Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

PAULO HENRIQUE DA SILVA

CLÁUSULA DE DESEMPENHO NO SISTEMA POLÍTICO PARTIDÁRIO BRASILEIRO NA NOVA REPÚBLICA

Brasília – DF 2016

PAULO HENRIQUE DA SILVA

CLÁUSULA DE DESEMPENHO NO SISTEMA POLÍTICO PARTIDÁRIO BRASILEIRO NA NOVA REPÚBLICA.

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de políticas públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de políticas públicas.

Professora Orientadora:

Doutora Graziela Dias Teixeira

Brasília, DF 2016

PAULO HENRIQUE DA SILVA

CLÁUSULA DE DESEMPENHO NO SISTEMA POLÍTICO PARTIDÁRIO BRASILEIRO NA NOVA REPÚBLICA.

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de políticas públicas da Universidade de Brasília do aluno

Paulo Henrique da Silva

Doutora Graziela Dias Teixeira
Professora Orientadora

Doutora Christiana Soares de Freitas
Professora Examinadora

Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Professora Examinadora

Brasília, 04 de julho de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em quem creio e acredito que me guardou durante toda a jornada até este momento. A minha família que de longe me apoiou incondicionalmente nesta fase de minha vida, em especial aos meus pais que me criaram bons e rígidos princípios que busco carregar comigo durante minha vida. A UnB que abriu as suas portas e me permitiu fazer esta caminhada universitária, em especial à professora Graziela que me orientou com tamanha atenção, dedicação, generosidade, paciência, sabedoria e simpatia, à professora Suely que entre outras ações no início do curso me deu o insight daquilo que anos depois veio a ser este trabalho, à professora Christiana que junto a outras realizações muito auxiliou na delimitação desta pesquisa em sua fase inicial. Aos amigos e colegas que seja de mais perto ou longe acompanharam-me durante este percurso.

"O mundo social difere do mundo físico porque é feito pelo ser humano, e, portanto, quase infinitamente maleável. Portanto, diferentemente das ciências naturais, o avanço científico das ciências econômicas [humanas] não se dá pela substituição de velhos modelos por melhores, mas pela expansão de sua biblioteca de modelos, com cada um esclarecendo uma contingência social diferente."

Dani Rodrik, com adaptações.

RESUMO

Este trabalho trata sobre as relações de poder no processo de aprovação, sanção e inconstitucionalidade da cláusula de desempenho no sistema político partidário brasileiro na Nova República. Foi realizada uma pesquisa exploratória especialmente documental qualitativa retratando o período desde a proposição de um PL em 1989 que tratava sobre a organização dos partidos políticos até o fim do julgamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade em 2006 no Supremo Tribunal Federal. Como base teórica foi trabalhado o conceito de poder sob a ótica de Weber e Foucault, abordagens de redes e democracia representativa tendo por principal base Dahl. A conclusão apontou para a importância das relações de poder que a democracia brasileira adota em um modelo de pesos e contrapesos, tratando entre outros pontos a liberdade política existente no país. Outro ponto conclusivo foi a tendência de expansão do multipartidarismo no Brasil sem mecanismos que o freiem, como é a cláusula de desempenho.

Palavras-chave: Poder; cláusula de desempenho; democracia

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cálculo do quociente partidário: 34

Quadro 2 – 1ª sobra de vaga não preenchida pelo quociente partidário: 34

Quadro 3 – 2ª sobra de vaga não preenchida pelo quociente partidário: 35

Quadro 4 – 3ª sobra de vaga não preenchida pelo quociente partidário: 35

Quadro 5 – 4ª sobra de vaga não preenchida pelo quociente partidário: 35

Quadro 6 – Resumo final das vagas: 36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação direta de inconstitucionalidade

ADIN's – Ações diretas de inconstitucionalidade

AGU – Advogado geral da União

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

Art. – Artigo

DD. – Digníssimo

n. – Número

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Projeto de lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático

PPS – Partido Popular Socialista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PST – Partido Social Trabalhista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PV - Partido Verde

STF – Supremo Tribunal Federal

V. Exª – Vossa Excelência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
1.1 Contextualização 11
1.2 Formulação do problema 13
1.3 Objetivo Geral 14
1.4 Objetivos Específicos 14
1.5 Justificativa 14
2 REFERENCIAL TEÓRICO 16
2.1 Poder 16
2.2 Abordagem de redes 19
2.3 Democracia e partidos políticos 21
2.4 Sistema político partidário eleitoral brasileiro 30
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA 38
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa 38
3.2 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa 39
3.3 Procedimentos de análise de dados 40
4 DESENVOLVIMENTO E DISCUSSÃO 41
4.1 Câmara dos Deputados (1989 até 1992) 41
4.2 Senado Federal (1992 e 1993) 66
4.3 Câmara dos Deputados (1993 até 1995) 67
4.4 Supremo Tribunal Federal (1995 até 2006) 83
5 CONCLUSÕES 92
REFERÊNCIAS 97
ANEXOS 118

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O período denominado historicamente por Nova República teve início em 15.03.1985 com a posse do então vice-presidente eleito José Sarney. Esta data marcou o fim do período ditatorial de um regime militar que durou de 1964 a 1985. Esta nova fase é o início da redemocratização do país. O termo pelo qual o período é conhecido foi cunhado por Tancredo Neves conforme mostra Gonçalves de Oliveira (2006).

Durante o regime militar, no tocante à temática partidos políticos vigorou a Lei 5682 de 1971 e durante seu exercício o país possuía 2 partidos políticos. Em 1979 o presidente João Figueiredo sanciona a Lei 6767/1979, que flexibiliza a possibilidade de criação de novos partidos políticos tendo como normas o artigo 5º desta lei. Esta ação foi parte de um conjunto de práticas adotadas desde a administração do presidente Ernesto Geisel para dar início a um processo de abertura política.

Com efeito da nova lei, nas eleições de 1982 existiam 5 partidos políticos, número que saltou para 12 nas eleições de 1986 onde foram eleitos os deputados federais membros da Assembleia Constituinte, responsável pela formulação da Constituição Federal de 1988. A nova Carta Magna trouxe uma mudança significativa de valores em contraponto à Constituição de 1967, elaborada durante o regime ditatorial.

A República Federativa do Brasil possui atualmente 35 partidos políticos registrados, como mostra Tribunal Superior Eleitoral (2016). Isto se dá em grande medida pelo inciso V do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que traz como um dos fundamentos do país o pluralismo político. Um dos temas de relevância no debate político é a quantidade de partidos políticos existentes, seus respectivos tamanhos e posições no campo ideológico.

A nova Constituição no seu artigo 17 trata sobre este tipo de partido. Vale ressaltar que um dos pontos descritos no texto constitucional é o pluripartidarismo, o

que auxilia a explicação do crescente número de partidos políticos desde então. Após a promulgação da Constituição Federal em 05.10.1988 se fez necessário a criação de uma lei que regulamentasse os princípios deste artigo.

O Congresso Nacional teve vários projetos de lei que tinham por objetivo esta regulamentação, algumas tentativas foram o projeto de Lei 1670 de 1989 proposto pelo deputado federal Paulo Delgado, exposto em Câmara dos Deputados (1989); e o projeto de lei 1881 de 1991 que teve por autores os deputados Nelson Jobim, Alberto Goldman, Cesar Maia, Gedel Lima e Luis Roberto Ponte como mostra Câmara dos Deputados (1991). Estes, dentre outros processos, culminaram na Lei 9096 de 1995 que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

Este trabalho buscará, através da teoria do poder, usando como base Max Weber e Michel Foucault e da abordagem de redes, verificar as influências via redes de poder dos principais atores no processo da Lei 9096/1995, que tinha em seu artigo 13 uma cláusula de desempenho para os partidos políticos brasileiros. Também analisará as redes de poder nas ações diretas de inconstitucionalidade 1351 e 1354 que possuíam como intuito revogar tal artigo e seus respectivos reflexos na atualidade do sistema político partidário brasileiro.

Neste ponto, é importante conceituar cláusula de desempenho, entende-se a partir de definição do Senado Federal (2016) uma norma que impede ou restringe o funcionamento parlamentar ao partido político que não alcançar determinado percentual de votos. Por ação direta de inconstitucionalidade entende-se a partir da definição dada pelo Supremo Tribunal Federal (2016) uma ação que tem por fim declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal.

Vale ressaltar a atualidade do assunto partidos políticos, haja vista que durante o ano de 2015 foi aprovada a Lei 13165/2015 que funcionou como uma minirreforma político eleitoral, trazendo alterações no Código Eleitoral, na lei que estabelece normas para eleições e também na lei que dispõe sobre partidos políticos.

1.2 Formulação do problema

Devido ao número de partidos políticos existentes há questões que surgem, algumas delas são a falta de fundamentação ideológica conforme demonstra Carreirão (2008); pequeno alcance na sociedade, pois, 17 partidos políticos possuem representantes em exercício no Senado Federal, sendo 6 destes com um representante conforme comprova a composição de senadores por partidos no portal do Senado Federal (2016a). Enquanto na Câmara dos Deputados são 27 partidos com representação conforme mostra seu próprio portal, Câmara dos Deputados (2016).

Este pequeno alcance possui ligação com a não representatividade que o eleitor possui nos partidos políticos conforme Batista; Ferreira; Stabile (2008) apontam, corroborado pelas manifestações populares contra a classe política que o Brasil vivencia desde 2013. Junta-se a não representatividade a proliferação partidária que o país vivencia desde a década de 1980.

Fora isto há também agremiações menores servindo de aluguel para candidaturas avulsas, exemplo o ex-presidente Fernando Affonso Collor de Melo[1]. Partidos adotando o denominado fisiologismo político, transformando-se muitas das vezes em balcões de negócios como demonstrou a ação penal 470, popularmente chamada de Mensalão que culminou na condenação de inúmeros políticos de diversos partidos políticos, como está descrito em Supremo Tribunal Federal (2012) e Estadão (2014).

No intuito de analisar como ocorreram os processos que levaram à aprovação e inconstitucionalidade da cláusula de desempenho na atual legislação brasileira, que contribuíram para levar o Brasil há situações como as citadas acima, por meio de uma pesquisa especialmente documental este trabalho será guiado pelo seguinte questionamento central: Como as relações de poder influenciaram a aprovação de uma cláusula de desempenho na Lei 9096/1995 e que foi declarada inconstitucional nas ações diretas de inconstitucionalidade de número 1351 e 1354?

[1] Candidato eleito ao cargo de Senador pelo estado de Alagoas pelo PRTB nas eleições de 2006, e após um dia de sua posse migrou para o PTB.

1.3 Objetivo Geral

Verificar as influências via redes de poder dos principais atores no processo que resultou na aprovação de uma cláusula de desempenho na Lei 9096/1995 e foi declarada inconstitucional nas ações diretas de inconstitucionalidade de número 1351 e 1354 em 2006.

1.4 Objetivos Específicos

- Analisar como os interesses de poder influenciaram a formulação de duas ADIN's junto ao Supremo Tribunal Federal brasileiro em 1995.
- Verificar como se deu a proliferação de partidos políticos no multipartidarismo brasileiro após a cláusula de desempenho ser considerada inconstitucional.
- Identificar as diferenças em relação à primeira e última análise das Ações diretas de inconstitucionalidade 1351 e 1354 sobre a Lei 9096/1995.

1.5 Justificativa

O debate atual sobre o sistema político partidário brasileiro é relevante e atual, entra em questão, se o modelo de multipartidarismo exacerbado deve continuar, ou são necessárias alterações na legislação vigente para uma alteração estrutural neste sistema. Como parte de uma possível mudança está a adoção de uma cláusula de desempenho.

A importância do tema é evidente, para demonstrar isto basta olhar o atual momento político vivido pelo país, em meio a um processo de impedimento contra a presidenta Dilma Rousseff.

Juntamente a isto há lideranças políticas como o presidente do Senado Federal Renan Calheiros (2016) defendendo a reforma política, assim como o senador Aécio Neves (2016), enfatizando que um dos primeiros atos do presidente interino Michel Temer é propor tal reforma, para este último incluindo uma cláusula de desempenho.

Há de se ressaltar a aprovação da Lei 13165 de 2015 tratada como uma minirreforma político eleitoral. Apesar de seu texto final não tratar da cláusula de desempenho, a lei trata de não financiamento de campanhas por parte de empresas, filiação e troca partidária entre outros assuntos.

O poder e sua influência são pontos de discussão importantes no debate político. Weber (1991) demonstra a força que o poder possui e será tratado no trabalho como este poder disperso entre diversos atores aprovaram a cláusula de desempenho e outros atores a refutaram.

A abordagem de redes mostra as ligações existentes entre seus diversos membros e o trabalho mostrará que através destas, vem acompanhado o poder que cada ator possui. Calmon e Costa (2013) demonstram a complexidade relacional existente nestas redes, o trabalho desenvolverá estas relações nos processos já citados.

Pelo contexto já suscitado acima torna-se mui relevante a análise do modelo político partidário vigente, sua origem e consequências em nossa sociedade. Soma-se a isto a pouca produção de textos acadêmicos que abordam o assunto da cláusula de desempenho em particular.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção será exposta a base teórica que norteou o trabalho realizado; para isto serão apresentados os conceitos de poder, abordagem de redes, democracia, incluindo em especial o assunto partidos políticos, partindo de definições de autores relevantes no meio acadêmico.

Além disto será apresentada de forma descritiva como funciona o atual sistema político partidário eleitoral brasileiro.

2.1 Poder

De acordo com Weber “poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade” (WEBER, 1991, p. 33). Isto mostra sua condição de relação, ou seja, o poder é mostrado em relação a algo ou alguém.

Estas relações são vivenciadas e notadas em todos os âmbitos e lugares, seja em família, no trabalho, até as discussões e debates no Congresso Nacional para a formulação de leis, o que será exposto no trabalho.

Além de trazer sua significação, Weber (1991) descreve poder. Ele é amorfo, isto é, não tem forma determinada. Juntamente com esta ideia o autor traz que em determinada situação o poder pode estar com alguém; um (a) chefe de família, supervisor (a) ou gerente, deputado (a) ou juiz (a).

Voltando ao seu aspecto relacional, o poder é algo buscado em todas as esferas da vida humana, quanto mais no meio político. “... aspiração ao prestígio é um fenômeno divulgado em todas as formações específicas de poder e também, nos políticos” (WEBER 1999, p. 163).

Ainda segundo o mesmo autor, o poder político se vê na busca de um crescimento, alcançar uma maior potencialidade. Este aumento de poder tem caráter expansivo; pois é em relação a outro que ele pode crescer.

“O apego ao prestígio político pode enlaçar-se com uma crença específica em certa responsabilidade...” (WEBER 1999, p. 172). O ideário da responsabilidade é

claro quando algum político, ou a sociedade civil organizada propõe algum projeto de lei, esta responsabilidade deve ser absorvida principalmente no meio político pois, as pessoas são colocadas em posição tal que elas são constrangidas a participar, propor algo, mais uma vez temos a condição de relação estabelecida.

Segundo Weber (1999), o poder implica a existência de uma relação, pois ele pretende alcançar determinado resultado, objetivo; para isto se faz necessário no âmbito político alianças ou coligações.

O mesmo autor atribui as seguintes formas para a distribuição do poder: classes, com o caráter de dividi-las segundo os interesses econômicos; estamentos, segundo prestígio social; e partidos que são organizações que buscam alcançar um local de influência e para este poder, eles atuam das mais diversas formas, um exemplo de partido são os partidos políticos, este assunto será explorado quando for explanado o referencial sobre democracia.

Assim como Weber, Foucault também adota uma visão expansiva de poder, é acrescentado de alguma forma a noção de redes.

> O que se faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considera-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir. (FOUCAULT, 2014, p. 45)

A partir deste atravessar o corpo social nota-se o poder buscando expansão. Será importante para o trabalho a noção de redes sendo o canal de ligação que une a sociedade, segundo Foucault (2014) ela permite que o poder atravesse canais sutis e ambíguos onde ele é veiculado. Para a análise, será central o que foi denominado redes de poder; uma construção que permite a passagem deste poder por toda a sociedade.

Um outro conceito dado por Foucault é o de verdade:

> ... o conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder; entendendo-se também que não se trata de um combate em favor da verdade, mas em torno do estatuto da verdade e do papel econômico-político que ela desempenha. (FOUCAULT, 2014, p. 53)

Ainda segundo Foucault (2014) o regime da verdade oriundo a partir deste entendimento é essencial para a sociedade. Logo “... a verdade não existe fora do

poder ou sem poder...” (FOUCAULT, 2014, p. 51). Este conjunto de regras tornam-se os estatutos vigentes. Esta verdade é produzida pelo discurso.

> Quero dizer que, em uma sociedade como a nossa, mas no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que essas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso. Não há possibilidade de exercício do poder sem certa economia dos discursos de verdade que funcione segundo essa dupla exigência e a partir dela. Somos submetidos pelo poder à produção da verdade e só podemos exercê-lo através da produção verdade. (FOUCAULT, 2014, p. 278)

Temos esta retroalimentação que permeia o poder junto com a verdade e o discurso, há uma relação intrínseca entre estes três fatores. O discurso alimenta o poder, o poder caminha junto a verdade e esta verdade é produzida e transmitida pelo discurso. Daí pode-se entender os mais variados discursos ‘verdadeiros’ proferidos por um grande número de candidatos a cargos políticos em época de eleições. E entre os eleitos uma de suas principais obrigações é a do discurso.

Continuando em Foucault (2014) tem-se que o poder funciona em cadeia e se exerce em rede. O indivíduo e a sociedade em geral transmitem este poder via redes e são impactados por seus efeitos, haja vista as leis escritas e também os princípios comuns que não são parte de um escopo formal jurídico, mas é existente e vivido pelas pessoas.

Em resumo, Foucault (2014) define o poder como um feixe de relações onde a maior preocupação está em possuir princípios que permitam que as relações de poder sejam vistas e analisadas. Deve-se ter em mente que por trabalhar em redes, as influências do poder são tanto de pontos periféricos para os centrais, quanto o caminho inverso. Outro fator importante é que estas relações são desiguais, o que traz atores com diferentes forças no jogo do poder.

O Estado é reconhecido como uma das maiores fontes de poder da atualidade. Trazendo sua conceituação moderna temos:

> A característica formal do Estado atual é a existência de uma ordem administrativa e jurídica que pode ser modificada por meio de estatutos, pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo (também regulado através de estatuto) e que pretende vigência não apenas para os membros da associação – os quais pertencem a esta essencialmente por nascimento – senão, também, de maneira abrangente, para toda ação

> que se realize no território dominado (portanto, à maneira da instituição territorial). (WEBER, 1991, p. 35).

Como explicações para o reconhecimento do poder deste ente pode ser apontado, entre inúmeros outros exemplos, que é nele onde reside os poderes executivo, legislativo e judiciário; além de ser o protetor tanto do território pertencente, no caso da União, o território brasileiro, como de diversos direitos explicitados na Constituição Federal de 1988.

É neste Estado que atuam o Congresso Nacional, que promulgou a lei onde estava posta a cláusula de desempenho para partidos políticos, a Presidência da República, que a sancionou e o Supremo Tribunal Federal que declarou tal cláusula inconstitucional.

2.2 Abordagem de redes

De acordo com Calmon e Costa a abordagem de redes tem por base que “indivíduos agem inseridos em uma rede de relações sociais complexas” (CALMON; COSTA, 2013, p. 2). Isto mostra o seu caráter relacional assim como já foi tratado no tocante à discussão de poder. Estas relações são difíceis e complexas justamente pelo poder que nelas está em disputa e dentro disto, todos que estão de algum modo ligado à determinada rede estão sujeitos as consequências/influências provenientes dela.

Congruente com esta interpretação para a abordagem de redes está o que é exposto por Baldi e Lopes que trazem a seguinte definição:

> ... a teoria de redes permite compreender relações entre atores coletivos e individuais em um espaço amplo de atuação, mapeando seus movimentos, suas ações, o poder que cada ator exerce e os efeitos que produzem sobre os demais e sobre o território onde acontecem as relações de rede. (BALDI; LOPES, 2009, p. 1009)

Voltando a Calmon; Costa (2013) eles trazem que esta abordagem de redes tem sido usada para tratar de questões que envolvem a vida social e suas relações; ela abrange tanto a ação do indivíduo quanto a estrutura de relações a qual ele está inserido, logo, trabalha tanto com o individualismo quanto com o estruturalismo

metodológico, simplificando, esta é uma forma intermediária. Granovetter (1985) chega a mesma conclusão de meio-termo para a abordagem de redes.

Dentro desta abordagem de redes será usado uma vertente estabelecida por Powell; Smith-Doerr (2005) que a usa como instrumento de análise para entender os diversos tipos de relações existentes, neste trabalho as relações durante o processo de elaboração da Lei 9096/1995 e das ações diretas de inconstitucionalidade 1351 e 1354.

Calmon; Costa (2013) usam para explicar as relações existentes dentro das redes, conceitos que ganharam relevância, tais como vazios estruturais, de laços e densidade da rede.

Como um autor importante no conceito dos vazios estruturais está Burt (1992 e 2005). Em suas análises é formulada a ideia de que, quando há espaços vazios em determinada rede há também oportunidade de empoderamento para quem o ocupar, pois, nestes espaços há chance de adquirir fontes que o tornem mais relevante, além de aumentar seu poder de atuação pela ocupação do novo espaço.

Para Granovetter (1973), os laços são aquilo que liga/une os membros da rede, entre os mais próximos a tendência é a construção de laços fortes, e quanto aos mais distantes de laços fracos. Quando há laços fortes existe uma tendência que os membros sejam parecidos, ou seja, o que circula entre eles tende a não ser novidade, diferentes das ligações de laços fracos que pode proporcionar esta novidade, podendo ser informação ou o que for que circule na rede. Neste trabalho, considera-se poder o que circula nas redes.

Quanto à densidade Granovetter (2005) aponta que ligado a este conceito está o tamanho da rede, quanto maior seu tamanho, menos densa será, o que acarretará maior dificuldade em manter as conexões, permitindo o surgimento dos vazios já tratados acima. Logicamente, quando a rede for pequena levará a uma densidade maior que permite que tudo o que circula nesta rede chegue facilmente a todos.

Convergente com estes conceitos estão as potencialidades de centralidade e de controle propostas por Wasserman; Faust (2007). O potencial de centralidade é dado pela quantidade de laços possuídos por determinado membro da rede, quanto mais laços, maior seu alcance. Já o potencial de controle trata da relevância do membro da

rede na transmissão daquilo que passa por ele, ligação com seu poder dentro desta rede.

2.3 Democracia e partidos políticos

Primeiramente é preciso deixar evidente que será trabalhada a concepção de democracia representativa existente em boa parte dos países atuais, inclusive o Brasil.

De forma sintética pode-se resumir este tipo de democracia em: "... líderes eleitos, os partidos políticos e os funcionários do governo" (DAHL, 2001, p. 12), ainda segundo este autor, o sufrágio universal, isto é, todo cidadão adulto com direito a voto como característica intrínseca e central. O Brasil compõe estes quesitos e eles são garantidos pelo Constituição Federal de 1988.

Na obra Poliarquia: Participação e oposição, Dahl trata que a "característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais" (DAHL, 2005, p. 25). Este ideal deve ser perseguido pelos governos a ponto de tornar-se o sistema mais próximo possível do plano teórico.

Neste caminho, o mesmo autor traz três condições essenciais para que o ideal seja possível. São elas, que os cidadãos tenham condições

> 1. De formular suas preferências
>
> 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva
>
> 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (DAHL, 2005, p. 26)

Nisto entra a importância da liberdade, a qual será retratada de forma mais detalhada no trabalho. E para que estas condições de alcance do ideal existam, há ao menos oito garantias que devem ser levadas em consideração, são elas:

> Liberdade de formar e aderir organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL,2005, p. 27)

A soma destas garantias junto às condições em prol do ideal buscado tornam possível um regime político que tenha contestação pública e direito de participação, assim mostra Dahl (2005). Isto permite um país onde a oposição ao governo possa existir e atuar com liberdade, o que demonstra um caráter mais democrático.

Ao que surge desta conjuntura Dahl denomina de poliarquias que são “regimes que foram substancialmente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2005, p. 31). Ou seja, é a democracia possível e existente na atualidade em sua forma representativa.

Dahl (2001) aponta como fatores essenciais para a cultura democrática tanto a liberdade, quanto um sistema de direitos; o autor diz: “Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade da autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha” (DAHL, 2001, p. 66). Serão abordadas a liberdade política, de expressão, de imprensa.

A liberdade é no sentido de cada um ser dono de si mesmo; “... a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer e em não ser forçado a fazer o que não se tem o direito de querer” (MONTESQUIEU, 1996, p. 166), junto com a liberdade há a responsabilidade moral conforme demonstra Dahl (2001); compreende-se então que a liberdade está intrinsicamente ligada à responsabilidade; esta diz respeito às decisões tomadas conforme adoção de seus próprios princípios, envolve a reflexão, deliberação e consciência das consequências das próprias ações.

No sentido político de liberdade ela existe quando não se abusa do poder, porém, o ser humano é levado a abusar deste até encontrar um limite, este limite precisa ser colocado, “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (MONTESQUIEU, 1996, p. 166).

A forma de alcançar esta limitação pode ser pelo sistema de separação de poderes, a proposta feita pelos federalistas era baseada em uma divisão impura, pois uma independência e separação plena entre os poderes não seria possível na realidade. A depender da forma de governo, poderia haver um poder que predominasse em relação aos demais. Assim, como uma forma de equilibrar os

poderes e evitar as usurpações propõe-se uma divisão funcional de cada poder com certa interferência entre estes.

> ... como todos esses dispositivos exteriores se revelam inadequados, deve remediar o defeito planejando a estrutura interior do governo de maneira tal que as diversas partes constitutivas se tornem, em virtude de relações mútuas, o meio de se conservarem mutuamente em suas posições respectivas. (HAMILTON; MADISON; JAY, 1954, p. 317, tradução nossa)[2]

O Brasil o adota, isto é demonstrado no artigo 2º de nossa atual Carta Magna "São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988).

No sentido democrático há outro fator notadamente importante, é a independência do judiciário.

> O governo da lei normalmente se sustenta melhor em países democráticos, os tribunais são mais independentes, os direitos de propriedade mais seguros, os acordos contratuais são cumpridos com maior eficácia e é menos provável haver intervenção arbitrária do governo e dos políticos. (DAHL, 2001, p. 72)

Espera-se na democracia um judiciário que não seja subjugado por outro poder.

Entrando em outra área da liberdade, temos a livre expressão. "A livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas também o direito de ouvir o que os outros têm a dizer" (DAHL, 2001, p. 110).

A liberdade de expressão consiste em poder expressar opinião sobre determinado assunto e ouvir o que o outro tem a dizer sobre o mesmo; também o é não sofrer discriminação por cor de pele, raça, sexo, idade conforme garante a Constituição Federal de 1988. Sua essencialidade pode ser resumida da seguinte forma: "Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia" (DAHL, 2001, p. 110).

Outra forma de liberdade imprescindível é a de imprensa. De acordo com Dahl (2001) as informações não podem estar sob controle de determinado ator, seja o governo, um partido, facção ou qualquer outra organização, pois para ter garantida a

[2] Tradução da obra Sôbre a Constituição dos Estados Unidos, publicada no Brasil em 1954.

participação na vida política o cidadão deve ter acesso a informação de diversas fontes.

Todas estas formas de liberdade, no fim, estão ligadas a responsabilidade como já foi dito acima, e também com um sistema de direitos que proporcione estas liberdades, e o ideal pluralista que também é considerado intrínseco a democracia.

Tratando sobre o sistema de direitos, essencial para a cultura democrática pode-se falar do direito de livre associação.

> Associações independentes também são uma fonte de educação cívica e esclarecimento cívico: proporcionam informação aos cidadãos e, além disso, oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas. (DAHL, 2001, p. 112)

Estas associações podem ter as mais diversas características, desde uma organização que defende o direito dos animais, das árvores, ou qualquer outro assunto, assim como dará origem aos partidos, sobretudo aos de caráter político que como já dito no trabalho fazem parte da síntese da democracia.

> Denominamos partidos relações associativas baseadas em recrutamento (formalmente) livre com o fim de proporcionar poder a seus dirigentes dentro de uma associação e, por meio disso, a seus membros ativos, oportunidades (ideais ou materiais) de realizar fins objetivos ou obter vantagens pessoais, ou ambas as coisas. (WEBER, 1991, p. 188).

Logo, há nos partidos interessados políticos. Não é em vão que todo partido político apresenta à sociedade seu projeto de poder, este é exposto aos cidadãos nas eleições para escolha de qual o melhor para a condução da sociedade.

Ainda segundo Weber (1999), este tipo de partido atua na esfera do poder, buscando a influência sobre a ação social. Ele é um organismo que trabalha no intuito de conseguir votos para a ocupação de cargos políticos. O mesmo autor aponta que em sua base há dois tipos principais de partidos políticos, os de cunho ideológico, que possuem ideais de cunho político e os que estão preocupados somente em alcançar o poder para exercer uma patronagem sobre cargos, neste último vemos quebrada uma regra essencial da democracia que ainda será explanada, que é a igualdade.

Continuando a tratar da temática partidos Sartori (1976) faz uma análise sobre a origem da palavra. Há duas conotações principais, a primeira vem do latim, do verbo Partire, que trata sobre dividir. A segunda conotação vem do francês Partager, que significa fazer parte.

Os partidos políticos expressam o significado da palavra em suas duas origens, há no mínimo dois buscando o poder, o que mostra o caráter de divisão, fora exceções normalmente ligadas a ditaduras onde há somente um partido político, como a Coréia do Norte; e sendo estes partidos uma associação, seus membros fazem parte da mesma, o que mostra o sentido de pertencer, fazer parte.

Entrando na esfera de como funciona na prática um partido político Duverger (1980) trata em início de uma de suas características mais presentes. “A estrutura dos partidos caracteriza-se pela sua heterogeneidade” (DUVERGER, 1980, p. 35). Mesmo havendo coisas comuns a todos como filiados, o modo de operação varia de acordo com seu grau de centralização/descentralização das decisões, trabalho mais/menos intenso na busca de filiados dentro da sociedade, modo de escolha de seus dirigentes, nível de engajamento nas causas partidárias.

O modelo de operação, pode-se chamar de arcabouço, afetará diretamente os resultados nas eleições dos partidos segundo Duverger (1980).

> Nos partidos modernos, esse arcabouço assume grande importância: constitui ele quadro geral da atividade dos partidários, a forma imposta à sua solidariedade: determina os mecanismos de seleção dos dirigentes e os poderes destes. Explica amiúde a força e a eficácia de certos partidos, a fraqueza e ineficácia de outros. ” (DUVERGER, 1980, p. 39).

Melo (2010) mostra a questão da eficácia/ineficácia dos partidos políticos brasileiros no período pós 1988, onde o Partido dos Trabalhadores - PT e o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB conseguiram êxito nas eleições presidenciais, tendo seus candidatos entre os mais votados, aponta também o êxito do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB em privilegiar as eleições com candidatos próprios nos estados, além do declínio do Partido Democrático Trabalhista - PDT em nível nacional.

Adentrando no tema igualdade conforme prometido anteriormente, pode-se associá-la ao sufrágio universal, Dahl (2001) considera este sufrágio o ponto que diferencia a democracia moderna representativa dos demais tipos de democracia, mas esse princípio de igualdade vai além disto. Em resumo pode-se usar a seguinte colocação:

> Adotamos o princípio da igualdade intrínseca – devemos considerar o bem de cada ser humano intrinsecamente igual ao de qualquer outro

> ser humano. Aplicamos este princípio ao governo de um estado: no momento de chegar às decisões, o governo deve dar igual peso ao bem dos interesses de todas as pessoas ligadas por essas decisões. (DAHL, 2001, p. 93).

Nota-se que assim como em liberdade, a ideia de responsabilidade também é encontrada em igualdade. Por isto, o mesmo Dahl (2001) defende que apenas a democracia pode promover um alto grau de igualdade política, e esta igualdade será alcançada a partir do momento em que as decisões políticas levem em conta a própria igualdade, juntamente com a justiça, equanimidade, probidade e segurança, entre outros fatores.

Estas decisões políticas são tomadas normalmente no poder executivo ou legislativo; a legitimidade destas decisões vem justamente do voto. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos...” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988) assim o artigo 14 resume a legitimidade dada aos cargos eleitos politicamente no país.

Atendo-se somente no âmbito federal, o executivo através do Presidente da república possui diversas competências, elas estão elencadas no artigo 84 da Constituição, entre elas estão a emissão de decreto, proposição de processo legislativo, veto, sanção e promulgação de leis.

No âmbito do legislativo as decisões são expressas conforme dita o artigo 59 da Constituição Federal, seja de emenda à Constituição, lei complementar, lei ordinária objeto que será tratado no trabalho a partir da Lei 9096 de 1995, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo ou resolução.

No Brasil, a Câmara dos Deputados é o lugar que compõe os representantes do povo de acordo com o artigo 45 da Constituição Federal. Buscando alcançar um grau maior desta representatividade há outros níveis de representação; isto segue a mesma linha de pensamento adotada por Dahl, que disse:

> Para garantir o consenso de cidadãos livres em um país, nação ou Estado-nação, seriam necessários legislativos ou parlamentos representativos eleitos em diversos níveis: local, nacional e talvez até provinciano, regional ou ainda outros níveis intermediários. (DAHL, 2001, p. 32)

O Brasil adota esta disseminação parlamentar em quatro níveis, nacional, estadual, distrital e municipal, a busca deste consenso traz consigo legitimidade pois

os representantes são eleitos mediante votação com sufrágio universal. Soma-se a isto a regularidade e periodicidade das eleições no país que permitem a renovação ou não dos ocupantes de cargos eletivos.

Os partidos políticos precisam estar organizados em um sistema político partidário que rege as regras da disputa eleitoral, ele também pode ser chamado de sistema eleitoral. Dahl (2001) aponta que há incontáveis variações de sistemas eleitorais, isto se dá pela limitação de alcance por parte de um sistema para atender todos os critérios que seriam tidos por ideais.

Quanto à composição das cadeiras no poder legislativo, Dahl (2001) expõe dois sistemas de caráter mais geral, o modelo de representação proporcional que trabalha com um critério de justiça, onde um partido político que alcançar ‘x’ por cento dos votos ocupe ‘x’ das vagas no parlamento.

O outro tem o nome de First-past-the-post que pode ser traduzido como um sistema de pluralidade, ele proporciona ao partido mais votado chances de alcançar uma maior porcentagem de cadeiras no parlamento, o que facilita um partido político alcançar uma posição majoritária em um parlamento.

Dahl (2001) aponta que os países que adotam o sistema de pluralidade tendem a transformarem-se em um sistema bipartidário, não que exista somente dois partidos políticos, mas sim que dois partidos terão grande alcance de representatividade, isto é notado nos EUA com o partido Democrata e o Republicano e no Reino Unido com o partido Conservador e o Trabalhista.

Ainda em Dahl (2001) é apontado como vantagem deste sistema um critério de eficácia, pois esta amplificação legislativa tende a proporcionar maiorias parlamentares que permitam que o partido majoritário aplique seu programa de governo. Como crítica ao modelo é apontado sua pouca justiça pois ele nega as minorias uma representação parlamentar.

Na representação proporcional há uma tendência de formação de um multipartidarismo, isto é, um número expressivo de partidos políticos consegue representação parlamentar. Suas vantagens são a justiça na representação como já apontado, e as minorias com representatividade no parlamento. Uma desvantagem possível deste modelo segundo Dahl (2001) é a possível redução da eficácia do

governo, para que uma maioria possa ser alcançada se faz necessário a formação de coalizões que podem ser de difícil formação, além de instáveis.

Vide o momento político vivido pela Presidenta da República Dilma Rousseff em seu segundo mandato como chefe do poder executivo, com dificuldades em aprovar projetos principalmente na Câmara dos Deputados, haja vista neste efeito o Partido dos Trabalhadores que ocupa a Presidência da República possui atualmente 57 deputados federais em 513, uma representação um pouco maior que 11% das cadeiras.

Duverger (1980) assim como Dahl aponta que o sistema eleitoral é o fator que mais influencia no número de partidos políticos com representação parlamentar. Para ele os demais fatores explicativos são questões nacionais, próprias de cada país e questões históricas.

“O escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos” (DUVERGER, 1980, p. 253). Isto fica evidente na análise do Congresso dos Estados Unidos da América que é composto em sua imensa maioria por membros do partido Democrata e Republicano, do total de 535 membros as exceções são dois senadores independentes.

Em Duverger (1980) no tocante ao multipartidarismo há razões para o seu surgimento para além do que já foi exposto com base em Dahl. Outra causa explicativa é o fracionamento interno de opiniões; não faltam exemplos no caso brasileiro. Alguns são, a criação do Partido Socialismo e Liberdade, fundado a partir da expulsão de alguns membros do Partido dos Trabalhadores, da mesma forma ocorreu com o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado e o Partido da Causa Operária.

Dentre os diversos exemplos de partidos políticos fundados a partir de um fracionamento está o Partido da Social Democracia Brasileira, que já chegou a ocupar a Presidência da República por oito anos com Fernando Henrique Cardoso, este partido surgiu a partir de uma dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

Assim, em Duverger (1980) o multipartidarismo é fruto de uma independência de oposições, onde ela se dá em momentos mais ou menos isolados a partir da atividade política. Isto mostra a possibilidade de coligações/coalizões entre os partidos

políticos, dependendo claro, do quão isolado é a sua posição em um aspecto ideológico e o quanto este está disposto a ceder para manter esta coligação/coalizão.

Já foi abordado no texto sobre os efeitos de uma eleição legislativa majoritária de turno único; agora serão tratadas as consequências quando este mesmo tipo de eleição é feita no sistema proporcional, como é no caso do Brasil. “ ... o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo” (DUVERGER, 1980, p. 274).

> O primeiro efeito da representação proporcional é, pois, sustar qualquer evolução para o bipartidarismo: pode-se considera-la, a esse respeito, um freio poderoso. Nada leva, aqui, os partidos de tendências vizinhas à fusão, pois a divisão não lhes causa prejuízo, ou pouco lhes causa. (DUVERGER, 1980, p. 283).

Somando a votação por representação proporcional com a tendência de criação de novos partidos políticos a partir de fracionamentos, há condições de alcance a um multipartidarismo exacerbado como ocorre no Brasil na atual legislatura com vinte e sete partidos com representantes na Câmara dos Deputados, dado já expresso na contextualização.

Com tamanha proliferação partidária, o trabalho do poder executivo em realizar uma coalizão que permita um bom nível de governabilidade torna-se tarefa árdua, o que torna a execução do projeto de poder por parte da chefia do executivo difícil, pois, as negociações de apoio podem vir com recuos de plano ideológico entre outros. O que comprova a tendência de ineficácia do governo como já foi retratado acima a partir de Dahl.

É no intuito de combater esta enorme multiplicação partidária que surge a cláusula de desempenho, ela trabalharia como um freio a esta questão, pois, o custo partidário aumentaria com a exigência de determinada porcentagem de votação para assumir alguma cadeira no poder legislativo. Também poderia ser um grande incentivador a fusão de partidos com ideais muito próximos na busca de fortalecer a estrutura partidária e o alcance a votação mínima para exceder a cláusula de desempenho.

Uma outra ação que poderia ser tomada para frear este aumento de partidos políticos é a adoção de critérios mais rigorosos para a criação de novos partidos.

Como exemplo o número de assinaturas de eleitores necessárias para seu registro, a lei atual traz em seu artigo sétimo:

> Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoiamento de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (BRASIL, Lei número 9096, de 19 de setembro de 1995).

Uma possibilidade é aumentar as porcentagens tanto em nível nacional quanto estadual, isto permitiria que novos partidos políticos surgissem apenas com uma grande adesão popular. Um efeito imediato que ações deste tipo traria seria o fim das legendas usadas de aluguel como já foi aludido na parte inicial do trabalho.

No combate ao multipartidarismo exacerbado Duverger já diz “Quase todos os regimes proporcionalistas aplicados efetivamente tomam precauções para evitar esse aparecimento de pequenos partidos, que é fruto natural do sistema...” (DUVERGER, 1980, p. 287). Neste ponto os freios da lei brasileira ainda não estão obtendo êxito devido aos atuais resultados apresentados.

Para momentos como este que o Brasil está passando, o mesmo autor já se expressa “Sente-se que ainda é preciso modificar a lei eleitoral, a fim de estabelecer, outra vez, obstáculos à tendência multiplicadora da representação proporcional em relação aos pequenos partidos...” (DUVERGER, 1980, p. 288). Indo de encontro a esta linha de raciocínio o ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar em entrevista no programa Roda Vida da TV Cultura reconheceu que foi um erro que o STF tenha barrado a cláusula de desempenho.[3]

2.4 Sistema político partidário eleitoral brasileiro

O Brasil adota a república como forma de governo, e o presidencialismo como sistema de governo. A última vez que a população corroborou este formato foi no plebiscito realizado no ano de 1993; a república foi preferida por 66,26% dos eleitores

[3] Informação retirada de entrevista ao programa Roda Viva da TV Cultura do dia 18.04.2016.

participantes, ante 10,25% para a monarquia. O presidencialismo foi o sistema escolhido por 55,67%, ante 24,91% do parlamentarismo, informações retiradas do Tribunal Superior Eleitoral[4]. Assim manteve-se o modelo que já estava adotado.

O Código Eleitoral brasileiro trata em seu artigo 2º e 3º que para ser candidato a cargo eletivo é obrigatório a indicação por parte de um partido político e respeitada outras condições mínimas exigidas.

Isto impede candidaturas avulsas, ou seja, não vinculadas a um partido político. Dentre outros exemplos de condições mínimas para elegibilidade está a idade mínima apontada no artigo 14, § 3º da Constituição Federal, trazendo 35 anos para os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Senador; 30 anos para Governador e Vice-Governador; 21 anos para Deputado Federal, Estadual, Distrital, Prefeito e Vice-Prefeito e 18 anos para Vereador.

Quanto à forma de financiamento de campanha hoje o país adota um modelo misto, havendo tanto recurso público quanto privado, desde que seja oriundo de pessoa física.

O recurso público provém massivamente da União, a Lei 9096/1995 em seu artigo 38 impõe um valor mínimo que deverá corresponder

> ...ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. (BRASIL, Lei número 9096, de 19 de setembro de 1995)

Este valor ultimamente tem sido muito maior que o mínimo exigido, de acordo com dados da Justiça Eleitoral (2016) (2016a) o valor distribuído aos partidos políticos pela União em 2014 foi de R$ 308201016,21; e em 2015 de R$ 811285000,00.

Quanto ao recurso privado, hoje é permitida somente doações de pessoa física, suas regras e condições são abordadas pela Lei 9504/1997, entre elas está o limite de dez por cento do rendimento bruto do doador no ano anterior à eleição, condição expressa no artigo 23 da lei.

Já as doações de pessoa jurídica estão proibidas desde setembro de 2015 com o julgamento da Ação direta de inconstitucionalidade 4650 que teve como resultado

[4] Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993

a inconstitucionalidade de tal tipo de doação, seja para candidaturas ou para os partidos políticos como está exposto em STF (2015).

A primeira eleição com esta regra ocorrerá em outubro de 2016, onde serão eleitos candidatos para as prefeituras e câmaras de vereadores dos municípios brasileiros. Com efeito do resultado desta ADIN, a presidenta da República Dilma Rousseff vetou parte do artigo 24 da Lei 13165/2015 corroborando a ilegalidade da doação empresarial aos partidos e campanhas políticas.

Quanto à periodicidade das eleições, o país adota mandatos de quatro anos para vereadores, prefeitos, deputados, governadores e presidente e de oito anos para senadores. Os artigos 44 e 46 da Constituição Federal de 1988 regulam os tempos de mandato dos cargos do legislativo nacional; os artigos 27, 28 e 29 dispõe sobre os deputados estaduais, governadores, prefeitos e vereadores; artigo 32 sobre o governador e deputados do Distrito Federal e o artigo 82 trata sobre o presidente da república.

No tocante ao tamanho da Câmara dos Deputados federais, isto é regulamento por lei complementar, a de número 78 delimita o número de 513 sendo que nenhum estado da federação terá menos de 8 representantes e o mais populoso terá 70 representantes. Os cálculos que estabelecem o restante da divisão do número de cadeiras na Câmara são fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de acordo com pesquisas demográficas.

Quanto ao Senado Federal o artigo 46 da Constituição determina que cada estado da federação e o Distrito Federal elegerão três senadores, totalizando oitenta e um membros.

O mesmo artigo da Constituição determina que as eleições para o Senado seguirão o princípio majoritário de votos, ou seja, os mais votados são eleitos. Para o cargo de Presidente e Vice-Presidente da República também é adotado o princípio majoritário de acordo com o artigo 77 da Constituição Federal, porém esta poderá ocorrer em dois turnos para que uma das chapas eleitorais alcance a maioria absoluta dos votos válidos, o mesmo processo é efeito para as eleições dos governadores, prefeitos e seus respectivos vices.

Como já mencionado, para a Câmara dos Deputados o país adota o modelo proporcional, suas regras são delimitadas pelos artigos 105 a 113 da Lei 4737/1965 que é o Código eleitoral brasileiro. Além dela, as Assembleias legislativas estaduais, a Câmara distrital e as Câmaras de vereadores também adotam como forma de eleição este modelo.

Para o cálculo do modelo proporcional no país, em síntese, é feito o seguinte processo. Obtém-se o quociente eleitoral dividindo a quantidade de votos válidos pelo número de vagas que estão sendo disputadas. Após isto é feito o cálculo do quociente da coligação ou partidário (quando o partido político não fez uma coligação), para este é dividido o número de votos da coligação ou partido político pelo quociente eleitoral.

> Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Lei número 4347, de 15 de julho de 1965)

Poderão haver vagas não preenchidas com este modelo de divisão, a legislação também traz a forma como serão distribuídas estas vagas. A primeira regra está exposta no artigo 109 inciso primeiro da mesma lei

> Dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima. (Lei número 4347, de 15 de julho de 1965)

Para facilitar o entendimento além de trazer uma visualização de como esta divisão é feita será exposto um exemplo do Tribunal Regional Eleitora de Pernambuco.

Exemplo: Divisão de 17 cadeiras em um município onde votaram 50.037 eleitores.

1º passo - Determinar o número de votos válidos, deduzindo do comparecimento os votos nulos e os em branco (artigo 106, § único do Código Eleitoral e artigo 5º da Lei número 9504 de 30/09/97).

Comparecimento (50.037) - votos em branco (883) - votos nulos (2.832), votos válidos (46.322)

2º passo - Determinar o quociente eleitoral, dividindo-se os votos válidos pelos lugares a preencher (artigo 106 do Código Eleitoral). Despreza-se a fração, se igual ou inferior a 0,5, arredondando-a para 1 se superior.

Votos válidos (46.322) ÷ número de cadeiras (17) = 2.724,8 = quociente eleitoral (2.725)

3º passo - Determinar os quocientes partidários, dividindo-se a votação de cada partido (votos nominais mais votos na legenda) pelo quociente eleitoral (artigo 107 do Código Eleitoral). Despreza-se a fração, qualquer que seja.

Quadro 01 - Cálculo do quociente partidário

Partidos	Votação	Quociente eleitoral	Quociente partidário
A	15.992	÷ 2.725 = 5,8	= 5
B	12.811	÷ 2.725 = 4,7	= 4
C	7.025	÷ 2.725 = 2,5	= 2
D	6.144	÷ 2.725 = 2,2	= 2
E	2.237	÷ 2.725 = 0,8	= 0*
F	2.113	÷ 2.725 = 0,7	= 0*
			Total = 13
			(sobram 4 vagas a distribuir)

* Fonte: Tribunal regional de Pernambuco

** Os partidos E e F, que não alcançaram o quociente eleitoral, não concorrem à distribuição de lugares (artigo 109, § 2º, do Código Eleitoral).

4º passo - Distribuição das sobras de lugares não preenchidos pelo quociente partidário. Dividir a votação de cada partido pelo nº de lugares por ele obtidos + 1 (artigo 109, nº I do Código Eleitoral). Ao partido que alcançar a maior média, atribui-se a 1ª sobra.

Quadro 02 - 1ª sobra não preenchida pelo quociente partidário

Partidos	Votação	Lugares +1	Médias	
A	15.992	÷ 6 (5+1)	2.665,3	(maior média 1ª sobra)
B	12.811	÷ 5 (4+1)	2.562,2	
C	7.025	÷ 3 (2+1)	2.341,6	
D	6.144	÷ 3 (2+1)	2.048,0	

* Fonte: Tribunal regional de Pernambuco

5º passo - Como há outra sobra, repete-se a divisão. Agora, o partido **A**, beneficiado com a 1ª sobra, já conta com 6 lugares, aumentando o divisor para 7 (6+1) (artigo 109, inciso segundo do Código Eleitoral).

Quadro 03 - 2ª sobra não preenchida pelo quociente partidário

Partidos	Votação	Lugares +1	Médias	
A	15.992	÷ 7 (6+1)	= 2.284,5	(maior média 2ª sobra)
B	12.811	÷ 5 (4+1)	= 2.562,2	
C	7.025	÷ 3 (2+1)	= 2.341,6	
D	6.144	÷ 3 (2+1)	= 2.048,0	

* Fonte: Tribunal regional de Pernambuco

6º passo - Como há outra sobra, repete-se a divisão. Agora, o partido **B**, beneficiado com a 2ª sobra, já conta com 5 lugares, aumentando o divisor para 6 (5+1) (artigo 109, inciso segundo, do Código Eleitoral).

Quadro 04 - 3ª sobra não preenchida pelo quociente partidário

Partidos	Votação	Lugares +1	Médias	
A	15.992	÷ 7 (6+1)	= 2.284,5	(maior média 3 ª sobra)
B	12.811	÷ 6 (5+1)	= 2.135,1	
C	7.025	÷ 3 (2+1)	= 2.341,6	
D	6.144	÷ 3 (2+1)	= 2.048,0	

* Fonte: Tribunal regional de Pernambuco

7º passo - Como há outra sobra, repete-se a divisão**.** Agora, o partido **C**, beneficiado com a 3ª sobra, já conta com 3 lugares, aumentando o divisor para 4 (3+1) (artigo 109, inciso segundo, do Código Eleitoral).

Quadro 05 - 4ª sobra não preenchida pelo quociente partidário

Partidos	Votação	Lugares +1	Médias	
A	15.992	÷ 7 (6+1)	= 2.284,5	(maior média 4 ª sobra)
B	12.811	÷ 6 (5+1)	= 2.135,1	
C	7.025	÷ 4 (3+1)	= 1.756,2	
D	6.144	÷ 3 (2+1)	= 2.048,0	

* Fonte: Tribunal regional de Pernambuco

O 7º passo eliminou a última sobra. Nos casos em que o número de sobras persistir, prosseguem-se os cálculos até que todas as vagas sejam distribuídas.

Quadro 06 - Resumo

Partidos	Número de cadeiras obtidas		
	pelo quociente partidário	pelas sobras	total
A	5	2	7
B	4	1	5
C	2	1	3
D	2	0	2
E e F	0	0	0
TOTAL	13	4	17

* Fonte: Tribunal regional de Pernambuco

Nota-se pelo exemplo exposto que a distribuição das vagas leva em conta diversas variáveis como os coeficientes eleitoral e partidários, além disto poderá tornar-se necessário realizar o cálculo das sobras que tendem a aumentar as cadeiras dos partidos que tiveram maior quantidade de votos.

Quanto ao resultado eleitoral para ter ao menos uma cadeira, é exigido um valor mínimo que torne o coeficiente partidário maior que 1, este é o critério de desempenho que atualmente vigora no Brasil.

Por fim da explicação de como é o sistema político partidário eleitoral brasileiro atual, será exposto a síntese de sua atual forma. 35 partidos políticos registrados como mostra Tribunal Superior Eleitoral (2016), 27 destes possuem representação na Câmara dos Deputados, 17 possuem representação no Senado Federal, de acordo com Câmara dos Deputados (2016) e Senado Federal (2016a).

A maior bancada na Câmara pertence ao PMDB com 66 deputados conforme aponta a composição atual no site da Câmara, ou seja 12,9% das cadeiras, as menores bancadas são do PRTB e do Partido Republicano Progressista com um deputado cada.

No Senado Federal o PMDB também é a maior bancada com 19 senadores, sendo 24% do total, as menores bancadas são do Partido Trabalhista Cristão, Partido Republicano Brasileiro, Rede Sustentabilidade, PCdoB, PV e o PPS que possuem cada qual um senador. Informações tiradas do site do Senado. A quantidade de partidos com representação parlamentar evidencia um multipartidarismo exacerbado no país.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nesta seção será exposta a base metodológica que norteou o trabalho realizado. “Pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 1989, p. 27).

Para isto serão apresentados a tipologia e descrição geral dos métodos utilizados, a caracterização dos instrumentos de pesquisa e os procedimentos para a análise dos dados.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Lakatos; Marconi (2003) dividem os tipos de pesquisa em três, quantitativo-descritiva, exploratória e experimental. Este trabalho usou o tipo exploratória, que pode ser definida como

> ... investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 188).

Ainda segundo as mesmas autoras, neste tipo de pesquisa, há uma busca de descrições do objeto de estudo, que neste caso foram a Lei 9096/1995 e as ações diretas de inconstitucionalidade 1351 e 1354.

Dentro do tipo escolhido foi usada a forma de estudos exploratórios-descritivos combinados, estes “são estudos exploratórios que têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 188).

Quanto a abordagem de pesquisa há dois tipos principais segundo Godoy (1995), a qualitativa e a quantitativa. Por pesquisa entende-se “... um esforço cuidadoso para a descoberta de novas informações ou relações e para a verificação e ampliação do conhecimento existente...” (GODOY, 1995, p. 58).

O trabalho seguirá a linha de uma pesquisa qualitativa, este tipo de abordagem

> Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada... (GODOY, 1995, p. 58)

Sendo o objetivo geral desta pesquisa verificar as redes de poder em determinados processos, esta abordagem torna-se adequada para o alcance do objetivo, conforme Godoy aponta “Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja mais adequada” (GODOY, 1995, p. 63).

No tocante ao tipo de dados usados neste trabalho, foram prioritariamente de fontes primárias, mas também se usou fontes secundárias. Exemplos de fontes primárias são:

> **dados históricos**, bibliográficos e estatísticos; informações, pesquisas e material cartográfico; **arquivos oficiais** e particulares; registros em geral; documentação pessoal (diários, memórias, autobiografias); correspondência pública ou privada etc. (LAKATOS E MARCONI, 2003, p. 159, grifo nosso)

Entre as fontes secundárias os principais exemplos são “imprensa em geral e obras literárias” (LAKATOS E MARCONI, 2003, p. 159).

3.2 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

Quanto à instrumentalização será usada a pesquisa documental e bibliográfica. Gil aborda os instrumentos utilizados da seguinte forma:

> Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 1989, p. 73)

A pesquisa documental fez uso de legislação pertinente ao tema de estudo, principalmente a Constituição Federal, e a Lei 9096/1995; também foram utilizados arquivos oficiais que tratam tanto do processo de criação da lei que dispõe sobre partidos políticos, além do trâmite das ações diretas de constitucionalidade 1351 e 1354 que foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal. Todas as informações estão

disponibilizadas na internet sendo as fontes principais os sites do Planalto, da Câmara Federal e do Supremo Tribunal Federal.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para montar o referencial teórico já exposto, além de utilizar trabalhos relevantes que abordaram consequências ligadas ao sistema político partidário brasileiro.

3.3 Procedimentos de análise de dados

Para realizar a análise dos dados levantados será utilizado especialmente o método da análise do discurso. Maingueneau (1997) traz a ideia que este método busca um olhar sobre o domínio do discurso, buscando entender suas nuances, seu caráter ideológico.

O mesmo autor retrata a importância da linguagem e como esta é utilizada para mostrar disputas subjetivas e sociais. Para realizar este tipo de análise há de se ter nos textos ou falas relações “nos quais se cristalizam conflitos históricos, sociais, etc.” (MAINGUENEAU, 1997, p. 13). Requisito que se julgou cumprido na análise das relações de poder quanto a cláusula de desempenho.

O discurso terá a ótica de Foucault (2014) que já fora descrita no referencial teórico quanto exposto a parte de poder. Este método foi utilizado para auxiliar inferir resultados a partir das informações levantadas.

4 DESENVOLVIMENTO E DISCUSSÃO

Exposto o quadro geral sobre o tema do trabalho, somando-se às bases teóricas e metodológicas, nesta seção será feita a explanação de como ocorreu o desenvolvimento do processo que desencadeou na aprovação e sanção da cláusula de desempenho e sua posterior inconstitucionalidade.

Será feita a exposição de fatos importantes ocorridos durante o processo, como apresentação dos projetos de lei envolvidos, discussões sobre o tema principal do trabalho, detalhamento de como ocorreu sua tramitação inicial até o julgamento final por parte do STF, além de algumas explicações de fatores considerados pertinentes para o entendimento do processo, somado a discussão do tema a luz do referencial e metodologia já expostos.

Para a apresentação serão expostos os seguintes tópicos:

Câmara dos Deputados (1989 até 1992), que vai desde a primeira proposição correlata sobre o assunto até sua primeira aprovação em plenário.

Senado Federal (1992 e 1993), que trata sobre o trabalho de revisão feito sobre a proposição aprovada na casa iniciadora.

Câmara dos Deputados (1993 até 1995), onde será exposta a segunda análise sobre o PL até sua nova aprovação em plenário.

Por último Supremo Tribunal Federal (1995 até 2006), que mostra a sanção presidencial, proposição das ações diretas de inconstitucionalidade até seu julgamento definitivo.

4.1 Câmara dos Deputados (1989 até 1992)

Durante a sessão plenária da Câmara dos Deputados realizada no dia 09.03.1989, houve um discurso do deputado federal Paulo Delgado do PT, onde ressaltou a necessidade de regulamentação do artigo 17 da Constituição Federal por parte do legislativo, como forma de impedir que o Tribunal Superior Eleitoral o fizesse observando a legislação vigente desde o período do regime militar.

> ... há necessidade urgente de regulamentarmos o art. 17 da Constituição Federal que dispõe sobre a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos para que evitemos que o Tribunal Superior Eleitoral interprete a Constituição nos termos de leis que foram revogadas pelo espírito do Constituinte quando elaborou esse artigo. (DELGADO, 1989, p. 841)

Relembrando, a nova Constituição Federal foi promulgada em outubro de 1988, ainda não tinha ocorrido nenhuma eleição nestes poucos meses. Aqui já há claramente uma disputa de poder, o discurso do deputado mostra a preocupação de não dar maior margem para uma atuação do judiciário, é possível também ressaltar o vazio estrutural de Burt (1992 e 2005), o legislativo deixando o espaço vago, este seria ocupado nem que seja temporariamente pelo judiciário.

Outro trecho do discurso do deputado que evidencia o que foi interpretado

> Entendemos que o assunto deve ser regulamentado pelo regimento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. **Estamos** apresentando um projeto de lei que dispõe sobre a organização dos partidos políticos e para evitar confusão, revoga todas as leis derivadas da Lei n' 5.682 de 21 de julho de 1971 a lei Orgânica dos Partidos Políticos. (DELGADO, 1989, p. 841, grifo nosso)

Quanto ao uso do plural é porque o deputado fala em nome do partido político ao qual pertence, o Partido dos Trabalhadores.

A ação tomada por parte do deputado foi apresentar neste mesmo dia um projeto de lei que dispunha sobre a organização dos partidos políticos, o PL 1670/1989. Vale ressaltar novamente que no texto original não havia a proposta de implementação de uma cláusula de desempenho, o PL tratava de outros temas como distribuição de recursos do fundo partidário e transmissão gratuita de programas em redes de televisão e rádio, como demonstra Congresso Nacional (1989).

Seguindo o regimento interno da Câmara dos Deputados (1989a), o PL apresentado foi direcionado para duas comissões da casa parlamentar, a de Constituição, justiça e redação e também a comissão de finanças. No dia 04 de abril de 1989 o deputado Nelson Jobim do PMDB do Rio Grande do Sul, então presidente da comissão de Constituição, justiça e redação fez a distribuição de diversos PL’s que estavam sob a responsabilidade desta, o de autoria do deputado Paulo Delgado caiu sob a relatoria do deputado Genebaldo Correia, do PMDB da Bahia, como está exposto em Congresso Nacional (1989a).

O PL ficou parado até o fim da legislatura no início do ano de 1991. Com as eleições de 1990 uma nova legislatura teve início, e por ordem do artigo 105 do regimento interno da Câmara este PL foi arquivado, evidencia isto Congresso Nacional (1991).

Como parte da explicação da não análise deste e outros projetos de lei aquela época, está a importância ainda maior dos assuntos relativos à economia, deve-se lembrar que o país em 1987 decretou moratória e passou por grandes dificuldades econômicas como é mostrado em matéria do jornal Folha de São Paulo (1987) e uma entrevista de um dos ministros da Fazenda do então presidente José Sarney, Mailson da Nóbrega (2011). Na época a questão econômica se fez preponderante frente a demais assuntos, assim como na atual crise vivida no país.

No dia 06.07.1991 como mostra a tramitação do PL 1670 ele foi desarquivado, Câmara dos Deputados (1991a), o presidente da casa na época era o deputado Ibsen Pinheiro do PMDB do Rio Grande do Sul. Esta ação foi possível pois o mesmo artigo 105 do regimento interno que determina o arquivamento de projetos que estavam em tramitação na casa, permite o desarquivamento em no máximo de 180 dias após o início da legislatura seguinte, isto está posto em Câmara dos Deputados (1989a).

Após o desarquivamento, o PL ficou parado por quase um ano, até que no dia 01 de junho de 1992 a mesa diretora da Câmara dos Deputados despacha novamente o PL 1670/1989 para as comissões de Constituição, justiça e redação e a comissão de finanças e tributação, Câmara dos Deputados (1989).

Nesta segunda comissão o deputado Francisco Dornelles, então seu presidente fez a distribuição para relatoria dos projetos de lei, o projeto que tratava sobre os partidos políticos caiu com o deputado Manoel Moreira do PMDB, Câmara dos Deputados (1989).

Com o não desenvolvimento do trabalho das comissões quanto aos projetos de lei que dispunham seja de legislação partidária e/ou eleitoral; naquela época outros PL’s que tratavam sobre estes assuntos já tinham sido propostos como o PL 1881/1991, Câmara dos Deputados (1991); PL 1991/1991 de autoria do então deputado José Dirceu, Câmara dos Deputados (1991b); PL 2070/1991 do deputado Magalhães Teixeira, Câmara dos Deputados (1991c), entre outros; o presidente da

Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro resolveu criar uma comissão especial temporária para tratar exclusivamente destes projetos.

No dia 20 de outubro de 1992 é estabelecida a comissão especial para apreciar e dar parecer sobre todas as proposições, em trâmite nesta casa, referentes à legislação eleitoral e partidária, especificamente as que dispensem sobre inelegibilidade, lei orgânica dos partidos políticos, código eleitoral e sistema eleitoral, apontamento tirado de Congresso Nacional (1992).

Vale ressaltar que nesta época a crise política conseguiu ultrapassar em termos de relevância as questões econômicas com o andamento do processo de impedimento contra o então presidente Fernando Collor de Melo que foi autorizado pela Câmara dos Deputados no dia 29 de setembro de 1992, Congresso Nacional (1992a). Isto mostra uma mudança de quadro em relação a 1989 quando o primeiro PL sobre a lei orgânica dos partidos foi proposto.

O processo de disputa pelo poder na comissão começa desde a divisão de vagas para cada partido e/ou bloco parlamentar, e continua na escolha entre os integrantes, relator e presidente. O regimento da Câmara diz o seguinte em seu artigo 23

> Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. (Regimento interno da Câmara dos Deputados, de 1989)

Este processo pode acarretar em possíveis não representantes de partidos ou blocos com um número pequeno de deputados. De início a comissão especial possuía 26 membros titulares e o mesmo número de suplentes, a representação entre os partidos/blocos parlamentares ficou da seguinte forma inicialmente: Bloco parlamentar 7 vagas, PMDB 5 vagas, PDT 2 vagas, PDS 2 vagas, PSDB 2 vagas, PT 2 vagas, PTB 2 vagas, Partidos Liberal, PDC, PTR e PSB 1 vaga cada, tanto para titulares quanto para suplentes, Congresso Nacional (1992).

Na primeira reunião desta comissão especial ocorrida em 21.10.1992 foram eleitos para a presidência da comissão o deputado Roberto Magalhães membro do bloco parlamentar e para a relatoria o deputado João Almeida do PMDB, Congresso Nacional (1992b).

No dia 22 de outubro de 1992 o presidente da comissão especial deputado Roberto Magalhães solicita ao presidente da Câmara dos Deputados Ibsen Pinheiro o encaminhamento dos seguintes projetos à comissão para dar início aos trabalhos desta: PL 1670/1989, 1052/1991, 1881/1991, 1991/1991, 2070/1991, 2243/1991 e 2685/1992, informação colhida em Congresso Nacional (1992c).

Em 30 de outubro de 1992 o deputado Ibsen autoriza o envio de 3 dos PL's pedidos, e havendo necessidade a comissão deverá requerer apensação de outros PL's, Congresso Nacional (1992c).

No dia 28 de outubro de 1992 houve a segunda reunião da comissão especial, mesmo sem o envio dos projetos solicitados por parte do presidente da Câmara, o relator, deputado João Almeida já apresentou uma versão inicial de substitutivo à comissão, além disto, foram tratadas outras questões como solicitação de 3 assessores para auxiliar o trabalho do relator e o seu cronograma de trabalho. Substitutivo é a peça proposta para substituir o/os PL's, Congresso Nacional (1992d).

Dia 03 de novembro de 1992 o deputado Sidney de Miguel do PV - Partido Verde fez um discurso crítico ao andamento dos trabalhos da comissão. Inicialmente apontou que a divisão de membros praticamente excluiu os partidos pequenos

> ... os pequenos partidos simplesmente ficaram de fora, por uma decisão (em grande parte política) das Lideranças dos grandes partidos nesta Casa, permitindo que apenas o PC do B e o PST participassem dos trabalhos da Comissão. (DE MIGUEL, 1992, p. 23943)

Aqui já é notado a importância do discurso como aponta Foucault (2014), como posto pelo deputado do PV ficaram dois lados opostos, um dos grandes partidos políticos e outro dos pequenos partidos políticos. Dentre os pequenos da época pode-se colocar os já citados PV, PCdoB, PST, já entre os grandes haviam o PMDB que nas eleições de 1990 elegeu 110 deputados federais de acordo com o TSE (2016a), o Partido da Frente Liberal – PFL que elegeu no mesmo ano 83 deputados, vale ressaltar que o PFL era o maior partido do Bloco parlamentar que presidia a comissão especial, sendo o deputado Roberto Magalhães deste partido.

Voltando ao discurso do deputado Sidney de Miguel, foi criticado pela primeira vez a adoção de uma cláusula de desempenho para os partidos políticos, ele

comparou a proposta do relator com medidas autoritárias adotadas pelo governo dos militares.

> Está-se formando, a toque de caixa, uma comissão, na qual os pequenos partidos, embora tenham voz, não têm direito a participar do processo regimental. E agora, cerceia-se a possibilidade de emendar o projeto – extremamente fechado - do ilustre Relator. É uma espécie de coerção, na medida em que chega a estipular em 5% o eleitorado mínimo para a sobrevivência de um partido. O espírito do velho General Golbery, que imaginou o Pacote de abril e todos aqueles expedientes do autoritarismo, está agora inspirando a classe política, principalmente o PMDB de Ulysses Guimarães, que tão bravamente lutou para derrubar essa ordem. Inspira-se de novo na ordem autoritária que predominou na longa noite de vinte e um anos, com uma legislação que sem dúvida nenhuma bloqueará o País ao cercear os partidos médios, que têm um grande caminho pela frente, os esperados partidos da social democracia. (DE MIGUEL, 1992, p. 23944)

O relator da comissão era do PMDB, mesmo partido do citado Ulysses Guimarães. A figura e a importância do discurso continuam em voga nesta parte quando um deputado de um partido político pequeno busca colar em outro deputado de um partido político maior a pecha de ditatorial.

Aqui fica claro que o deputado De Miguel é contra ações que busquem frear o surgimento de mais partidos políticos como sugere Duverger (1980), enquanto o deputado João de Almeida é a favor, o discurso do deputado De Miguel foi retirado do Diário do Congresso Nacional do dia 04.11.1992

No dia 4 de novembro de 1992 há a terceira reunião da comissão especial, Congresso Nacional (1992d). Nela ouve trocas de alguns membros e o acréscimo de 3 vagas de titular e 3 de suplente, elas foram para o PST, PMDB e PCdoB que indicou o deputado Haroldo Lima.

Neste mesmo dia ocorreu outra manifestação contrária à cláusula de desempenho, agora por parte do deputado Ernesto Gradella do PT de São Paulo. Seu discurso em plenário segue linha próxima ao do deputado Sidney de Miguel que foi feito poucos dias antes.

> Na verdade, o substitutivo ao projeto de lei que trata da organização dos partidos políticos explicita que é livre a criação dos partidos, porém determina a necessidade da assinatura de 0,5% dos votantes na última eleição. Também exige que o partido, para ter representação parlamentar e continuar existindo, obtenha 5% dos votos no País e, no mínimo, 2% dos votos em um terço dos Estados do País, atualmente nove. Isso significa que poucos partidos, inclusive aqueles

> marcadamente ideológicos e que têm toda uma tradição neste País, poderão continuar existindo. Essa restrição, se aplicada hoje, reduziria o número de partidos atualmente existentes a aproximadamente cinco grandes partidos, e tudo isso é feito como se fosse um aprimoramento da democracia. (GRADELLA, 1992, p. 23985)

Também fica clara a discordância do deputado Gradella aos freios para a multiplicação de partidos políticos, contrário ao pensamento de Duverger (1980).

Durante o mesmo discurso o deputado levantou a questão da fundamentação ideológica partidária e da existência de partidos servindo como legenda de aluguel, questões que foram levantadas neste trabalho na formulação do problema.

> Na verdade não deve haver restrição à existência de partidos políticos mas devem ser evitadas as legendas de aluguel, o que se resolverá de maneira política, porque temos visto grandes partidos em várias questões através do fisiologismo constituírem-se também na forma de legendas de aluguel. O voto popular é que deve definir que partidos devem ou não existir e com que representação. Achamos que a lei da época da ditadura militar, que impediu a legalização de vários partidos, pode voltar à tona, através da nova lei partidária que está sendo proposta. Queremos manifestar o nosso posicionamento contrário ao que hoje se esboça como nova lei de organização partidária eleitoral, por considerá-la um ataque aos trabalhadores e aos setores populares, que não vão poder ver legalizados parte dos partidos que os representam ideologicamente e um ataque à democracia que hoje está definida na própria Constituição Federal. Conclamamos todos os partidos representantes da classe trabalhadora e em especial o PT, que teve de lutar contra uma lei parecida com este projeto para legalizar-se para a luta contra este ataque à liberdade partidária. (GRADELLA, 1992, p. 23985)

O deputado Gradella não via que a existência de inúmeros pequenos partidos políticos teria ligação direta com a falta de fundamentação ideológica, opinião contrária já foi adotada pelo hoje ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, que declarou

> ... o próprio governo estimulava a criação de forças partidárias pequenas, não é? Que iam se nucleando. É notório que isto passou a ocorrer sem nenhum programa partidário, não é? E com estas agendas distorcidas, entrega-se um órgão tal, um órgão qual... (MENDES, 2016)[5]

É preciso ressaltar a diferença temporal entre as duas últimas citações, nos 23 anos que separam uma fala de outra o Brasil teve cinco presidentes da República, além do que está em exercício atualmente.

[5] Informação retirada de entrevista ao programa Roda Viva da TV Cultura do dia 18.04.2016.

Quanto aos dois principais grupos de disputa que já foi levantado, um dos grandes partidos políticos e outro dos pequenos, temos a adesão ao segundo do PT que já possuía uma bancada de tamanho considerável ao ter eleito 35 deputados federais em 1990 conforme mostra o resultado das eleições publicados pelo TSE (2016a).

No mesmo dia da exposição do deputado Gradella do PT, o deputado Jones Neves do Partido Liberal fez um discurso que mostrava um ponto de vista diferente, para isto ele adotou a ideia de redução no número de partidos políticos existentes.

“A reforma partidária tomará em conta que é impossível sustentar uma proliferação tão numerosa de partidos fragilizados e tratará de reduzir o seu número consideravelmente. (NEVES, 1992, p. 24010) ”, é nesta busca que Duverger (1980) aponta para a necessidade de sistemas proporcionais terem formas de frear o surgimento desenfreado no número de partidos políticos, a cláusula de desempenho é um mecanismo possível neste tipo de ação.

Em 11 de novembro de 1992 houve a quarta reunião da comissão especial. Estiveram presentes os senadores da República Marco Maciel e José Fogaça, eles foram convidados pela comissão especial da Câmara por serem respectivamente autor de um PL que também tratava sobre a questão político partidária no Senado e relator de uma comissão que há época estava analisando este projeto, informações tiradas em Congresso Nacional (1992f).

Antes de prosseguir com mais informações sobre o andamento da comissão especial e discursos em plenário relativos ao assunto, a partir de agora será feita uma apresentação de algumas das propostas que foram analisadas pela comissão durante seu período de atuação. O projeto primeiro 1670/1989 já foi descrito, não o será novamente.

Um dos outros projetos que já foi citado no trabalho na contextualização é o PL 1881/1991, de autoria dos deputados Nelson Jobim, Alberto Goldman, Cesar Maia, Gedel Lima e Luis Roberto Ponte, todos do PMDB.

Este PL tratava a cláusula de desempenho de forma distinta da definição adotada tanto pelo relator da comissão da Câmara quanto pelo Senado Federal, nele

previa-se o cancelamento do registro do partido político que não ultrapassasse a cláusula posta.

O artigo 8º do PL traz o seguinte texto

> Não terá atingido caráter nacional, para os efeitos de funcionamento, o partido que não houver obtido o apoio expresso em votos de, no mínimo, 3% (três por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados em, pelo menos, 1/3 (um terço dos Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um deles.
>
> § 1º Verificada a hipótese prevista no caput deste artigo, o Tribunal Superior Eleitoral cancelará o registro referido no art. 4 desta lei, do partido que não houver obtido o mencionado percentual. (Projeto de lei 1881, de 18 de setembro de 1991)

O PL em questão, possuía uma porcentagem menor em nível nacional do que a proposta pelo deputado relator da comissão especial João Almeida, porém, sua consequência com o não desempenho era mais dura, no proposto pelo relator o partido político tem seu funcionamento parlamentar restringido, aqui ele é cancelado.

O cancelamento tratado no artigo 8º do PL não é em caráter definitivo, os parágrafos 4º e 5º detalham o procedimento para que o partido político cancelado por não alcançar o mínimo de votos estipulado na cláusula volte ao funcionamento

> § 4º O Partido Político que tiver cancelado seu registro no Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do caput e dos §§ 1º e 3º deste artigo, deverá, para poder voltar a funcionar, obter o apoiamento previsto no § único do art. 3, na forma do §2º do art. 5º desta Lei, e requerer ao referido Tribunal a renovação de seu registro;
>
> § 5º O requerimento de renovação do registro, referido no parágrafo anterior, acompanhado do apoiamento mencionado, deverá ser protocolado junto ao Tribunal dentro do prazo de 36 (trinta e seis) meses a contar do cancelamento do registro. Passado esse prazo sem a formulação do pedido ou este sendo definitivamente indeferido, Tribunal Superior Eleitoral determinará ao oficial do registro dos Estatutos e do Programa o cancelamento destes. (Projeto de lei 1881, de 18 de setembro de 1991)

O apoio exigido seria de “0,5% do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara do Deputados, distribuídos por 1/3, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% em cada um deles. ” (PL 1881, de 18 de setembro de 1991). Logo o proposto neste projeto é uma nova coleta de assinaturas em apoio ao partido para sua renovação, dentro de prazo estipulado.

Na justificativa da proposição do PL é dito o seguinte

> O projeto determina que o funcionamento do partido fica dependendo de sua performance eleitoral. Desta forma, a população eleitoral passa a dar aval de funcionamento e, mesmo, de permanência de partido no cenário nacional. Tendo a Constituição exigido o "caráter nacional" para todos os partidos, o projeto, a partir daí, vincula a existência e o funcionamento do partido a assinaturas de apoiamento e a votos nas eleições para a Câmara dos Deputados (Projeto de lei 1881, de 18 de setembro de 1991)

Com esta proposta, fica explícito que o dispositivo constitucional de caráter nacional dos partidos políticos é posto em prova em toda eleição para a Câmara dos Deputados, fazendo com que existam somente partidos políticos com um razoável desempenho em todo território brasileiro, já que o nível percentual cobrado não é demasiadamente alto. A posição vai de encontro à limitação partidária sugerida por Duverger (1980).

Outro PL que fez parte dos trabalhos da comissão especial foi o 1991/1991 de autoria do deputado José Dirceu, membro do PT. Nele também havia uma cláusula de desempenho, porém em uma interpretação distinta das duas formas já colocadas, a proposta atingia exclusivamente a eleição presidencial.

Sua cláusula estava exposta em três incisos no artigo 8º da lei. Será citado o primeiro que dizia respeito a performance eleitoral

> I - apoio expresso em voto de no mínimo 1% do eleitorado que haja votado na eleição geral para a Câmara dos Deputados em pelo menos por 9 Estados, com o mínimo de 0,5% em cada um deles. (Projeto de lei 1991, de 30 de outubro de 1991)

O que demonstra o caráter restritivo nas eleições presidenciais está no mesmo artigo no parágrafo segundo “Aqueles que não atingirem ao requisito do inciso I ficam impedidos de participar, mesmo em Coligação, das eleições presidenciais. ” (Projeto de lei 1991, de 30 de outubro de 1991).

Mesmo não tendo adotado uma cláusula de desempenho para as eleições legislativas, o deputado José Dirceu na justificativa apresentada em seu PL expõe a necessidade de evitar o surgimento de partidos sem ideais, assim como Carreirão (2008).

> Faz-se necessária a aprovação urgente de uma nova Lei que regulamente os dispositivos constitucionais referentes a organização e funcionamento dos Partidos Políticos. É preciso também evitar o que temos assistido hoje no Brasil: a proliferação de Partidos sem quaisquer projetos políticos, visando apenas a interesses pessoais. Devemos nos esforçar para eliminar todas as características de nossa

> legislação partidária que tendem somente a reforçar o personalismo, que incentivam comportamentos anti-partidários. Os Partidos precisam ser fortalecidos, para que suas ideias e propostas passem a ser as figuras principais do processo democrático e sejam efetivamente instrumento da consolidação da democracia. (Projeto de lei 1991, de 30 de outubro de 1991)

Na exposição do deputado José Dirceu podemos observar uma congruência com o que Weber (1999) dizia sobre os partidos políticos, existem os que são de cunho ideológico e os que desejam puramente exercer patronagem nos cargos.

Dentre os projetos de lei trabalhados na comissão que continham uma cláusula de desempenho o último a ser apresentado foi o PL 2070/1991, o autor foi o deputado Magalhães Teixeira do PSDB.

A noção de cláusula de desempenho empregada neste PL é igual a adotada no PL 1881/1991, o partido político que não alcançar determinado percentual de votos será cancelado e deverá conseguir novamente o exigido por lei para ser renovado. A cláusula está exposta no artigo 10º do PL

> Perderá a condição de funcionamento em caráter nacional, para os efeitos desta lei, o Partido que a qualquer tempo vier a perder o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § Único do art. 3º, ou que não houver obtido o apoio expresso em votos de, no mínimo, 2% (dois por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados distribuído em, pelo menos, 1/ 10 (um décimo) dos Estados, com o mínimo de 0,5% (zero vírgula Cinco por cento) de cada um deles. (Projeto de lei 2070, de 13 de novembro de 1991).

A primeira parte do artigo diz respeito ao apoio necessário para criar um partido político, enquanto a segunda parte fala do desempenho necessário na votação para deputado federal em si.

O parágrafo 5º do mesmo artigo 10º dispõe sobre o cancelamento e renovação.

> O Partido Político que tiver cancelado seu registro no Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do caput e dos §§ lº, 3º e 4º, deste artigo, deverá, para poder voltar a funcionar, requerer ao referido Tribunal a renovação do registro de seus estatutos, renovando a comprovação do apoiamento mínimo de eleitores no § Único do art. 3º, desta lei. (Projeto de lei 2070, de 13 de novembro de 1991).

O apoio é descrito no artigo 3º como o próprio texto da lei diz

> Somente poderão ser admitidos a registro os Partidos Políticos com caráter nacional, considerando-se como tal aqueles que se formarem com o apoiamento de, pelo menos, 0,02% (zero vírgula zero dois por cento) do eleitorado nacional , apurado no dia 31 de dezembro do ano anterior ao do pedido de registro, distribuído esse apoiamento por 1/ 3 (um terço), ou mais, dos Estados, com o mínimo de 5% (cinco por

> cento) do apoiamento obtido em cada um deles e , nestes, distribuídos por um mínimo de 10% (dez por cento) dos seus respectivos municípios. (Projeto de lei 2070, de 13 de novembro de 1991).

O prazo para o que seria o pedido de renovação do partido político junto ao TSE é o mesmo que estava exposto no PL 1881/1991, 36 meses; porém os percentuais exigidos em cada PL são distintos.

Na justificativa apresentada junto com o PL 2070/1991, o deputado Magalhães Teixeira fala sobre a ponderação necessária em dispositivos que venham a facilitar/dificultar a criação e existência de partidos políticos.

> Portanto, há que se dosar adequadamente a utilização dos mecanismos legais e administrativos como barreiras para a criação dos Partidos, de modo a que nem sejam porteiras abertas, nem constituam obstáculos instransponíveis à representação das correntes minoritárias da sociedade. Os parâmetros adotados em nosso projeto, estabelecendo um apoiamento mínimo, que em dados de 1990 corresponderia a 17 mil eleitores, constitui uma tentativa de buscar esse ponto intermediário que possibilite um sistema partidário na justa medida da representação democrática dos segmentos políticos-ideológicos expressivos. (Projeto de lei 2070, de 13 de novembro de 1991).

Na posição adotada pelo deputado autor deste projeto, é possível notar uma maior proximidade com o pensamento de Duverger (1980) sobre existir formas que freiem um aumento demasiado no número de partidos políticos.

Além destes PL's apresentados a comissão especial trabalhou com outros, entre eles os PL's 1052/1991, 2243/1991, 2685/1992, nestes não houve proposta de cláusula de desempenho, eram tratadas outras questões sobre a organização partidária.

Agora voltará a ser exposto o andamento da comissão especial e os discursos em plenário que falaram sobre ele. No mesmo dia 11 de novembro de 1992 em que ocorreu a quarta reunião da comissão especial, o deputado federal Sidney de Miguel do PV volta a criticar a cláusula de desempenho.

> ...**vemos que os grandes partidos, em especial o PMDB e o PFL, estão preocupados em criar legislações restritivas para alijar do processo político os pequenos partidos.** O mais grave é o fato de esses projetos estarem completamente desalinhados em relação aos preceitos definidos na Constituição. Sabemos também que esse trabalho poderá tornar-se caduco, quando levarmos ao Supremo Tribunal Federal as irregularidades pretensamente inseridas nos projetos existentes. Na mesma linha do substitutivo do Senador José Fogaça, há ainda outro, do Deputado João Almeida, que

> consubstancia um certo **consenso dos grandes partidos desta Casa. Isso é preocupante** porque restam apenas praticamente doze dias úteis para o término desta legislatura, e, segundo o Senador José Fogaça, há por parte das Lideranças no Senado ânimo de votar ainda este ano o seu projeto. Sabemos que há uma grande preocupação da sociedade e no meu Estado, o Rio de Janeiro, em todos os encontros sindicais e sociais, o tema é abordado sobre essa espécie de "pacote de abril" que os grandes partidos estão fazendo. **A imprensa noticiou amplamente esta semana a reconciliação entre o PDS e o PFL**. Estaríamos vendo a volta do Arenão, da antiga Arena. Na verdade, **projetos de organização partidária que reconstituem as velhas grandes gaiolas** só poderiam trazer de volta, num retrocesso, a antiga Arena. **O PMDB talvez pretenda que os partidos pequenos hoje, e em breve os médios, se vejam contingenciados a se unir para formar novos partidos.** Teremos, então, nos Estados e Municípios, a volta das sublegendas 1, 2, 3, e 4. E isto que se vê, Sr. Presidente. Todo o esforço para que os preceitos de liberdade partidária, votados na Constituição, fiquem de pé, estão sendo ignorados, pois estão querendo que eles sejam votados a toque de caixa. (DE MIGUEL, 1992a, p. 24437, grifo nosso)

Novamente fica claro a partir deste discurso a visualização de uma disputa de poder entre os partidos políticos grandes e pequenos. Evidencia-se também a busca pelo monopólio da verdade no discurso, conforme aponta Foucault (2014), quando o deputado De Miguel acusa os que possuíam visão contrária, de estarem alinhados com o pensamento autoritário oriundo do regime militar e que a existência de uma cláusula de desempenho transformaria os partidos políticos em grandes gaiolas.

É possível ver no discurso o apontamento dos laços que constituem as redes segundo Granovetter (1973), o discurso aponta uma união entre o PMDB, PFL e PDS. É válido ressaltar que ao usar os termos Arena e Arenão o deputado se remete ao partido Aliança Renovadora Nacional que era um dos partidos existentes durante o regime militar, sendo este o partido de apoio ao governo daquela época.

Mais uma vez fica evidenciado o que Duverger (1980) aponta, quando no sistema proporcional não há freios para inibir o surgimento de pequenos partidos políticos, não há incentivos a fusão dos mesmos, por não haver prejuízos.

Ainda no discurso é posto pela primeira vez a possibilidade de se recorrer ao Supremo Tribunal Federal, o que de fato aconteceu muito posteriormente.

Nesta disputa entre os grandes e pequenos partidos políticos é possível apontar a existência do potencial de centralidade de Wasserman; Faust (2007), sendo, os grandes partidos quem obteve esta maior potencialidade, justamente por

contarem com um maior número de membros comparado aos pequenos, o discurso do deputado foi colhido do Diário do Congresso Nacional do dia 12.11.1992

No dia 12 de novembro de 1992 o deputado federal Haroldo Lima do PCdoB, membro titular da comissão discursou no plenário da Câmara sobre o andamento dos trabalhos da comissão especial.

> Alguns grandes partidos, em processo de falência na vida política brasileira, agora culpam os pequenos partidos pelo fato de as coisas não funcionarem bem no Parlamento. Querem fazer uma lei para acabar com os pequenos partidos, para liquidar com a liberdade de organização partidária, prevista no art. 17 da Constituição Federal. Os Srs. Senadores e diversos Deputados, como Relator dos trabalhos na Comissão Especial, Deputado João Almeida, estão perfilhando essa ideia que frustra o dispositivo constitucional que garante a liberdade de organização partidária e liquida com os pequenos partidos. Perguntei, em nome dos comunistas, se eles achavam que nós, do PC do B, iríamos aceitar essa truculência, essa arbitrariedade de forma passiva. Se imaginavam que, em 12 dias, íamos votar essa lei, sem protesto, estavam muito enganados. Sr. Presidente, queremos ressaltar que está em curso no Brasil, articulada por grandes partidos que estão sendo liquidados pelo povo brasileiro, uma tramoia com vistas a golpear e a destruir os pequenos partidos. Sessenta e três Deputados Federais ficarão sem partido político, se aprovarmos essa proposta arbitrária e abertamente inconstitucional contida nos relatórios do Senador José Fogaça e do Deputado João Almeida. (LIMA, 1992, p. 24501)

Nota-se um alinhamento no discurso do deputado Haroldo Lima junto ao do deputado Sidney de Miguel, em ambos a cláusula de desempenho é vista como uma forma de dar fim aos pequenos partidos e que tal dispositivo é inconstitucional. Há assim como no discurso anteriormente apresentado, suscitadas questões da busca do predomínio da verdade no discurso, a disputa pelo poder, além da discordância de freios para o surgimento de pequenos partidos políticos conforme trata Duverger (1980).

Pelo andamento da comissão e dos discursos a respeito dela, pode-se ver que a livre expressão expressa em Dahl (2001) estava ativa no parlamento brasileiro, relembrando, a presidência da Câmara aquela época era do deputado Ibsen Pinheiro do PMDB, mesmo partido político do relator da comissão especial, e os contrários conseguiram expressar livremente em plenário duras críticas sem haver cerceamento.

Outra constatação é a pouca utilização do plenário para defender a implementação de uma cláusula desempenho, isto permitiu que os vazios estruturais

descritos por Burt (1992 e 2005) fossem ocupados pelos críticos a implementação da cláusula de desempenho.

Em 13 de novembro de 1992 o deputado Nobel Moura do Partido Trabalhista Renovador, que elegeu dois deputados federais na eleição de 1990, teceu, assim como o deputado De Miguel críticas a freios no sentido de surgimento de pequenos partidos políticos

> Por isso, Srs. Deputados, devemos pensar seriamente antes de partirmos para a abolição dos pequenos partidos. Nós, que lutamos para implantar o pluripartidarismo, lamentamos que hoje muitos estejam falando que é danoso ao País ter partidos pequenos. Estou aqui defendendo os Estados e partidos pequenos. Não desejo que os partidos pequenos sejam engolidos pelos grandes... (MOURA, 1992, p. 24525).

O deputado Moura em sua análise coloca como maléfica a admissão de freios ao multipartidarismo, há de ressaltar que com o implemento de uma cláusula de desempenho proposta pelo relator da comissão especial o Brasil não voltaria para um sistema bipartidário como houve durante grande parte do regime militar.

No dia 18 de novembro de 1992 houve a quinta reunião da comissão especial, nela o deputado federal João Almeida do PMDB, relator, apresentou seu parecer pela aprovação do substitutivo do PL 1670/1989, ele foi discutido, mas não houve conclusão por necessidade de encerrar a reunião devido o início da Ordem do dia no Plenário da Câmara, assim mostra Congresso Nacional (1992g).

A sexta reunião da Comissão ocorreu no dia 25 de novembro de 1992, nela continuou o debate sobre o substitutivo do relator, também foi definido pelo presidente da comissão, deputado Roberto Magalhães que sugestões ao que foi apresentado pelo relator seriam recebidas até a próxima reunião da comissão, Congresso Nacional (1992h).

No mesmo dia 25 o deputado Evaldo Gonçalves do PFL se pronunciou em discurso no plenário contrário ao multipartidarismo exacerbado.

> A Constituição Federal, no seu art. 17, preconiza uma nova organização partidária no País, inclusive com vistas a um melhor funcionamento dos partidos nas duas Casas Legislativas. Dada a presença no Congresso de um pluripartidarismo exacerbado, tem se tomado muito difícil o desempenho das atividades legislativas, com pouco rendimento para o Poder Legislativo como um todo. Em função dessa recomendação constitucional, Senadores e Deputados se apressaram na apresentação de

> projetos de lei, ocasionando uma verdadeira pletora de ações legislativa, recentemente consolidadas em dois substitutivos: no Senado Federal, o do Senador José Fogaça; na Câmara Federal, o do Deputado João Almeida. (GONÇALVES, 1992, p. 25220)

A posição defendida pelo deputado Evaldo Gonçalves caminha de acordo com o que é exposto por Dahl (2001), que trata o sistema proporcional com grande possibilidade de ser ineficiente por sua dificuldade em conciliar e manter maiorias que permitam um bom nível de governabilidade. Há uma abertura para a defesa de mecanismos que inibam este número alto de partidos políticos, conforme aponta Duverger (1980).

No mesmo dia a deputada federal Socorro Gomes do PCdoB também falou sobre a comissão especial, seu discurso foi claramente contra a proposta de ações que freassem o multipartidarismo.

> Sob o falso argumento de que é preciso coibir as legendas de aluguel e fortalecer os partidos políticos preparando-os para o parlamentarismo, o braço institucional do projeto neoliberal aparece disfarçado sob o nome de reforma na legislação eleitoral e partidária. Na verdade o objetivo dessas reformas é golpear a liberdade de organização partidária no Brasil liquidando com os pequenos partidos e com os partidos ideológicos e, ao mesmo tempo, dificultar o acesso de representantes dessas correntes ao Congresso Nacional... (GOMES, 1992, p. 25268)

Uma das propostas entendidas pela deputada por golpistas é justamente a cláusula de desempenho. O domínio do discurso da verdade volta à tona seguindo o que expõe Foucault (2014), aqui há a atribuição de falsidade a parte contrária, um recurso do discurso que busca criar um antagonismo ainda maior entre as partes que estavam atuando na disputa desta rede de poder.

> Esse é, na verdade o objetivo real das propostas de nova lei orgânica dos partidos políticos em tramitação no Congresso Nacional. Tais propostas, tanto a do Senador José Fogaça, em tramitação no Senado Federal, como a do Deputado João Almeida, em tramitação na Câmara, têm o mesmo objetivo: golpear a liberdade de organização partidária e liquidar a democracia representativa. Ao estipular uma série de exigências e **fixar elevados índices eleitorais** para que os partidos políticos possam existir e funcionar no país, esses projetos na prática ao contrário ao **extermínio 11 dos atuais partidos com representação no Congresso Nacional**... (GOMES, 1992, p. 25268, grifo nosso)

No mesmo discurso a deputada volta a usar o termo que remete golpe, além disto ela apontou que a adoção da cláusula de desempenho levaria ao fim 11 partidos

políticos, vale ressaltar que na proposta do relator os partidos políticos que não alcançassem o desempenho exigido na cláusula não seriam extintos, e sim, não teriam direito a funcionamento parlamentar.

A deputada fez mais críticas a cláusula de desempenho

> Querer regular por lei a existência de partidos políticos submetendo-os ao cumprimento de índices eleitorais é uma violência contra a democracia representativa e contra a liberdade de organização partidária consagrada pelo texto constitucional. (GOMES, 1992, p. 25268)

Ressalta-se novamente que o substitutivo não exigia a extinção dos partidos políticos, o texto do artigo criticado e discutido apresentava o seguinte

> Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. (Projeto de lei 1670, de 07 de outubro de 1989)

Com isto constata-se que a deputada Socorro Gomes interpretou incorretamente o dispositivo em questão, ou distorceu seu sentido para com a retórica do discurso conseguir passar uma ideia diferente do que ele propriamente diz.

No dia 26 de novembro de 1992, mais uma vez o plenário da Câmara tornou-se lugar onde as questões envolvendo os temas que estavam em trabalho na comissão especial foram levantadas. O deputado Tourinho Dantas do PFL levantou como problema a proliferação no número de partidos políticos

> Quanto ao número de partidos, salta aos olhos a anarquia decorrente na proliferação das legendas, a maioria delas sem programa verdadeiras quitandas de negócios que vão desde a venda de espaço nos programas eleitorais, até a cobrança de propinas pelos seus dirigentes aos candidatos; sem falar na impossibilidade de uma mínima seleção, o que leva ao ridículo o sistema representativo, com o verdadeiro circo em que se transforma a campanha eleitoral. Outro absurdo é a permissão a que cada partido apresente número de candidatos muitas vezes superior ao número de vagas, o que faz com que a lista de candidatos mais pareça uma relação de candidatos a um exame vestibular. O número de partidos e o número de candidatos inviabiliza a formação de qualquer liderança, mormente nas capitais, onde cada rua, cada clube, cada seita, cada família tem um, enfraquecendo os partidos, condição básica de democracia representativa. (DANTAS, 1991, p. 25313)

Mais uma vez entra em questão a falta de posição ideológica conforme coloca Carreirão (2008), que foi levantada também pelo deputado José Dirceu em seu PL que já foi apresentado.

A extensa proliferação na visão deste deputado, tanto de partidos políticos quanto de candidatos torna o modelo fraco. Pode-se relacionar isto a questão da densidade da rede abordada por Granovetter (2005), seu tamanho tornando-se excessivamente grande tira a capacidade de conexão entre os atores, impedindo ao ver do deputado o surgimento de lideranças e facilitando o aparecimento de vazios estruturais na rede.

Outro pronunciamento foi do deputado Agostinho Valente do PT, sua posição foi contrária à adotada por seu partido, que até o momento havia feito uso do plenário para expressar discordância da cláusula de desempenho.

> Na verdade, os pequenos partidos vão ter até melhores condições de existir. Vamos primeiro discutir essa questão tranquilamente nas Comissões, dentro dos diversos partidos, com as nossas militâncias e com a população em geral, e não torpedear um trabalho sério, que está sendo feito com o maior zelo, com a maior boa vontade, para melhorar a lei partidária e eleitoral. Ouvi Deputados aqui reclamarem que seu pequeno partido estaria estrangulado. (VALENTE, 1992, p. 25332)

O discurso adotado pelo deputado Valente teve uma perspectiva distinta do deputado Gradella que já foi citado anteriormente, ambos sendo do mesmo partido político. Enquanto um teceu críticas a uma cláusula de desempenho, o outro via a oportunidade de tornar os partidos mais consistentes em suas bandeiras ideológicas conforme mostra outra parte de seu discurso “Então, todas essas discrepâncias e incidentes que transformam, aí, sim, a lei eleitoral num balcão político estarão sanados e veremos quem tem embasamento ideológico para estar à frente de um partido político...” (VALENTE, 1992, p. 25332).

Ainda no mesmo dia tivemos o deputado Sidney de Miguel do PV novamente criticando a cláusula de desempenho.

> Sr. Presidente, Sr" e Srs. Deputados, o nosso colega Agostinho Valente veio há poucos minutos a este microfone tecer considerações sobre o Projeto de Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que, nesta Casa, tem a relatoria do Deputado João Almeida. Estamos, insistentemente, denunciando o caráter restritivo e a restauração dos mecanismos arbitrários de limitação das liberdades políticas

> plenamente instaladas na questão de funcionamento dos partidos na Constituição de 1988. (DE MIGUEL, 1992b, p. 25322)

O deputado De Miguel apontou mais uma vez que a implementação de uma cláusula de desempenho seria um mecanismo ruim a ser adotado. Entre os discursos dos deputados Valente e De Miguel podemos notar a disputa pela verdade no discurso que Foucault (2014) aponta existir no tocante a disputa pelo poder, cada um defendendo sua verdade por meio do discurso. Os discursos dos deputados Dantas, Valente e De Miguel constam no Diário do Congresso Nacional do dia 27.11.1992.

O Diário do Congresso Nacional do dia 01 de dezembro de 1992 mostra que a sessão plenária do dia 30 de novembro do mesmo ano foi a que até então mais entrou em voga as discussões sobre reforma política, tendo dentro de seus aspectos a controversa cláusula de desempenho.

O primeiro a falar sobre o assunto foi o deputado Álvaro Pereira do PSDB, ele trouxe o seguinte questionamento

> As facilidades criadas pela legislação permitiram, com raras exceções, o surgimento de siglas sem nenhuma representatividade política ou eleitoral. Eram criadas ao sabor do vento e das circunstâncias para abrigar interesses pessoais nem sempre legítimos. O resultado é que muitas dessas legendas, em eleições passadas, chegaram a comercializar o horário de propaganda eleitoral gratuita a que tinham direito no rádio e na televisão. Outras serviram como "siglas de aluguel" para candidaturas a Prefeito, Governador e até Presidente da República. (PEREIRA, 1992, p. 25475)

Novamente é posto o problema da falta ideológica e de candidaturas avulsas, agora é apontado a comercialização do tempo disponível por um partido político para propaganda eleitoral, com isto o partido político ao invés de buscar ser uma associação que representa uma parte da sociedade, torna-se um comerciante que vende seu produto, o tempo para propaganda.

O deputado fez menção ao trabalho da comissão especial, em especial ao relator João Almeida

> Essa agenda deve começar pela aprovação, se possível ainda este ano, de um nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Nesse sentido, entendo que o projeto apresentado pelo Relator João Almeida à Comissão Especial da Câmara representa uma grande evolução, na medida em que estabelece critérios mais rígidos para a formação e o funcionamento dos partidos. Em artigo polêmico o projeto propõe que as diversas siglas hoje existentes só terão direito à representação parlamentar se obtiverem, nas eleições para a Câmara, um percentual

> mínimo de 5% dos votos válidos distribuídos por 9 Estados, sendo que pelo menos 3% em cada um deles. (PEREIRA, 1992, p. 25476)

O deputado Pereira vê como avanço o dispositivo da cláusula de desempenho, opinião que ainda hoje continua em voga neste partido, conforme em 2016 já disse o senador Aécio Neves. Na exposição do deputado, o dado da porcentagem exigida nos estados está incorreta, como já apresentado, a proposta do relator era de 2%, não 3%.

Ainda no mesmo dia, o deputado Haroldo Lima do PCdoB novamente critica a proposta da cláusula de desempenho. Em seu discurso disse o seguinte logo de início

> Sr. Presidente, Srªs e Srs. Deputados, grave ameaça paira sobre o Congresso Nacional: a de ser transformado em cadafalso das representações populares, patíbulo das minorias, cenário funesto onde maiorias circunstanciais sacrificam custosas conquistas democráticas. Quer-se aprovar aqui, às pressas e atropeladamente, lei orgânica de partidos e lei eleitoral que golpeiam a liberdade partidária, deformam a vida política nacional e impõem entre nós, artificial e autoritariamente, um bipartidarismo de fato, como o de alguns países do mundo, em desconsideração total às peculiaridades do nosso País e em desrespeito aberto à Constituição Vigente. (LIMA, 1992a, p. 25487)

Em sua explanação o deputado comunista acusa a cláusula de desempenho de promover o fim das minorias e uma afronta a democracia. Também é apontado que a proposta do relator da comissão especial João Almeida recriaria o bipartidarismo. Dahl (2001) aponta que é preciso um sistema de pluralidade, que se caracteriza pelo voto distrital para um sistema político partidário tender ao modelo bipartidário.

Alinhado ao discurso do deputado Haroldo Lima, o deputado Mendonça Neto do PDT se pronunciou contra a cláusula de desempenho.

> Não podemos ficar calados, neste momento, sobretudo com relação aos partidos socialistas e comunistas, que estão sob o guante dessa legislação, sob pena de correrm o risco de sermos coniventes com os que querem a ditadura cruel para impingir às minorias o silêncio, também uma espécie de tortura. Trago, portanto, minha solidariedade não apenas ao PC do B, que tem 70 anos de história de luta no País, como também a todos os pequenos partidos, que podem ser atingidos por essa medida casuísta e injusta. Parabéns a V. Exª (NETO, 1992, p. 25488)

Tem aqui novamente o apontamento da cláusula de desempenho como um dispositivo de uma ditadura, recorda-se que Duverger (1980) traz a necessidade de freios a multiplicação de pequenos partidos político em democracias.

Com a adesão do PDT ao grupo que se posiciona contrário a cláusula de desempenho, partido que em 1990 elegeu 46 deputados federais de acordo com o resultado divulgado pelo TSE (2016a), temos uma posição quase unanime dos partidos de esquerda contrários à cláusula de desempenho, o PCdoB e o PV que foram quem mais questionaram a cláusula em plenário, soma-se o PT e agora o PDT.

> Os substitutivos à Lei Orgânica dos Partidos, apresentados no Senado pelo Senador José Fogaça e na Câmara pelo Deputado João Almeida, vão buscar precisamente na "cláusula de barreira" alemã seu ponto característico. Não são originais nesse decalque; são, sim, mais truculentos e anacrônicos. A ditadura militar, no auge de sua ação legiferante, fez constar da Constituição de 1967 o índice de 10% "do eleitorado que haja votado na última eleição..." como o mínimo que um partido deveria atingir para permanecer em funcionamento (art. 149, VII). O pacote de abril de 1978 manteve-a em 5%. Mas a Emenda Constitucional número 22, de junho de 1982, suspendeu sua vigência para as eleições daquele ano. Se tal não tivesse acontecido, somente o PDS e o PMDB teriam ficado no Parlamento. Todos os demais partidos de lá seriam excluídos. O PDT, o PTB e o PT, que tiveram, naquela eleição, respectivamente 4,94%, 3,77% e 3,01%, teriam caído na "barreira", se ela estivesse de pé. A Emenda Constitucional número 25, de 1985, de novo considerou escorchante o índice de 5% e o baixou para 3%. Ainda assim, para as eleições de 1986, essa exigência foi suspensa. A Constituição de 1988 extirpou do Texto Constitucional brasileiro a "cláusula de barreira". Por aí se vê que as tentativas de se introduzir no Brasil as draconianas "cláusulas de barreira", inspiradas na legislação alemã, surgem com a ditadura militar, sobrevivem com ela e com ela se acabam, sem, entretanto, nunca terem sido aplicadas. (LIMA, 1992a, p. 25489)

Na sua crítica a adoção de uma cláusula de desempenho o deputado Haroldo Lima aponta para sua ligação no Brasil com a ditadura, mesmo que sua origem no caso da formulação do substitutivo do deputado João Almeida seja a democracia alemã.

O domínio da verdade como aponta Foucault (2014) continua presente no embate político, cada grupo com seu discurso verdadeiro busca fazer valer sua colocação para com poder ser vitorioso desta disputa. O deputado continuou sua crítica:

> O que dá aos dispositivos "de barreira" do Deputado João Almeida e do Senador José Fogaça o caráter draconiano, inaceitável e inconstitucional é que eles estabelecem que o Tribunal Superior Eleitoral deve cancelar o registro do estatuto do partido que não conseguir o desempenho eleitoral previsto nas "cláusulas" citadas. Os partidos assim penalizados deixariam de existir na prática, o que fere a Constituição. (LIMA, 1992a, p. 25489)

Ressalta-se que ao menos no substitutivo da Câmara não estava previsto o cancelamento do partido político que não alcançasse a cláusula de desempenho, o que estava restrito era seu funcionamento parlamentar. Isto já foi evidenciado quando o artigo foi exposto. Alguns dos PL's analisados na comissão tinham esta ideia de cancelamento como o 1881/1991, mas isto não constava na proposta do relator.

No dia 02 de dezembro de 1992 a comissão especial fez sua sétima reunião, nela o relator pediu até o dia 08 do mesmo mês para analisar as sugestões feitas entre a sexta e sétima reunião. Na mesma reunião os deputados Haroldo Lima e Miro Teixeira, dos partidos políticos PCdoB e PDT pediram vista do processo, o mesmo foi concedido pelo deputado presidente da comissão, Roberto Magalhães; o pedido ser aceito acarreta em mais tempo para a análise do substitutivo, isto consta em Congresso Nacional (1992i).

Em 09 de dezembro do mesmo ano foi realizada a oitava reunião da comissão, nela o relator deputado João Almeida do PMDB apresentou uma nova versão de seu substitutivo acatando parte das sugestões feitas pelos demais deputados, houve debate sobre a nova proposta do relator e marcada uma nova reunião para o dia seguinte. Dia 10 houve a nona reunião da comissão especial, e nela continuou a discussão sobre o substitutivo do relator, Congresso Nacional (1992j).

No mesmo dia 10 de dezembro o PCdoB novamente fez uso do plenário para criticar a cláusula de desempenho, agora quem usou a palavra para tecer críticas foi a deputada Jandira Feghali.

> Ora, Sr. Presidente, é ridículo o argumento de que a crise brasileira está no número de partidos. Vivemos muitos anos sob a égide do bipartidarismo, que não impediu que as crises se sucedessem. Vejam V. Exªs o exemplo de 21 anos de ditadura militar. Os Estados Unidos e a Inglaterra vivem sob a égide do bipartidarismo há muitos anos; mesmo assim lá existem crises sociais e políticas. Na verdade, o que se tenta, sob a farsa da legenda de aluguel, é restringir o crescimento dos partidos de esquerda, os quais têm verdadeira representação popular. (FEGHALI, 1992, p. 26560)

A deputada colocou em questão uma possível repressão à esquerda, de modo que a cláusula de desempenho buscaria restringir o acesso ao parlamento para estes partidos políticos, sendo que estes possuem representação popular; quanto a esta questão coloca-se no debate a possibilidade desta representação, partidos que a

possuem alcançariam ou não o desempenho de 5% dos votos válidos em nível nacional?

Em 15 de dezembro de 1992 houve a última reunião da comissão especial, nela foi votado o substitutivo do PL1670/1989. Neste dia a proposta do deputado João Almeida do PMDB foi aprovada por unanimidade sendo o voto do deputado Roberto França do Partido Socialista Brasileiro com restrição, Congresso Nacional (1993). Há de ressaltar que até mesmo o deputado Haroldo Lima do PCdoB que foi um dos mais críticos a cláusula de desempenho votou a favor do substitutivo do relator, o mesmo fez membros de outros partidos de esquerda como Miro Teixeira e Vital do Rego do PDT, José Dirceu e Edésio Passos do PT.

Após esta primeira grande disputa, a matéria entra na pauta do plenário da Câmara dos Deputados, Congresso Nacional (1993), onde ocorreu a continuação da disputa de poder nesta rede de poder. Pode-se colocar a corrente dos grandes partidos vencedora por conseguir fazer passar na comissão especial a cláusula de desempenho.

Entre os membros da comissão especial que estiveram presentes desde seu início ou entraram no seu decorrer há nomes que ocupam hoje posição de destaque no cenário político atual, ou já ocuparam, entre eles: José Dirceu do PT, ex-ministro da Casa Civil; Hélio Bicudo naquela época do PT, ex-vice-prefeito de São Paulo e autor do processo de impedimento contra a presidenta Dilma Rousseff que está em julgamento pelo Senado Federal; Aécio Neves do PSDB, senador da República; Geraldo Alckmin do PSDB, governador do estado de São Paulo e Nelson Jobim, ex-ministro da justiça, ex-ministro da defesa e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal.

No dia 22 de dezembro de 1992, ou seja, uma semana após a aprovação do projeto elaborado pelo relator da comissão especial João Almeida chega à presidência da Câmara dos Deputados um requerimento de urgência para a análise do novo PL1670/1989; a peça foi proposta pelos líderes do PMDB, Bloco Parlamentar, PT, PDT, PV, PCdoB, PSDB entre outros, como demonstra Congresso Nacional (1992k).

Este requerimento pode ser pedido dependendo do tipo de matéria ao que remete, o regimento interno da Câmara diz o seguinte

> Art. 155. **Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata**, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, **proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional**, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados... (Regimento interno da Câmara dos Deputados, grifo nosso)

Ele foi aprovado pelo plenário. Na discussão no plenário o primeiro deputado a falar foi Prisco Viana do PDS, ele teceu críticas ao substitutivo do relator e a forma como a urgência foi aprovada dificultando que emendas fossem aplicadas ao PL 1670 proposto pela comissão especial.

Após foi a vez do deputado Haroldo Lima do PCdoB falar sobre o assunto.

> O texto que ora é apresentado à apreciação deste Plenário não conta com unanimidade de opinião entre as pessoas que participaram dessa Comissão. Entretanto, o processo legislativo tem suas leis próprias, que devem ser respeitadas. Os **partidos minoritários** desta Casa estiveram, durante todo o trabalho da Comissão Especial, extremamente **atentos** para que seus interesses básicos não fossem prejudicados, particularmente o **seu interesse de sobrevivência**, o seu interesse de ter um funcionamento parlamentar pleno, na medida de suas forças, proporcional ao número de Deputados que tivessem nesta Casa. Estiveram atentos à necessidade de que o projeto não golpeasse, de forma direta ou indireta, o art. 17 da Constituição, que define a liberdade de organização partidária em nosso País. **Entretanto, considero conveniente**, já que o processo legislativo foi bastante trabalhado aqui na Câmara dos deputados, que haja, por parte da **Câmara dos Deputados, a iniciativa legislativa.** Sabedores de que no Senado da República tramita um projeto semelhante e que os Srs. Senadores não tiveram a oportunidade, que nós aqui tivemos, de examinar de forma mais minuciosa o projeto em elaboração, os Srs. Deputados, na reunião de liderança recém-efetuada, deliberaram e aprovaram, aqui e agora, o projeto de lei que já aprontado, resguardando a possibilidade de todas as forças políticas voltarem num processo que ainda está em curso, chegando ao Senado e com retorno a esta Casa a examinar a questão em detalhes, minuciosamente, como convém em se tratando de matéria dessa importância. Então, pensamos nós, do PCdoB, que ao darmos guarida a esse tipo de encaminhamento não estamos prejudicando as possibilidades de quem queira, amanhã ou depois, contribuir para o aperfeiçoamento deste projeto**, uma vez que se for emendado no Senado, ele retornará a esta Casa.** (LIMA, 1992b, p. 27556, grifo nosso)

Agora há uma mudança no discurso do deputado do PCdoB, ele que fora um dos que mais criticou a cláusula de desempenho que conseguiu ser aprovada na comissão especial, inclusive com voto favorável do próprio deputado; agora defende o projeto, inclusive sua urgência.

Uma explicação possível para esta defesa por parte do PCdoB de todo o projeto de lei, inclusive a cláusula de desempenho é que a decisão de entrar com uma ADIN no Supremo Tribunal Federal já estava tomada e era esperado somente o tempo oportuno.

Nota-se com as palavras do deputado Haroldo Lima uma outra disputa nesta rede de poder, agora ao invés de estarem envolvidos os partidos políticos, ela se dá entre a própria Câmara e o Senado, ao relembrar que o Senado também trabalhava em outro projeto que tratava sobre o mesmo assunto e defender que a Câmara tome o protagonismo da matéria votando o projeto oriundo dela primeiramente, faz com que o Senado fizesse o papel de revisor do que foi enviado pela Câmara e ainda que a Câmara revesse as possíveis modificações feitas pelo Senado Federal. Este processo de revisão ocorre por assim determinar o artigo 65 da Constituição Federal.

Estas disputas de poder têm relação ao que Weber (1999) já expôs sobre os políticos e sua aspiração ao prestígio, neste caso em específico a Câmara buscou ter a palavra final sobre a regulamentação de uma nova lei que trata sobre os partidos políticos.

Ainda na discussão sobre o PL em plenário outros deputados se manifestaram, entre eles o deputado Genebaldo Correia do PMDB, líder do partido político naquela época. O mesmo deputado que fora o relator da proposta inicial do PL 1670 em 1989 na comissão de Constituição, justiça e redação, aquela na qual não houve andamento o suficiente da proposta que levou a sua arquivação.

Em sua defesa à aprovação do substitutivo ele se apoia no mesmo argumento do deputado Haroldo Lima. “A votação, hoje, vai assegurar à Câmara o comando legislativo na discussão dessa matéria. ” (CORREIA, 1992, p. 27557). Há a ocupação por parte da Câmara do vazio estrutural descrito por Burt (1992 e 2005) no protagonismo da matéria em relação ao Senado, permitindo seu empoderamento nesta questão em específico.

Uma última tentativa do deputado Prisco Viana de buscar maior quantidade de tempo para análise e possíveis emendas ao substitutivo ele apela ao presidente da Câmara, deputado Ibsen Pinheiro do PMDB sobre a pressa dada nesta fase do processo.

> Sr. Presidente, o projeto me foi entregue um minuto antes de V. Ex' anunciar o requerimento de votação de urgência. Imagine se uma pessoa limitada, como eu, poderia dominar essa matéria em meio minuto. Só pessoas muito bem-dotadas de inteligência, de talento seriam capazes de ler 30 páginas em um minuto e votar em um minuto e meio. (VIANA, 1992, p. 27557)

Após esta colocação o presidente da Câmara conclui a discussão e põe o substitutivo em votação.

> A Mesa esclarece a V. Ex. que o tempo disponível para a leitura ainda está fluindo. A matéria está em discussão. O prazo para emendamento está aberto. (Pausa.) Não havendo oradores para discutir, vou declarar encerrada a discussão e, consequentemente, o prazo de emendamento. É o que faço. Está encerrada a discussão. A Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária ao apreciar o projeto, ofereceu ao mesmo e vou submeter a votos o seguinte substitutivo. (PINHEIRO, 1992, p. 27557)

Por meio de votação simbólica o projeto foi aprovado e enviado ao Senado Federal, Congresso Nacional (1992k). Nesta segunda grande disputa de poder, os grandes partidos políticos também saíram vitoriosos ao aprovar o substitutivo no plenário da Câmara, tendo inclusive o auxílio de pequenos partidos. Na outra disputa pelo protagonismo da matéria, a Câmara saiu à frente do Senado Federal com sua aprovação, assim sendo o Senado terá o papel revisor na matéria, com esta podendo voltar à Câmara dependendo das alterações feitas.

4.2 Senado Federal (1992 e 1993)

Chegando ao Senado Federal, o projeto fez caminho semelhante ao percorrido na Câmara dos Deputados, foi enviado a uma comissão, no caso a de Constituição e justiça onde foi analisado por seus membros, após aprovação na comissão foi submetido ao plenário. Como a cláusula de desempenho permaneceu sem alterações em seu percurso nesta casa, este trabalho relatará o processo feito de forma sintética, tendo por base sua tramitação que consta no site do Senado.

Em 28 de dezembro de 1992, o projeto foi lido e despachado para a comissão de Constituição e justiça, Senado Federal (1992). Vale trazer à tona que de forma concomitante o processo de impedimento contra o presidente Collor estava em sua fase final.

Em março de 1993 o senador José Fogaça do PMDB foi escolhido relator do projeto, Senado Federal (1992). Ressalte-se que o mesmo era relator da proposta que tramitava no Senado federal sobre a legislação partidária e chegou a ir à comissão especial da Câmara debater o assunto a convite daquela.

Em maio do mesmo ano o relator Fogaça solicitou a tramitação conjunta de outros PL's oriundos do Senado que tratavam do mesmo tema, esta foi aprovada, como está em Senado Federal (1992). Em junho a comissão de Constituição e justiça deu parecer favorável ao substitutivo do relator que no Senado recebeu o nome de Projeto de lei da Câmara 156/1992, informação tirada também em Senado Federal (1992).

Em agosto de 1993 houve a discussão em plenário do PL, havendo recebido emendas por parte de outros senadores; o projeto foi reanalisado pelo relator e reapresentado ao plenário. Na votação o mesmo foi aprovado por 38 votos, 5 contrários e 1 abstenção, Senado Federal (1992). Nota-se que a porcentagem de aprovação entre os presentes foi alta, de 87%, porém o quórum foi baixo, havendo 55% dos senadores. Concluído os demais trâmites no Senado, o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados para análise já que houve emendas na casa revisora.

4.3 Câmara dos Deputados (1993 até 1995)

De acordo com a tramitação do PL 1670/1989 em 13 de setembro de 1993 a mesa diretora da Câmara dos Deputados fez a leitura e publicação do substitutivo do Senado Federal, apontamento tirado de Câmara dos Deputados (1989). No dia 15 do mesmo mês e ano o PL entrou em discussão no plenário, foi adiada por várias vezes pelo encerramento da ordem do dia e outros motivos, Câmara dos Deputados (1989).

Durante este período de adiamentos o deputado Adilson Maluf do PMDB fez durante seu discurso uma crítica ao grande número de partidos políticos no Brasil no dia 21.10.1993

> Todo **partido político existe em função do poder que almeja conquistar** através do sufrágio livre da maioria da sociedade civil. Para tanto, **necessita** ele **ter bandeiras, ideais, propostas definidas** a serem apresentadas aos eleitores; e identificar as vias de acesso às

> soluções propostas. O partido político, pois, há que ser um agrupamento orgânico, erigido em torno de princípios claros e definidos, democrático e, sobretudo, com base de atuação em todas as camadas do tecido social. Não é, portanto, possível pensarmos o funcionamento do Estado democrático com a atuação de cerca de quatro dezenas de partidos políticos, como existem hoje entre nós**. A existência de um tão grande número de partidos é tão nociva ao desenvolvimento do Estado democrático quanto a inexistência deles.** A democracia não existe sem partidos políticos. Mas ela poderia funcionar, idealmente e com certeza, com um número bem menor de partidos do que o atual. Propomos que a **legislação político partidária e eleitoral discipline a questão** de tal forma que se restrinjam as condições para a criação e funcionamento desse **número imenso de agremiações** que hoje funcionam, se é que funcionam todas, em nosso País. (MALUF, 1993, p. 22748, grifo nosso)

Com a colocação do deputado sobre o desejo de poder que os partidos políticos desejam, vê-se a correspondência com o que tanto Weber (1999) quanto Foucault (2014) trazem, entra tanto a questão da busca por prestígio quanto a intenção de expandir o poder que se tem.

No tocante à quantidade de partidos políticos existentes o deputado converge com Duverger (1980) que critica o multipartidarismo exacerbado, é posto a defesa de mecanismos que disciplinem de forma rigorosa tanto a criação quanto o funcionamento de um partido político.

Também é possível fazer uma ligação do discurso do deputado com a falta de fundamentação ideológica dos partidos apontada por Carreirão (2008). Isto comprova a atualidade da temática partidos políticos, mesmo em épocas distintas, em 1993 quando o deputado se expressou, 2008 quanto um texto científico foi escrito sobre o assunto e 2016 com a mesma questão ainda existindo, pois hoje continua próximo de 40 o número de partidos políticos brasileiros.

Os adiamentos se acumularam de tal forma que no meio do ano de 1995 o PL ainda não tinha sido votado. Nisto a legislatura já tinha mudado com a eleição de 1994, sendo que muitos dos deputados que estavam na legislatura anterior foram reeleitos e outros muitos assumiram.

Em 22 de junho de 1995, ou seja, praticamente dois anos após o projeto ter voltado do Senado o autor do primeiro PL em 1989, o deputado Paulo Delgado em discurso no plenário buscou trazer à tona a necessidade de atualizar a legislação que tratava sobre os partidos políticos. “De todo jeito, Sr. Presidente, sem uma nova

legislação de partidos políticos no País, temo que não consigamos tirar o eleitor dessa perplexidade em que ele se encontra. ” (DELGADO, 1995, p. 14297)

O deputado Inocêncio Oliveira do PFL neste mesmo dia também tratou da importância de apreciação por parte da Câmara da nova lei que dispunha sobre os partidos políticos, assim como o deputado Delgado do PT, ele via a necessidade de atualização da matéria.

> Faremos as reformas econômica, tributária, previdenciária e administrativa, ou seja, a reforma do Estado, mas **não poderemos deixar de fazer a reforma partidária e eleitoral**, a fim de completarmos as mudanças que desejamos para a sociedade e para o País. (OLIVEIRA, 1995, p. 14340, grifo nosso)

Aqui vemos novamente uma mudança na rede de poder em relação ao assunto, enquanto durante o ano da comissão especial, 1992, havia uma disputa entre os pequenos partidos políticos somados ao PT contra os grandes partidos PMDB e PFL principalmente, três anos após iniciasse uma convergência do PT para mostrar a necessidade de andamento da pauta.

Para que o PL fosse aprovado primeiramente na Câmara em detrimento ao Senado em dezembro de 1992, todos os lados construíram laços, mesmo que sejam fracos conforme dado por Granovetter (1973). Ainda no meio de 1995 havia uma pequena ligação entre todos os membros desta rede, demonstrado pele posição de um deputado do PT e outro do PFL.

No dia 15 de agosto de 1995 voltaram à cena os discursos que tratavam mais especificamente a parte da cláusula de desempenho. O primeiro a abordar o tema foi o deputado Fernando Gabeira do PV.

> Trata-se de **projeto** que foi colocado em discussão no final de uma jornada e tem uma perspectiva de modernização exatamente oposta à real perspectiva de modernização da sociedade brasileira porque é marcado por uma série de perspectivas provincianas a que assistimos no próprio debate, quando da constituição das eleições de agora... O Deputado João Almeida, na televisão, tem tido um papel inteligente e brilhante, mas **extremamente negativo para os pequenos partidos**, porque sempre **anuncia**, direta ou indiretamente, **o nosso fim**, como se fosse um Antônio Conselheiro, prometendo que o paraíso é o PMDB, o PFL ou o novo partido do Maluf. O Deputado João Almeida compreenderá que, no momento, esse debate nos dividirá, colocando-nos em grande constrangimento. (GABEIRA, 1995, p. 18509)

Aqui demonstra a volta da disputa de poder dos grupos iniciais, os pequenos versus os grandes partidos políticos. O deputado Gabeira assim como seu

correligionário De Miguel fez 3 anos antes, critica um dispositivo que busca inibir o surgimento de inúmeros pequenos partidos. Volta à questão o que é tratado por Duverger (1980), mecanismos que restrinjam a proliferação partidária são necessários, ou não como defendem os membros destes pequenos partidos políticos?

Ainda no mesmo dia o líder do PMDB e hoje presidente interino da República Michel Temer também teceu palavras sobre o projeto como um todo, defendendo a discussão do mesmo no plenário até seu esgotamento para o mais breve possível fazer sua votação.

> O seu **fundamento principal**, sabe V. Ex' e sabemos todos, não é o problema regimental, nem o de um ou dois dias de adiantamento. O Problema de fundo é saber se afinal **devemos modificar o sistema partidário**. Essa **modificação**, sem dúvida, importa **dificultado** para a sobrevivência e o seguimento de **pequenos partidos**. Devemos depurar, nesse sentido cívico que estou apontando, o nosso sistema partidário? Esta é a questão de fundo, e implica discussão de mérito. Quanto ao problema de urgência e da tirada de pauta no dia de hoje, creio que isso não nos adiantará. É preciso começarmos a discutir hoje, continuarmos a discutir amanhã e quem sabe, votamos na quinta-feira, ou na semana que vem. Mas a matéria vai comportar amplíssima discussão de mérito. Não há, por razão para sequer ampliar o prazo de adiantamento por duas sessões. **Há razão, sim, para discutirmos ampla, doutrinária e politicamente esta matéria, para verificarmos qual a melhor posição para o nosso sistema político.** (TEMER, 1995, p. 18511)

Vale ressaltar que em 1992 a Câmara buscou acelerar o processo de aprovação do PL para ser protagonista neste processo legislativo, mesmo tendo gasto de 1989 até o final de 1992 para aprovar um PL que trata sobre o assunto. O Senado em seis meses o devolveu; e dois anos após a volta ainda era assunto de discussão na Câmara mais prazo para analisar a questão. O debate continuou com o deputado Aldo Arantes do PCdoB.

> A **questão** foi abordada de forma transparente pelo ilustre Líder do PMDB, mas, no meu entender, de forma **antidemocrática**, porque se dito para a imprensa que **é preciso acabar com as legendas de aluguel. Mas, com tal pretexto, esse discurso vai acabar com partidos que têm tradição de luta política**, que lutaram pela consolidação da democracia. Na minha terra tive oportunidade de ouvir declarações do Deputado João Almeida, Relator dessa matéria, dizendo que não há prejuízo para a democracia acabar-se com o PCdoB. Mas antes S. Ex' afirmava que a reorganização partidária envolvia tendências políticas existentes neste País. Ainda segundo o Deputado, seriam oito as correntes políticas. Então, **o que está em jogo**, na minha opinião, **é a democracia**, é a possibilidade da

> existência ou não de correntes políticas que expressem o pensamento do conjunto da sociedade brasileira. No meu entender, **esse discurso que defende o enxugamento da estrutura partidária tem por objetivo criar uma ditadura partidária, uma oligarquia partidária**, em que alguns poucos partidos, manietados por uma estrutura rígida, imporiam decisões a este Congresso. (ARANTES, 1995, p. 18511)

Assim como foi em 1992, em 1995 é posto novamente o argumento que uma cláusula de desempenho é um mecanismo antidemocrático. Entra mais uma vez o que Foucault (2014) traz sobre a verdade e o discurso na busca do poder. Por meio do discurso busca-se colocar “uma” verdade de forma a conseguir obter poder, isto seja de qual lado da rede for, tanto dos defensores quanto dos críticos ao mecanismo de freio a proliferação de pequenos partidos políticos.

No dia 16 de agosto de 1995 foram apresentados os pareceres sobre o substitutivo que o Senado devolveu a Câmara em 1993. Eles foram elaborados pelos deputados Mussa Demes do PFL em substituição à comissão de Finanças e tributação e João Almeida do PMDB no lugar da comissão de Constituição e justiça conforme mostra Congresso Nacional (1995).

O primeiro parecer foi de aprovação ao substitutivo do Senado pois não foi alterado as partes que tratavam sobre recursos financeiros. O segundo acatou a maioria das alterações, porém como não foram todas foi necessário rejeitá-lo e refazer um novo substitutivo com as alterações aceitas. A parte da cláusula de desempenho não foi alterada no Senado Federal como já dito anteriormente no trabalho.

Ainda no dia 16 houve novamente discursos que abordavam a cláusula de desempenho. O deputado Haroldo Lima do PCdoB que votou a favor do PL que continha tal causa na comissão especial voltou a criticar o dispositivo.

> Aliás, o princípio que norteou a redação da nova Lei Orgânica dos Partidos é justamente este: criar dificuldades intransponíveis para os **pequenos partidos**, de forma a **bani-los do cenário institucional à custa de dispositivos abertamente inconstitucionais.** (LIMA, 1995, p. 18728, grifo nosso)

É posto novamente no debate o caráter inconstitucional de tal medida pelo deputado do PCdoB. Em outra parte de sua fala a dita cláusula é remetida como manobra de regime autoritário, argumento já usado em 1992.

> A **cláusula de barreira** é outro mecanismo adotado, junto com o voto distrital misto, pela legislação alemã, para **barrar a ascensão das**

> **minorias**. Somente os partidos que tenham obtido pelo menos 5% dos votos do eleitorado têm representação parlamentar. **A ideia** de se introduzir no Brasil a cláusula de barreira **também vem do período do regime militar.** O general Médici fez constar na Constituição de 1967 o índice de 10% dos votos válidos como o mínimo que um partido deveria atingir para permanecer em funcionamento. (LIMA, 1995, p. 18728, grifo nosso)

O discurso como colocado por Foucault (2014) continua buscando fazer valer a verdade, opondo a ideia contrária a causas repressoras e autoritárias busca-se retirar a opinião contrária do jogo democrático.

Em outra parte de seu discurso o deputado critica um até então aliado, o PT, que buscava acelerar a votação do projeto.

> É natural que o PFL, o PMDB, e agora também o PSDB, com raras e honrosas exceções entre seus quadros vejam com simpatia a aprovação de tais casuísmos, já que são os imediatos beneficiários da adoção dessas medidas antidemocráticas. O que é de se estranhar é que PFL e PMDB tenham ao seu lado o PT, manifestando se contra o adiamento da votação da nova Lei Orgânica dos Partidos. Será que o PT considera justas e corretas as diversas limitações impostas aos pequenos partidos? Será que o PT partilha do mesmo raciocínio do PFL, que acredita que as limitações impostas na Lei Orgânica dos Partidos e na Lei Eleitoral forçará os partidos menores a bater em suas portas? ... espero que os combativos companheiros do PT. que sempre estiveram ao nosso lado defendendo o povo e o patrimônio de nosso País combatendo com firmeza a corrupção e as injustiças permaneçam do lado progressista nesta questão da reforma política, quando estará em jogo a manutenção ou não da liberdade partidária em nosso país. (LIMA, 1995, p. 18728)

Foi cobrado por parte do PCdoB um apoio do PT, ambos são partidos políticos ideologicamente próximos. Vale lembrar que em 1992 o PT se opôs a cláusula de desempenho.

O PT deu uma resposta ao PCdoB no mesmo dia, durante a discussão sobre a possível retirada do requerimento de urgência da matéria o deputado João Paulo Cunha disse: “Estamos encaminhando a favor da manutenção da urgência, mas ressaltaremos os aspectos da cláusula de barreira e do fim da coligação proporcional, para discussão oportuna sobre esses temas” (CUNHA, 1995, p. 18757).

Fernando Gabeira do PV voltou a criticar a cláusula de desempenho.

> ...essa lei tem duas perspectivas; uma de modernização e outra de tornar o Brasil governável. Mas **enganam-se totalmente aqueles que entendem que, em se reduzindo o número de partidos, o País fica mais governável**; e da mesma forma os que imaginam que ele se modernizará apenas por ser dirigido por grandes partidos nacionais.

> Basta observar a sociedade brasileira, Sr. Presidente, para verificar como cada vez mais ela é fragmentada, segmentada... (GABEIRA, 1995a, p. 18758, grifo nosso)

Ao apontar que a redução do número dos partidos políticos, Gabeira se contrapõe ao que é levantado por Duverger (1980), que defende que sistemas proporcionais adotem medidas que inibam a proliferação de partidos políticos.

Outro partido político fez duras críticas à cláusula de desempenho, foi o Partido Popular Socialista, com o deputado Sérgio Arouca, da mesma forma que deputados anteriores, a cláusula foi posta como de caráter autoritário.

> Precisamos também lembrar, Sr. Presidente, que as questões levantadas contêm no seu interior um profundo autoritarismo. Em primeiro lugar, define-se um percentual de 5%, como se a democracia pudesse ser definida por porcentagem. Talvez amanhã um outro partido com eventual maioria passe isso de 5 para 10% e, quem sabe, mais adiante para 15%, até se chegar a um partido único. Definir a liberdade e a democracia por porcentagem, como o faz essa lei, mais que autoritarismo, é autoritarismo medíocre. (AROUCA, 1995, p. 18759)

O PT na figura do deputado Jaques Wagner questionou junto a presidência da Câmara, agora ocupada pelo deputado Luís Eduardo Magalhães do PFL da Bahia a possibilidade de retirada da cláusula de desempenho do PL, é citada novamente a possibilidade de entrada no STF se a cláusula continuar.

> "...**a chamada cláusula de barreira no sentido do funcionamento parlamentar é inconstitucional. Já tratei do assunto com V. Ex', que me disse que buscamos na Casa uma forma de retirar esse artigo do texto da Lei Orgânica dos Partidos**, que deverá ser votada em breve. Pergunto a V. Ex' se **foi encontrada uma maneira de fazê-lo ou se iremos aguardar eventual entrada de uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal** ou, ainda – e discuti isso hoje com o Líder do Governo, Deputado Luiz Carlos Santos, eventual veto da Presidência da República a esse artigo. " (WAGNER, 1995, p. 18761)

Foi posta a possibilidade de judicialização da questão. A resposta do então presidente da Câmara foi no sentido de buscar encontrar uma forma de na própria casa solucionar a questão, e foi posto até mesmo um possível veto presidencial.

> Para melhor esclarecer o Plenário, a Presidência deve informar que está discutindo com a Secretaria Geral da Mesa, inclusive mandando verificar em votações anteriores, a possibilidade de apresentação de destaque supressivo visando retirar - sendo aprovado, naturalmente a cláusula da barreira. Se for possível, usaremos esse dispositivo regimental. Caso contrário, anunciou-me o Ministro da Justiça que haveria disposição por parte do Exm.° Sr. Presidente da República de vetar esse dispositivo. (MAGALHÃES, 1995, p. 18761).

Há a demonstração do presidente da Câmara de buscar evitar a judicialização da questão, como questão válida para a análise está a citação tanto do Ministro da justiça, quanto do Presidente da República.

O ministério era chefiado por Nelson Jobim do PMDB, partido político favorável a cláusula tanto na Câmara quanto no Senado, vale lembrar que o mesmo Jobim foi autor do PL 1881/1991 que já foi citado no trabalho, que continha uma cláusula mais dura que a proposta do deputado João Almeida, a proposta no PL de autoria de Jobim previa o cancelamento do partido político que não alcançasse o desempenho mínimo exigido.

Quanto ao Presidente naquela época, Fernando Henrique Cardoso do PSDB, na Câmara o partido era defensor da cláusula, haveria possibilidade de o presidente vetar algo apoiado pelo próprio partido ao qual pertence?

Ainda na temática da cláusula de desempenho o deputado Miro Teixeira do PDT também apelou em sua fala para a inconstitucionalidade do dispositivo. “Sr. Presidente, peço a atenção do Sr. Relator para um esclarecimento. **O Sr. Relator desconhece a inconstitucionalidade da cláusula de barreira**” (TEIXEIRA, 1995, p. 18771, grifo nosso)

Para buscar contradizer as colocações de inconstitucionalidade do assunto o deputado João Almeida fez uso das palavras do jurista José Afonso da Silva.

> Lerei o documento referido para todos os companheiros, especialmente para aqueles entendidos em Direito Constitucional. Diz o Dr. José Afonso da Silva o seguinte: “A Constituição, como dissemos antes, praticamente não impôs controle quantitativo aos partidos, mas contém a possibilidade de que venha a existir, por via de lei, quando, entre os preceitos a serem observados, coloca o de funcionamento parlamentar de acordo com a lei. É que o controle quantitativo realiza-se pela instituição de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação ad Iibitum dos partidos políticos e atua não no momento da organização, mas no seu funcionamento." E destaca: "E pode consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso e votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de Estados, a fim também de vigorar na prática o caráter de nacionais." Sr. Presidente, penso que dessa forma está resolvido o problema de inconstitucionalidade. (ALMEIDA, 1995, p. 18772)

O argumento lido pelo relator, de que votação mínima de desempenho pode estar vincula a obrigatoriedade de demonstrar a exigência constitucional de caráter

nacional dos partidos políticos, já tinha sido usada em outros PL's que já foram citados no trabalho, tanto o PL 1881/1991 quanto o PL 2070/1991.

Dia 22 de agosto de 1995 o PL 1670 volta a pauta da Câmara dos Deputados e há novos pronunciamentos sobre o projeto final da Câmara que consiste em uma mescla do que foi aprovado na própria casa três anos antes com as emendas aceitas do Senado Federal.

O primeiro a usar a palavra para tratar do assunto foi o deputado Aldo Arantes do PCdoB, novamente fazendo críticas ao PL.

> **Mas a questão central é a chamada cláusula de barreira**, mecanismo importado da legislação alemã. No Brasil, durante a ditadura militar, tentou-se implantar a cláusula de barreira. Foi um indicativo claro de que, **nas condições da política brasileira**, a cláusula de barreira **é um mecanismo autoritário**. Diz se que a cláusula de barreira é para o funcionamento parlamentar. É para o funcionamento parlamentar, mas é também para o tempo de televisão e para o fundo partidário**. Já houve consulta ao Supremo Tribunal Federal e seus ministros afirmaram, de forma categórica, que a cláusula de barreira é inconstitucional.** Não vejo possibilidade concreta de que este Plenário venha a manifestar-se favoravelmente a essa excrescência política e jurídica. (ARANTES, 1995a, p. 19305)

Mostra-se com os mais diversos discursos de muitos parlamentares que os pontos sejam de defesa ou contrários a cláusula de desempenho foram maciçamente reproduzidos pelos deputados, principalmente os contrários a implementação desta. Os laços fortes propostos por Granovetter (1973) ficam evidentes quanto aos pequenos partidos políticos devido ao combate adotado contra a implementação da cláusula de desempenho.

O deputado Prisco Viana agora membro do Partido Progressista Reformador voltou a criticar o dispositivo de desempenho.

> Não obstante se disse para espanto da Casa que, embora inconstitucional, deve ser assim mesmo votada a matéria, porque há o compromisso do Presidente da República de vetá-la. Vai a Câmara então exonerar-se da obrigação e do dever que tem de também exercer o controle da constitucionalidade das leis? Vai a Câmara deixar de lado essa obrigação, e conscientemente aprovar um dispositivo que é flagrantemente inconstitucional na espera de que o Presidente da República, mais atento às suas responsabilidades, vai vetar e, se S. Ex' não o fizer, de que alguém vai recorrer ao Supremo, que, então, declarará a inconstitucionalidade? (VIANA, 1995, p. 19307)

Em seu discurso é abordado o caráter inconstitucional da cláusula, e a Câmara como um todo é chamada a se unir para derrubar este dispositivo. Continua ativa a ideia de judicializar a questão no Supremo Tribunal Federal.

Fazendo pronunciamento a favor da aprovação do PL, o deputado aquela época, Mendonça Filho do PFL, hoje Ministro da Educação deixa implícito que o voto popular é o principal componente que determina a representação parlamentar.

> As críticas ao projeto dizem respeito principalmente à questão do funcionamento parlamentar. Alega-se que a cláusula dos 5% dos votos nacionais, distribuídos em um terço dos Estados, teria aniquilado a voz e o voto dos partidos políticos de pequena representação nesta Casa, o que não é verdade. O objetivo desse projeto de lei é fazer com que se dê tratamento proporcional às diversas bancadas que têm representação neste Parlamento. Não podemos de forma alguma dar o mesmo tratamento a um partido que tem cem Parlamentares e a outro que tem apenas dois Deputados. Creio que a pluralidade partidária é algo a ser buscado em termos de representação de pensamento e de ideologias. E é chegado o verdadeiro momento de o Parlamento brasileiro, particularmente a Câmara dos Deputados, se pronunciar sobre matéria que tramita há um bom tempo nesta Casa, já demasiadamente discutida e do conhecimento de todos os membros deste Parlamento. (MENDONÇA FILHO, 1995, p. 19307)

Outro discurso em favor da cláusula de desempenho foi o do deputado Luiz Carlos Hauly do PSDB.

> Podemos acreditar na possibilidade, dada no projeto aos pequenos partidos, de fazer uma opção pelo crescimento e não pela inanição. A verdade é que há argumentações de pessoas que defendem os pequenos partidos. Ora, fazer opção por ser nanico não significa querer produzir um partido que venha realmente se estabelecer no País. É uma opção que, a meu ver e de muitos neste País, não leva a lugar nenhum. **O partido precisa se estabelecer com suas ideias, com seus programas, expondo-o a toda a população, para que realmente tenha expressiva significância no contexto da sociedade brasileira e não de apenas alguns que vêm aqui no Parlamento se manifestar.** (HAULY, 1995, p. 19309, grifo nosso)

O deputado do PSDB traz de forma mais explícita que o estabelecimento de um partido político deve se dar por apoio da população pelo voto, e que a representação parlamentar está diretamente ligada à sua aceitação social dada pelo voto popular.

Em mais um discurso sobre o tema, o deputado João Paulo Cunha do PT colocou a posição de seu partido a favor da aprovação do PL, porém contra alguns de seus aspectos como a cláusula de desempenho.

> Por isso, Sr. Presidente, destaco que o **conjunto dessa lei é positivo para a democracia** e para o País. É verdade que esse projeto tem problemas que afetam a democracia e que precisam ser melhor discutidos. O PT tem se posicionado claramente e não através de subterfúgios ou mentiras quando se discute a cláusula de barreira. Uma questão muito discutida é a **cláusula para funcionamento parlamentar. Do jeito que está, somos contra.** (CUNHA, 1995a, p. 19309)

Com esta posição o PT ficou alinhado aos pequenos partidos políticos em seu ponto principal de crítica ao PL. Os laços da rede estavam fortes em relação aos pequenos partidos e tem no PT um membro com laços fracos devido sua proximidade e distância relativas.

Discursando contra a cláusula esteve também o deputado Agnelo Queiroz, que em 1995 pertencia ao PCdoB.

> E a cláusula de 5%? Por que não 3%, 2% ou 10%? Quem estipula que, para participar do Parlamento, para o povo estar aqui representado, precisa ter 5% dos votos? Portanto, Srs. Deputados, esse projeto vem em contradição aos avanços democráticos conquistados pela sociedade brasileira. (QUEIROZ, 1995, p. 19310)

Mais uma vez é posto em debate que a implementação de uma porcentagem mínima de desempenho para usufruir das vagas na Câmara é algo de caráter antidemocrático.

Em outro discurso contra a cláusula o deputado Padre Roque do PT teceu críticas a possível eliminação de pequenos partidos democráticos.

> Um dos aspectos que mais me chama atenção é a cláusula de barreira, que, se aprovada da forma como está, vai fazer com que grupos e segmentos que têm realmente contribuído para a democratização deste País e para manter alto o facho da democracia no seio da população como um todo sejam alijados do processo eleitoral num futuro próximo. Gostaria de protestar neste instante contra a inclusão de tal item. (ROQUE, 1995, p. 19310)

Favorável à cláusula de desempenho há o discurso feito pelo deputado Arnaldo Madeira do PSDB.

> Então, o que se pode questionar é a chamada cláusula de barreira. Alguns alegam que ela seria antidemocrática, outros, que seria inconstitucional. Sobre o argumento da inconstitucionalidade, o Dr. José Afonso da Silva, constitucionalista reconhecido, homem de origem política de esquerda, no seu livro Curso de Direito Constitucional Positivo, quando fala da organização dos partidos políticos, diz claramente, interpretando a Constituição e, portanto, não estando nesse debate que ora travamos que uma lei específica deve estabelecer limites quantitativos ao funcionamento parlamentar do

> partido. O texto do Prof. José Afonso é muito claro. Mas acho que esta é uma questão polêmica que envolve problemas de natureza variada. Não a vejo como antidemocrática porque, para mim, o princípio básico da democracia é o voto, é a possibilidade de os candidatos, as pessoas, as parcelas da sociedade se organizarem para ir atrás do voto, o que está plenamente possibilitado neste projeto de lei. (MADEIRA, 1995, p. 19313)

O deputado do PSDB faz alusão ao mesmo autor que o relator do processo na Câmara, João Almeida do PMDB já tinha feito. Além disto, ele baseia-se que o voto em qualquer dos partidos políticos existentes continuaria existindo, o que demonstra que a cláusula não tem caráter antidemocrático.

Por último na discussão do dia a deputada Socorro Gomes do PCdoB fez novamente críticas ao PL. Usou do termo golpe como o fez em 1992.

> Ora, Sr. Presidente, a autonomia partidária é um princípio consagrado. Não entendo por que esta Casa tenta eliminar esse princípio por intermédio do Deputado João Almeida. Só há um motivo, Sr. Presidente, que é de fato, o desejo de impor um golpe à democracia e concentrar o poder político-econômico, de forma imperial, nos grandes partidos, para conduzir o processo, como tem sido feito, do ponto de vista econômico. (GOMES, 1995, p. 19314)

Mais uma vez o PCdoB expõe como tese que os contrários estão agindo de forma antidemocrática no tocante a cláusula de desempenho.

No dia 23 de agosto houve a votação final do PL 1670/1989, como está posto em Congresso Nacional (1995a); depois de seis anos desde a apresentação do PL pelo deputado Paulo Delgado, soma-se um grande número de outros PL's que tratavam sobre o mesmo assunto, análise e votação em uma comissão especial, discussão e votação no plenário da Câmara, análise no Senado, votação no mesmo Senado, e uma volta à Câmara dos Deputados para conclusão, chegou o dia que marcaria a fase final no poder legislativo.

Antes desta votação o PL passou por nova discussão, o primeiro a tratar o assunto no dia foi o deputado Haroldo Lima do PCdoB, para mais uma vez remeter a cláusula de desempenho a uma medida autoritária e antidemocrática.

> Sr. Presidente, a cláusula de barreira é, inequivocamente, um dos entulhos autoritários da ditadura de 1964. É bom que lembremos que o General Médici fez constar na Constituição de 1967 a cláusula de barreira de 10%, que na Constituição de 1969 foi reduzida abril de 1977. A Emenda Constitucional nº 2, de 1982, foi que suspendeu a vigência da cláusula de barreira, banida na Constituição de 1988. Agora procura-se revigorá-la. Sr. Presidente, a cláusula de barreira, que vem aqui com o nome simbólico de cláusula de desempenho, é

> um dos entulhos autoritários que abolimos na Constituição de 1987, é absolutamente inadequado que essa Casa venha agora a reintroduzir na nossa legislação instrumento da ditadura Médici. (LIMA, 1995a, p. 19490)

Outro deputado a questionar no mesmo dia a cláusula de desempenho foi Aldo Arantes, também do PCdoB.

> Sr. Presidente, **o dispositivo que na realidade envolve toda essa lei é** a chamada cláusula de barreira ou **cláusula de desempenho.** É importante que se diga que o mecanismo foi adotado e é uma regra da lei eleitoral alemã, e que o Brasil procurou incorporar, durante a ditadura militar, como mecanismo de cerceamento da liberdade partidária. Além do mais**, é importante que se diga que a cláusula de barreira dessa lei partidária não esclarece qual a situação dos Parlamentares que compõem os partidos que não atingiram o patamar dessa cláusula, deixando uma lacuna extremamente perigosa.** (ARANTES, 1995b, p. 19491, grifo nosso)

A questão última levantada pelo deputado Arantes é de grande importância, pois trata de como ocorrerá com os deputados eleitos por partidos políticos que não alcancem o desempenho mínimo exigido pela lei.

Na visão de Carvalho (2003), o não alcance do desempenho para o funcionamento parlamentar limitará o poder de ação dos deputados eleitos por partidos políticos que não a alcancem.

> Ressalvadas tais disposições legais, não há qualquer definição, quer doutrinária, quer jurisprudencial, da expressão funcionamento parlamentar. Nem mesmo as normas internas da Câmara e do Senado logram êxito em conceituá-la. Embora não haja definição legal ou doutrinária, o entendimento do que seja **funcionamento parlamentar** não oferece maior dificuldade exegética. **Trata-se, sem dúvida, do direito emanado da própria democracia representativa, de os partidos fazerem representar como tal nas casas legislativas 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 Líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem**, em respeito ao princípio da proporcional partidária, erigido pela Constituição Federal. (CARVALHO, 2003, p. 5, grifo nosso)

Entende-se que a cláusula de desempenho atinge o partido político, com consequência em seus membros, ela dificultaria em parte o trabalho exercido pelo parlamentar, principalmente no tocante a conseguir vagas em comissões.

Para explicitar ainda mais seu entendimento Carvalho resume o efeito da cláusula em uma frase “Cumpre, ainda, destacar que a cláusula de barreira instituída

pela Lei dos Partidos Políticos não se destina individualmente aos parlamentares eleitos, mas sim aos partidos" (CARVALHO, 2003, p. 6).

Voltando aos discursos do dia 23.08.1992 o deputado Arnaldo Madeira do PSDB volta a defender a cláusula e contradiz o argumento antidemocrático do dispositivo.

> Dizer que a cláusula de barreira não é democrática é considerar antidemocráticos países como a Alemanha, a Suécia, a Dinamarca, a Áustria, a Holanda e a Grécia, que, de uma forma ou de outra, adotam esta denominada cláusula de barreira. (MADEIRA, 1995a, p. 19491)

O deputado petista Jaques Wagner seu novo discurso onde demonstra que o PT votaria pela aprovação do PL, mesmo discordando de alguns de seus pontos como a cláusula de barreira.

> Evidentemente, **há pontos nesta lei que o PT não concorda, como**, por exemplo, a limitação, a chamada **cláusula de barreira**. Mas perdemos essa votação ainda na Legislatura passada e, como ela não poderá ser revogada, porque foi mantida no Senado Federal, faço questão de registrar que o Partido dos Trabalhadores não concorda com a limitação do funcionamento parlamentar, **mas concorda que a Lei Orgânica dos Partidos, que será votada, no seu bojo, ajuda o fortalecimento dos partidos.** (WAGNER, 1995a, p.19492)

Esta posição do PT demonstra mais uma vez os laços fracos de Granovetter (1973) que o partido teve com os pequenos partidos políticos, onde teve seu apoio contra a cláusula, porém não contra o projeto em si.

Ainda entre os contrários a cláusula de desempenho o deputado Miro Teixeira do PDT propôs que fosse votado um destaque para suprimir a cláusula de desempenho.

> Sr. Presidente, peço a V. Exa. que me possibilite saber sua resposta à questão de ordem que suscitei sobre algo muito simples e singelo: o direito de vermos votado em plenário o destaque que suprime a cláusula de barreira [...] penso que não temos o direito, por conta de uma interpretação regimental, e é uma interpretação, de impedir que a Casa examine a possibilidade de se derrubar a cláusula de barreira desde logo. Sancionada a matéria pelo Presidente, mantida a cláusula de barreira, recorreremos ao Supremo Tribunal Federal, numa arguição de inconstitucionalidade. (TEIXEIRA, 1995a, p. 19494)

O deputado Teixeira da mesma forma como já tinha feito anteriormente apontou para uma inconstitucionalidade do dispositivo, e levantou a possibilidade de levar a questão ao STF como já tinha sido feito em outras oportunidades por outros parlamentares.

Em sua resposta, o deputado Luís Eduardo Magalhães do PFL mostrou posição favorável a retirada da cláusula de desempenho, porém não poderia fazê-lo por questões regimentais, houve nova menção ao Ministro da Justiça Nelson Jobim.

> Como é meu dever zelar pelo Regimento, informo que não como ser apresentado destaque supressivo [...] Tentei descobrir algum caso precedente na Câmara dos Deputados mas não havia nenhum. [...] Liguei para o Ministro Nelson Jobim o qual me informou que a sua opinião coincide com a minha, S. Exa. considera inconstitucional e iria sugerir ao Presidente da República o veto, cabendo-lhe a decisão final. O Ministro Nelson Jobim apenas adiantou a sua opinião. (MAGALHÃES, 1995a, p. 19494)

Com a colocação final por parte do presidente da Câmara em não haver possibilidade de retirada do artigo que estabelecia a cláusula de desempenho ficou fadada a uma questão de tempo a entrada no STF de um ADIN.

Após a explanação do presidente da Câmara, o deputado João Almeida fez um discurso duro tanto criticando os que apontam que o PL continha inconstitucionalidades, quanto à forma de criticar que muitos parlamentares fizeram uso, além de defender a implementação da cláusula de desempenho.

> Sr. Presidente, assisti, nesta Casa, ontem e hoje, a muitos discursos que tratavam dessa lei. Posso classificá-los em três grupos. O primeiro diz respeito aos companheiros que falam sobre coisas que a lei não contém, e tentam, com essa atitude, intimidar o Plenário. O segundo refiro-me somente **aos que falaram contra o projeto, dos que praticam o velho terrorismo da inconstitucionalidade,** prega que o projeto estaria eivado de inconstitucionalidade do primeiro ao último artigo. O terceiro grupo refere-se aos embora não tenham lido a lei adequadamente, formulam, a partir do terrorismo que se implantou no Plenário, o projeto de lei. Quero fazer alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar aos que não o conhecem e dele falam, não temos o que comentar; aos que falam da inconstitucionalidade quero dizer **que esse projeto foi analisado demoradamente na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.** É certo que nesta Casa não teve o exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, mas da Comissão Especial. Porém, **foi examinado longamente na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. O que havia naquele projeto e o original da Câmara continha inconstitucionalidades está sendo escoimado**, agora, no parecer do Relator, quando trazemos dispositivos do Senado para o projeto da Câmara. A alegação com relação ao funcionamento parlamentar é insubsistente. O Ministro Nelson Jobim não teve a coragem de me assegurar isso aqui no plenário. (ALMEIDA, 1995a, p.19494)

O relator do PL rebateu as críticas de inconstitucionalidade relembrando a todos que o processo passou tanto na Câmara na comissão especial, quanto no

Senado na comissão de Constituição e Justiça, onde foi feita e corrigidas os pontos necessários, não sendo justificável o terrorismo de discurso dos opositores.

Quanto à defesa da cláusula de desempenho o deputado apontou para os benefícios que ela trará ao longo prazo, buscando dificultar legendas que não possuem aprovação eleitoral de terem e agirem como grandes representantes da sociedade, além disto ele expõe o caráter transitório da lei, que valeria como estava posta a partir de 2006, até lá a passagem seria atenuada.

> **O que há de importante nessa lei? A cláusula de barreira** para o funcionamento está amainada; estabelece os 5%, **mas propõe uma transição para esta legislatura,** quando funcionarão todos os partidos que obtiveram 5% e também todos **os que elegeram representantes em pelo menos três Estados.** E ainda há a **proposta de transição para o período entre 1998 e 2002,** quando também funcionarão todos os partidos que obtiveram 5% e **todos os aqueles que vierem a eleger representantes em cinco Estados e atinjam 1% dos votos em âmbito nacional.** Como se pode ver, trata-se de uma **proposta** construída por todos os partidos e **aprovada nesta Casa, por unanimidade, na Legislatura passada**. Admite uma transição para que todos os partidos organizem sua vida. Não é uma lei violenta, não constitui nem extingue partidos. Ela hierarquiza os **direitos dos partidos em função dos votos que obtêm em cada eleição.** A lei não cria reserva de mercado para um partido que hoje é grande e não impede um partido pequeno de crescer. O sistema é aberto. **A cada eleição o partido tem que renovar o seu desempenho.** Este é um conceito da lei. Mas o que **a lei procura, sim, é retirar as muletas dos partidos que não têm voto, que não têm representatividade alguma** e vêm ao Congresso Nacional bancar posição de grandes partidos. (ALMEIDA, 1995a, p. 19495, grifo nosso)

O deputado do PMDB defende que a votação nas eleições seja o principal agente para a ação partidária, como já exposto no trabalho, desta forma, o caráter nacional passa a ser um dever dos partidos políticos, testado em cada eleição.

As regras transitórias foram colocadas para que todos os partidos políticos, principalmente os que não alcançavam o desempenho mínimo tivesse tempo de preparação. Os dispositivos transitórios estavam presentes desde os trabalhos da comissão especial, e com suas alterações ao longo do processo legislativo culminaram no que já fora exposto pelo deputado relator do projeto.

Também foi posto o argumento da unanimidade que o projeto recebeu em 1992, inclusive dentre os pequenos partidos políticos, o relato da 10ª reunião da comissão que já fora usado não deixa sombra de dúvidas.

Logo após seu discurso, o deputado do PSDB José Aníbal corroborou as palavras do relator. “Quero acrescentar que nos identificamos plenamente com a argumentação do Deputado João Almeida, especialmente no que se refere à cláusula de barreira...” (ANÍBAL, 1995, p. 19495)

Findas as discussões, o presidente da Câmara pois em votação no plenário a versão final do PL1670/1989, após 6 anos a matéria foi aprovada. Foi confirmada a versão final apresentada pelo relator João Almeida após análise do substitutivo do Senado, além da maioria das alterações do Senado foi modificado algumas partes pontuais do projeto por meio de negociação entre o relator João Almeida, o líder do PMDB Michel Temer e demais líderes dos partidos políticos da Câmara, assim demonstra Congresso Nacional (1995a).

4.4 Supremo Tribunal Federal (1995 até 2006)

O PL foi sancionado em 19 de setembro de 1995 pelo vice-presidente da República, no exercício da Presidência, Marco Maciel. A parte que tratava sobre a cláusula de desempenho entrou em vigor, sendo válida para as eleições seguintes os artigos que tratavam se sua transitoriedade, e a determinação para 2006 o início do funcionamento conforme estava exposta no artigo 13, agora, da Lei 9096 de 19 de setembro de 1995.

Com a sanção presidencial da cláusula de desempenho, no dia 26 do mesmo mês foi dada entrada no Supremo Tribunal Federal uma ação direta de inconstitucionalidade requerida pelo PCdoB, PDT, PT, PSB, PV, PSD, PPS e o Partido Liberal, esta petição consta no site do Supremo Tribunal Federal (1995).

Na petição os dispositivos tratados como inconstitucionais foram: o artigo 13 da Lei 9096/1995, que trazia a cláusula de desempenho com restrição a funcionamento parlamentar ao partido político que não a alcançasse; parte do artigo 41 por remeter a distribuição do fundo partidário ao resultado obtido com base no artigo 13; parte do artigo 49 por também remeter o acesso gratuito ao rádio e televisão aos partidos que ultrapassassem a cláusula de desempenho e os artigos 56 e 57 por

serem as regras transitórias que originam-se do artigo 13, esta petição tornou a ADIN 1351.

No dia 05 de outubro de 1995, o PSC entrou com outra ADIN no STF. A petição também consta no site do Supremo Tribunal Federal (1995a). Os pontos são semelhantes ao que foi alegado pelos partidos políticos que já tinham apresentado uma ADIN dias antes, nesta tratava da inconstitucionalidade do artigo 13 da mesma lei, assim como parte do artigo 41, parte do 49 e 57. De diferente nesta petição havia a inclusão em pontos tidos por ilegais em parte do artigo 48.

Além disto nesta ADIN o PSC solicitou o impedimento do então presidente do STF Ministro Sepúlveda Pertence de julgar esta ação por declarações anteriores dadas pelo mesmo

> Inicialmente, senhor Ministro Sepúlveda Pertence, DD. presidente dessa colenda corte, para que o mesmo esteja impedido de participar da sessão de julgamento da presente ação, ficando até mesmo impedido de despachar o presente pedido, pelo fato de o mesmo ter se manifestado reiteradamente e em várias oportunidades, contra a existência de pequenos partidos, atitude incompatível com o cargo que ocupa nessa Suprema Corte... (Petição inicial de ADIN – Requerente PSC)

Junto à solicitação de afastamento, esta petição fez a solicitação de uma liminar por parte do STF para dar efeito suspensivo as partes da lei questionadas.

Com o início do processo no STF os principais atores desta rede de poder ganham a adesão da Suprema Corte brasileira. Ela passa a possuir o potencial de controle da rede descrito por Wasserman; Faust (2007) por ser chamada a arbitrar em questão oriunda do legislativo.

Também é possível notar o surgimento do vazio estrutural exposto por Burt (1992 e 2005), pois, com a judicialização da questão, o STF ocupa este espaço fazendo aumentar seu empoderamento como mediador da questão. Como aponta Dahl (2001) o judiciário em uma democracia é menos suscetível a interferência seja do governo como dos políticos em forma geral.

Contudo a importância do discurso conforme aponta Foucault (2014) continua em voga também no judiciário. A primeira ação de maior relevância da suprema corte quanto a estas ADIN'S foi o apensamento da ADIN 1354 a ADIN 1351. O relator foi o ministro Maurício Corrêa, tal ação foi feita em 20.10.1995 conforme demonstra o

acompanhamento processual das duas ADIN'S, Supremo Tribunal Federal (2016a) e (2016b).

O julgamento da liminar solicitada pelo PSC e o impedimento da participação do ministro Sepúlveda Pertence foi julgado em 07.02.1996 como mostra Supremo Tribunal Federal (2001). O relator, ministro Maurício Corrêa em seu voto como demonstra o Acórdão indeferiu as duas solicitações do PSC.

> Senhor Presidente, começo por não conhecer arguição prévia de suspeição do eminente Ministro-Presidente desta Corte, porque não amparada em nenhuma dos incisos do art. 135 do Código de processo Civil. Eventuais manifestações doutrinárias, de lege ferenda, sobre conceitos genéricos sobre pequenos partidos, na organização do sistema político-partidário nacional, não implicam aprioristicamente restrições aos direitos daquelas agremiações e não se prestam à declaração de suspeição do juiz. (CORRÊA, 2001, p. 8)

Ao dispor sobre o artigo 13 da Lei 9096/1995 que trazia a cláusula de desempenho o ministro buscou explicitar que o judiciário não se prenderia a analisar os percentuais definidos no legislativo, e sim, a possível restrição dos pequenos partidos políticos no processo eleitoral.

> **A adoção da regra de** um terço dos Estados e não outra fração ou inteiro do País, a escolha dos dois por cento de cada Estado e dos cinco por cento dos votos computados naquele terço, e não outros **percentuais, é um juízo de avaliação do legislador ordinário.** Haurida desse atributo legislativo, a norma **comporta apreciação pelo Judiciário apenas no que tange à possibilidade de restringir a participação dos pequenos partidos no processo eleitoral,** alijando-se a representação das minorias, quiçá, compreendendo-se o modelo pluripartidarista. (CORRÊA, 2001, p. 10)

Nisto, nota-se o sistema de separação dos poderes adotado pelos Federalistas. Há freios e contrapesos de um poder no outro, com interferências que buscam o equilíbrio.

> Como se vê, Senhor Presidente, a restrição à atuação política dos partidos sem caráter nacional nas Casas do Legislativo é imperativo do art. 17, incisos I e IV, da Constituição, cujos preceitos estão normatizados no artigo 13 da Lei número 9096/95, sem a inquinada incompatibilidade constitucional. Não se trata de discriminar os pequenos partidos, a ponto de restringir a sua participação no processo eleitoral e sim de regulamentar o direito de funcionamento parlamentar, o que, ao meu ver, foi feito dentro dos limites da razoabilidade, ao estabelecer o critério do caráter nacional da organização dos partidos tendo por base o desempenho eleitoral. 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 eleitora... (CORRÊA, 2001, p. 14)

Em seu voto o ministro relator põe que a atuação da cláusula de desempenho não extrapola os preceitos constitucionais e inclusive ela é uma regulamentação do artigo 17 da Constituição, entendimento que já constava em alguns dos projetos de lei analisados na comissão especial da Câmara dos Deputados. Na parte final de seu voto o ministro traz “Não vejo, pelo menos nesta fase do exame cautelar, nenhum casuísmo que possa comprometer a legalidade e o juízo de conveniência e oportunidade para a vigência das normas questionadas” (CORRÊA, 2001, p. 18).

O plenário do STF por unanimidade seguiu o voto do ministro Corrêa tanto no impedimento do ministro Pertence, quanto na liminar que tratava a cláusula de desempenho, vale ressaltar o voto do ministro Marco Aurélio Mello que se tornará ator importante neste processo. “Sr. Presidente, diante dessa explicação e do convencimento que formei sobre a boa procedência do que esclarecido por V. Exª. acompanho o nobre Relator, indeferindo, portanto, a liminar” (MELLO, 2001, p. 20)

Com este resultado no julgamento da liminar do PSC, o quadro se tornara favorável à manutenção da cláusula de desempenho na Lei 9096/1995. Passados 7 anos desde a apresentação do PL 1670/1989 pelo deputado Paulo Delgado, uma comissão especial na Câmara, seu plenário, a comissão de Constituição e justiça no Senado, o respectivo plenário, novamente o plenário da Câmara e agora o pleno do STF, por certo, era tido por razoável que a decisão definitiva do mérito das ADIN’S 1351 e 1354 corroboraria as decisões de manutenção e de constitucionalidade da cláusula de desempenho no ordenamento jurídico nacional.

Assim como ocorreu na Câmara dos Deputados, no STF o processo também esteve parado durante grande período de tempo. Se na Câmara esteve entre 1989 e 1992, e de 1993 a 1995; no STF foi de 1996 até 2006. Entre os dez anos de intervalo do julgamento da medida liminar e da decisão definitiva de mérito das ADIN’S houve inúmeras trocas de ministros na suprema corte, inclusive a aposentadoria do ministro Maurício Corrêa.

Os remanescentes de 1996 entre os onze membros do STF em 2006 eram 3, os ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Marco Aurélio Mello, conforme mostra o histórico de composições do Supremo Tribunal Federal (2016c) e (2016d).

A presidência da suprema corte era ocupada pela ministra Ellen Gracie. A relatoria das ADIN's que tratavam sobre a cláusula de desempenho foi para o ministro Marco Aurélio Mello.

Dez anos e dez meses após a liminar negada da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, em 07.12.2006 o pleno do STF se reúne novamente para tratar da questão, agora, com a decisão definitiva das ADIN's 1351 e 1354.

O relatório do Acórdão da ADIN 1351 que consta em Supremo Tribunal Federal (2007), expõe que tanto a Advocacia Geral da União quanto a Procuradoria Geral da República expressaram pelo indeferimento do questionamento contido nas ADIN'S, ou seja, pela manutenção e constitucionalidade da cláusula de desempenho na Lei 9096/1995.

Para o Advogado Geral da União a cláusula serve como forma de disciplinar o caráter nacional que consta no artigo 17 da Constituição Federal e que ela não constar no texto constitucional em si como na Carta Magna anterior não era impeditivo para constar em uma lei ordinária.

O Procurador Geral da República também se expôs a favor da manutenção da cláusula de desempenho no ordenamento jurídico. Considerou cabível na legislação ordinária a determinação do conceito caráter nacional que a Constituição traz, assim como o AGU.

O voto do ministro relator Marco Aurélio Mello que também consta no Acórdão da ADIN 1351 fez de início um resumo da solicitação das ADIN's e expôs como ficaria o funcionamento parlamentar no Brasil se a cláusula de desempenho entrasse em vigor em 2007, conforme era previsto na lei 9096/1995 que tinha dispositivos transitórios até a eleição de 2006.

Foi trazida a informações dos 29 partidos políticos registrados no TSE aquela época, além do cálculo feito de quais partidos ultrapassaram a cláusula de desempenho nas eleições de 2006, foram estes: PT, PMDB, PSDB, PFL, PP, PSB e PDT, 7 partidos políticos no total.

Ainda em seu voto o ministro relator trouxe à tona a necessidade da lei ordinária guardar os preceitos constitucionais.

> A previsão quanto à **competência do legislador ordinário** para tratar do funcionamento parlamentar **há de ser tomada sem esvaziar-se os princípios constitucionais**, destacando-se com real importância o revelador do **pluripartidarismo**. Vale dizer que se deixaram à disciplina legal os parâmetros do funcionamento parlamentar sem, no entanto, viabilizar que norma estritamente legal determinasse a vida soberba de alguns partidos políticos e a morte humilhante de outros. (MELLO, 2007, p. 35, grifo nosso)

O ministro faz a defesa do pluripartidarismo e que as leis não podem ir contra este, por ser preceito exposto na Constituição.

Ainda foi trago pelo relator que o voto é o filtro necessário para se ter ou não funcionamento parlamentar.

> Aliás, para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, há de levar-se em conta que o enxugamento do rol é automático, presente à vontade do povo, de quem emana o poder. Se o partido político não eleger representante, é óbvio que não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar. Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão-somente ao êxito verificado nas urnas... (MELLO, 2007, p. 37)

Adentrando o aspecto da cláusula de desempenho em si, ficou exposta a mudança de opinião do ministro Marco Aurélio Mello que dez anos antes concordou com o então relator Maurício Corrêa sobre a liminar que tratava do mesmo assunto.

> Está-se a ver que o disposto no **artigo 13 da Lei nº 9.096/95 veio a mitigar o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político**, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros. E tudo ocorreu a partir da óptica da sempre ilustrada maioria. (MELLO, 2007, p. 39, grifo nosso)

Com a mudança de posição do ministro Mello, dá-se início a um processo de virada entre os grupos que disputaram esta rede de poder no legislativo, com o endossamento do relator do processo no STF, os pequenos partidos políticos somados ao PT e PDT viraram o jogo e iniciaram seu processo de vitória nesta disputa que teve início em 1992 na comissão especial da Câmara dos Deputados.

Continuando em seu voto, o ministro relator elencou a falta de razoabilidade em restringir o funcionamento parlamentar de partidos políticos que tenham eleito representantes na Câmara.

> Ainda no tocante à razoabilidade, mostra-se imprópria a existência de partidos políticos com deputados eleitos e sem o desempenho parlamentar cabível, cumprindo ter presente que, a persistirem

> partidos e parlamentares a eles integrados, haverá, em termos de funcionamento parlamentar, o esvaziamento da atuação das minorias. (MELLO, 2007, p. 39)

O poder conforme aponta Weber (1991) e Foucault (2014) entra como ponto principal nesta questão. Havendo algum tipo de impedimento de alguns, sua capacidade de operar seu poder ficará limitada o que diminuirá sua importância. Quando há restrição não há como impor sua vontade em uma relação social conforme trata Weber (2001), isto significa que uma imposição foi feita sobre este algo/alguém.

Ao final de seu voto, o ministro relator fez defesa das minorias.

> É de repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é a ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia da existência destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. (MELLO, 2007, p. 47)

Na sessão de julgamento, o ministro Gilmar Mendes que já declarou em abril deste ano que o STF errou ao barrar a cláusula de desempenho, em 2006 acompanhou o relator, ministro Mello e teceu críticas à forma como foi posta a restrição parlamentar no artigo 13 que impunha a cláusula de desempenho.

> Todavia, a via eleita pelo legislador parece extremamente delicada, como já demonstrado no voto do Relator, por duas razões. A primeira razão é que se compromete o chamado funcionamento parlamentar in totum, uma violação claríssima do próprio princípio da proporcionalidade. Não se deixou qualquer espaço, não se fez qualquer mitigação, mas, simplesmente, negou-se o funcionamento parlamentar das instituições ou agremiações partidárias que, como vimos, obtiveram um expressivo cabedal de votos. Portanto, aqui, há um sacrifício radical da minoria. Isto realmente parece comprometer o próprio art. 17. (MENDES, 2007, p. 77)

Continuando sua crítica a forma posta no Brasil da cláusula de desempenho o ministro Mendes continuou

> Realmente, a fórmula, ainda que compartilhemos do pensamento político, da teleologia quanto à necessidade de governabilidade - esse é um dos pensamentos, um “leitmotiv”, desse tipo de fórmula -, é evidente que aqui há um comprometimento da própria cláusula democrática. Não tenho, portanto, nenhuma dúvida quanto à inconstitucionalidade dessa chamada cláusula de barreira à brasileira. (MENDES, 2007, p. 78)

A nacionalização da cláusula de desempenho usada pelo ministro remonta a uma analogia da cláusula alemã, que possui porcentagem mínima de votos para que

um partido político tenha acesso a cadeira no parlamento, não a um funcionamento parlamentar como pôs a lei brasileira.

A fala do ministro Cezar Peluso também acompanhou a linha de pensamento expressa no julgamento pelos ministros Marco Aurélio Mello e Gilmar Mendes. O ministro fez alusão que uma cláusula que fizesse restrição a existência de inúmeros partidos políticos seria benéfica, porém como posta ela é inconstitucional.

> Portanto**, se esse critério fosse usado com a finalidade de restringir a existência ou essa capacidade dos partidos, eu não teria nenhuma dúvida em aceitá-lo,** porque vejo aí uma conexão lógico-jurídica entre o critério e a consequência. **O que sucede aqui? Usa-se esse critério para finalidade diferente: restringir a atuação parlamentar,** decotando prerrogativas próprias do partido que a ordem jurídica reconhece como existentes e inerentes à existência desse mesmo partido. **Vejo nisso uma contradição insuperável com a ordem constitucional.** Essa a razão, Presidente, por que também estou de inteiro acordo com todas as brilhantes razões e fundamentações de todos os votos, em particular o do eminente Relator. (PELUSO, 2007, p. 101)

No voto do ministro Gilmar Mendes há uma concordância com o levantado pelo ministro Peluso, e também demonstra maior semelhança ao que o próprio ministro defendeu em 2016 durante entrevista já citada no trabalho.

> É preciso deixar enfatizado, não obstante, que as preocupações do legislador são, de fato, legítimas. A criação de uma cláusula de barreira para o pleno funcionamento parlamentar dos partidos políticos tem o claro intuito de antecipar alguns pontos de uma reforma política mais ampla. (MENDES, 2007, p. 141)

Analisando as posições postas pelos ministros Mendes e Peluso em 2006 vê-se uma combinação de laços fortes na forma descrita por Granovetter (1973) devido à proximidade de suas colocações sobre o assunto da cláusula de desempenho.

Mais um voto favorável à inconstitucionalidade da cláusula de desempenho foi dado pelo ministro Sepúlveda Pertence, o mesmo que na ADIN 1354 foi pedido seu impedimento de participar deste julgamento, negado aquela época. Nele, foi rememorado o julgamento da medida liminar no qual estavam presentes além dele o ministro Marco Aurélio Mello e Celso de Mello, todos mudaram suas posições entre um julgamento e outro.

> ...não havia, ao tempo de julgamento liminar, sequer rastro de periculum in mora, dada a longa vacatio legis a que se submeteu a eficácia desta cláusula de barreira ou cláusula de desempenho do artigo 13 da atual Lei dos Partidos Políticos. O certo é que a reflexão a que fui levado nos últimos dias, particularmente pela leitura dos

> magníficos trabalhos – tanto o dos partidos requerentes como o do memorial, em sentido contrário, do eminente Advogado-Geral da União -, levou-me à convicção que hoje, traduzo numa adesão integral ao magnífico voto do Relator, o eminente Ministro Marco Aurélio. (PERTENCE, 2007, p. 155)

Nota-se a importância do discurso que aponta Foucault (2014), o ministro Pertence externa sua mudança as alegações feitas pelos partidos políticos requerentes das ADIN'S. A busca pelo monopólio da verdade continua, e ao fim, os pequenos partidos políticos junto ao PT e PDT conseguiram vencer o jogo do poder disputado contra os grandes partidos políticos tendo por figura principal o PMDB.

Além dos ministros já citados, votaram a favor da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho conforme aprovada no legislativo e sancionada pelo executivo os ministros Ayres Britto, Cármen Lúcia, Celso de Mello, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e a presidenta à época do STF Ellen Gracie. O ministro Joaquim Barbosa não esteve presente neste julgamento; o placar da votação na Suprema Corte foi de 10 a 0 pela inconstitucionalidade, logrando de unanimidade.

5 CONCLUSÕES

Nesta última seção do trabalho serão feitas as considerações finais sobre o tema central proposto, somado a isto também será exposto uma reflexão crítica sobre o assunto central, juntamente com o apontamento de possíveis temas para estudos futuros que não foram alcançados neste trabalho.

Com o andamento da pesquisa foi possível constatar a expressiva importância que o poder deteve no processo da cláusula de desempenho. As relações construídas tanto favoravelmente quanto as contrárias no âmbito do legislativo, principalmente na Câmara dos Deputados.

Notou-se a relevância de atores como o deputado João Almeida, que relatou a proposta da cláusula de desempenho em suas duas passagens na Câmara dos Deputados; de partidos políticos como o PCdoB e o PV que por meio de seus parlamentares batalharam contra a proposta no legislativo e sendo derrotados na arena legislativa, junto com outros partidos recorreram ao Supremo Tribunal Federal.

Na Suprema Corte viu-se a diferença que um juiz faz, neste ponto os ministros Maurício Corrêa e Marco Aurélio Mello ganham destaque por terem sido os relatores das ADIN’s que tratavam sobre a cláusula de desempenho.

O primeiro por negar liminar que pedia a anulação da cláusula de desempenho, convencendo por unanimidade a corte de seu ponto de vista, inclusive o segundo ministro citado. E o segundo dez anos depois, defendendo a inconstitucionalidade da cláusula indo contra o voto adotado por ele mesmo anos antes, e também convencendo a unanimidade a Suprema Corte a acompanhar seu voto.

Em termos dos poderes executivo, legislativo e judiciário também pode-se notar as influências que um têm no outro no sistema de pesos e contrapesos exposto pelos Federalistas.

Houve uma primeira ação do legislativo na busca de legislar sobre o tema conforme a divisão dos poderes adota no país, em um processo longo que durou 6 anos onde teve-se inúmeras ações tanto na Câmara como no Senado, que foram tratadas principalmente no capítulo de desenvolvimento e discussão que culminaram na aprovação do dispositivo da cláusula de desempenho.

O executivo com papel de menor destaque no processo, mas não menos importante que sancionou sem restrições tal dispositivo aprovado pelo legislativo, corroborando a decisão tomada pelos congressistas.

E o judiciário que funcionou como moderador do processo a partir do momento em que foi chamado a julgar possível direito ferido na legislação. Em outro processo longo, ainda maior do que fora no legislativo, 10 anos, chegou-se à conclusão que, da forma como estava posta a cláusula de desempenho feria direitos constitucionais e foi revogada da legislação pela Suprema Corte.

No tratamento dos objetivos específicos compreende-se que a busca por espaço no âmbito político dos pequenos partidos foi fundamental na disposição de recorrerem ao STF para tratar sobre a cláusula de desempenho. A restrição de funcionamento parlamentar conforme fora descrita no dispositivo levaria uma diminuição ainda maior da força e alcance políticos dos partidos que não ultrapassassem o desempenho posto em lei.

Weber (1999) já descreveu que os partidos buscam maior prestígio e Foucault (2014) trata do caráter expansivo do poder. Se a cláusula de desempenho entrasse em vigor, os pequenos partidos teriam menor alcance, resultaria logicamente em menor poder por parte destes.

Com consequência da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho que compunha a Lei 9096/1995 teve-se a continuidade de um modelo de multipartidarismo no país. Como já fora trazido na introdução, o país que em 1982 possuía 5 partidos políticos, em 1986 passou para 12, em 2016 possui 35; fora mais 24 que estão em formação conforme mostra o site do TSE (2016b) entre eles o Partido Nacional Corintiano. Isto comprova o que Duverger (1980) aponta que sistema eleitoral onde é adotado o modelo proporcional tende ao multipartidarismo.

Sem um maior rigor na legislação tanto para a criação de partidos políticos quanto para seu acesso a cadeiras no parlamento, o Brasil caminha para um número ainda maior de partidos. Ressalta-se que o mesmo Duverger (1980) é favorável a regras que inibam o surgimento desenfreado de pequenos partidos político em um sistema multipartidário.

No tocante às diferenças existentes entre a primeira e última análise das ADIN'S 1351 e 1354, que foram o julgamento da liminar pedido na ADIN 1354 e a decisão definitiva do mérito, a principal foi a nova composição da Suprema Corte,

entre os 11 ministros que a compõe no total, 3 foram os que estiveram presentes nos dois julgamentos, sendo que o relator durante a liminar que defendeu a constitucionalidade da cláusula de desempenho estava aposentado no julgamento definitivo.

Fator histórico que vale ressaltar é a data que ocorreu a decisão final, em dezembro de 2006, dois meses antes, em outubro o país teve eleições gerais para os cargos de Deputado Federal, Estadual, Distrital, Senador, Governador e Presidente conforme mostra TSE (2006).

Partindo do prisma do modelo de democracia representativa que o Brasil adota, constata-se que o país neste processo manteve seus princípios básicos. O sistema de separação dos poderes funcionou com a atuação dos três poderes, onde cada qual atuou em seu papel, e as interferências foram feitas dentro das regras estabelecidas pela Constituição. Isto mostra claramente a liberdade política e independência do judiciário.

Teve-se também claramente exposta a liberdade de expressão, notada amplamente no legislativo onde houve tanto críticos e defensores da cláusula de desempenho, onde mesmo os mais duros discursos não foram censurados nem cerceados.

Quanto à liberdade de imprensa, ela também esteve presente no processo, não foi mote central do trabalho apresentar matérias jornalísticas sobre o tema durante seu processo, mas houve duas referências em discursos apresentados sobre o uso desta para divulgar o tema da reforma política e aliança de partidos políticos.

Em relação ao poder, discurso e verdade Foucault (2014), eles se mostraram interligados durante toda a exposição feita no trabalho, o poder produziu discurso, principalmente dos pequenos partidos políticos contrários a cláusula de desempenho, o discurso afirmava e reafirmava sua verdade, para os contrários que o dispositivo era ilegal, para os favoráveis que ele era legal, e esta verdade reafirmou o poder, tendo os grandes partidos vencedores na Câmara, Senado e no executivo, e os pequenos partidos no judiciário que deu a palavra final sobre o tema.

Assim como Weber (1991) descreveu, também se notou a não forma do poder, que durante todo o processo principal que durou de 1989 até 2006 esteve disseminado entre diversos atores em todos as esferas, terminando no judiciário.

Sendo o poder relacional, a abordagem de redes esteve presente durante todo o desenvolvimento do processo tratado no trabalho. O tempo entre o início e o fim da análise da questão é um dos fatores que comprovam a complexidade das redes como aponta Calmon e Costa (2013), soma-se a isto a própria legislação que define que um PL passe por duas casas legislativas, havendo comissões dentro destas casas.

Durante o desenvolvimento do trabalho foi trabalhado a perspectiva posta por Baldi e Lopes (2009) sobre as relações dos atores envolvidos na rede analisada, o poder e efeitos produzidos. Viu-se mudanças do PT ao longo do processo legislativo, que no fim esteve contra a cláusula de desempenho sendo um dos autores da ADIN que ocasionou sua inconstitucionalidade.

Adentrando a rede, foram expostos os vazios estruturais propostos por Burt (1992 e 2005) que, conforme a teoria mostra, são ocupados por outro. O caso principal nesta análise foi quando ocorreu a formulação das ADIN'S, ou seja, o legislativo abriu mão de seu protagonismo como legislador e levou esta decisão para um tribunal no judiciário, este que, tomou uma decisão que se fez soberana no assunto.

Trabalhou-se também com os conceitos de laços de Granovetter (1973), onde os mais fortes demonstraram estar entre os pequenos partidos políticos no combate a cláusula de desempenho no parlamento e na união na proposição da ADIN 1351 com inúmeros sendo autores do processo. Os laços mais fracos identificados estiveram com o PT que durante o processo hora estava próximo, hora distante dos pequenos partidos.

Quanto à densidade da rede também proposto por Granovetter (2005) viu-se entre os pequenos partidos a formação de uma rede mais densa comparado as demais formadas, isto se deu por seu tamanho, por ser menor em quantidade de membros, houve condições destes estarem mui próximos criando fortes ligações.

Dado isto, compreende-se que as relações de poder de forma inerente estão no embate político, estas determinam os resultados alcançados de toda forma de proposta, seja uma lei que regulamenta os partidos políticos ou outro tema de interesse público. Estas precisam ser analisadas para que se tenha noção de quais propósitos existem por parte de quem defende seja qual posição for, está é uma lacuna que se sugere que continue a ser aprofundada em outros trabalhos.

Sugere-se também o aprofundamento em outros temas que abarcam a denominada reforma política, que não fizeram parte do tratamento principal da

pesquisa. Alguns deles são sistema de governo, financiamento de campanhas, divisão do fundo partidário, fidelidade partidária, coligações eleitorais, tempo de televisão e rádio além do próprio sistema eleitoral; soma-se a isto a discussão propriamente dita da necessidade/possibilidade da implementação de alguma cláusula de desempenho somado a outros fatores para a diminuição no número de partidos políticos existentes no país.

Espera-se que este conjunto de assuntos possam ser aperfeiçoados na legislação em busca da mitigação de crises políticas, as quais são recorrentes no Brasil, haja vista os dois processos de impedimento autorizados contra presidentes da República em menos de 30 anos; também se espera um modelo que dê governabilidade aos eleitos sem ocorrer em supressão de direitos dos mais diversos grupos que compõe a sociedade brasileira.

No que diz respeito à governabilidade, que pode vista como um sinônimo do que Dahl (2001) trata por eficácia do governo, Fleischer (2007) aponta que a redução no número de partidos políticos tornaria melhores as chances de o executivo nacional realizar uma boa administração pública. Dahl (2001) mostra o sistema de pluralidade como um modo de alcançar esta eficácia, e Duverger (1980) sugere que países que usam o sistema proporcional adotam regras que inibam a proliferação o número de partidos políticos.

Há de ressaltar que um possível novo modelo não torne o país um supressor de direitos, assim como ressaltou o ministro Marco Aurélio Mello no julgamento das ADIN’S 1351 e 1354.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João A. dos Santos. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

ALMEIDA, João A. dos Santos (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

ANÍBAL, José A. Peres de Pontes. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

ARANTES, Aldo Silva. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 16 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

ARANTES, Aldo Silva (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.1992

ARANTES, Aldo Silva (1995b). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

AROUCA, Antônio Sérgio da Silva. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

BALDI, Mariana; LOPES, Fernando. **Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições.** Revista de Administração Pública [online]. 2009, vol.43, n.5, pp. 1007-1035. ISSN 0034-7612. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000500003 acesso em 08.12.2015

BATISTA, Carlos Marcos; FERREIRA, Denise Paiva; STABILE, Max. **A evolução do sistema partidário brasileiro número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006.** Opinião Pública [online]. 2008, vol. 14, n.2, pp. 432-453. ISSN 1807-0191. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/op/v14n2/07.pdf acesso em 09.06.2016

BRASIL. Câmara dos Deputados (2016). **Lideranças e bancadas.** Disponível em: http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas acesso em 26.05.2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei número 5682, de 21 de julho de 1971.** Lei orgânica dos partidos políticos. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5682-21-julho-1971-357872-publicacaooriginal-1-pl.html acesso em 12.05.2016

BRASIL. Câmara dos Deputados (1989). **Projeto de lei 1670, de 09 de março de 1989.** Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25254 acesso em 21.11.2015

BRASIL. Câmara dos Deputados (1991). **Projeto de lei 1881, de 18 de setembro de 1991.** Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197256 acesso em 21.11.2015

BRASIL. Câmara dos Deputados (1991a). **Projeto de lei 1991, de 30 de outubro de 1991.** Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0A992E3AB16FD23B4ADDD28CE7EB8FC9.proposicoesWeb2?codteor=1151332&filename=Dossie+-PL+1991/1991 acesso em 27.05.2016

BRASIL. Câmara dos Deputados (1991b). **Projeto de lei 2070, de 13 de novembro de 1991.** Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1151391&filename=Dossie+-PL+2070/1991 acesso em 27.05.2016

BRASIL. Câmara dos Deputados (1989a). **Regimento interno da Câmara dos Deputados.** Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2015-2016.pdf acesso em 26.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1989). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 5 de abril de 1989. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05ABR1989.pdf#page= acesso em 26.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1991). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, Proposições Arquivadas, 3 de fevereiro de 1991. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03FEV1991SUP.pdf#page=20 acesso em 26.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 30 de setembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30SET1992.pdf#page= acesso em 26.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 21 de outubro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21OUT1992.pdf#page= acesso em 26.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992b). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 29 de outubro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29OUT1992.pdf#page=

acesso em 26.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992c). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 31 de outubro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31OUT1992.pdf#page= acesso em 26.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992d). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 05 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05NOV1992.pdf#page= acesso em 27.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992e). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 17 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992f). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 20 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992g). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 26 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992h). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 05 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05DEZ1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992i). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 11 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11DEZ1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1992j). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 23 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23DEZ1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1993). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 04 de agosto de 1993. Disponível em:

http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04AGO1993.pdf#page= acesso em 03.06.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1995). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

BRASIL. Congresso Nacional (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm acesso em: 21.11.2015

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acesso em: 21.11.2015

BRASIL. Justiça Eleitoral (2016). **Distribuição do fundo partidário 2014.** Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2014 acesso em 18.05.2016

BRASIL. Justiça Eleitoral (2016a). **Distribuição do fundo partidário 2015.** Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2015-1429900293402 acesso em 18.05.2016

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar número 78, de 30 de dezembro de 1993.** Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp78.htm acesso em: 08.12.2015

BRASIL. Presidência da República. **Lei número 4737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm acesso em 18.05.2016

BRASIL. Presidência da República. **Lei número 6767, de 20 de dezembro de 1979.** Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm acesso em: 21.11.2015

BRASIL. Presidência da República. **Lei número 9096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm acesso em: 21.11.2015

BRASIL. Presidência da República. **Lei número 9504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm acesso em: 18.05.2016

BRASIL. Presidência da República. **Lei número 13165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm acesso em 12.05.2016

BRASIL. Presidência da República. **Posse presidencia**l. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney acesso em 22.11.2015

BRASIL. Senado Federal (2016). **Definição de cláusula de barreira.** Disponível em: http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-de-barreira acesso em 22.11.2015

BRASIL. Senado Federal (1992). **Projeto de lei da Câmara número 156, de 1992.** Disponível em: http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/22912 acesso em 03.06.2016

BRASIL. Senado Federal (2016a). **Senadores em exercício ordenados por partidos.** Disponível em:

http://www.senado.gov.br/senadores/senadoresPorPartido.asp acesso em 11.05.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2007). **Ação direta de inconstitucionalidade 1351. Requerente: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Verde – PV, Partido Liberal – PL, Partido Social Democrático – PSD, Partido Popular Socialista – PPS; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Marco Aurélio.** Acórdão, DJ 30.03.2007. Republicado em 29.06.2007. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1351&processo=1351 acesso em 22.11.2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 1354. Requerente: Partido Social Cristão – PSC; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Marco Aurélio.** Acórdão, DJ 30.03.2007. Republicado em 29.06.2007. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1354&processo=1354 acesso em 22.11.2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2001). **Ação direta de inconstitucionalidade 1354 – Medida liminar. Requerente: Partido Social Cristão – PSC; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Maurício Corrêa.** Acórdão, DJ 25.05.2001. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346995 acesso em 07.06.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2015). **Ação direta de inconstitucionalidade 4650. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Luiz Fux.** Inteiro teor do acórdão. Plenário em 17.09.2015. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308746530&tipoApp=.pdf acesso em: 18.05.2016

BRASIL Supremo Tribunal Federal (2016a). **Acompanhamento processual ADIN 1351.** Disponível em:

http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1625725 acesso em 07.06.2016

BRASIL Supremo Tribunal Federal (2016b). **Acompanhamento processual ADIN 1354.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1626351 acesso em 07.06.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2012). **Corte Suprema do Brasil inicia o julgamento do mensalão.** Disponível em: http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544 acesso em 09.06.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2016). **Definição de ação direta de inconstitucionalidade.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124 acesso em: 22.11.2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2016c). **Histórico de composições 17.05.1995 a 04.02.1997.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/composicaoPlenaria/composicaoPlenaria.asp?id=591 acesso em 07.06.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2016d). **Histórico de composições 21.06.2006 a 16.08. 2007.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/composicaoPlenaria/composicaoPlenaria.asp?id=976 acesso em 07.06.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1995). **Petição de ação direta de inconstitucionalidade. Requerente: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Verde – PV, Partido Liberal – PL, Partido Social Democrático – PSD, Partido Popular Socialista – PPS; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional.** Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1625725 acesso em 06.06.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1995a). **Petição de ação direta de inconstitucionalidade. Requerente: Partido Social Cristão – PSC; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional.** Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1626351 acesso em 07.06.2016

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Cálculo do quociente eleitoral.** Disponível: http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/calculo-do-quociente-eleitoral acesso em 19.05.2016

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Eleições majoritárias e proporcionais.** Disponível em: http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-majoritarias-e-proporcionais/ acesso em 22.11.2015

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (2016a). **Base de dados eleições de 1945 a 1990.** Disponível em: http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:2:1314749259524173::NO:RP:P0_HID_MOSTRA:S acesso em 21.11.2015

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (2016b). **Partido em formação.** Disponível em: http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao acesso em 09.06.2016

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (2016). **Partidos políticos registrados no TSE.** Disponível em: http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse acesso em 21.11.2015

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito de 1993.** Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993 acesso em 18.05.2016

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de dados eleitorais.** Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais acesso em 26.05.2016

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (2006). **Resultado eleições de 2006.** Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006 acesso em: 22.11.2015.

BURT, Ronald S. **Brokerage and closure:** an introduction to social capital. New York: Oxford University Press, 2005

BURT, Ronald S. **Structural holes:** The social structure of competition. Cambridge: Harvard University Press, 1992

CALHEIROS, José Renan Vasconcelos. **Dica de leitura.** Disponível em: http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/4964710/renan-calheiros-defende-reforma-politica-parlamentarismo acesso em 12.05.2016

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. **Redes e governança das políticas públicas.** Revista de pesquisa em políticas públicas (RP3) [online]. 2013, edição 01, pp. 01-29. ISSN: 2317-921X. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18829%2Frp3.v0i1.9126 acesso em 08.12.2015.

CARREIRAO, Yan de Souza. **Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros.** Opinião Pública [online]. 2008, vol. 14, n.2, pp. 319-351. ISSN 1807-0191. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000200003 acesso em 22.11.2015

CARVALHO, Katia de. **Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar.** Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/300188.pdf acesso em 04.06.2016

CORRÊA, Maurício José. **Ação direta de inconstitucionalidade 1354 – Medida liminar. Requerente: Partido Social Cristão – PSC; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Maurício Corrêa.** Acórdão, DJ 25.05.2001. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346995

acesso em 07.06.2016

CORREIA, Genebaldo de Souza. **Diário do Congresso Nacional.** Seção I, Brasília, de 23 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23DEZ1992.pdf#page= acesso em 03.06.2016

CUNHA, João Paulo. **Diário do Congresso Nacional.** Seção I, Brasília, de 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

CUNHA, João Paulo (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Seção I, Brasília, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

DAHL. Robert A. **Poliarquia: Participação e oposição.** Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001

DANTAS, Jose Augusto Tourinho. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 27 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

DE MIGUEL, Sidney. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 04 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04NOV1992.pdf#page= acesso em 27.05.2016

DE MIGUEL, Sidney (1992a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 12 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

DE MIGUEL, Sidney (1992b). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 27 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

DELGADO, Paulo Gabriel Godinho. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 10 de março de 1989. Disponível em:

http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10MAR1989.pdf#page= acesso em 26.05.2016

DELGADO, Paulo Gabriel Godinho. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 28 de junho de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28JUN1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Apresentação de Walter Costa Porto, tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980

ESTADÃO (2014). **Julgamento do mensalão.** Disponível em: http://topicos.estadao.com.br/mensalao acesso em 09.06.2016

FAUST, Katherine; WASSERMAN, Stanley. **Social network analysis** methods and applications. New York: Cambridge University Press, 1994

FEGHALI, Jandira. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 11 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11DEZ1992.pdf#page= acesso em 29.05.2016

FLEISCHER, David Verge. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Organizadores: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. Rio de Janeiro: Editora Unesp, 2007

FOLHA DE SÃO PAULO. **País está em moratória, sem prazo.** Acervo online, publicação original, São Paulo, 21 de fevereiro de 1987. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.com.br/dinheiro_21fev1987.htm acesso em 26.05.2016

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014

GABEIRA, Fernando Paulo Nagle. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 16 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

GABEIRA, Fernando Paulo Nagle (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Editora Atlas, 1989

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista de administração de empresas [online]. 1995, vol.35, n.2, pp. 57-63. ISSN 0034-7590. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008 acesso em 26.11.2015

GOMES, Maria do Socorro G. Coelho. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 26 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

GOMES, Maria do Socorro G. Coelho. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

GONÇALVES, Everaldo G. de Queiroz. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 26 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

GONÇALVES DE OLIVEIRA, Hebe Maria. **Na arena do marketing político ideologia e propaganda nas campanhas presidenciais brasileiras.** Organizador: Adolpho Queiroz. São Paulo: Summus Editorial, 2006

GRANOVETTER, Mark S. **Economic action and social structure: The problem of embeddedness.** American journal of sociology, volume 91, issue 3, november of 1985, pages 481–510. Disponível em: https://sociology.stanford.edu/sites/default/files/publications/economic_action_and_social_structure.pdf acesso em 08.12.2015

GRANOVETTER, Mark S. **The impact of social structure on economic outcomes.** Journal of Economic Perspectives, volume 19, number 1, winter 2005, pages 33–50. Disponível em: http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/0895330053147958 acesso em 08.12.2015

GRANOVETTER, Mark S. **The Strength of weak ties.** American journal of sociology, volume 78, issue 6, may of 1973, pages 1360–1380. Disponível em: https://sociology.stanford.edu/sites/default/files/publications/the_strength_of_weak_ties_and_exch_w-gans.pdf acesso em 08.12.2015

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Sôbre a Constituição dos Estados Unidos.** Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Instituição Brasileira de difusão cultural S.A, 1954

HAULY, Luiz Carlos. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica.** São Paulo: Editora Atlas, 2003

LIMA, Haroldo Borges Rodrigues. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 13 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

LIMA, Haroldo Borges Rodrigues (1992a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 01 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01DEZ1992.pdf#page= acesso em 29.05.2016

LIMA, Haroldo Borges Rodrigues (1992b). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23DEZ1992.pdf#page= acesso em 01.06.2016

LIMA, Haroldo Borges Rodrigues. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 17 de agosto de 1995. Disponível em:

http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

LIMA, Haroldo Borges Rodrigues (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

MADEIRA, Arnaldo de Abreu. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

MADEIRA, Arnaldo de Abreu. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

MAGALHÃES, Luís Eduardo Maron. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

MAGALHÃES, Luís Eduardo Maron (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 2016

MAINGUENEAU, Dominique. **Novas tendências em análise do discurso.** Tradução de Freda Indursky, revisão dos originais da tradução Solange Maria Leda Gallo, Maria da Glória de Deus Vieira de Moraes. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997

MALUF, Adilson Benedito. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 22 de outubro de 1993. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22OUT1993.pdf#page= acesso em 03.06.2016

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Faris. **Ação direta de inconstitucionalidade 1354 – Medida liminar. Requerente: Partido Social Cristão – PSC; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Maurício Corrêa.** Acórdão, DJ 25.05.2001. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346995

acesso em 07.06.2016

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Faris. **Ação direta de inconstitucionalidade 1351. Requerente: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Verde – PV, Partido Liberal – PL, Partido Social Democrático – PSD, Partido Popular Socialista – PPS; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Marco Aurélio.** Acórdão, DJ 30.03.2007. Republicado em 29.06.2007. Disponível em https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/outros/adi_1351.pdf acesso em 08.06.2016

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil.** Revista brasileira de Ciência Política [online]. 2010, n.4, pp. 13-41. ISSN: 2178-4884. Disponível em: http://www.gestaoesaude.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6517/5260 acesso em 22.04.2016

MENDES, Gilmar Ferreira. **Ação direta de inconstitucionalidade 1351. Requerente: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Verde – PV, Partido Liberal – PL, Partido Social Democrático – PSD, Partido Popular Socialista – PPS; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Marco Aurélio.** Acórdão, DJ 30.03.2007. Republicado em 29.06.2007. Disponível em https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/outros/adi_1351.pdf acesso em 08.06.2016

MENDES, Gilmar Ferreira. **Gilmar Ferreira Mendes:** entrevista [abril 2016]. Entrevistadores: Augusto Nunes, André Guilherme Vieira, Bela Megale, Pedro Dias Leite, Ricardo Setti e Sonia Racy. São Paulo: TV Cultura, 2016. Entrevista concedida ao programa Roda Vida da TV Cultura no dia 18.04.2016. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=oPmiUyjKczQ minuto 36:10 até 37:55, acesso em 22.04.2016

MENDONÇA FILHO, José M. Bezerra. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barão de. **O espírito da leis.** Apresentação de Renato Janine Ribeiro; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOURA, Antônio Nobel Aires. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 14 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

NETO, Antônio Saturnino de Mendonça. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 1 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01DEZ1992.pdf#page= acesso em 29.05.2016

NEVES, Jones dos Santos. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 5 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

NEVES, Aécio da Cunha. **Dica de leitura.** Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,reformas-politica--trabalhista-e-tributaria-sao-prioridades-do-psdb-em-governo-temer--diz-aecio,10000050544 acesso em 12.05.2016

NÓBREGA, Mailson Ferreira da. **Moratória brasileira foi um erro econômico e político.** Disponível em: http://veja.abril.com.br/noticia/economia/moratoria-brasileira-foi-um-erro-economico-e-politico acesso em 26.05.2016

OLIVEIRA, Inocêncio Gomes de. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 28 de junho d e1995. Disponível em:

http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28JUN1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA. **Dica de leitura.** Disponível em: http://www.causaoperaria.org.br/textos/?p=2614 acesso em 22.04.2016

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Dica de leitura.** Disponível em: http://tucano.org.br/historia acesso em 22.04.2016

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. **Dica de leitura.** Disponível em: http://www.psol50.org.br/partido/historia/ acesso em 22.04.2016

PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADOS. **Dica de leitura.** Disponível em: http://www.pstu.org.br/node/4490 acesso em 22.04.2016

PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO. **Dica de leitura.** Disponível em: http://www.ptb.org.br/index.php?page=ConteudoPage&cod=3009&imprimir=1 acesso em 22.11.2015

PELUSO, Antônio Cezar. **Ação direta de inconstitucionalidade 1351. Requerente: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Verde – PV, Partido Liberal – PL, Partido Social Democrático – PSD, Partido Popular Socialista – PPS; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Marco Aurélio.** Acórdão, DJ 30.03.2007. Republicado em 29.06.2007. Disponível em https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/outros/adi_1351.pdf acesso em 08.06.2016

PEREIRA, Álvaro Rodrigues. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 01 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01DEZ1992.pdf#page= acesso em 29.05.2016

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. **Ação direta de inconstitucionalidade 1351. Requerente: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Verde – PV, Partido Liberal – PL, Partido Social Democrático – PSD, Partido Popular Socialista – PPS; Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator ministro Marco Aurélio.** Acórdão, DJ 30.03.2007.

Republicado em 29.06.2007. Disponível em https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/outros/adi_1351.pdf acesso em 08.06.2016

PINHEIRO, Ibsen Valls. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23DEZ1992.pdf#page= acesso em 03.06.1992

POWELL, Walter W; SMITH-DOERR, Laurel. **Networks and economic life.** In: Smelser, Neil J; Swedberg, Richard. The handbook of economic sociology. Princeton: Princeton University Press, 2005.

QUEIROZ, Agnelo dos Santos Q. Filho. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

REFORMA POLÍTICA. **Debate sobre reforma política**. Debate [junho de 2015]. Debatedores: Augusto Nunes, Alberto Goldman, Gaudencio Torquato, José Américo Dias, Marcelo Castro e Pedro Fassoni Arruda. Debate realizado no programa Roda Viva da TV Cultura no dia 01.06.2015. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=izMfQH90R3c acesso em 12.05.2016

ROQUE, Zimmermann. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários.** Apresentação de David Fleischer, tradução de Waltensir Dutra. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1976

TEIXEIRA, Miro. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

TEIXEIRA, Miro. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em:

http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

TEMER, Michel Miguel Elias T. Lulia. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 16 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.1995

United States. House of representatives. **Composição Câmara dos Representantes dos Estados Unidos da América.** Disponível em: http://www.house.gov/representatives/ acesso em 22.04.2016

United States. Senate. **Composição do Senado Federal dos Estados Unidos da América.** Disponível em: http://www.senate.gov/senators/contact/ acesso em 22.04.2016

VALENTE, Agostinho Cesar. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 27 de novembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27NOV1992.pdf#page= acesso em 28.05.2016

VIANA, Luiz Humberto Prisco. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de dezembro de 1992. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23DEZ1992.pdf#page= acesso em 03.06.2016

VIANA, Luiz Humberto Prisco. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

WAGNER, Jaques. **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 17 de agosto de 1995. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1995.pdf#page= acesso em 03.06.2016

WAGNER, Jaques (1995a). **Diário do Congresso Nacional.** Brasília, Seção I, de 24 de agosto de 1995. Disponível em:

http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page= acesso em 04.06.2016

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999

ANEXOS

Entrevista com Gilmar Mendes

Gilmar Mendes é ministro do Supremo Tribunal Federal desde o ano de 2002 e foi um dos juízes das ADIN's 1351 e 1354 que tratavam sobre a cláusula de desempenho. Já foi Advogado-geral da União.

Gilmar Mendes - ... é claro que nós temos um encontro marcado, eu acho que é tarefa de quem eventualmente vá conseguir a repactuação etc, com a reforma do sistema político. É, nós saímos de um sistema que tinha quatro ou cinco partidos, não é? E fazia aquele, o tal presidencialismo de coalização e o próprio governo foi estimulando e também nós do Supremo erramos, acredito, ao votar como inconstitucional a cláusula de barreira, acabamos estimulando este número de partidos, hoje temos vinte e oito partidos com representantes no Congresso/

Augusto Nunes - Hoje o supremo tem consciência/

Gilmar Mendes - Acho que sim, acho que sim, veja, é, então, acabou resultando no que os politólogos estão chamando de presidencialismo de cooptação, era algo meio consciente, o próprio governo estimulava a criação de forças partidárias pequenas, não é? Que iam se nucleando

André Guilherme Vieira - O ex-presidente Fernando Henrique disse isso hoje inclusive.

Gilmar Mendes - É notório que isto passou a ocorrer sem nenhum programa partidário, não é? E com estas agendas distorcidas, entrega-se um órgão tal, um órgão qual, com este objetivo. É até muito difícil para quem fazia este tipo de política, é, agora por exemplo alegar um tipo de inocência, ah, eu entreguei o ministério tal ou o órgão tal ao partido A ou B, mas não sabia que eles estavam fazendo isto, quando já se sabia que isto era um modo de financiar, mas em suma, chegamos a um ponto que é difícil imaginar que possamos descer na escala das degradações, então, acredito que é o caminho de volta, a mola tem que nos impulsionar fora do poço, e temos que fazer esta reforma...