23890785
PMN	1254	325	929	74,08293461
DC	1210	323	887	73,30578512
PRTB	1158	547	611	52,76338515
Podemos	1755	1431	324	18,46153846
Avante	1322	1001	321	24,28139183
PSL	1891	1591	300	15,86462189
PSTU	71	45	26	36,61971831
PDCB	47	21	26	55,31914894
				-
PCO	17	41	-24	141,1764706

Fonte: dados do Tribunal Superior Eleitoral, tabulação própria, maio de 2023.

O fato de todos os partidos, com exceção do PCO, terem sofrido redução no número de candidaturas ao legislativo municipal na eleição de 2020 revela que não se trata de um movimento isolado, mas sim de um cenário no qual as agremiações partidárias foram afetadas de um modo geral e significativo. Dos 22 partidos que registraram queda, 11 deles viram sua participação nos municípios serem reduzidas pela metade, chegando a 70% em alguns casos. Observa-se que tal efeito afetou, inclusive, siglas grandes, como o PSDB, que foi o partido que mais perdeu municípios em 2020.

A queda verificada pode ser atribuída ao fim das coligações para eleições proporcionais, não exclusivamente, mas é inegável que essa alteração legislativa foi fundamental para que os partidos não conseguissem nem ao menos aproximar-se dos números obtidos nos pleitos anteriores. Isso decorre do fato de que as coligações partidárias na eleição proporcional criavam a possibilidade de o partido lançar um chapa com poucos candidatos, ou candidatos de pouco apelo eleitoral, e se unir a outras agremiações, tornando mais fácil atingir o quociente partidário. Com o advento da Emenda Constitucional nº 97/2017 os candidatos não mais se dispuseram a disputar eleições em partidos com essas características, o que levou a um esvaziamento das agremiações em vários municípios.

Fato é que esse cenário gerou uma movimentação nos partidos políticos no sentido de apresentar alguma mudança que mitigasse os efeitos do fim das coligações nas eleições proporcionais. Emerson Urizzi Cervi ilustra dizendo que em situações como essa “entra uma

característica bastante comum do processo legislativo brasileiro, que é a existência de um ‘estoque’ de projetos de lei já apresentados disponíveis para serem desengavetados quando necessário” (CERVI, 2020, p. 23).

Nesse sentido, houve, por exemplo, a PEC nº 125/2011, que dentre outras previsões normativas também previa a volta das coligações nas eleições proporcionais. Tal proposta chegou a ser aprovada pela Câmara dos Deputados em 17 agosto de 2021 e se tornou a PEC nº 28 de 2021, no Senado Federal (BRASIL, 2021d). Contudo, apesar da Proposta de Emenda ter sido aprovada em 22 de setembro de 2021, tornando-se a Emenda Constitucional nº 111/2021, teve rejeitado os dispositivos que previam o retorno das coligações nas eleições proporcionais (BRASIL, 2021b). O parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, de relatoria da Senadora Simone Tebet, assim se manifestou sobre as coligações (TEBET, 2021):

Os inconvenientes produzidos pela livre coligação foram observados e denunciados desde cedo, tanto nos meios políticos quanto nos acadêmicos. Três foram os principais argumentos levantados contra a regra. Em primeiro lugar, a dissonância que a livre coligação nas eleições proporcionais representava em confronto com o sistema eleitoral proporcional, consagrado no art. 45 da Constituição que determina a eleição dos representantes do povo na Câmara dos Deputados por meio do sistema proporcional. Sabemos todos que o objetivo desse sistema é obter, nas eleições, uma composição da Casa Legislativa que reflita, o mais fielmente possível, a diversidade de posicionamentos políticos relevantes no conjunto dos eleitores. A livre coligação distorce sistematicamente a proporcionalidade almejada, uma vez que partidos menores, coligados, podem, mediante concentração de votos, eleger deputados com auxílio dos votos conferidos aos partidos maiores. (TEBET, 2021)

A Senadora também ventilou em seu relatório outras duas consequências tidas como nocivas da livre coligação, sendo elas: (i) a fragmentação partidária e; (ii) a distorção da intenção do voto do eleitor. A fragmentação se dá em razão da coligação levar um maior número de partidos às Casas Legislativas, inclusive os chamados partidos de aluguel, o que torna mais difícil para o Executivo construir sua base de apoio. Já a distorção do voto do eleitor ocorre diante da possibilidade de partidos com espectro ideológico totalmente distintos se coligarem e, com isso, o voto a um candidato de direita acabar por eleger um candidato de esquerda, e vice-versa.

Diante da inviabilidade do retorno das coligações livres, na ânsia dos partidos políticos de criarem alternativas, outras propostas e projetos de lei foram desengavetados e tramitaram

paralelamente, dentre eles o Projeto de Lei do Senado nº 477/15, que veio a ser aprovado e se tornou a Lei nº 14.208/2021, instituindo as federações partidárias. Em sentido semelhante, Fernando Neisser (2022, p. 31), registra que a solução das federações partidárias foi o caminho encontrado pelos pequenos partidos para garantir a sobrevivência, mesmo às custas de parcela de sua autonomia:

Tentou-se, inicialmente, retomar as coligações proporcionais por emenda constitucional em 2021, o que foi barrado pela CCJ do Senado. A pretensão óbvia era permitir a carona nos grandes partidos, inflando artificialmente as bancadas das agremiações menores e, deste modo, permitindo que superassem a cláusula de desempenho de 2022.

Fecha essa porta, partiu-se para um *second best*, as federações partidárias. Se não se pode ter tudo, ao menos que não se perca a existência. Impossibilitados de manter a plena autonomia – o que as coligações proporcionais trariam –, os partidos pequenos concordaram em reduzi-la, ingressando em federações. (NEISSER, 2022, p. 31)

No entanto, tem-se quem apesar de ter sido o projeto que inseriu a federação de partidos na legislação brasileira, o PLS nº 477/15 não foi o primeiro a apresentar proposta nesse sentido. Em algumas ocasiões o mecanismo de uma federação de partidos já foi discutido, em situações semelhantes que merecem a apreciação nesta pesquisa.

4.3 Propostas de federações de partidos: uma análise de projetos de lei anteriores à Lei nº 14.208/2021

No ano de 1999 o Senado Federal se debruçava sobre uma série de proposições legislativas de reformas político-partidárias. Dentre elas o Projeto de Lei do Senado nº 178/1999, que tratava da proibição das coligações nas eleições proporcionais (BRASIL, 1999a) e o Projeto de Lei do Senado nº 180 de 1999, que, dentre outros objetivos, visava proibir os partidos que não atingissem a cláusula de barreira de participarem de programas de rádio e televisão, bem como de se beneficiarem do fundo partidário (BRASIL, 1999b). Nas discussões destes Projetos, na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, foi proposta uma emenda pelo Senador Antônio Carlos Valadares para criação da federação de partidos, como um antídoto para os efeitos destes dois projetos. Em pronunciamento na data de 12 de maio de 1999 (SENADO FEDERAL, 1999), o senador assim expôs a necessidade da criação de uma federação:

Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em reunião realizada no dia de hoje, decidiu acabar com a coligação proporcional para as próximas eleições. Foi uma decisão combatida pelo

nosso Partido, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo PPS; porque visa, sobretudo, a colocar em dificuldades os Partidos de Oposição. (...)

Há uma outra proposição a ser discutida na próxima semana na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que trata de vedar aos Partidos políticos que não atinjam a cláusula de barreira - ou de desempenho de 5% - o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão. Trata-se de Partidos sem caráter nacional.

Pelo que se pode notar, já antecipamos que essa matéria será mais uma vez aprovada. Entretanto, visando a contornar esse problema e a mostrar aos Partidos maiores que a Oposição tem propostas, apresentaremos na Comissão - como de fato já apresentamos - uma alternativa que dê sustentação legal aos Partidos que se mantêm na Oposição, principalmente aqueles considerados históricos, que têm um passado e uma história em favor da democracia, das liberdades, do desenvolvimento socioeconômico e da correção das injustiças sociais (...).

estamos sugerindo aos Srs. Senadores essa emenda ao Projeto de Lei do Senado nº 180, que altera as Leis nºs 9.096/95 e 9.504/97, e que, entre outros assuntos, veda aos Partidos que não tenham caráter nacional o acesso aos recursos do Fundo Partidário, que já existe no Brasil, e ao tempo de rádio e televisão. A saída que imaginamos será a alteração do art. 13 da Lei nº 9.096, de 16 de setembro de 1995, acrescentando-se os seguintes parágrafos ao art. 13:

O primeiro parágrafo cria a Federação de Partidos Políticos. Os partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e o respectivo registro no Tribunal Superior Eleitoral, atuará nacionalmente, inclusive na atividade parlamentar, como se fosse uma única agremiação partidária, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integram.

Na prática, dois ou mais partidos poderão constituir uma federação e, após as eleições, continuar com a sua identidade partidária, a sua autonomia, podendo agir no Congresso Nacional. Mas a federação precisa ultrapassar a cláusula de barreira. Exige-se, como único requisito, que não o partido, mas a federação ultrapasse a cláusula de barreira ou 5% do eleitorado nacional.

Sem o atendimento a esse requisito, os partidos não teriam condições de funcionar no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados. (SENADO FEDERAL, 1999)

Conforme extrai-se do pronunciamento do Senador, a ideia de instituir uma federação de partidos está intimamente ligada com o propósito de assegurar a existência das pequenas agremiações, principalmente diante das consequências que a extinção das coligações proporcionais e a cláusula de barreira traria. O PLS nº 180/1999 sofreu alterações e passou a tratar apenas da criação de federações partidárias, sendo aprovado no Senado Federal e seguindo para a Câmara dos Deputados como o Projeto de Lei nº 2220/1999, sendo apensado a diversos outros projetos que discutiam, em especial, a cláusula de barreira. Em 2007 foi apensado ao Projeto de Lei nº 8.039/86 que tratava da propaganda de partidos e coligações, o qual foi rejeitado, tornando prejudicado o projeto das federações partidárias. Contudo, é possível notar que o PLS nº 447/477 reaproveitou o PLS nº 180/1999, mantendo estrutura de funcionamento semelhante e diversos dispositivos.

Em 1999 outro projeto muito semelhante ao das federações partidárias foi apresentado: o Deputado Federal Haroldo Lima propôs o Projeto de Lei nº 1.203/1999, que visava criar a “frente de partidos”, uma entidade jurídica própria formada pela aliança de partidos políticos para fins de funcionamento parlamentar, distribuição de recursos do Fundo Partidário e acesso

gratuito ao rádio e à televisão. Os partidos integrantes manteriam sua identidade e autonomia, mas deveriam criar um estatuto e programa próprio da Frente. Como se verifica da justificativa, a ideia da Frente de Partidos era criar uma forma de aliança que fosse além do período eleitoral:

Neste sentido, para efeito de funcionamento parlamentar, nos termos do art. 13 da citada lei, da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão, os votos dados à Frente de Partidos serão somados, de acordo com o procedimento consagrado em nossa legislação e situações análogas.

Para que a constituição de Frente de Partidos não se dê simplesmente em função de circunstância puramente eleitoral o projeto prevê que os benefícios ou prejuízos legais decorrentes do percentual de votos obtidos recairão sobre a Frente de Partidos e cada um de seus constituintes, na medida em que se vinculem ou se desliguem da mesma (BRASIL, 1999)

O Projeto de Lei nº 1.203/99 não avançou e ao final da legislatura foi arquivado, como é previsto pela lei. No entanto, é preciso reconhecer que existe uma significativa proximidade entre o projeto da “frente de partidos” e as federações partidárias. Em primeiro lugar o objetivo comum de que as alianças entre partidos sejam mais duradouras e ultrapassem o período eleitoral. Ademais, previsões como a necessidade de um estatuto e programa próprio, a soma de recursos demonstram a existência de diversos pontos convergentes.

Em 2011 o Senador Antônio Carlos Valadares, que participou ativamente das discussões do PLS nº 180/1999, apresentou projeto de lei específico sobre a inserção das federações partidárias na Lei 9.096/95, o PLS nº 211/2011, tendo como justificativa o fato de que o fim das coligações proporcionais voltava a ser discutido no Congresso Nacional:

O fim das coligações nas eleições proporcionais retorna à discussão sempre que a reforma política ingressa na agenda do Congresso Nacional. Contra a coligação, na sua forma atual, pesam argumentos consistentes (...)

Considerando o conjunto de argumentos, contrários e favoráveis, verifica-se que, ao invés de proibir as coligações, importa estabelecer regras que previnam os abusos hoje verificados. Esse o objetivo do presente projeto de lei ao instituir a federação de partidos.

Federações de partidos, na forma proposta, precisam mostrar identidade programática, registro na Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar conjunto por ao menos 3 anos. Esse conjunto de regras tornaria as federações, para todos os fins do processo eleitoral, equivalentes aos partidos e protegeria ao mesmo tempo o princípio da proporcionalidade e a soberania popular. (BRASIL, 2011)

Segundo a proposta original os partidos deveriam permanecer reunidos pelo prazo mínimo de três anos. No entanto, o projeto não previa a possibilidade de a federação ser desfeita antes de tal lapso, por tal razão, também não estabeleceu consequências para a agremiação que se retirasse, estabeleceu tão somente que os parlamentares que se desligassem da federação perderiam o mandato. O projeto recebeu relatório desfavorável ao seu mérito na CCJ. Em 2015

o autor do projeto apresentou emenda, na qual alterava substancialmente o projeto, passando a prever que as federações teriam abrangência nacional ou estadual e o descumprimento do prazo de 03 anos para permanecerem os partidos reunidos acarretaria perda dos direitos à propaganda partidária previstos no art. 49 da Lei nº 9.096/95, bem como a vedação de ingressar em nova federação ou celebrar coligação nas duas eleições seguintes. Estipulou também perda do direito à parcela proporcional ao Fundo Partidário para os partidos que descumprissem o prazo mínimo em mais de um quinto das federações estaduais. Apesar do projeto não ter sido apreciado pelo plenário, sendo arquivado ao final da legislatura, percebe-se que parte das ideias contidas nessa emenda ao projeto de lei foram aproveitadas no PLS nº 447/2015.

Ressalta-se, também, que no contexto da discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2016, que se tornaria a Emenda Constitucional nº 97/2017 com o fim das coligações nas eleições proporcionais e a instituição da cláusula de barreira, já abordada nos tópicos anteriores, durante os debates na CCJC do Senado, foi apresentada a Emenda nº 01/2016 pelo Senador Ricardo Ferraço que visava incluir o art. 17-A na Constituição Federal, prevendo a possibilidade dos partidos se unirem em uma federação (BRASIL, 2016). A principal justificativa da proposta era a proteção dos pequenos e médios partidos:

A adoção do sistema de federação de partidos integra a concepção de que é inafastável o fim das coligações nas eleições proporcionais, que permite a distorção do princípio da proporcionalidade, e da imposição de cláusula de barreira. Contudo, o faz sem causar prejuízos para os pequenos e médios partidos, que são os que mais perderiam com o fim das coligações.

Isso porque, a coligação é efêmera, sendo apenas formada para eleger candidatos e depois se desfaz. No sistema de federação, os partidos permanecem juntos ao menos até o período de convenções para as eleições subsequentes, o que torna o cenário político mais definido e confere legitimidade aos programas partidários.

Portanto, a proposta, supera o obstáculo contra o fim das coligações partidárias e da cláusula de desempenho, porém sem criar dificuldades para os candidatos e partidos de menor representação parlamentar. (BRASIL, 2016)

O Senador Aécio Neves, em pronunciamento quando das discussões da PEC 36/2016 (SENADO FEDERAL, 2016b, p. 71), apontou a importância da emenda que instituiu as federações, como uma alternativa aos partidos que não superassem a cláusula de barreira, permitindo que mantivessem direito de antena e o acesso ao fundo partidário:

Essa proposta [PEC nº 36/2016], Senador Aloysio, não atende ao partido A ou B; atende à racionalização do nosso processo político. Mas compreendemos – e eu, pessoalmente, reconheço e respeito imensamente – a trajetória de inúmeras siglas, de inúmeros partidos políticos que historicamente vêm defendendo as suas ideias, vêm defendendo o modelo de País no qual acreditam. Mas, se eventualmente alguma dessas respeitáveis siglas não obtiver esse percentual mínimo, Senador Ataídes,

estabelecido nessa propositura, esses partidos não estarão inaptos a participar do processo político, sequer perderão o tempo de televisão e o acesso ao fundo partidário, desde que funcionem através de uma federação de partidos, obviamente com os quais encontrem convergência doutrinária ou ideológica por toda a Legislatura. E, ainda, se um eventual Parlamentar for eleito por um partido que não tenha alcançado essa cláusula de desempenho, ele poderá ter duas alternativas: ter o seu mandato preservado – e funcionará obviamente, sem a estrutura de que os partidos políticos dispõem, mas poderá exercer ali o seu mandato, se lhe parecer mais conveniente -, ou poderá se filiar a um partido que tenha obtido a cláusula de desempenho. (SENADO FEDERAL, 2016b, p. 71)

O formato proposto possuía significativa diferença daquele que viria a inserir as federações na legislação. As federações não seriam reproduzidas imediatamente nas câmaras municipais, podendo os órgãos nacionais decidirem pela sua dissolução em relação apenas aos partidos nos municípios. Ademais, a proposta previa que as federações deveriam ser formadas até a véspera do prazo das filiações partidárias para as eleições federais e teriam vigência até a data inicial das convenções para as eleições federais subsequente. Como consequência para o partido que deixasse a federação antes do término de sua vigência, previu-se o cancelamento dos repasses do fundo partidário e perderia seu direito de antena, os quais seriam redistribuídos proporcionalmente aos demais partidos federados com funcionamento parlamentar (BRASIL, 2016). Verifica-se que essa proposta em específico buscava dar uma nova roupagem às coligações nas eleições, em razão do afrouxamento das federações para as eleições municipais e de punições mais brandas que aquelas que viriam a ser previstas na Lei nº 14.208/2021.

A Emenda nº 01/2016 à PEC nº 36/2016 foi acatada e passou a integrá-la, tendo sido aprovada no Senado em dois turnos de votação. Já na Câmara dos Deputados, a previsão das federações partidárias foi bem recebida pela relatora da PEC na Comissão Especial, Shéridan Oliveira (2017), que assim fundamentou seu relatório:

Ademais, tomamos todos os cuidados para que o fim das coligações não trouxesse consigo o efeito indesejado de inviabilizar a sobrevivência dos partidos pequenos que representam importantes interesses de minorias e que tanto contribuem para o debate político no Poder Legislativo.

Essa preocupação está contemplada com a previsão de que os partidos políticos com afinidade ideológica concorram às eleições por meio de Federações Partidárias, que terão os mesmos direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas, desde que mantenham a atuação conjunta ao longo de toda a legislatura.

Com a introdução das federações partidárias, estamos assegurando a sobrevivência político-eleitoral de partidos ideológicos, que continuarão representados no Poder Legislativo, a partir de um programa político comum que deverá ser respeitado durante toda a legislatura. (OLIVEIRA, 2017)

Contudo, a inserção da federação de partidos foi colocada como destaque na votação pelo plenário da Câmara dos Deputados, vindo a ser derrubada por 280 votos contrários e 143

favoráveis, assim, foi retirada do texto final da Emenda Constitucional nº 97/2017. MOTA e PESSOA (2022, p. 107) demonstram que na votação do destaque colocou-se em lados opostos os grandes e pequenos partidos:

Cabe ressaltar algumas motivações que impedem a aprovação da federação partidária na Câmara dos Deputados. Analisando as notas taquigráficas da sessão que barrou esta nova forma de união partidária, observa-se que partidos maiores, como o MDB e o Progressistas, optaram por retirar a federação do texto da reforma política por considerarem uma nova roupagem de coligação na eleição proporcional, o que seria um verdadeiro arremedo para que os partidos menores continuassem a ter direito à antena e aos recursos do Fundo Partidário.

Por outro lado, frise-se que partidos pequenos mais ideológicos e programáticos, como o PC do B, o CIDADANIA, o PV e o PSOL, argumentaram que a federação seria uma oportunidade para que as agremiações menores que possuem afinidade de princípios e programas pudessem se aliar durante um determinado período, defendendo determinados temas. (MOTA; PESSOA, 2022, p. 107)

A análise dos projetos que previam, de formas diferentes, a inserção das federações partidárias no ordenamento jurídico permite concluir que o tema já era debatido no Congresso Nacional desde o final dos anos 90, passando por mais de 20 anos de maturação, estando intimamente ligado com a ideia de proteger os pequenos partidos políticos dos efeitos do fim das coligações proporcionais e da cláusula de desempenho, ou seja, a medida sempre foi tida como um remédio para os efeitos destas mudanças, uma carta na manga do Congresso Nacional.

4.4 Do projeto de Lei do Senado nº 477/2015: o caminho até se tornar a Lei nº 14.208/2021

O PLS nº 477/2015 (BRASIL, 2015b) que posteriormente veio a se tornar a Lei nº 14.208/2021 foi apresentado em 13 de julho de 2015 como conclusão do relatório parcial da Comissão Especial de Reforma Política, que teve como Presidente o Senador Jorge Viana e Relator o Senador Romero Jucá, que assim resumiu o Projeto:

Pretende-se instituir as federações de partidos, em que dois ou mais partidos políticos atuarão como se fossem uma única agremiação partidária.

Diferentemente das coligações, cuja constituição se encerra no momento da proclamação dos eleitos, as federações de partidos mantêm compromisso com o exercício do poder político compartilhado no Parlamento, por parte dos partidos que a integram. Federações de partidos precisam mostrar identidade programática, registro na Justiça Eleitoral e, na forma proposta, vínculo de ao menos quatro anos.

Outrossim, seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.

Para preservar o compromisso com o prazo de filiação à federação são estabelecidas sanções aos partidos que descumprirem essa regra. Se o partido solicitar sua desfiliação antes do prazo de quatro anos perderá o direito ao programa partidário no

semestre seguinte e ficará proibido de participar de outra federação ou participar de coligação nas duas eleições seguintes, além de estar sujeito a outras penalidades. Desse modo, a regulamentação ora proposta tornará as federações equivalentes aos partidos, protegendo o princípio da proporcionalidade, a fidelidade partidária e a soberania popular. (BRASIL, 2015b)

O texto apresentado pela Comissão sofreu poucas alterações antes de se tornar a Lei nº 14.208/2021, a maioria delas apenas de caráter redacional, no entanto o texto da Comissão previa no inciso IV, §3º, do art. 11-A, o seguinte: “as federações poderão ter abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral”, ou seja, o dispositivo sugere que para se formar uma federação não haveria a obrigatoriedade de vinculação daquela união em todas as esferas da federação, sendo lícito aos partidos estipularem federações municipais, estaduais ou nacionais, inclusive divergindo entre si.

Em razão disso, a Senadora Gleisi Hoffmann apresentou a Emenda nº 2 (BRASIL, 2015b), a qual intencionava alterar a redação do dispositivo acima mencionado para a seguinte:

“IV – as federações poderão ter abrangência nacional, estadual, distrital e municipal, não podendo aquelas que se formarem nas circunscrições estaduais e distrital ser discrepantes da que se formar em circunscrição nacional, devendo seus respectivos registros ser encaminhados ao Tribunal Superior Eleitoral”. (BRASIL, 2015b)

A Senadora justificou a emenda da seguinte forma:

Parece-nos que se deva modificar a redação dada ao inciso IV do § 3º do art. 11-A, para que a federação, em nível nacional, seja determinante do funcionamento de federações regionais, posto que a Constituição Federal reza que os partidos políticos devem ter caráter nacional (art. 17, inciso I, CF). Não se trata de vinculação exorbitante. A razão disso está em que as eleições para a circunscrição eleitoral nacional (presidente da República) realizam-se em concomitância com as eleições das circunscrições estaduais e distrital. É, pois, por imperativo de governança, e de configuração de maior nitidez às linhas ideológico-programáticas que se deve exigir que as federações sejam compatíveis com o arco de alianças que se forma em nível nacional, o que não significa afirmar que as federações devam ser idênticas, mas tão somente compatíveis. (BRASIL, 2015b)

A exigência de compatibilidade, e não de réplica, entre as federações formadas nas esferas estaduais e municipais com as alianças em nível nacional traria um sério problema, posto que passaria a exigir uma valoração subjetiva da afinidade das agremiações, sem estabelecer critérios bem definidos, tampouco como seria feito tal juízo. No entanto, a emenda da Senadora levantou a importante discussão sobre o caráter nacional das federações, em discussão no Plenário o Senador Romero Jucá explicou que a proposta era de fato de uma federação nacional, não havendo a possibilidade dos municípios e estados estabelecerem outras, de modo que

haveria uma verticalização durante esses quatro anos. Diante disso, o relator compreendeu a necessidade de alterar a redação do inciso IV para a seguinte: “IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.”.

Outro destaque importante é da Emenda nº 1 ao Projeto, feita pelo Senador Aloysio Nunes. A redação original do §4º, do art. 11-A, previa que o partido que se desfiliasse da federação antes do período mínimo de quatro anos teria como consequência: (i) a perda do programa e das inserções previstos no art. 49 da Lei das Eleições, no semestre seguinte à sua ocorrência; (ii) a vedação de participar de coligações ou ingressar em federação nas duas eleições que se seguirem. A emenda do Senador Aloysio Nunes objetivava incluir mais uma punição: o impedimento de utilização do fundo partidário até que fosse completo o prazo mínimo da federação, com intuito de “dar maior seriedade às federações e evitar as aventuras partidárias” (BRASIL, 2015). A emenda foi acatada pelo Relator e passou a fazer parte do texto final.

No entanto, a aprovação no Senado colocou em lados opostos da discussão inclusive parlamentares do mesmo partido. No PSDB, o Senador José Serra (SENADO FEDERAL, 2015, p. 321) defendia a medida como um recurso para conseguir apoio pelo fim das coligações no sistema proporcional:

Quero dar um elemento para discussão. Aprovamos aqui o m das coligações; a Câmara rejeitou. É uma PEC. O que acontece? Temos que dar, diminuir a resistência a acabar com as coligações. A federação, na verdade, é um caminho para diminuir a resistência. Quero dar só um número – pelo amor de Deus, não se considerem desconsiderados os partidos que eu não citar –, pegando três partidos: PMDB, PT e PSDB dispõem de 57% das cadeiras do Senado; na Câmara, só têm 40%. Os partidos maiores aqui no Senado têm quase 60% das cadeiras; na Câmara, têm 40%. Nós não temos correlação de forças na Câmara para aprovar o m das coligações. Com a alternativa da federação, poderemos ter. É seguro isso? Não. Poderemos ter. Por outro lado, Presidente, mesmo que fosse factível acabar com as coligações, nós temos de ter uma saída de transição. Não podemos simplesmente exterminar os micro ou pequenos partidos. Não podemos fazer isso. Temos de oferecer uma regra de transição. Esse é um argumento adicional, mas é um argumento de natureza prática. Para aumentar as chances de derrubar a coligação na Câmara, nada como fazer a federação, inclusive com emendas nos termos que o relator apresenta e nas emendas oportunas do Senador Aloysio. (SENADO FEDERAL, 2015, p. 321)

Em posicionamento contrário à proposta, o Senador Cássio Cunha Lima (SENADO FEDERAL, 2015, p. 322) registrou a dificuldade de se reproduzir nos municípios o acordo feito em âmbito nacional pela formação de uma federação:

Eu procuro ter sempre um olhar prático do que acontece no dia a dia das eleições. Já disputamos – todos aqui – muitas eleições, e todo mundo tem muita experiência e vivência.

O Brasil não é um País unitário. Nós temos um cacoete de transformar a Federação num País unitário.

Nada mais unitário do que um sistema único de saúde, nada mais unitário do que uma política geral de ICMS, um sistema único de segurança pública, ou seja, nós temos um desenho republicano, mas com um formato de País unitário.

Não acredito que – permita-me prestar uma homenagem a Pernambuco, Senador Humberto Costa –, em São Joaquim do Monte e em Camocim de São Félix, que são duas cidades pernambucanas, você consiga, na eleição municipal, manter a federação que foi criada nacionalmente.

Os Municípios são autônomos, os partidos são nacionais, indiscutivelmente, mas eles se reproduzem na sua existência estadual e municipal. Eu não consigo vislumbrar que, num Estado como Minas Gerais, com seus 853 Municípios – é um País; São Paulo, da mesma forma –, você consiga reproduzir de forma idêntica todas as coligações.

Se pudéssemos construir algo em que a federação seja respeitada nas eleições nacionais, mas em que se possa, no mínimo, pelo menos no âmbito das eleições municipais, permitir que algumas coligações sejam feitas. Do contrário, gera-se uma verticalização, que já foi tentada, no passado, e não funcionou. (SENADO FEDERAL, 2015, p. 322)

Em resposta ao Senador Cássio Cunha, o Senador Romero Jucá (SENADO FEDERAL, 2015, p. 322) pediu aparte para realizar a seguinte ponderação:

Eu só queria registrar o seguinte: esse partido que faz parte da federação só vai ter o horário eleitoral na eleição municipal porque ele fez parte de uma federação e elegeu um Deputado na federação, e, portanto, está somando no tempo dele.

Então, se a gente dissociar, nós vamos criar uma anarquia: faz-se um acordo nacional, pega-se um tempo de televisão, elege-se um Deputado Federal dentro de uma federação, vai-se para um Município, disputa-se separado, e não há uma unidade.

Por isso é que a decisão tem que ser nacional e registrada no TSE. É uma decisão que os partidos vão ter que ponderar muito para poder tomar. Mas, uma vez tomada, ela tem que valer pelo período, porque o Partido auferirá vantagens dessa federação nacional, que é o tempo de televisão e o Fundo Partidário (SENADO FEDERAL, 2015, p. 322)

Ao final o PLS nº 477/2015 foi aprovado pelo Senado, tendo sido recebido pela Câmara dos Deputados em 04 de agosto de 2015, convertendo-se no número 2.522/2015 (BRASIL, 2015c), sendo encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Contudo, o projeto repousou na referida comissão até meados de 2021, sem movimentações que mereçam destaque. Importa lembrar que nesse ínterim a proposta de instituir as federações veio a ser discutida no bojo da Emenda Constitucional nº 97/2017, como visto no tópico anterior.

O PL 2.522/2015 voltou a ser discutido em junho de 2021, ocasião em que o Deputado Renildo Calheiros apresentou requerimento de Urgência Urgentíssima, previsto no art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Esse requerimento faz ser incluso automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata a proposição que “verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional” (BRASIL, 1989), devendo ser

subscrito por maioria absoluta dos deputados ou dos líderes que o representem, nessa hipótese, não havendo parecer de alguma das comissões necessárias, a Presidência da Casa deve designar parlamentar para atuar como relator especial, proferindo seu voto em plenário.

Foi o que ocorreu no presente caso, com o requerimento de Urgência Urgentíssima subscrito pelos líderes, foi designado como relator o Deputado Silvio Costa Filho, que apresentou parecer em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em Plenário em 12 de agosto de 2021. O parecer foi favorável ao mérito do projeto, tendo o relator pontuado tratar-se de medida destinada a reduzir o número de partidos políticos existentes, capaz de incentivar a fusão de agremiações (COSTA FILHO, 2021):

Ao exigir um funcionamento unitário para todos os partidos que a compõem, essa nova forma organizativa dialoga com o discurso e as preocupações de quem aponta os diversos problemas resultantes de um enorme quantitativo de partidos na política brasileira e institucionalidade dos Poderes Executivos e dos Legislativos. A federação dessa forma pode ser a antessala da fusão das diversas agremiações partidárias. A federação, como nova forma de organização partidária, passa a funcionar independentemente do sistema eleitoral, seja ele proporcional ou majoritário. Em qualquer hipótese, participará do processo eleitoral com um só partido e seus candidatos eleitos dessa forma atuarão nas diversas casas parlamentares e nos governos. E o resultado concreto dessa nova formação é a redução efetiva do número de partidos, que concorrem as eleições, que atuam nos parlamentos. (COSTA FILHO, 2021)

Ao PL nº 2.522/2015 foram apensados dois projetos: o PL nº 1063/2015, também destinado a instituir as federações, com redação similar, tendo como diferença o prazo de 03 anos para duração das federações; e o PL nº 7.134/2017, que objetiva não só criar a federação de partidos, mas também dispunha sobre a cláusula de desempenho, regras de fidelidade partidária e a proibição das coligações para as eleições proporcionais que veio a ser superada pela Emenda Constitucional nº 97/2017. Sobre tais projetos, o relator se limitou a opinar pela sua rejeição, justificando a necessidade de enviar o PL nº 2.522/2015 imediatamente à sanção após a sua aprovação.

Da orientação de líderes dos partidos na sessão de votação, percebe-se que uma das principais preocupações do projeto e objeto de pontuação foi a intenção de se possibilitar a sobrevivência de partidos pequenos, em especial aqueles históricos e com forte identidade. Nesse sentido, o Deputado Ivan Valente do PSOL (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 156):

Sr. Presidente, nós estamos falando aqui de alianças por afinidade, programáticas. Nós estamos falando do não desaparecimento de partidos que são programáticos e ideológicos, inclusive porque os partidos reunidos em federação têm que assim

permanecer por 4 anos, sob pena de o desligamento custar todo o arcabouço de Fundo Partidário, de tempo de TV e de todas essas questões. Portanto, é bem provável, inclusive, que essa aliança possa até resultar numa fusão, mas no momento vai garantir que haja identidades próprias, mesmo havendo a eleição de uma direção e a promessa de caminhar nesse sentido pelo menos por 4 anos. Por isso, eu acho que é uma proposta que avança na legislação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 156)

De forma semelhante, o Deputado Alex Manente do Cidadania, que também pontuou a necessidade de se diferenciar as coligações das federações partidárias (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 155):

Eu quero registrar as diferenças que existem entre o que foi votado ontem e o que está sendo votado agora. A federação possui, sim, princípios de unificação ideológica. Não é uma coligação, como foi votado ontem, pontual e casuística. É uma união de partidos que valerá durante 4 anos, ou seja, precisa ter afinidade ideológica, princípios, valores que serão conjuntamente defendidos pelos eleitos por essa federação. Diminuirá os quadros partidários e permitirá que partidos que tenham histórico, que tenham ideologia, que tenham princípios possam continuar existindo através da federação. Nosso objetivo é diminuir a pluralidade e dar condições aos partidos históricos, que tenham conteúdo, de sobreviver na política brasileira. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 155)

Relembra-se que quando o PL 2.522/2015 voltou a ser discutido na Câmara dos Deputados e foi à Plenário, as coligações para eleições no sistema proporcional já restavam extintas por força da Emenda Constitucional nº 97/2017 e o País já havia experimentado uma eleição municipal com essa alteração, cenário diverso daquele no qual ocorreu a votação no Senado, de modo que essa aflição dos pequenos partidos era maior.

Por outro lado, o Partido Novo, o qual detém um número reduzido de deputados e, em teoria, seria beneficiado com as federações, se posicionou de maneira contrária ao Projeto, em especial pelas dificuldades práticas de funcionamento das federações partidárias dentro das casas legislativas, conforme orientação do Deputado Paulo Ganime (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 156):

Sr. Presidente, não há dúvida de que a federação é muito melhor do que a coligação, principalmente se for aplicado na prática o que se prevê na teoria.

O grande problema da federação, no meu entendimento, é a aplicação prática, por exemplo: a atuação dos partidos na Câmara dos Deputados ou nas outras Casas Legislativas. Será que ela vai cumprir realmente o seu papel, o seu valor de congregar partidos ideologicamente alinhados numa única atuação parlamentar dentro desta Casa? Como é que vai ser a aplicação disso? Mudança de regimentos de todas as Casas Legislativas no Brasil?

Então, no conceito com certeza é muito melhor, mas na prática acho que nós vamos acabar, na verdade, por transformar a federação numa ultracoligação.

Além disso, há o problema constitucional. Hoje, no nosso entendimento, caso a coligação não seja aprovada no Senado, a federação é inconstitucional.

É por isso que o NOVO orienta “não”. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 156)

A votação foi encerrada com 304 votos favoráveis à aprovação do projeto, 119 contrários e 03 abstenções e seguiu para sanção da Presidência da República, a qual, no dia 06 de setembro de 2021 encaminhou por meio da Mensagem nº 436/2021, o veto nº 49/2021 (BRASIL, 2021c) sobre Projeto de Lei nº 2.522/2015, apresentando as seguintes razões:

A proposição legislativa alteraria a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos.

O projeto autorizaria o estabelecimento da federação partidária para atuação conjunta das legendas com abrangência nacional, o registro no Tribunal Superior Eleitoral - TSE, o prazo específico e o programa político comum.

A despeito da boa intenção do legislador, em que pese as regras específicas que buscariam conferir mais estabilidade para a federação partidária, a referida proposição contraria o interesse público, visto que inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias.

A vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, introduzida pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, combinada com as regras de desempenho partidário para o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão tiveram por objetivo o aprimoramento do sistema representativo, com a redução da fragmentação partidária e, por consequência, a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação.

Assim, a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo, o que contraria interesse público. (BRASIL, 2021c)

Tem-se, assim, que a Presidência da República vetou o projeto que instituía as federações partidárias por entender se tratar de uma nova roupagem para as coligações partidárias, recentemente extintas nos pleitos proporcionais, o que iria na contramão do objetivo de reduzir a fragmentação partidária e aproximar o liame entre eleitor e eleito, contrariando, assim, o interesse público.

O Congresso Nacional apreciou o veto presidencial em sessão conjunta realizada no dia 27 de setembro de 2021, sendo que o veto nº 49/2021 foi destacado dos demais, não sendo votado em bloco, tendo a deliberação se iniciado pelo Senado. A discussão foi marcada por uma divergência entre aqueles que enxergavam nas federações um retrocesso à Emenda Constitucional nº 97/2017, incentivando a fragmentação partidária, e aqueles que compreendia tratar-se de institutos diferentes, sendo que as federações seriam capazes de permitir a existência de partidos com forte identidade programática, mas sem incentivar a permanência dos partidos de aluguel.

Advogando pela manutenção do veto, o Senador Carlos Fávaro (CONGRESSO NACIONAL, 2021, p. 106), do PSD, assim se pronunciou:

Eu queria falar, Sr. Presidente, sobre o Veto 49, que trata das federações dos partidos. Eu compreendo o anseio de alguns colegas na possibilidade de nós derrubarmos o veto para manter a criação de federação de partidos por conta de partidos históricos que têm dificuldade em superar a cláusula de barreira e, por isso, buscariam na federação partidária a sua continuidade.

Mas, diante da coerência que estamos mantendo, acabando com a coligação dos proporcionais no Brasil, para que nós possamos dar ao eleitor o direito de escolher, ideologicamente, o lado em que ele quer votar. No caso das coligações, muitas vezes, o eleitor votaria em um determinado candidato com viés ideológico de direita e elegeeria um candidato de esquerda, o que seria um estelionato com os nossos eleitores. Superado isso, que nós fizemos, na semana passada, sepultando, definitivamente, as coligações para os partidos políticos nas proporcionais, eu queria pedir aos colegas Senadores que reflitam, para a gente continuar nessa linha – não é contra a ideologia de qualquer partido –, longe disso. Eu serei o último a trabalhar contra um partido político histórico neste País. Nós teremos, no Brasil, 10, 12, 15 partidos políticos, alguns mais à esquerda, alguns mais à direita e alguns de centro, que podem acomodar, ideologicamente, todos os Representantes do povo, mas que nós tenhamos a capacidade de, agora, manter este veto da Presidência da República, para alinharmos, cada vez mais, o fortalecimento partidário deste País. (CONGRESSO NACIONAL, 2021, p. 106)

Em sentido contrário, o Senador Randolfe Rodrigues (CONGRESSO NACIONAL, 2021, p. 107/108), da REDE, um dos partidos com poucos parlamentares, mas considerado uma agremiação com forte identidade programática, assim se pronunciou:

Sr. Presidente, eu queria, de antemão, às colegas Senadoras e aos colegas Senadores clamar pelo atendimento da derrubada do veto sobre as federações partidárias. Sr. Presidente, mesmo a contragosto da lógica, eu advoguei, no Plenário deste Senado, a favor da cláusula de barreira. Advoguei a favor da cláusula de barreira mesmo sabendo que ela prejudicaria o meu partido. Então, eu sou um dos primeiros a compreender a necessidade, para a governabilidade, de nós termos um sistema partidário brasileiro estável. Ao contrário do que é alegado por muitos, a federação partidária não subverte esse princípio. Ela é o único mecanismo que possibilita, dentro das regras democráticas, a sobrevivência de legendas políticas históricas. Nós não estamos falando de legendas políticas de aluguel. Nós estamos falando de legendas políticas que têm identidade programática, como é o caso do meu partido, a Rede Sustentabilidade; estamos falando de legendas políticas que têm quase cem anos de história, como é o caso do Partido Comunista do Brasil.

Sr. Presidente, nós não estamos advogando, com a derrubada desse veto, nenhuma flexibilização sequer, nenhum milímetro de flexibilização no que se pretendeu da reforma política de 2017. E eu fui um dos que advogaram pela reforma de 2017. Eu fui um dos que, aqui, nesta Casa, no Colégio de Líderes, não aceitaram o retorno das coligações partidárias. É por isso que as federações não cumprem a mesma lógica, por exemplo, que cumpriam as coligações. As federações mantêm a unidade política partidária, ao mesmo tempo, reduz o quadro partidário brasileiro para princípios de governabilidade, mas ao mesmo tempo sustenta, mantém a identidade de partidos políticos históricos.

Seria, Sr. Presidente, um grave crime contra a democracia nós instituímos não admitir a federação partidária e, com isso, proscrever, colocar quase na clandestinidade, na ilegalidade das regras políticas brasileiras, partidos que têm identidade histórica e que têm identidade política e programática.

Por isso, eu queria, de antemão, encaminhar a orientação das Oposições pela derrubada do veto do Senhor Presidente da República no que tange às federações partidárias. (CONGRESSO NACIONAL, 2021, p. 107/108)

Outro posicionamento que merece destaque é o da Senadora Simone Tebet do MDB, relatora da Proposta de Emenda Constitucional nº 28/2021, que objetivava o retorno das coligações livres, tendo apresentado parecer contrário à sua aprovação, como já exposto anteriormente. Na discussão sobre o veto, a Senadora defendeu sua derrubada, por entender que não se tratava de um retrocesso dos avanços da cláusula de barreira e do fim das coligações nas eleições proporcionais CONGRESSO NACIONAL, 2021, p. 112):

As federações partidárias, ao contrário das coligações partidárias, é o oposto inclusive delas, vai ao encontro do que todos nós queremos. Quando nós aprovamos a cláusula de barreira, nós queríamos e queremos uma democracia forte, consolidada, em que o Presidente da República, seja ele qual for – de esquerda ou de direita, ou atual ou ex-Presidente ou um futuro Presidente de uma terceira via –, não importa, tenha condições de governar o País sem o chamado presidencialismo de coalizão, do fisiologismo, do toma lá, dá cá. Pois bem. A cláusula de barreira sozinha, ela sim, ela avança, mas ela não avança com a rapidez que nós queremos. Daí a importância das federações partidárias, de nós estarmos unindo partidos que pensam o projeto de país de forma igualitária, que têm o mesmo viés ideológico, e poderem estar se unindo não só no período da eleição – isso é que é o importante –, mas para, nos próximos quatro anos, serem liderados por um único líder, serem conduzidos na mesma corrente ideológica, e, consequentemente, provavelmente não haverá retorno, no futuro se fundindo.

Então, o caso do PCdoB é o caso da Rede. Acho que, ao contrário do que muitos pensam – e é importante dizer isso –, a federação partidária, que, inclusive, está sendo aplicada nas democracias modernas do mundo, vem ao encontro e vem se somar ao esforço que o Congresso Nacional tem e quer; primeiro, de acabar com os partidos de aluguel – por isso, a cláusula de barreira –; e, segundo, de fazer com que nós tenhamos menos partidos, mas partidos ideológicos que pensem de maneira igual, caminhando juntos nos quatro anos pós-eleição. (CONGRESSO NACIONAL, 2021, p. 112)

A votação no Senado colocou em lados opostos diversos senadores do mesmo partido, o que fez com que grandes agremiações como o MDB, PSDB, PSD, no momento da orientação pelos líderes, liberassem suas bancadas para que os parlamentares votassem como bem entendessem nesse tema. Ao final, 25 senadores votaram pela manutenção do veto e 45 pela sua derrubada, obtendo, assim, maioria apertada no Senado, haja vista que, para a derrubada do veto, eram necessários 41 votos nesse sentido.

Já a votação do veto na Câmara dos Deputados foi menos marcante, posto que a apreciação veto nº 49/2021 foi realizada em bloco, ou seja, em conjunto com outros vetos que a Casa Legislativa teria de analisar, de modo que o uso da palavra e a orientação dos líderes partidários não teve embates teóricos sobre as federações partidárias que se destaquem, como foi no caso do Senado. A votação foi encerrada com 110 votos pela manutenção de todos os vetos, 353 pela derrubada e 05 abstenções, portanto, um resultado mais tranquilo a favor das

federações, posto que eram necessários 257 pela derrubada do veto, transformando, assim, o PL nº 2.522/2015 e o PLS nº 477/2015 na Lei nº 14.208 de 28 de setembro de 2021.

Da análise das sessões que apreciaram tanto os projetos como o veto, é possível também extrair que houve uma costura entre os partidos nos bastidores pela inserção das federações partidárias no cenário eleitoral, posto que em diversos momentos é mencionado a existência de um acordo entre os líderes partidários e as próprias agremiações nesse sentido, o que revela um interesse suprapartidário, não apenas um arranjo estabelecido apenas para dar sobrevida a alguns partidos.

O conjunto do que foi exposto na análise da tramitação do projeto até a sua transformação na Lei nº 14.208 de 28 de setembro de 2021, merece alguns registros: (i) a Lei das Federações aprovada se aproveitou da estrutura e dos ajustes e da experiência de diversos outros projetos semelhantes que tramitaram desde os anos 90; (ii) apesar dos mais de 08 anos de tramitação, o projeto passou quase 06 anos na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados sem que houvesse avanço, sequer o relatório foi apresentado; (iii) o projeto voltou a ser apreciado após as eleições municipais de 2020; (iv) em um curto lapso temporal, de junho até setembro de 2021, houve grande esforço do Congresso Nacional e dos partidos para a aprovação das federações partidárias, o que sugere que não se trata de uma preocupação apenas com os pequenos partidos.

4.5 Da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021

Em 04/11/2021, pouco tempo após a derrubada do veto 49/2021, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade (BRASIL, 2022a) requerendo a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e, por arrastamento, 3º, da Lei nº 14.208/2021, em razão de violação formal e material à Constituição Federal: (i) em relação à violação formal, entendeu que se infringiu o adequado processo legislativo, posto que a legislação impugnada foi aprovada pelo Senado antes da Emenda Constitucional nº 97/2017 e pela Câmara dos Deputados depois de sua promulgação, razão pela qual seria necessária nova votação no Senado; (ii) em relação à violação material o argumento central foi o de que as federações instituíram, por lei ordinária, uma nova forma de coligação para as eleições proporcionais, o que não poderia ser feito sem antes alterar os parâmetros constitucionais estabelecidos pelas Emendas Constitucionais nº 52/2006 e nº 97/2017.

A alegação de violação formal teve como fundamento o desrespeito ao disposto no art. 65 da Constituição Federal e seu Parágrafo único, os quais estabelecem que o projeto de lei aprovado por uma das Casas deve ser revisto pela outra, submetendo-se a nova análise da Casa iniciadora na hipótese de ser emendado. O PTB aduziu que existe uma exigência implícita na Constituição de que a aprovação nas duas Casas Legislativas deve ocorrer sob o “mesmo quadro normativo constitucional”. No presente caso, como demonstrado no capítulo anterior, a Lei nº 14.208/2021 teve sua tramitação iniciada no Senado Federal em 2015, tendo sido aprovada e enviada para a Câmara dos Deputados no mesmo ano, vindo a ser aprovada pela Casa revisora somente no ano de 2021. Nesse ínterim houve a Promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017, a qual proibiu as coligações para as eleições proporcionais. Assim, o PTB entendeu que tal mudança mudou completamente o cenário constitucional, tornando necessário que, mesmo após a aprovação da Câmara dos Deputados sem emendas, o projeto voltasse a ser apreciado pelo Senado.

O PTB em sua petição inicial não trouxe qualquer doutrina ou jurisprudência que fundamentasse essa exigência implícita de uma nova apreciação do projeto após mudança no quadro constitucional, mas interpretou ser essencial na circunstância de se tratar de “direito idêntico” àquele proibido ou autorizado pelo constituinte no interstício entre a votação na casa iniciadora e na casa revisora, portanto, compreendeu que por meio da federações se buscou puramente o retorno das coligações nas eleições proporcionais. De tal forma, a apreciação desta violação formal depende de dois juízos: (i) se existe tal exigência implícita no art. 65, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal; (ii) se as federações partidárias e as coligações se tratam do mesmo instituto.

Para compreender a alegação violação material à constituição, é preciso partir do pressuposto de que o PTB compreendeu que a Lei nº 14.208/2021 pretendeu retornar com as coligações nas eleições proporcionais, sob a denominação de federações, sendo que as exigências impostas pela legislação impugnada, como a obrigatoriedade de vínculo durante quatro anos, com duras penas para o descumprimento, se trataram de “perfumaria”, com a intenção apenas de dar uma nova roupagem às coligações. Diante disso, entendeu que a Lei das Federações viola diretamente o art. 17, §1º, da Constituição Federal, o qual, após a Emenda Constitucional nº 97/2017 passou a proibir a celebração de coligações nos pleitos proporcionais. De tal modo, o argumento é que para que fosse autorizada a celebração de federações, ou outra forma próxima às coligações proporcionais, seria necessário a alteração do

texto constitucional, o que não ocorreu, de modo que a lei ordinária impugnada seria inconstitucional.

Fundamentou-se, também, que a Lei nº 14.208/2021 pretende reestabelecer a verticalização das coligações, ao passo que instituiu na Lei 9.096/1995 o art. 11-A, o qual, em seu inciso IV, prevê que a abrangência nacional das federações, de modo que ficam os partidos federados, em suas esferas estaduais e municipais, obrigados a concorrerem e a atuarem em conjunto, na forma estabelecida em âmbito nacional. Como já demonstrado em tópico pertinente, a verticalização das coligações teve como início consulta feita ao TSE sobre o caráter nacional dos partidos, tendo a Corte, em sequência, editado a Resolução nº 20.993/2002, a qual estabelecia, em seu art. 4º, §1º, uma restrição aos partidos políticos que laçassem candidatos à eleição presidencial, seja de forma isolada ou participando de coligação, impedindo-os de formarem coligações para os demais pleitos das eleições nacionais em dissonância com aquele da eleição presidencial. Em resposta, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 52/2006, que alterava o §1º, do art. 17, da Constituição Federal, assegurando aos partidos políticos a possibilidade de celebrarem coligações eleitorais, sem que houvesse vínculo entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual ou municipal. Assim, entende o PTB que a legislação impugnada violou a Constituição Federal, ao passo que, por meio de lei ordinária, pretendeu retornar a verticalização das coligações, sob o nome “federações partidárias”.

Exposta a síntese dos fundamentos do PTB que sustentam a alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, esclarece-se que também foi formulado pedido cautelar, com a intenção de suspender os dispositivos impugnados na ação, para, assim, afastar a possibilidade de celebração de federações partidárias até o julgamento do mérito pelo Plenário do STF.

A ADI foi distribuída para relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que determinou a oitiva da Presidência da República e do Congresso Nacional anteriormente à apreciação do pedido cautelar. O Presidente da república se manifestou alegando que as federações possuem características análogas às coligações, mas são institutos distintos, razão pela qual não entendia se tratar de norma inconstitucional. A Câmara dos Deputados e o Senado se posicionaram aduzindo que não houve qualquer vício formal, inexistindo determinação da Constituição de retorno do projeto de lei à Casa iniciadora na hipótese de alteração no cenário constitucional, reiteraram também que as federações e coligações possuem características próprias que as diferenciam, não se tratando do mesmo instituto.

Ao apreciar o pedido cautelar o Ministro Barroso rejeitou a arguição de violação formal à constituição, diante da ausência de exigência legal de retorno do projeto à casa iniciadora, na hipótese de alteração dos parâmetros constitucionais. Afirmou que o reexame pelo Senado Federal seria necessário somente se o projeto sofresse emendas que implicassem alterações de seu conteúdo, tendo, nesse caso, sido modificado apenas para adequações de redação. Além disso, outro argumento que merece ser destacado é o de que o Senado Federal teve a oportunidade de se manifestar novamente sobre as federações partidária, quando da rejeição do veto presidencial.

Em relação às alegações de violações materiais à Constituição, o relator estabeleceu como parâmetro para apreciar a semelhança ou divergência entre as coligações e federações os impactos negativos das coligações nas eleições proporcionais, assim, se dispôs a fazer uma análise se as federações partidárias acarretariam os mesmos efeitos que a Emenda Constitucional nº 97/2017 se propôs a eliminar. Em especial, pontuou que as coligações, em razão de sua finalidade puramente eleitoral, permitiam que partidos com ideologias e programas totalmente distintos, e até conflitantes, se aliassem para disputar uma eleição, compartilhando os votos para atingir o quociente partidário. Tal possibilidade afastava o eleitor da compreensão de qual proposta ou ideia estava depositando seu voto, posto que podia estar votando em um candidato e acabar colaborando para a eleição de outro com perfil totalmente disto daquele que se pretendia eleger. Resumiu as consequências negativas das coligações livres da seguinte forma:

As antigas coligações proporcionais anteriores à EC 97/2017 eram, portanto, (i) contingentes, porque voltadas a fins puramente eleitorais, (ii) não implicavam compromisso de alinhamento programático entre os partidos e (iii) não vinculavam seu funcionamento parlamentar posterior às eleições. Por essa razão, entendeu-se que tais coligações proporcionais eram prejudiciais ao adequado funcionamento do sistema representativo. Assim, em boa hora foram proibidas. (BRASIL, 2022a, p. 32)

Feitas tais considerações, o Ministro Barroso reconheceu que as federações e coligações partidárias guardam certa similaridade, ao passo que tratam de formas de união de partidos políticos que implicam soma de votos e cálculo do quociente partidário como se fossem uma única agremiação. No entanto, registrou a seguinte diferença marcante entre os institutos:

Todavia, a Lei nº 14.208/2021, que disciplinou a federação, previu que ela terá suas regras estabelecidas em estatuto, contará com programa comum e terá abrangência nacional, vinculando a atuação das agremiações que a compõem em todas as esferas, nacional, estadual e municipal (art. 11-A, § 3º, II e IV). Determinou que os partidos que a integrem deverão permanecer filiados a ela por, no mínimo, 4 (quatro) anos.

Previu que o descumprimento do referido prazo mínimo acarretará ao partido uma vedação de ingressar em nova federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições majoritárias seguintes e de utilizar o fundo partidário, até completar o prazo mínimo remanescente previsto para a federação (art. 11-A, §4º). A Lei previu, ainda, que se aplicam à federação todas as normas que regem o funcionamento parlamentar, bem como o dever de fidelidade partidária (art. 11-A, caput e § 9º).

18. De fato, tais previsões tornam improvável a utilização da federação apenas para fins eleitorais, ou seja, apenas para viabilizar a transferência de votos, sem qualquer identidade ideológica entre partidos, que era o problema central da formação das coligações partidárias no sistema proporcional. Isso porque eventuais partidos reunidos em federação terão de permanecer atuando conjuntamente após as eleições, em todos os níveis, no exercício dos mandatos e nas votações dos distintos temas. Além disso, tal união alcançará as eleições subsequentes, que ocorrerão 2 (dois) anos mais tarde. Por fim, as penalidades aplicáveis ao desligamento antecipado de um partido podem impactá-lo gravemente, impedindo a celebração de coligações e o uso do fundo partidário, até que se complete o período mínimo remanescente desde seu ingresso na federação. (BRASIL, 2022a, p. 33)

Diante de tais argumentos, o posicionamento inicial do relator foi no sentido de que se tratam sim de formas diferentes de alianças, sendo que a exigência trazida pela Lei nº 14.208/2021 de elaboração de programa comum, prazo mínimo para atuação em conjunto e as consequências para o seu descumprimento, exigem que os partidos federados tenham uma afinidade programática, peculiaridades que não permitem compreender as federações partidárias como coligações que se davam somente para o fim eleitoral, razão pela qual indeferiu o pedido cautelar de suspensão integral dos dispositivos da legislação impugnada.

Contudo, apesar de não impugnado especificamente, o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu parcialmente a cautelar de suspensão somente em relação ao inciso III, do §3º do art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei das Eleições, ambos dispositivos inseridos pela Lei nº 14.208/2021. Tais dispositivos previam que a federação poderia ser constituída até o prazo final do período destinado à realização das convenções partidárias. O relator entendeu tal disposição problemática, ao passo que quebra a isonomia entre os concorrentes que deve prevalecer no pleito, argumentando o seguinte:

23. Sem prejuízo do exposto, a norma demanda ajuste, na parte em que determina que a federação eleitoral poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias (art. 11-A, § 3º, III). É que os partidos políticos devem estar registrados, junto ao TSE, até 6 (seis) meses antes do pleito (início de abril do ano eleitoral), a fim de participarem das eleições. Ao passo que as convenções partidárias podem ocorrer até 5 de agosto do ano em que se realizar o pleito. A possibilidade de constituição tardia das federações, no momento das convenções, as colocaria em posição privilegiada em relação aos partidos, alterando a dinâmica da eleição e as estratégias de campanha. A isonomia é princípio constitucional de ampla incidência sobre o processo eleitoral, âmbito no qual se associa ao ideal republicano de igualdade de chances. Além disso, a própria lei prevê que as federações partidárias estão sujeitas ao mesmo tratamento dos partidos políticos, inclusive no que diz respeito às regras que regem as eleições. Assim, deve-se exigir que elas obtenham o registro de seu estatuto junto ao TSE com a mesma antecedência exigida dos partidos.

24. Não se deve menosprezar tampouco a perturbação à normalidade das eleições que poderia decorrer da formação de uma federação no último dia das convenções partidárias. Isso porque o registro, de caráter nacional, imporá a atuação unificada dos partidos políticos em todas as esferas, podendo impactar sobre listas proporcionais escolhidas autonomamente pelas agremiações ou sobre coligações majoritárias já formadas – possibilidade que decorre da expressa dispensa de vinculação entre as coligações majoritárias em circunscrições distintas, prevista no art. 17, § 1º, da Constituição de 1988. (BRASIL, 2022a, p. 36)

A análise do argumento do Ministro Barroso deve partir da compreensão de que os partidos federados atuam como se fossem uma única agremiação, por expressa disposição do art. 11-A, *caput*, da Lei 9.096/1995, ou seja, a celebração de uma federação se equipara ao surgimento de um novo partido. De tal modo, a possibilidade de se formar uma federação até o fim do período destinado às convenções partidárias vai na contramão da exigência de que os partidos sejam registrados no TSE até seis meses antes do pleito ao qual pretendem concorrer, o que, no entender do relator, quebra a isonomia entre as agremiações concorrentes.

Ademais, pontou-se também questões práticas problemáticas nessa disposição, posto que, diante do caráter nacional das federações, sua celebração ao final das convenções implicaria obrigatoriedade de atuação conjunta em todas as esferas, o que inevitavelmente impactaria em diversos arranjos e alianças feitas para os demais pleitos. É preciso imaginar a seguinte situação: uma federação formada entre o partido X e Y no último dia do prazo para as convenções, pode obrigá-los a concorrer conjuntamente na eleição para governador de um determinado estado no qual se enfrentariam, lançando candidatos distintos por cada agremiação.

Há outra situação problemática que decorre dessa disposição, apesar de não expressamente pontuada pelo relator: conforme art. 9º da Lei das Eleições, o candidato, para concorrer às eleições, deve estar filiado a um partido político há, pelo menos 06 meses. Tratando-se a federação de uma única agremiação, pela atuação conjunta, mostra-se medida de lealdade e adequada informação que o pretenso candidato saiba qual é a unidade pela qual poderá vir a disputar uma cadeira, posto que poderá não se identificar com um dos partidos federados e, assim, terá de abandonar sua pretensão ou concorrer por uma federação com a qual não se reconhece.

Sopesando tais argumentos, em sede cautelar, o relator suspendeu os dois dispositivos acima mencionados, dando a seguinte interpretação a eles: “para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos” (BRASIL, 2022a, p. 37). Confirmada a medida cautelar deferida pelo Plenário, será a

consolidação, pela via judicial, de mais uma importante diferença entre as federações e as coligações, ao passo que as coligações podem ser celebradas até o prazo final das convenções e as federações terão de ser firmadas até 06 meses antes do pleito.

A medida cautelar foi submetida para apreciação do Plenário do STF, tendo o julgamento ocorrido no dia 09/02/2022. O relator, Ministro Barroso, manteve o posicionamento da decisão monocrática, alterando-o, excepcionalmente, no tocante ao prazo de registro das federações, para que, apenas nas eleições de 2022, fosse postergado para 31/05/2022, sendo considerado pelo Ministro um “meio-termo” necessário para aquele pleito, posto que muitos partidos interessados apontaram que o prazo fixado na decisão monocrática iria impor grande dificuldade para as negociações e arranjos políticos necessários, em decorrência da escassez de tempo.

O relatório do Ministro Barroso foi acompanhado integralmente pelos Ministros: André Mendonça, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Rosa Weber e Luís Fux. Em seus votos os ministros pontuaram a inexistência de vício formal, ao passo que carece de amparo constitucional a tese do PTB de que seria necessário o retorno dos autos à Casa iniciadora em decorrência da superveniência de Emenda Constitucional relacionada ao tema. Ademais, pontuaram que a matéria retornou para a análise do Senado Federal quando da apreciação do veto, o que reafirma a posição desta Casa Legislativa, mesmo após o transcurso de um longo prazo de tramitação e alterações constitucionais que influem no sistema partidário.

Em relação a alegação de violação material, os ministros se preocuparam em estabelecer as diferenças entre as coligações e as federações. Nesse sentido, o Ministro Luiz Fux (BRASIL, 2022a, p. 199/200) apontou como uma característica marcantes que distingue os institutos a necessidade de alinhamento programático para a celebração de uma federação de partidos, o que se formaliza através do programa e estatuto comuns a serem enviados ao TSE:

Não por acaso, a Lei 14.208/2021 impõe que os partidos que desejam se unir em federação apresentem um regramento comum quanto às diretrizes programáticas a serem desenvolvidas no período pós-eleitoral, prevendo inclusive que o pedido de registro da federação encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral deve ser acompanhado de “cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída” (art. 11-A, § 6, II, da Lei 9.096/1995, incluído pela Lei 14.208/2021).

Destarte, a necessidade de alinhamento programático das agremiações exsurge não apenas como uma condição meramente teórica, senão que como um requisito concreto, dada a obrigação de se elaborar um programa e um estatuto comum, a ser encaminhado ao TSE.

Trata-se de relevante diferencial em relação às coligações, que não raro unem partidos com ideologias e programas antagônicos. Em primeiro lugar, porque evita que os mecanismos de transferência de votos do sistema proporcional resultem em distorções da vontade do eleitor – como a possibilidade, ínsita à sistemática das coligações, de o voto depositado em certo candidato ajudar a eleger outro com perfil ideológico oposto.

Em segundo lugar, porque o registro e a publicização desses documentos permitem ao eleitor que conheça previamente as propostas, ideias e projetos da federação, além de viabilizar o accountability eleitoral. Cuida-se, pois, de dinâmica substancialmente mais transparente do que a das coligações, cujo funcionamento nas eleições proporcionais tolhe do eleitor a possibilidade de aferir o alcance de seu voto. (BRASIL, 2022a, p. 199/200)

Na mesma linha de raciocínio do Ministro Relator, outros ministros apontaram que não se pode dizer que as federações se tratam de meras coligações em razão da obrigatoriedade de os partidos federados permanecerem unidos por, pelo menos, 04 anos, com duras penas para a ruptura, o que afasta a efemeridade e oportunismo das coligações. No entanto, o Ministro Alexandre de Moraes deu especial relevância para o prazo estabelecido:

Somado ao período obrigatório de permanência e às punições em caso de desvinculação sem justa causa, a legislação também prevê que as federações devem possuir um estatuto próprio e um programa comum (art. 11-A, §6º, II), no qual deverão estar enumeradas todas as regras a reger a composição de listas para as eleições proporcionais, a fidelidade partidária e as sanções parlamentares pelo descumprimento das obrigações estatutárias. Ainda, as convenções das federações deverão ocorrer igualmente de maneira unificada.

Essas características fomentam, inevitavelmente, a coordenação política das agremiações em uma unidade de ação institucional, ainda que mantenha a autonomia partidária e os diretórios específicos de cada sigla. Aqui já aproveito para fazer coro ao que disse o Ministro Luís Roberto Barroso e ao que também defendeu o Ministro André Mendonça: qualquer alteração futura que suprima ou diminua o prazo de quatro anos será uma inconstitucionalidade superveniente, porque simplesmente irá desnaturar totalmente a federação. Transformará, retroativamente, em meras coligações. A mais importante diferença entre as federações e as coligações é essa união duradoura, no mínimo, por quatro anos. (BRASIL, 2022a, p. 199/200)

O Ministro Alexandre de Moraes atribuiu ao prazo estabelecido para a permanência da união como a característica principal que diferencia os institutos e torna a lei constitucional, tendo apontado que a alteração ou supressão dessa exigência implicaria descaracterização das federações e transformando-as em coligações. Com esse voto, sinalizou ao Congresso Nacional que a Suprema Corte poderá não admitir alterações na Lei nº 14.208/2021 que a abrandem, aproximando o instituto das extintas coligações nas eleições proporcionais. No mesmo sentido, o Ex-ministro do Tribunal Superior Eleitoral Admar Gonzaga Neto (2022, p. 150/151), faz o seguinte alerta:

Não se pode ignorar a possibilidade de os partidos federados, aproveitando-se da união de forças no momento pré-eleitoral, elegerem expressivas bancadas parlamentares e, com essa vantagem competitiva, trabalharem para a modificação da lei, para a atenuação ou eliminação das sanções decorrentes do descumprimento do prazo mínimo da federação.

Nessa hipótese, o lobo estaria em pele de cordeiro, ou seja, a coligação proporcional, proscria pela Constituição da República, voltaria ao cenário político-eleitoral sob a forma de federação.

Institutos supostamente diferentes, mas essencialmente iguais. Poder-se-ia cogitar a inconstitucionalidade flagrante da lei alteradora, ou mesmo a inconstitucionalidade superveniente da norma vigente. (GONZAGA NETO, Admar, 2022, p. 150/151)

Dessa forma, tem-se que o Supremo Tribunal Federal e a doutrina pertinente já estão emitindo alertas ao Congresso Nacional sobre a preocupação de descaracterização da federação de partidos, com a redução dos prazos, requisitos e consequências fixadas, o que poderá vir a ser considerado como inconstitucional, se feito pela via da legislação ordinária.

O Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2022a, p. 66), apesar de acompanhar o relator em relação à constitucionalidade formal e material, abriu divergência no que tange à medida cautelar deferida para alterar o prazo para a constituição e registro das federações partidárias, aduzindo que as federações não devem observar o mesmo prazo para constituição e registro das agremiações partidárias e que não há fundamento para autorizar a realização de interpretação conforme a constituição:

Do art. 6º-A da Lei 9.504/97 não extraio norma que apoie a conclusão de que as federações devam observar, necessariamente, o mesmo prazo de constituição e registro dos partidos políticos. O art. 6º-A tem por âmbito material de incidência a esfera eleitoral (“no que diz respeito às eleições”, reza o dispositivo) e não a esfera partidária.

Nessa condição, o art. 6º-A é norma geral em relação ao art. 11-A, §3º, III, norma especial que assinalou que a federação pode ser constituída até a realização das convenções partidárias – remissão legislativa ao art. 93 do Código Eleitoral que conduz ao prazo de 5.8.2022.

Para além da não incidência por sofrer os efeitos do princípio da especialidade, impende perceber que por se situarem, ambos os dispositivos, no mesmo nível infraconstitucional, tal já seria suficiente para não autorizar a realização de uma interpretação conforme “à Constituição” do art. 11-A, §3º, III, se o parâmetro é o art. 6º-A, como é cediço – e nem afirmo que o eminente Relator assim teria feito. (BRASIL, 2022a, p. 66)

Nessa linha de raciocínio, o Ministro Gilmar Mendes apresentou um contraponto ao argumento de que o prazo previsto na Lei nº 14.208/2021 quebra a isonomia entre os partidos concorrentes, posto que é prerrogativa do parlamento estabelecer tal data e faculdade dos partidos celebrarem essa união, arcando com os bônus e ônus dessa escolha. No entanto, o Ministro se absteve de fazer considerações sobre as dificuldades práticas impostas pela adoção do prazo originalmente previsto na Lei impugnada. Por fim, concluiu seu voto afirmando que a alteração da data de constituição e registro apresenta um *periculum in mora* inverso, “que pode ser fatal para o sucesso das federações partidárias” (BRASIL, 2022a, p. 68).

Os ministros Dias Tófoli, Carmém Lúcia e Ricardo Lewandowski reiteraram também os argumentos de constitucionalidade formal e material da norma impugnada, mas acompanharam a divergência aberta por Gilmar Mendes, entendendo que a cautelar deveria ser indeferida, sem alteração do prazo para constituição e registro (BRASIL, 2022a).

Já o Ministro Nunes Marques (BRASIL, 2022a, p. 82) abriu divergência dos demais membros da corte, tendo defendido medida cautelar para suspender integralmente a eficácia da Lei nº 14.208/2021. Em seu voto reconheceu que existem aspectos que distinguem as coligações das federações, mas que ambas as formas de aliança possuem um ponto central de convergência: a formação de uma lista única de candidatos dos partidos, coligados ou federados, para a disputa das cadeiras no sistema proporcional, somando-se os votos para o cômputo do quociente eleitoral, de modo que o efeito matemático é o mesmo. Em razão de tal argumento, o Ministro Nunes Marques entendeu que o problema da transferência de votos entre candidatos de agremiações diferentes, que se buscou eliminar com a Emenda Constitucional nº 97/2017, retorna com as federações:

A alegada identidade ideológica entre os partidos políticos integrantes de uma federação, a qual atua, antes e depois do processo eleitoral, como se fosse um único partido, apenas encobre a distorção outrora verificada quando eram permitidas as coligações. Mas, mesmo camuflada, ela não desaparece. Votos confiados a um candidato ou a uma legenda continuam a ter o potencial de eleger candidatos de outros partidos políticos, reunidos em federação, mesmo daqueles cujo prestígio junto ao eleitorado não seja suficiente para alcançarem o número mínimo definido pelo quociente eleitoral. (BRASIL, 2022a, p. 82)

O Ministro fez considerações que a cláusula de desempenho e do fim das coligações proporcionais tiveram como intuito reduzir o número de partidos políticos em atividade, ao menos às custas do contribuinte, o que foi uma manifestação do Poder Constituinte Reformador, de modo que a Lei questionada vai na contramão dessa finalidade, com a intenção de burlá-la:

Diante disso, as federações, além de seus propósitos político-eleitorais, apresentam-se como manobra destinada a contornar as cláusulas de desempenho, sob o pretexto da necessidade de existirem partidos pequenos, alguns muito pequenos, por serem eles os porta-vozes das minorias esquecidas. (BRASIL, 2022a, p. 82)

O voto contemplou, ainda, mais duas inconstitucionalidades: (i) as federações partidárias correspondem a uma forma de fusão temporária das agremiações, posto que produzem os mesmos efeitos da fusão, mas por tempo determinado. Contudo, a Constituição Federal, em seu art. 17, *caput*, somente autoriza a fusão e a incorporação de partidos políticos, de modo que a previsão de federações deveria ser precedida de alteração na Lei Maior.

Registrou também que a falta de previsão constitucional para as federações implica outros problemas, como a questão da legitimidade para exercer o controle concentrado de constitucionalidade, havendo previsão expressa, no art. 103, VIII, da CF, para os partidos, mas não para as federações. (ii) houve vício formal em razão das emendas realizadas pela Câmara dos Deputados na Lei nº 14.208/2021 não serem apenas de caráter redacional, mas alterarem substancialmente seu sentido. Sobre o segundo argumento, cabe ponderar que sequer houve questionamento do Senado, a casa iniciadora, o qual ratificou o seu posicionamento quando da apreciação do veto, questão apontada por vários Ministros.

Até a finalização deste trabalho, a ADI 7021 ainda não havia sido julgada em seu mérito, tendo o Plenário do Supremo Tribunal Federal apreciado apenas a decisão do relator na medida cautelar. No entanto, da análise deste julgamento, é possível verificar que a Corte possui uma forte inclinação para julgar a Lei nº 14.208/2021 como constitucional, tanto em seu aspecto formal como material, entendendo que as federações e as coligações possuem aspectos substanciais que as diferem. A discussão que restará é em relação ao termo final para a constituição da federação, sendo que a tendência é que o Supremo acompanhe a posição do relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

4.6 Federações e o sistema partidário brasileiro

Ao longo deste capítulo, em especial com a análise de projetos de lei semelhantes anteriores àquele que se tornou a Lei 14.208/2021, pode-se perceber que a inserção das federações partidárias no jogo político não foi pensada como uma solução autônoma para algum ou alguns problemas crônicos do sistema partidário brasileiro. A federação de partidos não foi apresentada como uma forma, por exemplo, de tornar as coalizões governamentais mais fortes. Em verdade, a proposta esteve intimamente ligada com a pretensão de anular ou diminuir os efeitos da cláusula de barreira e da proibição das coligações nas eleições proporcionais. No entanto, a forma pela qual a federação de partidos foi desenhada para se inserir na arquitetura partidária, eleitoral e governamental, inegavelmente tem potencial para gerar efeitos no sistema partidário brasileiro. Assim, importa ao presente trabalho analisar quais são esses possíveis consequências.

4.6.1 A federação de partidos e o multipartidarismo

O multipartidarismo é uma realidade do jogo político e eleitoral brasileiro. Diz-se que o sistema é fragmentado em razão do apoio eleitoral e da identificação popular com os partidos estar dispersa entre um grande número de agremiações. Nesse cenário, a fragmentariedade indica a presença de múltiplos partidos políticos com diferentes agendas, ideologias e bases de apoio, cada um representando uma fatia relativamente pequena do eleitorado. Como demonstrado, isso leva a uma série de consequências: por um lado possibilita uma representação política mais diversificada e assegura a maior visibilidade a diferentes grupos, em especial às minorias; por outro dificulta a formação de maiorias parlamentares e exige maiores esforços do Executivo para montar uma coalizão, uma vez que impõe a necessidade de negociar com diferentes grupos políticos, com interesses distintos e, por vezes, até opostos.

Entenda-se ou não o multipartidarismo brasileiro como um problema, fato é que a Emenda Constitucional nº 97/2017 veio com o intuito de reduzir o número de agremiações no sistema partidário, por meio da instituição da cláusula de barreira e do fim das coligações nas eleições proporcionais. Assim, tem-se que a mencionada Emenda foi a resposta do Congresso Nacional ao alegado excesso de partidos políticos e até a existência de legendas tidas como “de aluguel”. O argumento contrário à Emenda esteve intimamente ligado à representação das minorias e à proteção das pequenas agremiações com forte apelo ideológico e programático.

Diante das novas regras, as quais ameaçavam a sobrevivência das pequenas agremiações, tidas ou não como ideológicas, viu-se um movimento para criar alternativas com intuito neutralizar ou reduzir seus efeitos. O Projeto de Lei do Senado nº 477/2015 ganhou forças após as eleições municipais do ano de 2020, na qual a maioria das agremiações, inclusive partidos de grande densidade e tradicionais, viu sua participação nos municípios reduzir drasticamente, lançando número muito menor de chapas de vereadores. Na Câmara dos Deputados, a proposta de instituição da federação de partidos, que já tinha sido rejeitada anteriormente, ganhou apoio de agremiações de diferentes polos do espectro ideológico e de diferentes tamanhos, percebe-se que houve um acordo favorável ao Projeto, resultando em uma aprovação com ampla maioria, sob a bandeira de se proteger os pequenos partidos tradicionais ou de forte conteúdo ideológico ou programático.

Desta forma, vê-se que a inclusão da possibilidade de partidos celebrarem federações partidárias, evidentemente, não teve nenhuma pretensão de reduzir o quadro partidário brasileiro e, em verdade, propicia a sobrevivência de pequenas agremiações que sofreriam as

duras consequências da cláusula de barreira: se não a extinção, a condenação à insignificância. Nesse sentido, Luís Gustavo F. Guimarães (20221, p. 228):

É inegável que o referido instituto dará sobrevida a pequenas e médias agremiações que, unidas a outros partidos maiores por meio das federações, continuarão a existir enquanto siglas partidárias, ainda que, do ponto de vista funcional, estejam integradas e atuam de forma conjunta, como se fossem uma única agremiação. (GUIMARÃES, 2022, p. 228)

Observa-se que a instituição das federações se tratou de uma resposta do Congresso Nacional aos efeitos presentes e futuros da Emenda Constitucional nº 97/2017, o que não implica anulação total de tais repercussões e uma garantia de sobrevivência a todas aquelas agremiações que poderiam ser extintas. Isso porque as exigências trazidas pela Lei 14.208/2021 e as consequências para o rompimento da federação dão contornos próprios ao instituto, o que o diferencia de uma mera coligação.

A lei das federações, ao exigir a elaboração de estatuto e programa comuns da federação impõe a necessidade de uma conversa mais ampla e profunda do que para a celebração de uma mera coligação, que poderia ter o intuito apenas de burlar a cláusula de barreira em uma troca pelo tempo de televisão e rádio. É preciso que as agremiações sentem à mesa e convirjam sobre projetos, plataformas, perspectivas, aliados e inimigos. O programa da Federação Brasil da Esperança (PT, PCdoB e PV) explicita em seu programa que o grupo combinará “luta institucional com luta social para derrotar o autoritarismo, o bolsonarismo e a política econômica neoliberal” (BRASIL, 2022b). De tal modo, os partidos ali federados assumiram um compromisso em relação ao qual não deveriam, pelo menos em teoria, por exemplo, se coligar em eleições municipais com candidatos tidos como “bolsonaristas” ou então com aqueles com plataformas neoliberais. Convergentemente, ou divergentemente, o Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, em resolução de agosto de 2023, deliberou que o partido poderia apoiar ou ser apoiado por candidatos do Partido Liberal, do ex-presidente Jair Bolsonaro, desde que o apoio não fosse para ou viesse de “candidatos e candidatas identificados com o projeto bolsonarista” (MELO, 2023). De igual forma, é forçoso que os partidos federados também estabeleçam a arquitetura da aliança, definindo órgãos deliberativos, mecanismos de decisões conjuntas, lideranças e formas de financiamento da atividade comum.

Tais imposições têm a capacidade de afastar aquelas alianças casuísticas, celebradas por conveniência e com intuito apenas eleitoral, especialmente em razão das penalidades para o rompimento da federação antes do prazo de quatro anos: a proibição de ingressar em federação, aliar em coligação nas duas eleições subsequente e de utilizar o fundo partidário até o fim do

prazo remanescente ao qual a agremiação deveria permanecer federada. Converge com tal posicionamento Luís Gustavo F. Guimarães (20221, p. 228):

É difícil, nesse aspecto, imaginar que pequenos e médios partidos considerados “de aluguel” ou meramente fisiológicos teriam interesse em aderir a federações partidárias, uma vez que perderiam todas as suas vantagens políticas e econômicas, principalmente em função de, por meio das federações, terem que abrir mão de sua autonomia total, para conjugarem interesses com outras agremiações e grupos políticos.

As regras quanto ao dever de manutenção da federação por quatro anos e as eventuais punições em caso de desistência antes do prazo também são um forte desincentivo para a celebração de federações de forma meramente eleitoreira, sem considerar os potenciais efeitos e consequências da formação da federação para o futuro e o funcionamento das siglas que se disponham a aderir. (GUIMARÃES, 2022, p. 228)

Em consenso, LOPES e GRECO (2022, p. 268):

(...) já se identificam, preliminarmente, vantagens no formato das federações frente às coligações e às antigas alianças. Dentre elas, a necessidade de alinhamento ideológico, através da obrigatoriedade de manutenção do ajuntamento por 4 (quatro) anos, impelirá aos partidos uma nova postura de coerência e constância no que diz respeito à doutrina professada.

Seguido a isso, esvaziará o sentido dos “partidos de aluguel”, os quais, por natureza, surgem, se desenvolvem e se extinguem motivados por propósitos casuísticos e amesquinçados, drenando, com essa práxis, as intenções democráticas, focando unicamente nos resultados das eleições. (LOPES; GRECO, 2022, p. 268)

Vê-se, portanto, que as exigências para a formação de uma federação e as consequências para seu desfazimento prematuro desincentivam a formação deste tipo de aliança com partidos compromissários tidos como sem um programa governamental definido, carentes de ideologia ou sem uma militância genuína, em outras palavras: afastam o interesse tanto dos partidos tidos como “de aluguel”, como das demais agremiações em aliar-se a eles. De modo que, com isso, prestigia-se partidos tradicionais ou com plataformas e propostas bem definidas. É nesse sentido que Lígia Lopes e Patrícia Greco compreendem que o novo formato de aliança “encontra a importante missão tanto de equalizar a quantidade das siglas, buscando-se manter uma proporção saudável entre elas e os segmentos a serem representados, quanto, ainda, resgatar uma identidade ideológica que una os partidos que lhe compõe” (LOPES; GRECO, 2022, 273).

Nesse sentido, tem-se que a federação de partidos se insere no contexto do multipartidarismo brasileiro não como uma forma de reduzir a fragmentariedade, mas sim como uma resposta equilibrada aos efeitos do fim das coligações proporcionais e a instituição da cláusula de barreira, uma vez que assegura a sobrevivência de partidos de forte apelo ideológico

e tradicionais, sem incentivar a proliferação desmedida de partidos, cuja existência se sustenta em alianças casuísticas.

4.6.2 Alianças eleitorais

As coligações eleitorais para as eleições proporcionais sofreram duras críticas desde sua gênese, baseadas em dois principais fundamentos: a distorção da representação política, posto que, ao se votar em um candidato do partido A é possível acabar corroborando com a eleição de um candidato do partido B, com ideais e valores diametralmente opostos; e em razão de sua efemeridade e caráter puramente eleitoreiro, vez que estas coligações eram formadas apenas com o objetivo de obter o maior número de cadeiras, sem a existência de um compromisso ou projeto de trabalho comum após o pleito.

Como a doutrina pertinente, já apresentada, demonstrada, as federações são capazes de trazer maior vezo programático e ideológico às alianças, devendo os partidos federados apresentarem em seu programa o alicerce em que se funda a aliança e os princípios que comungam. Isso faz com que, apesar de ainda existir a possibilidade de o eleitor corroborar para a eleição de candidato de agremiação distinta daquele ao qual destinou seu voto, haja uma maior identidade entre pleiteantes de partidos distintos. Lígia Lopes e Patrícia Greco (2022, p. 268), ao descreverem os benefícios das federações partidárias, registram a existência desse maior vínculo de identificação com o eleitor, em superioridade às coligações livres:

Além dos pontos citados, ainda se verifica a facilidade de identificação, pelo eleitor, em quem votou, assim como a linha de candidatos que elegeu, pois, diferentemente das coligações, essa união por quatros anos exigirá um alinhamento ideológico e programático dos partidos que irão compor a federação, propiciando uma política de continuidade (LOPES; GRECO, 2022, p. 268)

No entanto, é preciso reconhecer que o problema não é extinto, muitos candidatos não escolhem o partido pelo que representa e pelo programa que o grupo busca desenvolver, mas sim como uma estratégia para obter o sucesso individual ou pelos benefícios oferecidos, como os recursos de campanha. Entretanto, verifica-se o potencial da federação de partidos atenuar o problema da distorção da representação política que se verificava com as coligações livres.

Sobre a crítica à efemeridade das coligações nas eleições proporcionais e seu caráter puramente eleitoreiro, tem-se que as federações acrescentam um grau maior de maturidade para as alianças e criam um vínculo duradouro, o qual se protraí para além do final do pleito e deve perdurar pelo lapso mínimo de quatro anos. A decisão pela federação, apesar dos benefícios

que podem trazer às greis compromissárias, é também acompanhada de renúncias à certa parcela da autonomia e de custos políticos. As alianças que antes eram formadas apenas objetivando economizar esforços e maximizar os resultados eleitorais, agora são temperadas com a necessidade de se planejar a atuação conjunta pelos próximos anos e, inclusive, de combinar os interesses das eleições nacionais, com aquelas estaduais e municipais, diante do caráter nacional da federação de partidos. Tais fatores incentivam as agremiações a pensarem além do ciclo eleitoral imediato, de modo a construir um projeto comum. Gilmar Mendes e Paulo Sávio Maia (2022, p. 40) chegam à conclusão semelhante sobre os avanços das federações em relação a essas duas questões tidas como vícios das alianças:

ao menos em exame inicial, as federações de partido não imprimem no nosso sistema político as duas principais externalidade negativas usualmente imputadas às coligações proporcionais: (i) distorção na representação proporcional; (ii) e enfraquecimento institucional dos partidos, cujo efeito se fazia sentir, inclusive no funcionamento das Casas Legislativas (MENDES; MAIA, 2022, p. 40)

Contudo, é preciso fazer a ressalva, já formulada por ministros do Supremo quando do julgamento da ADI nº 7021, de que alterações no desenho da federação partidária as quais impliquem em eliminação ou mitigação dos requisitos para sua celebração, dos prazos mínimos para a permanência do vínculo, ou das consequências para o seu desfazimento antecipado, podem descaracterizar o instituto da federação de partidos, reduzindo-o a uma mera coligação dissimulada, o que poderá ser considerado inconstitucional, em especial se a mudança ocorrer pela via da legislação ordinária.

A transição das coligações eleitorais livres para a federação de partidos representa um potencial substancial de combater vícios das alianças eleitorais, uma vez que com o novo instituto se mitiga a distorção na representação política e introduz maturidade e planejamento a longo prazo nas alianças, tornando-as perenes, face às consequências para o rompimento prematuro. Apesar dos significativos benefícios que as federações trazem às alianças eleitorais, se comparadas às coligações proporcionais, é imperativo que quaisquer alterações futuras em seus contornos sejam feitas com cautela, de modo a evitar sua descaracterização e a anulação das melhorias descritas.

4.6.4 Federações e o presidencialismo de coalizão

Duverger (1970, p. 366) descreve que nos países multipartidários a vida no parlamento é regida pelas alianças, de igual forma dos governos que dependem de acordos para a construção

de maiorias. No contexto do multipartidarismo exacerbado brasileiro, com mais de 05 partidos obtendo, pelo menos, 5% dos votos para o Parlamento; e com o Congresso Nacional dividido em duas casas, ambas com poderes de iniciativa de projetos de lei e outros próprios que lhe são inerentes, torna-se muito improvável que o partido da Presidência consiga sozinho obter a maioria necessária para governar com estabilidade e avançar com sua agenda política. Nesse cenário, impera a necessidade de o Executivo construir maiorias parlamentares no Legislativo, captando outras agremiações, com interesses e agendas próprias, na formação de uma coalizão, a qual, na prática brasileira, como demonstrado, tem se tornado super-coalizões. As federações de partidos ingressam com um novo elemento na conjunta política das coalizões e seus contornos dão capacidade para o instituto facilitar a formação e o gerenciamento das coalizões partidárias.

O primeiro fator que demonstra esse potencial é a própria formação das federações que, como registrado, exigem um alinhamento muito mais profundo sobre ideias, agendas e projetos, estabelecidos em um documento comum: o programa da federação. Conforme leciona Duverger “Se os aliados se puseram de acordo a respeito de programa comum, o entendimento é mais fácil” (1970, p. 368). A elaboração de um estatuto comum também reduz as disputas, através do estabelecimento das regras de convivência e forma de resolução dos conflitos internos.

Outra questão que torna a federação de partidos um instituto facilitador da coalizão governamental é o momento das negociações. As coalizões governistas, em regra, somente são formadas quando as eleições se findam, quando se sabe quem é o eleito para chefiar o Executivo, membros do Legislativo e a fatia do Congresso controlada por cada agremiação. Isso faz com que se saiba o projeto do Executivo, mas não a aderência do Poder Legislativo a ele. A partir do anúncio dos eleitos é que se iniciam as negociações mais profundas sobre cargos a serem ocupados, divisão do orçamento entre as pastas, recursos a serem distribuídos e programas a serem apoiados ou eliminados. Evidentemente que existem as coligações eleitorais para o pleito majoritário que impõem uma negociação prévia e um alinhamento mínimo, mas não há qualquer compromisso comum de uma atuação após o pleito.

A federação de partidos altera o momento de parte dessas negociações para o momento de sua celebração, no período pré-eleitoral, quando da elaboração do estatuto e da formalização da aliança, com a vantagem de um alinhamento muito maior das expectativas e dos programas das agremiações compromissárias. Por certo que ainda serão necessárias negociações no período pós-eleições para a captação de outras greis para coalizão, especialmente para a formação daquelas que buscam uma ampla maioria. Todavia, uma federação vencedora do

pleito presidencial chega a esse momento com uma unidade muito mais sólida e pautas mais bem estabelecidas.

Duverger (1970, p. 367) leciona que a aliança parlamentar e governamental é enfraquecida quando não há aliança eleitoral. Já a aliança eleitoral que não se converte em uma aliança parlamentar ou governamental é feita tão somente como estratégia para se obter o poder, sem o compromisso com projetos e programas:

A ausência de solidariedade eleitoral enfraquece, evidentemente, a solidariedade parlamentar e governamental. Cada partido tenta atirar para o aliado a responsabilidade dos atos impopulares e guardar para si a dos atos populares. Todavia, quando o modo de escrutínio conduz às alianças eleitorais, estas nem sempre coincidem com as alianças governamentais. É mais fácil unir-se para conquistar cadeiras do que para exercer o poder: a primeira aliança supõe, apenas, um acôrdo negativo contra um adversário, a segunda um acôrdo positivo quanto a um programa, que exige semelhança mais profunda. (DUVERGER, 1970, p. 367)

O fato de a federação de partidos vincular, obrigatoriamente, a aliança eleitoral, parlamentar e governamental, essa última na hipótese de êxito no pleito para o executivo, torna maior o vínculo e a força do grupo, bem como impõe a necessidade de um acordo positivo desde o período pré-eleitoral.

Apesar da aliança formada conjuntamente com o estabelecimento de um acordo positivo sobre projetos facilitar o consenso e o entendimento entre os aliados, Duverger (1970, p. 367) alerta que o programa comum de uma aliança, muitas vezes, tem sua definição vaga, baseada em *slogans* e expressões feitas cujo intuito real é atrair votos e não traçar um plano de ação conjunta e ordenada. De fato, a análise dos programas das federações registradas no Brasil revela que os documentos contêm diversas frases de efeito pouco propositivas, conforme será demonstrado em tópico próprio. No entanto, existe um mínimo de proposições assertivas. O programa da Federação “PSDB – Cidadania”, por exemplo, explicita a defesa da aliança pela “adoção do voto distrital misto”, como forma de aperfeiçoar a democracia (BRASIL, 2022d). De toda sorte, a exigência do programa partidário para a formação deste tipo de aliança tem o potencial de tornar as coalizões mais sólidas e os compromissos assumidos tangíveis, conferindo substância e direção à agenda governamental.

A Lei 14.208/2021, ao exigir que os partidos federados permaneçam reunidos e atuando em conjunto pelo prazo mínimo de quatro anos, sob as duras penas que prescreve para o caso de rompimento prematuro da aliança, tem o potencial de facilitar o gerenciamento das coalizões governamentais. A natureza desse compromisso supera em muito a de uma simples aliança governamental, que muitas vezes é estabelecida em torno de nomeações para ministérios ou

cargos-chave. Ao exigir um compromisso de longo prazo, a legislação cria um ambiente mais estável e previsível para o funcionamento das coalizões, pois incentiva os partidos a manterem uma coesão mais sólida ao longo do mandato e a resolverem eventuais conflitos por meio de um diálogo mais amplo ou dos mecanismos internos estabelecidos no estatuto, sem que isso implique na cisão do grupo.

Essa abordagem não apenas fortalece a estabilidade política, mas também contribui para a eficácia do governo. Quando os partidos estão comprometidos a trabalhar juntos por um período prolongado, têm maior incentivo para desenvolver políticas de longo prazo e implementar reformas estruturais que podem ser benéficas a longo prazo, em detrimento da defesa exclusivamente em interesses imediatos. Evidentemente que a barganha por cargos, recursos e projetos pontuais não deixam de existir, mas torna mais difícil que esses pontos sejam fatores de ruptura política. Além disso, a imposição de penalidades significativas para a dissolução antecipada da aliança cria um forte dissuasor contra a instabilidade política causada por rupturas frequentes de coalizões. Isso ajuda a manter a governabilidade e a evitar a volatilidade política.

À exigência de estatuto, programa e prazo mínimo para manutenção do vínculo, soma-se o caráter nacional das federações como facilitador das coalizões. Isso porque o acordo em torno da formação de uma federação acaba por envolver consensos sobre eventuais disputas estaduais e municipais, reduzindo a probabilidade de conflitos intra-aliança e, consequentemente, dando maior unidade ao grupo. O acordo pode incluir a definição antecipada de qual partido indicará o candidato ao cargo de governador ou prefeito de uma capital em uma eleição estadual ou municipal. Essa medida estratégica permite que o grupo inicie o trabalho pré-eleitoral com um nome comum já escolhido, o que fortalece significativamente a campanha e ajuda a mitigar as divergências internas. Ao determinar previamente o candidato, os partidos aliados evitam a competição interna que poderia enfraquecer o grupo e reduzir suas chances eleitorais. Além disso, ao focar na construção de consenso em torno de um candidato único, o grupo pode concentrar seus esforços na promoção dessa candidatura e na elaboração de uma plataforma política sólida, aumentando suas chances de sucesso eleitoral e contribuindo para a estabilidade política regional. Essa abordagem também ajuda a minimizar disputas internas que poderiam surgir durante o processo de seleção de candidatos, permitindo que a coalizão mantenha uma frente unida durante a campanha eleitoral.

As coalizões governamentais também ganham com a formação de federações, ao passo que reduzem o número de interlocutores entre partidos e governo (GUIMARÃES, 2022, p.

231). Isso ocorre porque as agremiações federadas passam a deter lideranças próprias, as quais representam todo o grupo. De tal modo, ao invés de lidar com uma multiplicidade de vozes e interesses, o governo pode interagir com um número menor de líderes, com autoridade para tomar certas decisões em nome de suas respectivas federações, o que simplifica a comunicação e a negociação, tornando-as mais ágeis e eficientes.

Os pontos aqui analisados demonstram que a instituição da federação de partidos por meio da Lei nº 14.208/2021 tem capacidade para facilitar a formação de coalizões governamentais, assegurando-lhe maior estabilidade e governabilidade, bem como mitigam dificuldades do gerenciamento da base de apoio do governo.

4.6.5 A questão da democracia interna dos partidos e a decisão pela federação

Conforme visto, a falta de democracia interna é um problema das alianças no sistema partidário brasileiro, uma vez que as decisões sobre coligações e coalizões são restritas a algumas lideranças dos partidos envolvidos, não havendo consulta à massa de filiados e até dos detentores de mandatos que estão distância da cúpula de poder do partido. A falta de aderência dos filiados à decisão de apoiar uma aliança torna as coligações e coalizões mais frágeis, levando, por exemplo, à indisciplina dos parlamentares em relação às votações e à agenda do partido governista. Por outro lado, a concentração de poderes nas mãos de poucos dirigentes partidários incentiva práticas de clientelismo e favorecimentos pessoais, em detrimento das necessidades e projetos tidos como comuns pelo partido.

A Lei nº 14.208/2021, ao instituir a possibilidade de os partidos se unirem em federações partidárias, atribuiu a decisão pela aliança ao órgão de deliberação nacional de cada uma das agremiações, o que, na prática, prestigia a liberdade partidária de definir e estruturar seu formato e órgãos de tomada de decisões.

Ocorre que, dado o caráter nacional das federações e a consequente obrigatoriedade de reprodução da aliança feita na esfera nacional nas circunscrições estaduais e municipais a ausência de um amplo diálogo e participação da massa de filiados e dos mandatários no processo de decisão torna-se mais grave. Uma decisão tomada pensando na eleição presidencial não contempla os desafios regionais, não observa os conflitos e laços envolvidos nas bases eleitorais, quando muito, dedica uma atenção às eleições estaduais e das capitais. Diferentemente, as coligações por não vincularem todas as circunscrições, garantem a liberdade

dos diretórios municipais e estaduais de se organizarem conforme as peculiaridades políticas regionais.

Deste modo, com a formação de uma federação, o jogo político nos estados e, principalmente, nos municípios deverá se adequar ao novo alinhamento partidário, o que poderá ocasionar conflitos locais, em decorrência da aliança forçada e, naquela localidade, artificial, ou, até mesmo, a debandada de filiados em um município para a sua reorganização em outro partido, com o fim de manter o arranjo político local, daí a importância da discussão apresentada sobre a justa causa para a desfiliação. Em ambas as hipóteses, há um enfraquecimento da aliança nacional e, de certa forma, do próprio sistema partidário, uma vez que a mudança de partido não será justificada em razão da ideologia ou do programa, mas tão somente para atender o requisito legal da filiação partidária em outra agremiação que dê espaço aos grupos políticos locais.

Em suma, embora a Lei nº 14.208/2021 tenha introduzido a possibilidade de federações partidárias como uma alternativa para a formação de alianças, ela também trouxe desafios complexos relacionados à adaptação das alianças em níveis estaduais e municipais, em decorrência da falta de participação democrática na tomada de decisões. Para garantir que as federações sejam eficazes e representativas, mostra-se prudente o diálogo e a participação da massa de filiados no processo de tomada de decisão pela federação partidária.

4.6.6 As federações de partidos formadas em 2022.

Após o advento da Lei nº 14.208/2021, três federações de partidos se formaram: (i) “Federação Brasil da Esperança”, composta pelo PT, Pcdob e PV; (ii) “Federação PSDB CIDADANIA”, composta pelos partidos homônimos; (iii) “Federação PSOL REDE, também compostas pelos partidos de mesmo nome, todas tiveram seus registros deferidos pelo TSE ao final de maio de 2022 e disputaram conjuntamente as eleições. Para melhor compreender a composição das federações nas eleições de 2022, elaborou-se um comparativo, considerando o número de deputados eleitos individualmente pelos partidos e considerando as federações

Tabela 02 – Comparativo das eleições de 2022 entre o desempenho individual dos partidos e o desempenho das federações.

Considerando os partidos individualmente			Considerando as federações		
Partido	Deputados Eleitos	% de cadeiras	Partido	Deputados Eleitos	% de cadeiras
PL	99	19,29824561	PL	99	19,29824561
PT	68	13,25536062	Fed. PT/PCdoB/PV	80	15,59454191
União	59	11,50097466	União	59	11,50097466
PP	47	9,161793372	PP	47	9,161793372
MDB	42	8,187134503	MDB	42	8,187134503
PSD	42	8,187134503	PSD	42	8,187134503
Republicanos	41	7,992202729	Republicanos	41	7,992202729
PDT	17	3,313840156	Fed. PSDB/Cidadania	18	3,50877193
PSB	14	2,729044834	PDT	17	3,313840156
PSDB	13	2,53411306	PSB	14	2,729044834
Podemos	12	2,339181287	Fed. PSOL/Rede	14	2,729044834
PSOL	12	2,339181287	Podemos	12	2,339181287
Avante	7	1,364522417	Avante	7	1,364522417
PV	6	1,169590643	PSC	6	1,169590643
PCdoB	6	1,169590643	SD	4	0,779727096
PSC	6	1,169590643	Patriota	4	0,779727096
Cidadania	5	0,974658869	NOVO	3	0,584795322
Patriota	4	0,779727096	PROS	3	0,584795322
SD	4	0,779727096	PTB	1	0,194931774
PROS	3	0,584795322			
NOVO	3	0,584795322			
REDE	2	0,389863548			
PTB	1	0,194931774			

Fonte: dados do Tribunal Superior Eleitoral, tabulação própria, abril de 2023.

Da análise verifica-se que o PT, partido que venceu as eleições para o Executivo Nacional, elegeu sozinho 68 deputados, vindo a completar 80 cadeiras com a soma dos congressistas eleitos pelos demais partidos da Federação, sendo 06 pelo PV e 06 pelo PCdoB. A federação PSDB-Cidadania, elegeu um total de 18 deputados, sendo 13 pelo PSDB e 05 pelo Cidadania. A Federação PSOL-REDE elegeu 14 deputados, sendo 12 pelo PSOL e 02 pelo REDE. Todas as federações superaram a cláusula de barreira.

A formação de federações nas eleições de 2022 demonstra, em cenário nacional, dois movimentos distintos: (i) pequenos e médios partidos que se aliam a um grande partido, como é o caso da Federação Brasil da Esperança, que se uniu em torno do PT; (ii) pequenos e médios partidos que se unem entre si. Considerando como grandes partidos aqueles que elegeram 5%

ou mais das cadeiras. Chegou-se a discutir a formação de uma federação de grandes partidos, após a eleição de 2022, como do UNIÃO com o PP (FARFAN; HIRABAHASI, 2023), contudo, o diálogo encontrou entraves. Observa-se também que nenhuma federação formada até o momento teria condições de obter maioria no Congresso Nacional, tornando necessária a captação de outras agremiações para uma coalizão governamental. Feita tal análise quantitativa, mostra-se também de interesse desta pesquisa um exame do estatuto e dos programas das federações constituídas.

A Federação Brasil da Esperança (BRASIL, 2022a) tem sua estrutura dividida em dois órgãos: a Assembleia Geral e a Comissão Executiva Nacional. A Assembleia Geral é composta por 60 representantes dos partidos associados, dos quais cada partido tem 3 vagas reservadas, as demais são distribuídas na proporção dos votos obtidos na eleição anterior para a Câmara dos Deputados, de 2018. Dentre as incumbências da Assembleia Geral destaca-se a competência para: aprovação e alteração do Estatuto e do Programa; admissão de novas agremiações na federação; exclusão de partidos membros em caso de reiterado descumprimento dos deveres e finalidades da federação; aprovação de resolução sobre alianças; deliberação sobre a extinção da federação.

Em relação à expulsão de agremiação da federação, o Estatuto da Federação Brasil da Esperança não estabeleceu a maioria necessária para aprová-la, se simples, absoluta ou qualificada. No entanto, pelo número de membros que o PT detém na Assembleia Geral, é possível que, sozinho, tenha forças para retirar qualquer um dos outros partidos da federação. O que lhe dá grande domínio sobre as decisões do grupo.

Já a Comissão Executiva Nacional é responsável pela condução política e administrativa da aliança, bem como sua representação em âmbito judicial, administrativo e extrajudicial. É composta por 18 membros, sendo 3 vagas destinadas aos presidentes de partidos e as demais distribuídas proporcionalmente na mesma forma da Assembleia Geral, de modo que o PT, Pcdob e PV possuem, respectivamente 12, 3 e 3 membros. Dentre suas atribuições, além das descritas, destaca-se a competência para decidir sobre candidaturas em todas as circunscrições, bem como sobre a política de coligações.

O Estatuto da Federação Brasil da Esperança dispõe que para a formação da lista proporcional, cada Partido poderá indicar candidaturas proporcionalmente aos votos válidos obtidos na eleição de 2018 para o cargo disputado. Já para as eleições majoritárias do ano de 2022, o documento se limitou a dizer que seriam respeitados os acordos políticos já formulados, se abstendo de disciplinar a escolha. Para as eleições municipais, o estatuto foi simplório,

dispondo que a escolha se daria por meio processo deliberativo municipal a ser regulamentado pelo Assembleia Geral.

O Programa da federação composta pelo PT, PV e Pcdob constitui de texto único, sem a divisão formal em itens ou temas. Menciona o compromisso pela “superação do Estado neoliberal e da consolidação de um Estado social” e a luta para derrotar o bolsonarismo, autoritarismo e também a política neo-liberal. Da análise qualitativa do programa da federação, observa-se que há uma forte demarcação ideológica, o que é positivo para dar identidade os aliados, medir a entrada de novos membros e posicionamentos mais amplos. Contudo, no aspecto propositivo é genérico, fala, por exemplo, em “combater a fome, gerar empregos, aumentar salários e aposentadorias e acabar com a inflação”, sem apresentar propostas ou programas consistentes a serem defendidos pelo grupo para tanto. De objetivos concretos, menciona a revogação do teto de gastos.

A Federação “PSDB CIDADANIA” (BRASIL, 2022d) estipulou a criação de dois órgãos nos três níveis, federal, distrital e municipal, sendo eles: o Colegiado, para direção, e a Convenção Eleitoral para deliberação de escolha de candidatos. Contudo, será dispensada a constituição de órgão colegiado na esfera estadual e municipal, por deliberação do órgão colegiado imediatamente superior. Por exemplo: não será necessária a constituição de órgão colegiado da federação no município se houver autorização do colegiado da federação no respectivo estado, hipótese na qual será designado um coordenador para exercer tal atividade. O Colegiado Nacional da federação é composto por 19 membros titulares e 07 suplentes, distribuídos na proporção de votos obtidos pelos partidos na eleição anterior para a Câmara dos Deputados, sendo que, assegurado às agremiações a participação mínima de 30% na composição. O próprio estatuto atribuiu ao PSDB a presidência, e ao Cidadania a vice-presidência, do órgão de direção nacional.

Já a convenção eleitoral é composta pelos membros do colegiado da federação do respectivo nível, reunindo-se apenas por convocação do presidente ou do órgão de direção. Observa-se que a composição da convenção restou demasiadamente vaga, o estatuto não se debruçou sobre o número de membros e participação dos partidos. Interessante pontuar que o órgão colegiado municipal da federação não possui autonomia para formar coligações e escolher seus candidatos, salvo por delegação da convenção estadual.

A escolha da candidatura majoritária nacional será definida dentre candidatos escolhidos por cada uma das agremiações em suas convenções particulares. A escolha cabe à convenção nacional ou, em caso de delegação, ao colegiado nacional. Já as candidaturas

majoritárias estaduais, o estatuto incentiva a realização de prévias entre os filiados, cabendo, em último caso, à convenção estadual.

O estatuto também incentiva a realização de prévias para a escolha das candidaturas majoritárias estaduais, sendo que, nos municípios com mais de 200 mil eleitores, a escolha da candidatura e eventuais coligações é submetida à aprovação do Colegiado Nacional. Já nos municípios com menos de 200 mil eleitores, é submetida à aprovação do Colegiado Estadual. Entende-se, assim, que o estatuto da federação do PSDB e Cidadania concentra o poder decisão nas mãos das lideranças partidárias.

Já em relação às candidaturas proporcionais, o estatuto dispôs que, para as eleições de 2022, cada partido indicaria candidatos na proporção da votação obtida nas eleições de 2018, assegurando o número mínimo de 20% das vagas. No entanto, se absteve de reger o procedimento para as demais eleições, inclusive a de vereadores para o ano de 2024.

Por fim, registra-se que o documento estatutário previu a possibilidade de exclusão de partido da federação, na hipótese de descumprimento reiterado das obrigações ou das deliberações tomadas no âmbito nacional. A decisão sobre a exclusão compete ao órgão de direção nacional, ou seja, ao Colegiado, a qual deverá ser tomada por maioria absoluta de votos.

O programa da Federação PSDB – Cidadania não possui um forte apelo ideológico, como é o caso da Federação Brasil da Esperança. No entanto, é dividido em eixos centrais que contém um mínimo de organização propositiva, apesar de também conter preocupações gerais desacompanhas de linhas de atuação concreta. O programa deixa claro que ainda está em construção e que será aprofundado “com amplo processo de escuta à sociedade”. Em relação às proposições, faz a defesa da reforma eleitoral, por meio da adoção do voto distrital misto; da alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental; da educação profissionalizante como forma de aumentar a competitividade da indústria brasileira; de uma nova política de resíduos sólidos, com a expansão dos aterros sanitários; da manutenção do teto de gastos; entre outros.

A Federação PSOL-REDE (BRASIL, 2022c) é constituída pelos seguintes órgãos: (i) Assembleia Geral; (ii) Direção Nacional, Direções Estaduais e Direções Municipais; (iii) Conselho Fiscal. A Assembleia Geral, órgão deliberativo da federação, é composta por 27 integrantes, de forma proporcional aos votos válidos obtidos para a eleição de deputado federal, somente foi reservado o mínimo de 30% de participação para a primeira gestão, que se encerra em fevereiro de 2023, após esse período a participação de cada agremiação seguirá a proporcionalidade das eleições de 2022.

Dentre as atribuições da Assembleia Geral, encontra-se a competência para instaurar, por maioria absoluta de votos, o processo disciplinar para a exclusão de partido membro da federação é órgão deliberativo. No entanto, a decisão de exclusão incumbe, diretamente, aos partidos integrantes, em sua maioria, todavia, atualmente, somente existem dois partidos, o que inviabiliza tal exercício.

Já a Direção Nacional, apesar de ser o órgão executivo, também é deliberativo, e é composta por um número indefinido de membros, entre o mínimo de 9 e o máximo de 13, na mesma proporção da Assembleia Geral. A composição da Direção Estadual leva em conta a proporcionalidade da soma de votos da última eleição para a Câmara dos Deputados e da assembleia legislativa do respectivo estado. Por fim, a composição da Direção Municipal é calculada proporcionalmente à última eleição para a câmara municipal da respectiva cidade. No caso das direções estaduais e municipais, a representação de um dos partidos não poderá ser 30% inferior do total. As direções detêm a prerrogativa de escolha da composição das chapas majoritárias e proporcionais, nas respectivas circunscrições.

O Conselho Fiscal é o órgão responsável por fiscalizar deliberar sobre a prestação de contas da Diretoria, sendo eleitos 05 membros titulares e igual número de suplentes pela Assembleia Geral, proporcionalmente pelas agremiações federadas.

O programa da Federação PSOL-REDE, de início já se posiciona desfavoravelmente às medidas da EC 97/2017, ao dizer “interpretamos a ideia de federação como um meio de combater as medidas antidemocráticas que buscam inviabilizar partidos ideológicos” (BRASIL, 2022c). Assim como o programa da Federação Brasil da Esperança, também possui forte posicionamento ideológico, declarando-se um “Federação antineoliberal” e fazendo críticas aos governos de Jair Bolsonaro e Michel Temer. O programa contém defesas a variadas bandeiras e lança a necessidade de resolução de inúmeros problemas, sem apresentar planos de ação. No entanto, há um mínimo de proposições bem definidas que merecem destaque: ao tratar da mineração, o programa defende que se detenha a atuação das multinacionais, que se regulem as áreas mineráveis com participação popular e proibição total desta atividade em terras indígenas; no campo constitucional, defende a revogação das Emendas Constitucionais de números 95 e 109; e faz a defesa do STF e do CNJ na garantia de direitos civis à população LGBTQIA+, em especial o casamento igualitário, o direito à adoção, o reconhecimento da homo-transfobia como injúria racial, indicando a necessidade de posituação destes entendimentos.

O exame dos estatutos permitiu verificar que cada uma das federações constituídas no ano de 2022 adotou uma forma de organização própria, com maior ou menor grau de participação nas instâncias deliberativas, bem como mais rígida ou flexível autonomia dos órgãos estaduais e nacionais, consequentemente, alterando a forma de concentração do poder de decisão. A análise qualitativa dos programas demonstrou que o instrumento ter servido como importante marcador ideológico para algumas federações. No entanto, como alertado por Maurice Duverger (1970, p. 367), os programas não se debruçam sobre o plano de ação a ser desenvolvido, apesar de haver um mínimo de aspectos propositivos que poderão guiar os aliados em determinados temas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a examinar se a inserção e a regulamentação das federações partidárias, por meio da Lei nº 14.208/2021, se apresenta como uma resposta aos vícios das coligações e coalizões identificados no sistema partidário brasileiro. Pretendeu-se também verificar se a nova forma de alianças tem capacidade de combater a multiplicidade dos partidos políticos e incentivar maior conteúdo programático e ideológico das alianças, bem como de dar maior estabilidade para os governos eleitos.

Formulou-se como hipótese inaugural o seguinte: as federações partidárias são uma resposta aos vícios das coligações e coalizões no sistema partidário brasileiro, uma vez que a necessidade legal de perduração do vínculo para além das eleições, com consequências significativas no caso separação, implica a necessidade de existência de um conteúdo programático e ideológico comum das agremiações e da união delas.

Diante de tal proposta, a pesquisa iniciou-se explorando o conceito dos partidos políticos, tendo adotado aquele formulado por Bonavides (2000, p. 450), segundo o qual entende-se que se trata de uma organização de indivíduos, movidos por interesses ou ideias, que buscam a tomada e a manutenção do poder, em regra pelos meios lícitos, para a realização daqueles fins propostos. A adoção de tal conceito foi amparada pela compreensão de Kenneth Janda (1993) sobre a forma ampla de se definir partidos políticos, incluindo até mesmo aqueles grupos subversivos ao sistema democrático. Preocupou-se, também, em diferenciar os partidos políticos de outros grupos de interesse, residindo a distinção no objetivo proposto, enquanto os primeiros tentam obter posições de poder, os segundos buscam tão somente exercer influência nas decisões.

Em sequência, buscou-se realizar um resgate da origem histórica dos partidos políticos, a partir da qual pode-se constatar que as agremiações, como conhecemos hoje, tiveram suas raízes no século XIX, sendo que seu desenvolvimento está intimamente ligado à ampliação do sufrágio popular e à dilatação das prerrogativas parlamentares, no caso dos partidos de origem eleitoral e parlamentar. Já os partidos de origem exterior, possuem sua gênese ligada à instituições pré-existentes, como a igreja e os sindicatos, ou seja, fora do cenário parlamentar e eleitoral.

Verificou-se também que os partidos políticos desempenham três funções cruciais: no eleitorado, eles atuam como mediadores entre os eleitores e os candidatos, facilitando a comunicação e a escolha dos votantes; como organização, sua principal meta é garantir o

sucesso nas eleições, fornecendo estrutura para a indicação e seleção de candidatos, bem como a gestão de recursos; e no governo, uma vez eleitos, seu foco muda da conquista de votos para a implementação de seus objetivos políticos e a manutenção no poder.

Sobre a organização dos partidos políticos, adotou-se o modelo proposto por Steven Wolinetz (2002), que a divide em três categorias: *policy seeking*, *vote seeking* e *office seeking*. Os partidos *policy seeking* têm sua orientação voltada para determinadas políticas públicas pré-estabelecidas e, em regra, possuem uma ideologia e programa bem definidos, acompanhados de uma militância ativa. Os partidos *vote seeking* adaptam sua atuação para potencializar o número votos, modificando suas bandeiras e pautas principais conforme a conveniência, dando espaço à candidatos populares, mesmo que não haja um forte alinhamento com a agremiação. Os partidos *office seeking* buscam cargos no governo, evitando pautas controversas e campanhas agressivas, com uma militância de participação limitada nas decisões. Essas categorias refletem diferentes estratégias partidárias em contextos políticos diversos.

Após tais estudos, pode-se ingressar na temática dos sistemas partidários, os quais resultam da diversidade de interações entre os partidos em uma determinada área política. Essa dinâmica é influenciada por vários fatores, como o número de partidos, seu apoio eleitoral e parlamentar, suas posições políticas, a geografia, e como eles se relacionam com outros partidos, formando alianças. A combinação desses elementos define os diferentes tipos de sistemas partidários possíveis.

Avançou-se então para a classificação dos sistemas partidários, em relação ao número partidos existentes, apresentando-se as diferenças entre aquelas elaboradas por Duverger (1970) e Sartori (1982). A primeira classifica os sistemas em: partido único; bipartidário; e multipartidário. Já Sartori propõe um aprofundamento e desmembramento daquelas classes elaboradas por Duverger, dividindo nas seguintes: i) Partido único; ii) partido hegemônico; iii) partido predominante; iv) dois partidos; v) pluralismo limitado; vi) pluralismo extremo; vii) atomizado. O avanço de Sartori mostrou-se importante para o presente trabalho para compreender a força eleitoral do partido, seu potencial de coalizão e seu potencial de chantagem.

O segundo capítulo deste estudo se dedicou ao estudo dos sistemas eleitorais e sua influência no sistema partidário. A análise permitiu compreender que o sistema eleitoral é definido por um compilado de normas que estabelece como o eleitor pode destinar seu voto em uma eleição e como tais votos são convertidos em mandatos (NICOLAU, 2004), possuindo quatro elementos essenciais: (i) a circunscrição eleitoral; (ii) a estrutura do boletim de voto (iii)

o procedimento de votação; (iv) fórmula eleitoral. Assim, tem-se que a representação política somente é materializada por meio do sistema eleitoral escolhido. A legislação envolvida, portanto, dá os contornos do sistema eleitoral e impacta diretamente na disputa, dando, por exemplo, maior ou menor visibilidade às minorias, vantagens ou desvantagens a determinados grupos.

Em sequência, dedicou-se a estudar as peculiaridades e formatos dos sistemas eleitorais majoritários, proporcionais e mistos para que, posteriormente, fosse possível compreender os efeitos dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários, com base, principalmente, nos estudos de Duverger (1970). Observou-se que há uma tendência de que os sistemas eleitorais exerçam influência sobre o sistema partidário. Mais especificamente, verificou-se que a adoção de sistemas proporcionais e o escrutínio majoritário em dois turnos tende a criar um ambiente propício ao desenvolvimento do multipartidarismo. No entanto, a proliferação de partidos pode ser contida ou estimulada por outras regras eleitorais, como a implementação de cláusulas de barreira e a permissão para coligações nas eleições proporcionais.

Ao final do segundo capítulo, fez-se uma análise do multipartidarismo no Brasil, com vistas a identificar vícios das coligações e coalizões no sistema partidário brasileiro, em especial registrou-se as seguintes críticas: (i) a celebração de coligações casuísticas, pouco coesas e com finalidade estritamente eleitoral; (ii) a inautenticidade de agremiações e a existência “partidos de aluguel”; (iii) a ausência de conteúdo programático e de coincidência de agendas políticas entre os partidos membros de coligações e coalizões; (iv) a ausência de democracia interna nas decisões sobre alianças.

O terceiro capítulo se propôs a fazer uma revisão histórica das coligações, coalizões e do avanço da legislação, desde o Brasil Império até a Terceira República. Em relação às coalizões, com base na obra de Sérgio Abranches (2018), pode-se observar que o presidencialismo de coalizão teve suas sementes durante a Primeira República, na qual os acordos e negociações se davam no plano estadual, sem partidos de abrangência nacional, e ocorriam entre os líderes locais e a oligarquia estadual. Deste modo, para manter a coalizão governista, o Executivo precisava enfrentar as demandas e expectativas das elites regionais, assegurando a satisfação dos interesses locais em troca de apoio político, por meio, por exemplo, de nomeações políticas, distribuição de recursos e suporte a agendas específicas de interesse setorizado. Tal organização refletia na legislação, a qual delegava significativos poderes aos Estados e Municípios. Todavia, o presidencialismo de coalizão somente foi emergir na segunda república, após a Era Vargas, e adveio da combinação do multipartidarismo,

por anos reprimido, com a nova arquitetura constitucional que buscou limitar a capacidade do executivo de deliberar sobre o orçamento e realizar reformas institucionais de forma autônoma, sem a participação do Executivo. Deste modo, as agendas e compromissos entre a Presidência e o Parlamento passaram a ser mais cuidadosamente negociados, para tanto, o Executivo se valia de práticas como o loteamento de cargos, o apoio a agendas específicas de interesses dos partidos ou de seus dirigentes e a distribuição de verbas.

O presidencialismo de coalizão ressurgiu na Terceira República como versão reformada, dada a repressão dos anos anteriores, o reflorescimento do multipartidarismo e o novo texto constitucional, desse destacou-se: a expansão dos poderes da Presidência, dando-lhe maior controle da agenda legislativa; a concentração de poderes nas mãos dos líderes dos partidos, criando novas engrenagens para facilitar a relação entre o Legislativo e o Executivo; o aumento das atribuições do Senado, que deixou de ser apenas a Casa revisora e passou a ter iniciativa nos projetos de lei, além de possuir atribuições privativas, o que aumentou os desafios da Presidência para formar sua base de sustentação.

Deu-se destaque também no terceiro capítulo à evolução legislativa das coligações e da cláusula de barreira, itens os quais, como se demonstrou, estão intimamente ligados à aprovação posterior das federações partidárias. Explanou-se em especial o julgamento das ADI's 1351-3 e 1354-8 e o entendimento do STF sobre a verticalização das coligações, debate que teve início em 2002. O julgamento das mencionadas ações de inconstitucionalidade, relativas à cláusula de barreira, demonstra a influência das consequências políticas nas decisões da Corte Constitucional, ao passo que, quando o Plenário apreciou a medida cautelar em 1996, registrou a preocupação em respeitar a reforma política feita pelo Congresso. No entanto, ao julgar o mérito da causa, em meados do ano 2000, após constatar que dos 29 partidos existentes apenas 07 manteriam seu funcionamento parlamentar, julgou inconstitucionais os dispositivos impugnados, por unanimidade. Tais exames mostraram-se essenciais para compreender o caminho trilhado até a Emenda Constitucional nº 97/2017 e os contornos dados a ela.

O exame da Emenda Constitucional nº 97/2017, permitiu concluir que a reforma no texto constitucional, por meio da instituição de uma nova cláusula de barreira e da proibição das coligações nas eleições proporcionais, foi a resposta dada pelo Congresso Nacional às críticas sobre a alta fragmentariedade do sistema partidário, à existência de partidos tidos como de aluguel e às alianças de conveniência, com finalidade puramente eleitoral. Os debates sobre a mencionada Emenda demonstraram de um lado a preocupação dos congressistas favoráveis de afastarem as alegações de inconstitucionalidade da cláusula de barreira; de outro lado, os

argumentos dos parlamentares contrários de que as medidas diminuiriam a representatividade das minorias e iam em desconcontro à pluralidade partidária assegurada pela Constituição Federal.

A EC nº 97/2017 foi aprovada por ampla maioria nas duas casas do Congresso Nacional, fruto de uma longa evolução legislativa e do entendimento do STF. Tratou-se de uma reforma de grande impacto no sistema eleitoral, alterando a forma de organização dos partidos políticos e do estabelecimento de alianças, bem como colocando em xeque a sobrevivência de muitas agremiações. Diante disso, o quarto capítulo se propôs a inicialmente realizar uma investigação do cenário partidário após a Emenda Constitucional nº 97/2017, tendo observado que, nas eleições municipais de 2020, os partidos grandes e pequenos, de forma ampla e geral, viram sua participação nos municípios cair significativamente. Várias agremiações lançaram 50% a menos de chapas se comparado à 2016, o que pode ser atribuído às dificuldades advindas da proibição às coligações proporcionais. Compreendeu-se que tais consequências pesaram também a favor dos médios e grandes partidos para que buscassem alternativas para amenizar os efeitos da EC nº 97/2017.

O quarto capítulo também perquiriu sobre projetos de lei, anteriores à Lei nº 14.208/2021, que visassem de alguma forma instituir as federações partidárias, tendo encontrado vários nesse sentido. A investigação levou à conclusão de que propostas para instituir a federação de partidos ou institutos similares é discutida no Brasil desde os anos 90, no entanto, constantemente ligadas a propostas que visassem pôr um fim às coligações proporcionais ou instituir algum tipo de cláusula de desempenho e sua justificativa esteve intimamente vinculada com a proteção da representação das minorias. Destaca-se que, inclusive, no bojo da Emenda Constitucional nº 97/2017, tentou-se aprovar a federação de partidos, sem obter sucesso. O êxito nessa empreitada somente foi obtido por meio do PLS nº 477/2015, aprovado em 2021, após cerca de seis anos de tramitação e maturação.

Da análise da tramitação do PLS nº 477/2015 até se tornar a Lei 14.208/2021 foi possível concluir o seguinte: (i) o projeto de lei das federações aprovado se aproveitou da estrutura, ajustes e experiências de várias outras propostas semelhantes, discutidas desde a década de 1990; (ii) apesar de ter tramitado por mais de 08 anos, o projeto permaneceu quase 06 anos em repouso na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados sem que houvesse avanços; (iii) a proposta somente retornou à discussão após as eleições municipais de 2020; (iv) em um curto período, de junho a setembro de 2021, houve um grande esforço por parte do Congresso Nacional e dos partidos para aprovar as federações

partidárias, indicando que essa preocupação não diz respeito exclusivamente aos partidos menores.

O estudo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, a qual questiona a constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, mostrou-se importante ao trabalho para compreender como o STF interpretou, ao menos em sede de cognição sumária, a diferença entre as coligações e as federações. Isso porque o argumento de violação material ao texto constitucional está respaldado na compreensão do PTB, autor da ação, de que a federação de partidos buscou apenas restabelecer as extintas coligações proporcionais, de modo que a alteração deveria ter sido feita através de emenda à constituição e não por meio da legislação ordinária. O Supremo, ao apreciar a medida cautelar, demonstrou um entendimento inicial de que a Lei nº 14.208/2021 seria constitucional, havendo significativas distinções entre as coligações proporcionais e as federações, em especial a exigência de elaboração de um estatuto e um programa próprios da federação, combinado com a obrigação das agremiações de permanecerem reunidas por, pelo menos 04 anos, com duras consequências para o seu rompimento antecipado. No entanto, parte dos julgadores alertaram que o afrouxamento destes contornos poderia descaracterizar as federações e reduzi-las a meras coligações, o que seria capaz de atrair a inconstitucionalidade.

Após estas análises do quarto capítulo, combinadas com uma explanação geral da Lei nº 14.208/2021, o trabalho se dispôs a estabelecer conexões entre a inserção das federações na legislação brasileira e a resposta a vícios do sistema partidário. Pode-se concluir que a federação de partidos não teve como pretensão reduzir o número de agremiações no quadro político brasileiro, quem o tinha era a Emenda Constitucional nº 97/2017. No entanto, a Lei nº 14.208/2021 foi o ponto de equilíbrio encontrado para permitir a sobrevivência de agremiações tidas como de forte conteúdo ideológico e programático, sem que isso incentivasse a proliferação ou manutenção de partidos tidos como “de aluguel”, uma vez que as exigências para a formação de uma federação e as consequências para seu desfazimento prematuro desincentivam sua celebração casuística e sem que haja uma identidade entre as greis compromissárias.

Em relação às alianças eleitorais, a transição das coligações eleitorais livres para o sistema de federação de partidos apresenta um potencial considerável na correção dos vícios apresentados. No que tange à distorção da representação política, apesar de ainda permitir que o eleitor corrobore para a eleição de candidato de agremiação distinta daquele ao qual destinou seu voto, as federações trazem maior vezo programático e ideológico às alianças, o que torna

maior a identidade entre pleiteantes de partidos distintos. No que se refere a efemeridade das coligações e seu caráter eleitoreiro, as federações dão maior maturidade para as alianças e dão-lhe um vínculo perene, o qual deverá perdurar por, ao menos, quatro anos. Paralelamente, exigem das agremiações compromissárias que estabeleçam conjuntamente regras para seu funcionamento e um programa conjunto que deverá orientar sua atuação. Tais fatores incentivam que os partidos raciocinem conjuntamente para além do período eleitoral.

Pode-se concluir, também, que as federações partidárias possuem o potencial para facilitar a formação de coalizões e seu gerenciamento, em razão dos seguintes fatores: (i) o programa da federação exige maior alinhamento ideológico e um planejamento mais profundo sobre agendas e programas; (ii) o estatuto reduz conflitos ao prever as regras para deliberações conjuntas; (iii) a formação de uma federação partidária transfere o momento de parte das negociações para o período anterior ao próprio pleito; (iv) as consequências para o rompimento prematuro das federações tornam as coalizões mais estáveis e facilitam seu gerenciamento; (v) o vínculo mínimo de quatro anos incentiva o desenvolvimento de políticas públicas a longo prazo e a busca por reformas, em detrimento da defesa de interesses exclusivos e imediatos; (vi) o caráter nacional das federações incentiva que os partidos estabeleçam previamente compromissos regionais ou estipulem antecipadamente a forma de definição de seus candidatos, diminuindo conflitos e disputas internas.

Por fim, observou-se que a falta de democracia interna nas decisões partidárias sobre alianças afeta de maneira significativa as federações partidárias, ao passo que a legislação atribuiu a decisão sobre a aliança ao órgão de deliberação nacional de cada agremiação. Tendo em mente o caráter nacional da federação de partidos, isto é, sua vinculação para todas as circunscrições, a exclusão da massa de filiados ou de um maior número de mandatários do processo de decisão enfraquece as alianças e, de certa forma, o próprio sistema partidário.

Diante de todo o exposto, o presente trabalho pode confirmar parcialmente a hipótese inaugural: as federações partidárias foram introduzidas na legislação brasileira como um ponto de equilíbrio entre as consequências da Emenda Constitucional nº 97/2017 e a necessidade de se assegurar a representação de minorias, através de pequenos partidos de forte conteúdo ideológico e programático. No entanto, os contornos dados à legislação dão potencial ao novo instituto de combater alguns dos vícios identificados das coligações e coalizões no sistema partidário brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. In: João Paulo dos Reis Velloso (Org.). **Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?** Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo políticos brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALENCAR FILHO, Francisco Rodrigues de; VALENTE, Ivan. **Voto em Separado nº 01 ao Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à PEC nº 36/2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2118401. Acesso em: 23 maio 2023.

ARRAES, Roosevelt; ANDRADE, Luiz Gustavo de. Federação de partidos: aspectos jurídicos. In: CERVI, Emerson Urizzi et al. **Federação Partidária: uma reforma eleitoral e política**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 31-85.

BARCELOS, Guilherme. Uma intersecção entre Federação e Fidelidade Partidária: a mudança substancial do programa partidário para fins de configuração de justa causa. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.) **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v.2**. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 50-65.

BARREIROS NETO, Jaime. **Os sistemas eleitorais e a reforma política no Brasil**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2018.

BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v.2**. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. 412 p. Prefácio do Ministro Luís Roberto Barroso.

BENOIT, Kenneth. Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence. **Political Analysis**. v. 8, n. 4, p. 381-388, 2000. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25791620>. Acesso em: 07 nov. 23.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El progreso em la evolución de los partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). **Teoria y sociología críticas de los partidos políticos**. Tradução de Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980.

BOBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giangranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BURKE, Edmund. **The Works of the Right Honorable Edmund Burke**. Boston: Littel, Brown & Company, 1889. v. 1.

CABRAL, João Crisóstomo da Rocha. **Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação: 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/771>. Acesso em: 11 fev. 23.

CARVALHO, Kátia. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**. Brasília, DF, v. 02, n° 03, mai./ago. 2006.

CEASER, James W. **Reforming the Reforms**: a critical analysis of presidential selection process. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1982.

CERVI, Emerson Urizzi. Federações: mudança incremental para dar continuidade na forma de organização dos partidos políticos no brasil. In: CERVI, Emerson Urizzi et al. **Federação Partidária**: uma reforma eleitoral e política. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 17-30.

CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. **Cadernos Adenauer**. Ano VI, n. 02, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

COSTA FILHO, Silvio Serafim. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à PEC nº 2522/2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2294162>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DANTAS, Humberto. Fim das coligações nas eleições proporcionais: entre os argumentos para a aprovação e os resultados encontrados nas candidaturas 2020. **Populus**, Salvador, n. 9, p. 13-32, dez. 2020. Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=2791&forceview=1>. Acesso em: 28 maio 2023.

DE SWANN, Abram (1973). **Coalition Theories and Cabinets Formation**: a Studie of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliament after 1918. New York: Elsrvier Scientific Publishing Company.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ECKSTEIN, Harry. Parties. Political: party systems. In **International encyclopedia of the social sciences**, Nova York: Collier-McMillan, 1968.

FARFAN, Tainá; HIRABAHASI, Gabriel. Federação entre União Brasil e PP enfrenta dificuldades e não deve ocorrer. **CNN**. Brasília/DF. mar. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/federacao-entre-uniao-brasil-e-pp-enfrenta-dificuldades-e-nao-deve-ocorrer/>. Acesso em: 07 jul. 2023.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à PEC nº 36/2016**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>. Acesso em: 22 maio 2023

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Manuel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. 2. ed. Brasília: TSE/SDI, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, vol. 32, nº. 2, 2000, pp. 151–70. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422395?origin=crossref>. Acesso em: 17 dez. 22.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

GERBAUDO, Paolo. **The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy**. Londres: Pluto Press, 2019.

GOMES, JOSÉ JAIRO. **Direito Eleitoral**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONZAGA NETO, Admar. Federações Partidárias: amargo regresso. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.) **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v.1. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 140-157.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de Partidos Políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições de 2022. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.) **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v.2. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 158-177.

GUIMARÃES, Luís Gustavo F. Federações Partidárias no Presidencialismo de Coalizão brasileiro. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.) **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v. 2. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 212/233.

JANDA, Kenneth. Comparative political parties: research and theory. In: Finifter, ada W. (ed.). **Political Science: the state of the discipline II**. Washington, D.C., American Political Science Association, 1993.

KATS, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, 1, no. 1: 1995, p. 5–28.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. Ed. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KEY JR. Valdimir Orlando. **Politics, Parties and Pressure Groups**. 5th ed. New Yorl: Thomas Y. Crowell Company, 1964.

KIRCHHEIMER, Otto. **A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 7. 1966; 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1964>. Acesso em: 18 mar. 22.

KOLLMAN, Ken. **The american political system**. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2018.

LIMA SOBRINHO, Aliomar Baleeiro Barbosa. **Constituições Brasileiras: 1946**. 3. ed. v. 5. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

LIMONGI, Fernando. Constituição colocou Poderes em conflito, diz Fernando Limongi. Folha de São Paulo. São Paulo. maio 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/05/constituicao-colocou-poderes-em-conflito-diz-fernando-limongi.shtml>. Acesso em: 01 abr. 23.

LEVINTSKY; ZIBLATT. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renata Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOBO, Edilene. O Estatuto e o Programa Comuns da Federação Partidária: da deliberação interna corporis à homologação pelo Tribunal Superior Eleitoral. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v.1. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 330-353.

LOOSEMORE, John; HANBY, Victor. **The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems**. British Journal of Political Science, vol. 1, n. 4, p. 467-477, 1971. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/193346?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents. Aceso em: 08 dez. 23.

LOPES, Ligia Vieira de Sá e; GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha. Federação Partidária como elemento facilitador do Presidencialismo de Coalizão e seus possíveis desdobramentos. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v.2. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 254-275.

LOTUFO, Vinicius; TALIBERTI, Júlio Dias. Proporcionalidade da fórmula eleitoral brasileira. In: Congresso Mundial de Ciência Política, 27., 2023, Buenos Aires.: International Political Science Association, 2023. 23 p. Disponível em:

<https://wc2023.ipsa.org/wc/paper/proporcionalidade-da-formula-eleitoral-brasileira>. Acesso em: 12 ago. 23.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1119>. Acesso em: 08 dez. 23.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MAROTTA, Emanuele. Sistemas Eleitorais. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luiz Ferreira Pinto Cacaís. 11ª. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

MEIRELLES, Fernando. Oversized Government Coalitions in Latin America. **Brazilian Political Science Review**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, 2016.

MELLO, Ana Márcia dos Santos; CASTANHEIRA, Henrique Almeida Bazan; QUIRINO, Henrique Rabelo. Aplicação do preceito democrático às federações partidárias: tensões entre a autonomia política da federação, a autonomia administrativa dos partidos e o princípio constitucional. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v.1. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 158-177.

MELLO, Bernardo. PT abre brecha para alianças com PL em 2024, e veto somente a 'projeto bolsonarista' divide o diretório nacional. **O Globo**. Rio de Janeiro, online, ago. 2023.

Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/08/31/pt-abre-brecha-para-aliancas-com-pl-em-2024-e-veto-somente-a-projeto-bolsonarista-divide-o-diretorio-nacional.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MELO, Clóvis; SOARES, Kelly. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. **Análise Social**, Lisboa, n. 220, p. 684-719, set. 2016. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3645>. Acesso em: 17 jan. 23.

MENDES, Gilmar Ferreira; MAIA, Paulo Sávio Nogueira Peixoto. Federação partidária: delineamento de sua singularidade entre o passado das coligações proporcionais e a integração analógica com o regime jurídico dos partidos. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v.1. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 24/41.

MICHEL, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

MOTA, Isabel Cristina Silvestre da; PESSOA, Renan Rodrigues. A evolução legislativa da proposta das Federações Partidárias no Brasil: uma análise dos projetos de lei apresentados no congresso nacional acerca do tema. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v.1. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - Abradep, 2022. p. 98-119.

NEISSER, Fernando. O STF e as especulações sobre o futuro das federações partidárias. **Boletim Abradep**, Brasília/DF, n. 3, p. 30-32, abr. 2022. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2022/04/Boletim-ABRADEP-n3-Abril-2022.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. /, n. 36, p. 129-147, maio 1995.

NOBRE, Marcos. **Limites da Democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Editora Todavia, 2022.

OLIVEIRA, Bruno Queiroz. **O sistema partidário brasileiro**: aspectos controvertidos e perspectivas de mudanças. Dissertação (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

OSTROGORSKI, Moisey J. **Democracy and the organization of political parties**. New York: Macmillan Company, v. 1, 1902.

PANEBIANCO, Angelo. **Political parties**: organization and power. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven e Londres: Yale University Press, 1967.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n.º. 2 (2011): 323–34. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23056394>. Acesso em: 17 jan. 23.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew (org.). **Electoral system Design**: The New International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Estocolmo, Suécia: International IDEA, 2008.

RICCI, Paolo; SILVA, Glauco Peres da. O Código Eleitoral de 1932 e a invenção da proporcional. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. p. 1-19. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5728>. Acesso em: 18 fev. 23.

RIGGS, Fred W. **Comparative politics and the study of party organization**. ao cuidado de W. J. CROTTY. Boston: Allyn and Bacon, 1968.

RIKER, William H. (1962). **The Theory of Political Coalitions**. New Heaven: Yale University Press.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **O ativismo judicial no Brasil: o caso da verticalização**. 60 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09082017-160419/publico/Daniel_G_Falcao_P_Reis_o_ativismo_judicial_no_brasil_o_caso_da_verticalizacao_integral.pdf. Acesso em: 04 mai. 23.

REZEK, Francisco. **Organização política do Brasil: estudos de problemas brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, nº 126, abr./jun. 1995.

SANSON, Alexandre; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. As coligações partidárias na reforma política de 2015: evolução histórico-normativa e propostas de mudanças. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Mônica Herman Salem (org.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017.

SANTOS, Fabiano. A República de 1946: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 39/72.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SARTORI, Giovani. Political development and política engineering. In J. D. Montgomery & A. O. Hirschman, **Public Policy**. Cambridge: Harvard University Press. 1968.

SCHMITT, Rogério Augusto. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e a aplicação ao caso brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. “Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria”. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. n. 17. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1964, p. 95-124.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. 1.ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, R.; MONTERO, J.; LINZ, J. (Ed.). **Political Parties**. Old Concepts and New Challenges. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ZAVARIZE, Denise Moreira Schwantes. **O bipartidarismo brasileiro (1965 – 1979)**. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina, 1987. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106287/82054.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 mar. 23.

ZUCCO, Cesar. Ideology or what? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. **The Journal of Politics**. Nova York, v. 71, n. 3, 2009.

LEGISLAÇÃO, DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS E DECISÕES JUDICIAIS

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964**. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 12 mar. 23.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Brasília, DF: Presidência da República, 1965c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 12 mar. 23.

BRASIL. **Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm. Acesso em: 12 mar. 23.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 13 mar. 23.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 14 mar. 23.

BRASIL. **Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1965d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-4-20-novembro-1965-351199-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 12 mar. 23.

BRASIL. **Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968.** Brasília, DF: Presidência da República, 1968 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-38-68.htm. Acesso em: 14 mar. 23.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 22 de abril de 1824.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 04 fev. 23.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 09 fev. 23.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 fev. 23.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1937a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 14 fev. 23.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 fev. 23.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 18 fev. 23.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 fev. 23.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 37, de 02 de dezembro de 1937.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1937b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-37-2-dezembro-1937-354175-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1945b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 fev. 23.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1950. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940->

[1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html). Acesso em: 16 fev. 23.

BRASIL. **Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1855. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-842-19-setembro-1855-558297-publicacaooriginal-79444-pl.html>. Acesso em: 07 fev. 23

BRASIL. **Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1860. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1082-18-agosto-1860-554666-publicacaooriginal-73531-pl.html>. Acesso em: 07 fev. 23.

BRASIL. **Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1875. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-do-terco>. Acesso em: 06 fev. 23.

BRASIL. **Decreto nº 3.029, de 09 de janeiro de 1881.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1881. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em 08 de fev. 23.

BRASIL. **Decreto nº 9.790, de 17 de outubro de 1887.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1887. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9790-17-outubro-1887-543282-publicacaooriginal-53480-pe.html>. Acesso em 08 fev. 23.

BRASIL. **Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1889 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6-19-novembro-1889-508671-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 09 fev. 23.

BRASIL. **Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 09 fev. 23.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.** Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 fev. 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 18 fev. 23.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978.** Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 18 fev. 23.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 25, 15 de maio de 1985**. Brasília, DF: Presidência da República, 1985a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 19 fev. 23.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985**. Brasília, DF: Presidência da República, 1985b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 19 fev. 23.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm. Acesso em: 02 mar. 23.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111, de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 21 mai. 2023.

BRASIL. **Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945**. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1945a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei de 1º de outubro de 1824**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm#:~:text=LEI%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO,e%20dos%20Juizes%20de%20Paz.&text=Art.,sete%2C%20e%20de%20um%20Secretario. Acesso em: 04 fev. 23.

BRASIL. **Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892**. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-35-26-janeiro-1892-541218-publicacaooriginal-44167-pl.html>. Acesso em: 09 fev. 23.

BRASIL. **Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904**. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1904. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1269-15-novembro-1904-584304-publicacaooriginal-107057-pl.html>. Acesso em: 10 fev. 23.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm

BRASIL. **Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.** Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1965b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4740-15-julho-1965-368290-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.** Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5682-21-julho-1971-357872-norma-pl.html>. Acesso em: 18 fev. 23.

BRASIL. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6767-20-dezembro-1979-357280-norma-pl.html>. Acesso em: 19 fev. 23.

BRASIL. **Lei nº 6.978 de 19 de janeiro de 1982.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6978-19-janeiro-1982-356689-norma-pl.html>. Acesso em: 19 fev. 23.

BRASIL. **Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985.** Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17454.htm. Acesso em: 20 fev. 23.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 01 abr. 23.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 04 abr. 23

BRASIL. **Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11459-21-marco-2007-552296-norma-pl.html>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021.** Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14208.htm. Acesso em: 08. ago. 22.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 04, de 2002.** Brasília, DF: Senado Federal, 2002b. Autoria do Senador Bernardo Cabral e outros. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49557>. Acesso em: 05 abr. 23.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 548, de 2002.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002c. Origem PEC 04/2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56373>. Acesso em: 05 abr. 23.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 125, de 2011**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Autoria do Deputado Federal Carlos Sampaio. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531331>. Acesso em: 14 mai. 23.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>. Acesso em: 12 abr. 23.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2021**. Brasília, DF: Senado Federal: 2021d. Origem PEC nº 125/2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149764>. Acesso em: 02 jun. 23.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 178/1999, de 1999**. Brasília, DF: Senado Federal, 1999a. Autoria de Sérgio Machado. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1524>. Acesso em 03 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 180/1999, de 1999**. Brasília, DF: Senado Federal, 1999b. Autoria de José Agripino. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1528>. Acesso em 03 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 211/2011, de 2011**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011. Autoria de Antônio Carlos Valadares. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-211-2011>. Acesso em 03 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 477/2015, de 2015**. Brasília, DF: Senado Federal: 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122304>. Acesso em: 11 jun. 23.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 86/2017, de 2017**. Brasília, DF: Senado Federal, 2017b. Autoria de José Serra. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128554>. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 345/2017, de 2017**. Brasília, DF: Senado Federal, 2017c. Autoria de Eunício Oliveira. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130929>. Acesso em: 02 de abr. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.972/1985, de 1985**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: 1985c. Autoria de Sebastião Nery. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=231534>. Acesso em: 20 fev. 23.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.039/1986, de 1986**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Origem PLS nº 159/1986, Autoria de Jamil Haddad. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21293&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.203/1999, de 1999**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Autoria de Haroldo Lima. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16399>. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.220/1999, de 1999**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Origem PLS nº 178/1999, Autoria de José Agripino. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17808>. Acesso em 03 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.522/2015**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015c. Origem PLS nº 477/2015. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015c. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594917>. Acesso em: 11 jun. 23.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>. Acesso em: 05 jun. 23.

BRASIL. **Resolução nº 21.002, de 26 de fevereiro de 2002**. Consulta nº 715. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2002a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2002/resolucao-ndeg-21-002-de-26-de-fevereiro-de-2002-1>. Acesso em: 04 mai. 23.

BRASIL. **Resolução nº 23.200, de 17 de dezembro de 2009**. Consulta n. 1.735. Brasília, DF, 17 dez. 2009. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2009/resolucao-no-23-200-de-17-de-dezembro-de-2009>. Acesso em: 04 mai. 23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351-3. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília/DF, 30 mar. 2007b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90910/false>. Acesso em: 01 abr. 23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685. Relatora: Min. Ellen Gracie. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília/DF, 10 ago. 2006b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92320/false>. Acesso em: 03 abr. 23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.920. Relator: Min. Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília/DF, 06 jul. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753178332>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1354. Relator: Min. Maurício Corrêa. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 25 mai. 2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur101410/false>. Acesso em: 01 abr. 23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 17 maio 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Contribuição para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro: o sistema distrital misto como uma alternativa**. o sistema distrital misto como uma alternativa. 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/reforma-do-sistema-eleitoral/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/reforma-do-sistema-eleitoral/at_download/file. Acesso em: 02 de abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RFP nº 600228-48.2022.6.00.0000**. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Processo de registro da Federação Brasil da Esperança. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RFP nº 0600291-73.2022.6.00.0000**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Processo de Registro da Federação PSDB CIDADANIA. Brasília, DF, 2022d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RFP nº 0600345-39.2022.6.00.0000**. Relator: Min. Carlos Horbach. Processo de Registro da Federação PSOL REDE. Brasília, DF, 2022c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Veto nº 49/2021, de 8 de setembro de 2021. Mensagem nº 436 de 2021, comunicando o Veto total apostado ao Projeto de Lei nº 2522 de 2015 (nº 477, de 2015, na Casa de origem). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1-74, 8 set. 2021c. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14605#tramitacao_10202490. Acesso em: 15 jun. 2023.

SENADO FEDERAL. **Pronunciamento de Antônio Carlos Valadares em 12/05/1999**. 1999. Discurso no Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/243150>. Acesso em: 03 jun. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano XL, n, 155, 29 nov. 1985. 1985a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=231534> Acesso em: 20 fev. 23.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano XL, n, 157, 03 dez. 1985. 1985b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=231534> Acesso em: 20 fev. 23.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano XL, n. 214, 07 dez. 2005. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07DEZ2005.pdf#page=150>. Acesso em: 05 abr. 23.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano XLI, n. 014, 26 jan. 2006. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26JAN2006.pdf#page=611>. Acesso em: 05 abr. 23.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano LXXVI, n. 142, 13 ago. 2021. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020210813001420000.PDF>. Acesso em: 11 jun. 23.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano LXXVI, n. 39, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes>. Acesso em: 27 jun. 2023.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XL, n. 155, 29 de nov. 1985a. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29NOV1985.pdf#page=42>. Acesso em 24 mar. 23.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília/DF, ano XL, n. 157, 03 de dez. 1985b. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29NOV1985.pdf#page=42>. Acesso em 24 mar. 23.

OLIVEIRA, Shéridan. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2148606>. Acesso em: 26 maio 2023.

SILVA, Hebert Lamarck Gomes da. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à PEC nº 282/2016**. Brasília, Df: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2118401. Acesso em: 23 maio 2023.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Diário do Senado Federal**, Brasília/DF, ano LXX, n. 112, 16 jul. 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19605?sequencia=1>. Acesso em: 13 jun. 23.

SENADO FERAL (Brasil). **Diário do Senado Federal**, Brasília/DF, ano LXXI, nº 193, 24 de nov. 2016a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20722?sequencia=1>. Acesso em: 04 jun. 23.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Diário do Senado Federal**, Brasília/DF, ano LXXI, n. 184, 10 nov. 2016b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20676?sequencia=1>. Acesso em: 13 jun. 23.

TEBET, Simone. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à PEC 28/2021**. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149764>. Acesso em: 30 maio 2023.