



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ALANA ALVES DUARTE**

**AS REFORMAS POLÍTICAS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-  
PARTIDÁRIA NO BRASIL**

**BRASÍLIA**

**2018**

**ALANA ALVES DUARTE**

**AS REFORMAS POLÍTICAS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-  
PARTIDÁRIA NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. David Verge Fleischer

**Brasília**

**2018**

**ALANA ALVES DUARTE**

**AS REFORMAS POLÍTICAS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-  
PARTIDÁRIA NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Ciência Política.

---

Prof. Dr. David Verge Fleischer  
Orientador

---

Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas  
Parecerista

À Genilde e Henrique Duarte, minha gratidão por tanto amor,  
companheirismo, dedicação e cuidado.

*“Que os dentes caem  
E as pernas crescem demais  
Fantasmas voam  
Depois que a luz se desfaz  
[...]  
A vida é boa  
Quando se brinca demais  
Quando se canta  
E não se olha pra trás  
Só não se esquece  
Que eu sou parceiro  
E sem mais”*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente e principalmente, aos meus pais, Genilde Alves Duarte e Sinval Henrique Duarte, por toda a compreensão, apoio e amor que sempre me deram. Todas as minhas conquistas também são de vocês, que não medem esforços para me ajudar a realizar os meus sonhos.

À minha irmã Amanda Duarte e minha prima Yngrid Almeida, por todas os momentos que vivemos e ainda iremos viver, por sempre estarem comigo nesses cinco anos de graduação e por saber que sempre poderei contar com vocês.

Aos meus amigos, especialmente, à Isabella, Wagner, Israel e Lucas Sena por me ajudarem e deixarem a vida mais leve. Não poderia deixar de falar da importância do Lucas Sena e de todas as noites de produção em que ele me apoiou.

Ao meu orientador David Fleischer pela oportunidade e apoio na elaboração desta monografia. Sinto-me honrada de ter trabalhado com alguém que tanto contribuiu e contribui para a Ciência Política brasileira.

À Universidade de Brasília por ter sido exatamente tudo que eu havia sonhado, por todas as experiências proporcionadas e conhecimentos adquiridos. Desejo profundamente que esta Universidade consiga atravessar este período de crise porque, como diria Darcy Ribeiro, há nela uma responsabilidade política e não meramente científica.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente fizeram parte dessa minha jornada na UnB, o meu muito obrigada.

Para que tudo permaneça como é, é necessário que tudo mude.

Giuseppe Tomasi di Lampedusa

A crise consiste precisamente no fato de que o  
velho morre e novo não logra nascer.

Antonio Gramsci

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo identificar os elementos normativos que fomentam e ocasionam a debilidade democrático-representativa do sistema partidário brasileiro, tendo como panorama geral o tratamento jurídico-constitucional dispensado aos partidos políticos durante toda a história destas associações *sui generis* no país e as sucessivas propostas de reforma política pós-Constituição de 1988, especificamente a reforma mais recente aprovada pelo Legislativo: a Proposta de Emenda à Constituição nº 282 de 2016, promulgada enquanto Emenda Constitucional nº 97 de 2017. A relevância do tema se justifica em razão do atual quadro de crise das agremiações partidárias e, por conseguinte, do sistema político brasileiro como um todo. O país tem atualmente, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, 35 partidos registrados, 73 em processo de formação e 25 com representação na Câmara dos Deputados. O descrédito nos partidos políticos atinge 8 em cada 10 brasileiros e o apartidarismo é cada vez mais uma bandeira levantada pela população. Dados estes que evidenciam o baixo grau de cristalização das estruturas partidárias e o cenário confuso que é apresentado ao eleitor que, consequentemente, tornam mais difícil a *ratio essendi* dos partidos e, por sua vez, da própria organização do processo político. O sistema partidário e político brasileiro ainda trazem em si muito do paradigma liberal e reproduzem a visão valorativa das lideranças individuais em detrimento dos partidos políticos, produzindo reiteradamente uma lacuna na representatividade do seu sistema democrático. Ao investigar as tensões sociais e a formação do Estado brasileiro juntamente com a análise das normas eleitorais, os resultados obtidos por este trabalho possibilitarão averiguar como as alterações feitas na legislação eleitoral e partidária e os fatores históricos produziram a configuração específica do sistema de partidos que o país possui hoje e como isto tem condicionado a possibilidade do Brasil alcançar um sistema mais democrático e representativo por meio da aprovação de uma reforma política que não somente diga representar o novo enquanto se justapõe ao velho.

**Palavras-chave:** Reforma política. Partidos. PEC n. 282/2016. Estado. Democracia.

## ABSTRACT

This paper intends to identify the normative elements responsible for the growing absence of democratic representation in the Brazilian party system. In order to do so, we have considered the legal and constitutional treatments given to political parties all throughout the history of these *sui generis* associations. We have also studied the successive proposals of political reforms dating after the 1988 Constitution – namely the last reform approved by the Legislative Branch: the Proposed Constitutional Amendment (PEC, in the Portuguese acronym) No. 282 of 2016, enacted as Constitutional Amendment No. 97 of 2017. The reason why this theme is so relevant lies in the party association crisis the country is currently experiencing, which leads to a crisis in our political system as whole. According to recent Superior Electoral Court information, there are in Brazil 35 registered parties, 73 in the process of formation, and another 25 represented in the Chamber of Deputies. Eight in every ten Brazilians claim to distrust the political parties and Nonpartisanship attracts more followers every day. These numbers confirm how unstable the party structures are and how confuse is the scenario the voters find themselves in, which consequently makes it harder to comprehend the *ratio essendi* of the parties and of the political process organization itself. The Brazilian party and political systems are still largely based on the liberal paradigm and represent opinions of individual leaderships in spite of those of the political parties, thus continuously creating a representation gap in our Democracy. By studying the social tensions and the formation of the Brazilian State, while also analyzing the electoral rules, we have reached results that enabled the assessment of how the changes made in the electoral and partisan legislation within our historical context have led to the specific party system configuration we now witness in the country. Furthermore, we determined how this party system configuration has affected the possibility of Brazil ever achieving a more democratic and representative system by means of a political reform that would not simply claim to represent something new while never effectively changing the game.

**Keywords:** Political reform; Political parties; PEC No. 282/2016; State; Democracy.



## RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de identificar los elementos que promoven y provocan la debilidad democrático-representativa del sistema de partidos brasileños, utilizando como base el panorama general del tratamiento jurídico-constitucional dispensado a los grupos políticos durante la historia de estas asociaciones sui generis en el país y las sucesivas propuestas de reforma política posconstitución de 1988, específicamente la reforma más reciente aprobada por la Autoridade Legislativa: La propuesta de Enmienda a la Constitución n° 282 de 2016, decretada en cuanto a Enmienda Constitucional n° 97 de 2017. La relevancia del tema es justificado en razón del actual cuadro de crisis de las agremiaciones partidarias y, consecuentemente, de todo el sistema político brasileño. Según el Tribunal Superior Eleitoral, hay 35 partidos registrados, 73 en formación y 25 con representación en la Cámara. El descrédito en los partidos políticos atinge 8 a cada 10 brasileños y la neutralización partidaria es cada vez más habitual por la población. Estos datos evidencian el bajo grado de fortalecimiento de las estructuras partidarias y el pronóstico confuso que es presentado a los electores que, por consiguiente, se vuelve más difícil la ratio essendi de los partidos e, que a su vez, de la propia organización del proceso político. El sistema partidario y político brasileño aún trae el paradigma liberal y reproduce la visión valorada de los liderazgos individuales en detrimento de los partidos políticos, produciendo un hueco en la representatividad del sistema democrático. Al investigar las tensiones sociales y la formación del Estado brasileño junto a la análisis de las normas electorales, los resultados obtenidos por este trabajo posibilitarán verificar como las alteraciones hechas en la legislación electoral y partidaria y los factores históricos produjeron la configuración específica del sistema de partidos que el país posee actualmente y como esto hay condicionado la posibilidad del Brasil lograr un sistema más democrático y representativo por medio de la aprobación de una reforma política que no solamente diga representar el nuevo mientras yuxtapone el viejo.

**Palabras-clave:** Reforma política. Partidos. PEC n. 282/2016. Estado. Democracia.

## RÉSUMÉ

Le présent travail vise à identifier les éléments normatifs qui fomentent et produisent la faiblesse démocratique-représentative du système de partis brésilien, ayant comme panorama général du traitement juridique et constitutionnel dispensé aux partis politiques tout au long de l'histoire de ces associations *sui generis* dans le pays et les successives propositions de réforme politique après la Constitution de 1988, spécifiquement la dernière réforme approuvée par l'Assemblée législative: la proposition de amendement à la Constitution n° 282 de 2016, promulgué comme amendement constitutionnel n° 97 de 2017. La pertinence du thème est justifiée par la crise actuelle des associations de partis et, par conséquent, par le système politique brésilien dans son ensemble. Le pays compte actuellement, selon le Tribunal électoral supérieur, 35 partis enregistrés, 73 en cours de formation et 25 avec représentation à la Chambre des députés. Le discrédit dans les partis politiques touche 8 Brésiliens sur 10 et l'impartialité sans-parti politique est de plus en plus un drapeau soulevé par la population. Ces données montrent le faible niveau de clarification sur les structures des partis et le confus scénario qui est présenté à l'électeur, ce qui rend plus difficile le *ratio essendi* des partis politiques et, par conséquence, l'organisation du processus politique elle-même. Les systèmes partisan et politique Brésilien portent encore une grande partie du paradigme libéral et reproduisent la vision positive des dirigeants individuels au détriment des partis politiques, produisant constamment une lacune dans la représentativité de son système démocratique. En examinant les tensions sociales et la formation de l'Etat Brésilien avec l'analyse des normes électorales, les résultats obtenus par ce travail permettront d'analyser comment les changements apportés à la législation électorale et partisane et les facteurs historiques ont produit la configuration spécifique du système de partis qui le pays a aujourd'hui et comment cela a conditionné la possibilité du Brésil parvenir à un système plus démocratique et représentatif à travers l'adoption d'une réforme politique qui prétend non seulement représenter le nouveau tandis que se juxtaposant à l'ancien.

**Mots-clés** : Réforme politique. Partis. PEC n. 282/2016. Etat. Démocratie.

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - Fragmentação, Polarização e Dinâmica Interna dos Sistemas de Partidos .....	30
TABELA 2 - Fusões e Incorporações dos Partidos Políticos em 2006 para Cumprirem Retroativamente a Cláusula de Barreira da Lei dos Partidos (Lei n 9.096/95) .....	77
TABELA 3 - Partidos Políticos que Cumprem a Cláusula de barreira da EC 97/2017 .....	92

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CCJC - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
CRFB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
EC - Emenda Constitucional  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PFL - Partido da Frente Liberal (atual Democratas - DEM)  
PIB - Produto Interno Bruto  
PL - Partido Liberal  
PL - Projeto de Lei  
PMDB - Movimento Democrático Brasileiro  
PP - Partido Progressista  
PPS - Partido Popular Socialista  
PRB - Partido Republicano Brasileiro  
PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PSC - Partido Social Cristão  
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PV - Partido Verde  
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados  
STF - Supremo Tribunal Federal  
TSE - Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>19</b>
<b>OS PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE A SOCIEDADE E O ESTADO .....</b>	<b>19</b>
1.1 - DEFINIÇÃO E ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	19
1.2 - O ESTADO DE PARTIDOS (DEMOCRACIA DE PARTIDOS).....	22
1.2.1 - Formação Política da Vontade .....	23
1.2.2 - Reconhecimento Constitucional .....	25
1.2.3 - Mandato Comissionado e Fidelidade Partidária .....	26
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>27</b>
<b>SISTEMA POLÍTICO E CAUSALIDADES CIRCULARES .....</b>	<b>27</b>
2.1 - O SISTEMA PARTIDÁRIO.....	29
2.2 - OS SISTEMAS ELEITORAIS .....	31
2.2.1 - Sistema eleitoral majoritário .....	32
2.2.2 - Sistema Eleitoral Proporcional .....	34
2.2.3 - Sistema Eleitoral Misto .....	36
2.3 - A ESTRUTURA SOCIAL.....	38
2.3.1 - A Revolução Passiva e o Déficit Democrático do Sistema Político Brasileiro .....	40
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>45</b>
<b>O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>45</b>
3.1 - A FORMAÇÃO E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL .....	45
3.2 - OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	51
3.2.1 - A questão do funcionamento parlamentar na Constituição de 1988.....	53
3.2.2 - O Instituto da Fidelidade Partidária na Constituição de 1988 .....	54
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>61</b>
<b>O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....</b>	<b>61</b>
4.1 - O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO .....	61
4.2 - OS CONTROLES QUANTITATIVOS NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO .....	63
4.2.1 - Controles Quantitativos: Conceito .....	63

4.2.2 - O Instituto da cláusula de barreira Alemã enquanto arquétipo .....	66
4.2.3 - Os Controles Quantitativos e o Instituto da Cláusula de Barreira no Brasil .....	67
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>72</b>
<b>“AINDA UMA HISTÓRIA SEM FIM”: AS REFORMAS POLÍTICAS NO BRASIL PÓS- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>	<b>72</b>
5.1 - A REFORMA POLÍTICA E A LEI DOS PARTIDOS .....	73
5.1.1 - A Cláusula de Barreira em 2006 e a Decisão do STF .....	75
5.2 - A REFORMA POLÍTICA DE 2003 .....	78
5.3 - A REFORMA POLÍTICA DE 2017: DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N 282 DE 2016 À EMENDA CONSTITUCIONAL N 97 DE 2017.....	81
5.3.1 - Senado Federal: PEC 36/2016.....	81
5.3.2 - Câmara dos Deputados: PEC 282/2016 .....	82
5.3.2.1 – A Cláusula de Barreira.....	84
5.3.2.2 - Federação de Partidos .....	85
5.3.2.3 - O Funcionamento Parlamentar .....	86
5.3.2.4 - Os Institutos Comparados: A Cláusula de Barreira à Brasileira e a Sperrklausel Alemã ... .....	88
5.3.3 - A Emenda 97/2017: O Texto Aprovado da PEC 282/2016.....	89
5.3.3.1 - O Acesso Gratuito ao Rádio e à Televisão .....	93
5.3.3.2 - O Fundo Partidário .....	98
5.3.3.3 – O Fundo Especial de Financiamento de Campanha.....	101
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>112</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de democracia recente, marcado por uma instabilidade política histórica que influenciou e ainda influencia diretamente a estruturação de suas instituições e organizações, assim como a construção da cidadania de sua população. A constatação da imprescindibilidade da Reforma Política no Brasil é unânime tanto entre especialistas estudiosos do tema quanto entre políticos e cidadãos. Entretanto, frequentemente não há a percepção e a compreensão do cerne da crise política, partidária e parlamentar do país. Falta um entendimento mais amplo do déficit histórico da estruturação política do Brasil que vem perpetuando-se, principalmente, em razão da ausência de uma tradição democrática.

Tendo isso em vista, o presente trabalho tem por objetivo identificar os elementos normativos que fomentam e ocasionam a debilidade democrático-representativa do sistema partidário brasileiro, tendo como panorama geral o tratamento jurídico-constitucional dos partidos políticos durante toda a história do país e suas reformas políticas, especificamente a proposta de reforma política mais recente do Legislativo: a Proposta de Emenda à Constituição nº 282 de 2016, promulgada enquanto Emenda Constitucional nº 97 de 2017.

Esta análise investigativa será amparada por dois referenciais: pelo modelo de representação política do Estado de Partidos (Democracia Partidária) que emerge no período da Constituição de Weimar e tem Hans Kelsen e Gerhard Leibholz enquanto seus principais teóricos; e pelas teorias da modernização cultural originadas no trabalho de Karl Marx, Max Weber e Emile Durkheim e novamente trazidas ao debate e popularizadas no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 por Seymour Martin Lipset, Daniel Lerner, Walt Rostow, Karl Deutsch e Daniel Bell.

Os referenciais adotados são justificados, primeiramente, em virtude do modelo de Estado de Partidos proporcionarem elementos que são essenciais para o entendimento e superação dos problemas do sistema partidário brasileiro e de sua democracia representativa que se encontram em permanente crise; segundo, porque os elementos normativos que condicionam o caráter e o funcionamento de um sistema partidário e de suas agremiações constituem um complexo grupamento de fatores de natureza social, política, legal e institucional e, portanto, não devem ser analisados isoladamente nem linearmente pois, a causalidade é circular e os efeitos acabam sendo refletidos, por sua vez, nestas causas e os graus de ação dos sistemas (sistema de partidos, sistemas eleitorais, estrutura social) variam a respeito do que é causa e do que é efeito dentro desta inter-relação que ocorre na estrutura

política de uma sociedade. Dessa forma, sendo as teorias da modernização social a mais adequada para a análise.

A partir do estudo da relação entre Estado e Partido no Brasil e utilizando-se do método dedutivo, da pesquisa bibliográfica política, sociológica, jurídico-constitucional e jurisprudencial, será possível buscar respostas para as seguintes questões: Qual a participação da formação e do desenvolvimento do Estado e suas tensões sociais para a atual constituição das organizações partidárias brasileiras? Por que mesmo tendo adotado distintas e múltiplas combinações eleitorais em sua prática política, o sistema eleitoral e partidário do país continua sendo visto como uma questão não resolvida? Por que há um forte descrédito dos partidos políticos perante a população brasileira? Qual é a relação entre as históricas e sucessivas alterações da legislação eleitoral e partidária brasileira e a crise de representatividade, assim como as patologias do sistema partidário do país?

Ao analisar os fatores determinantes da estrutura e da continuidade do sistema de partidos e do sistema político brasileiro a partir da concepção da relevância das clivagens sociais das teorias da modernização, este estudo monográfico utiliza como variável explicativa o conceito de Revolução Passiva de Antonio Gramsci dada a expressiva similitude e confluência de aspectos entre a formação e o desenvolvimento do Estado brasileiro e a análise da formação do Estado italiano que o referido filósofo realiza, tendo em vista que ambos são casos de países que tiveram a formação e o desenvolvimento do Estado moderno não operado conforme a via clássica do paradigma da Revolução Francesa, mas por meio de uma “revolução sem revolução”, isto é, não por meio de insurreições a partir baixo, mas por meio de modificações operadas “pelo alto”.

Verificar-se-á que o déficit da estruturação política e democrática do Brasil juntamente com uma práxis política-estatal de intervenções legais nas normas eleitorais e partidárias do país, assim como a constituição do seu sistema democrático dentro de um contexto de instabilidade e rupturas são condições que operaram e ainda operam como variáveis que afetam profundamente o sistema partidário e o *modus operandi* de suas agremiações, que por consistir no meio por excelência da realização da democracia em sistemas representativos faz com que todos os aspectos no sistema político e social brasileiro tornem-se instáveis e frágeis. Por isso, os partidos políticos e o sistema partidário brasileiro são constantemente apontados como um dos principais problemas a serem resolvidos nas propostas de reforma política do Brasil.



Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 diversas propostas de reforma política vêm sendo apresentadas nas legislaturas do Congresso Nacional tornando-se uma constante na agenda do Legislativo e continuamente correspondendo a um “timing” que antecede períodos eleitorais ou que sucede escândalos de corrupção (reforma de moralização). E, tendo em vista, que o processo de enfraquecimento ou “degeneração” do sistema político-partidário (conceito de Mendieta e Nuñez) é diretamente relacionado às condições técnico-jurídicas, objetiva-se também investigar qual é a significância das alterações na legislação eleitoral e partidária para o atual cenário observado, ou seja, qual é o papel do processo histórico de formação das agremiações juntamente com ordenamento jurídico ao qual são submetidas, assim com as alterações de suas normas para o quadro de enfraquecimento e crise do sistema político-partidário do país.

As sucessivas propostas de reforma apresentadas pelo Congresso brasileiro permanecem trazendo o passado para o presente por meio da retroalimentação de medidas anteriormente defendidas, compostas principalmente por frequentes tentativas de implantação do instituto da cláusula de barreira no Brasil. Logo, constantemente emergem inúmeras propostas que supostamente trarão a solução para as falhas e incongruências do sistema vigente com fórmulas e técnicas eleitorais prontas, que como um receituário médico ao ser aplicado será capaz de “curar” os inconvenientes da crise de representatividade, da governabilidade, da fragmentação partidária e da corrupção do país.

Logo, assim como esperado, mais uma reforma política voltou ao cenário político e à pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal brasileiro, sendo votada e aprovada em um ano precedente a um pleito eleitoral. Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição nº 282 de 2016, aprovada em 2017 e promulgada enquanto Emenda Constitucional nº 97 de 2017. A redação original da proposta foi constituída em torno de cinco medidas: cláusula de barreira, vedação das coligações proporcionais, federação de partidos, normas de fidelidade partidária e disciplina da autonomia partidária. Em virtude da amplitude do tema abordado e da necessidade de sua delimitação, a análise deste trabalho se concentrará no Instituto da cláusula de barreira, dado que o tratamento dispensado a este mecanismo durante as propostas de alteração da legislação eleitoral ocasionou a criação de uma cláusula atípica, denominada cláusula de barreira à brasileira. E, dessa forma, focará nas prerrogativas que o referido Instituto condiciona a um desempenho eleitoral mínimo aos partidos políticos. Sendo assim, o enfoque maior será nas prerrogativas de participação no rateio do fundo partidário e no acesso

gratuito ao rádio e à TV, pois, tais foram estas as medidas aprovadas e promulgadas a partir da PEC 282/2016.

Posto isto, a relevância do tema se justifica em razão do atual quadro de crise dos partidos políticos e, conseqüentemente, do sistema político brasileiro como um todo. O país tem atualmente, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, 35 partidos registrados, 73 em processo de formação e 28 com representação na Câmara dos Deputados. O descrédito nas agremiações atinge 8 em cada 10 brasileiros e o apartidarismo é cada vez mais defendido pela população brasileira tendo como exemplo as manifestações de junho de 2013 e manifestações pró-impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, com muitos cidadãos até mesmo servindo-se da frase “meu partido é meu país” (no caso, “meu partido é o Brasil). Frase esta, como apontado por Marilena Chauí, que tem origem no contexto da oposição do nazismo à República de Weimar, ou seja, ela emerge enquanto luta contra a social-democracia e a partir da visão de que os partidos políticos tomam para si as ações políticas que deveriam ser exclusivamente do governante individualmente.

Avulta-se, assim, o baixo grau de cristalização das estruturas partidárias e o cenário confuso que é apresentado ao eleitor que, por sua vez, tornam mais difícil a *ratio essendi* dos partidos políticos e, por conseguinte, da própria organização do processo político. Assim como, torna-se patente o fato do sistema partidário e político brasileiro ainda trazerem em si muito do paradigma liberal, perpetuando uma visão valorativa das lideranças individuais em detrimento dos partidos políticos. Produzindo-se reiteradamente uma lacuna na representatividade partidária do seu sistema democrático em razão das agremiações não agirem no sentido de articular e conformar a vontade dos cidadãos para que materializada na vontade do partido possa influenciar na delimitação da vontade do Estado.

Por consequência, verifica-se um fraco enraizamento dos partidos na sociedade, uma parca organização partidária, uma baixa fidelidade às agremiações pelas elites políticas e o predomínio do personalismo nos partidos e nas campanhas eleitorais. Portanto, nem as agremiações conseguem representar os interesses da população nem os cidadãos conseguem conscientemente se identificarem com a visão e com as propostas destes partidos, pois elas não são embasadas em um programa consistente e a chegada, assim como, a manutenção do poder político torna-se um fim em si mesmo.

Quanto à estrutura deste trabalho, o primeiro capítulo se ocupará, primeiramente, de uma breve análise da origem e da definição de partidos políticos e de suas classificações, para em seguida analisar o partido enquanto ente mediador da relação Estado-sociedade e trazer

concisamente o modelo de representação política do Estado de Partidos e seus principais fundamentos.

O segundo capítulo, por seu turno, apresentará o sistema político enquanto resultado da causalidade circular entre sistema de partidos, sistema eleitoral e a estrutural social do meio ao qual pertence. Assim, este capítulo será subdividido por estas três variáveis referidas trazendo as definições e os debates comumente apresentados na Ciência política acerca das duas primeiras questões e o conceito de Revolução Passiva de Antonio Gramsci comparativamente ao caso brasileiro na questão da estrutura social.

Logo depois, o terceiro capítulo se debruçará sobre o sistema partidário brasileiro, empreendendo uma investigação da sua formação e do seu desenvolvimento desde o seu nascimento até a Constituição de 1988 concomitantemente ao exame das legislações e normas as quais foi submetido ao longo de sua história no país. Do mesmo modo, o quarto capítulo também realizará uma análise jurídica e histórica, porém do sistema eleitoral brasileiro, tendo como ponto central as tentativas de implementação dos controles quantitativos partidários sobre o ordenamento eleitoral do país.

Por último, o quinto capítulo trará a “história sem fim” das reformas políticas no Brasil Pós-Constituição de 1988, tendo como enfoque a última reforma realizada pelo Poder Legislativo: a Proposta de Emenda à Constituição nº 282/2016, promulgada enquanto Emenda Constitucional nº 97/2017. Logo, será analisado o caminho percorrido pela referida proposta desde a sua apresentação e tramitação até a sua aprovação.

## CAPÍTULO I

### OS PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE A SOCIEDADE E O ESTADO

#### 1.1 - DEFINIÇÃO E ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O estudo das origens dos partidos políticos pressupõe, primeiramente, a distinção entre facção, parte e partido. A palavra facção advém do verbo em latim *facere* que significa fazer, atuar, agir. Na raiz latina, o vocábulo facção estava diretamente ligado a uma concepção de *facere* prejudicial e danoso. Por seu turno, a raiz etimológica da palavra “partido” deriva do verbo latino *partire* que significa parte, fração. Dado que nos séculos XVII e XVIII o vocábulo “parte” passou a ser associado ao vocábulo partido, esta palavra incorporou dois significados semânticos: dividir e tomar parte. Logo, o termo partido ficou associado ao segundo significado relacionado à participação (MEZZARROBA, 2003, pp. 91-94).

Em meados dos anos setenta do século XVIII, Burke (1945) diferenciou pela primeira vez os termos partido e facção. Por conseguinte, partido passou a ser definido como qualquer grupo de homens que buscasse desenvolver o interesse nacional de acordo com um princípio estabelecido e aceito por todos os seus integrantes. Desse modo, como um meio possível para fazer adentrar suas ideias no âmbito estatal. Entretanto, ainda durante o período do Estado liberal os termos facção e partido foram equivocadamente postos como sinônimos e desaprovados em uma contundente “tendência” antifacção e antipartido que vai desde teóricos como Rousseau (1983) até os primeiros teóricos do Estado liberal, os Federalistas Americanos (1984) (NASPOLINI, 2006, p. 91).

Tal visão acerca dos partidos políticos no Estado e na Democracia Representativa Liberal será utilizada posteriormente neste trabalho para explicar a própria “inclinação” histórica dos partidos políticos no Brasil. Destarte, faz-se necessária a compreensão de que a criação de partidos políticos divergia dos princípios individualistas do Estado Liberal, assim

como, do fato de que a concepção de representação não se encontrava agregada aos partidos. Na obra *O Federalista* (1984), em 1788, os termos “partido” e “facção” são atribuídos de forma indistinta para designar um grupo que ao agir de acordo com seus interesses atuaria contra os interesses coletivos e que somente a República seria capaz de evitar o nascimento destas facções (MEZZARROBA, 2003, pp. 99-100). Posteriormente, Benjamin Constant (1989), em 1814, afirma que dada a impossibilidade de conter o surgimento dos partidos e facções, seria necessário controlar os efeitos negativos que estes gerariam.

Há três premissas para estabelecer uma distinção entre partido e facção e consistem em, primeiramente, estipular que os partidos não são facções, que um partido é parte de um todo e que eles são canais de expressão. Além disso, La Palombara (1979) estabelece quatro fundamentos para diferenciar os partidos de outros grupos. Tais fundamentos consistem em precisar que os partidos são organizações duradouras, com articulações políticas amplas, com membros que têm como intuito não somente ter poder, mas também exercê-lo e, por último, que estes busquem sempre angariar apoio dos cidadãos, seja por meio de eleições seja por atuação da militância (MEZZARROBA, 2003, pp. 102-104).

Cavarozzi e Medina (2002), por sua vez, dividem as definições de partido em três: estreitas, amplas e intermediárias. Na categoria de definições estreitas se encontra Downs (1957), segundo o qual, os partidos políticos seriam grupos que buscam o controle do aparato governamental em eleições. Também nesta categoria está Neumann (1956) que define partido como uma organização articulada de agentes políticos ativos que se interessam pelo controle do poder governamental e competem pelo apoio popular com outro grupo ou grupos que possuam opiniões distintas. Na categoria de definições amplas se encontra Weber (1922) que define partidos como relações associativas que com um recrutamento livre visam proporcionar poder aos seus dirigentes e membros dentro uma associação com o intuito de possibilitar oportunidades (ideais e materiais) de realizar determinados fins. E, por último, entre essas duas categorias se encontra a categoria de definições intermediárias que conta com teóricos como Duverger (1972), segundo o qual, para que um grupo possa ser definido como partido político é necessário que este apresente dois critérios: tenha como objetivo principal conquistar ou dividir o poder e possua uma base ampla de apoio (CAVAROZZI; MEDINA, 2002. pp 34-38).

Contudo, o aspecto principal de um partido e que o diferencia de outras organizações, como salienta Medina (2002), consiste no objetivo do partido de exercer influência direta sobre o Estado por meio do apoio popular. Hans Kelsen (2000) também assinala os partidos como um meio para exercer influência sobre o Estado e sua Gestão:

os partidos são um dos elementos mais importantes da democracia real [...]que agrupam homens de mesma opinião, para lhes garantir influência sobre a gestão dos negócios públicos (HANS KELSEN, 2000 Apud NASPOLINI, p. 102, 2006).

Portanto, conclui-se que em razão da multiplicidade de concepções e visões não é possível determinar uma única e definitiva conceituação, mas sim estabelecer fundamentos comuns presentes em cada partido e analisar cada caso particular de acordo com o sistema político e jurídico em que se encontra. Além disso, assim como há diversos conceitos também há diversas abordagens de análise e classificação das agremiações partidárias que, por sua vez, diferem segundo o elemento escolhido para a análise, por exemplo, enquanto algumas têm como foco a estrutura outras têm a organização.

Os fundamentos da organização das agremiações são baseados nos princípios weberianos de dominação social, isto é, enquanto partidos com orientação carismática de um líder, partidos com orientação tradicional, tendo como pressuposto a notoriedade social do chefe, por exemplo, como ocorre nas monarquias. E, finalmente, os partidos orientados segundo a organização racional-legal que seguem e são regulamentados por estatuto próprio. No que concerne à estrutura, Duverger (1970) estabelece quatro categorias de partidos que se distinguem quanto às relações entre base e cúpula: os partidos burgueses, os socialistas (de organização proletária), os comunistas e os fascistas, destacando a tendência em ambas as organizações partidárias a uma paulatina centralização do poder decisório, uma hierarquização entre cúpula e base e à consolidação da burocracia partidária (NASPOLINI, 2006, pp. 105-107), tendência esta ressaltada e aprofundada por Robert Michels em sua Lei de Ferro da Oligarquia.

Por fim, outro critério comumente estabelecido para classificar as agremiações partidárias e que também foi exposto por Maurice Duverger em sua obra *Os Partidos Políticos* (1917) consiste na categorização de partidos de quadros e partidos de massa decorrentes da divisão e oposição entre partidos burgueses e proletários. Nos partidos de quadros, membros com notoriedade e prestígio social são essenciais e geralmente os próprios candidatos custeiam suas campanhas, em contrapartida, os partidos de massas prezam pela importância de uma alta quantidade de membros que possam obter. Não obstante, por efeito da expansão do sufrágio, os partidos de quadros tiveram que conceder progressivamente uma abertura de sua estrutura, tornando-se, assim, mais próximos de uma classificação de partidos de massas (NASPOLINI, 2006, p. 107).

## 1.2 - O ESTADO DE PARTIDOS (DEMOCRACIA DE PARTIDOS)

Na Inglaterra no final do século XVIII e nos Estados Unidos no século XIX, o estudo acerca dos partidos políticos tinha como foco os efeitos que estes poderiam gerar no sistema político, não se pautando a questão da articulação das organizações partidárias com a estrutura do Estado. No entanto, na metade do século XIX, este debate já se encontrava presente na Alemanha, em razão da prévia existência dos antecedentes teóricos que posteriormente seriam a base do modelo de representação política do Estado de Partidos. Tais antecedentes consistem no nascimento de uma Teoria do Estado que articulava o problema da questão estatal junto com as relações sociais e na tensão entre o elemento parlamentar e o monárquico, trazendo o debate acerca da problemática de qual dos dois âmbitos deveria ser o centro das decisões, além também da consciência, já então detectada, da necessidade da separação entre sociedade e Estado (MEZZARROBA, 2003, pp. 158-160)

Portanto, a teoria do Estado de partidos, do alemão “*Parteienstaat*”, nasce a partir dos debates políticos que precederam a Constituição da República de Weimar e que permaneceram no pensamento político alemão ao longo da sua primeira democracia parlamentar (CÓRDOVA, 2016, p. 36). À vista disso, apresentarei brevemente o pensamento dos teóricos Richard Schmidt, Hans Kelsen e Gerhard Leibholz acerca da relação “Estado-Partido-Democracia”.

Richard Schmidt foi o primeiro autor a tentar estabelecer a Teoria dos Partidos como parte fundamental da Teoria do Estado, tendo em vista que os partidos políticos constituem instrumentos da coletividade que têm como objetivo conformar politicamente o Estado e articular a vontade política de cada grupo. Para o autor, os partidos e o Estado compartilham de princípios jurídicos e institucionais em comum. Assim, para Schmidt, os partidos são membros da vida estatal, pois exercem um papel importante na formação política e jurídica do Estado e como tal deveriam ser reconhecidos legalmente como entes jurídicos. (MEZZARROBA, 2003, pp. 164-165).

Hans Kelsen, por sua vez, contribuiu para o reconhecimento formal dos partidos políticos. Para ele, apenas com o reconhecimento constitucional das organizações partidárias poderia se conceber uma Teoria do Estado de Partidos. Outra importante contribuição de Kelsen está no fato de reconhecer que a democracia no século XX tinha como base os partidos políticos e de afirmar que os partidos exerceriam, a partir de então, um papel essencial ao possibilitar que os cidadãos pudessem ter alguma influência na formação da

vontade do Estado. Por isso, para o autor, falar em democracia era falar em Estado de Partidos. (MEZZARROBA, 2003, p. 89).

Entretanto, o arcabouço teórico mais completo acerca do modelo de representação política do Estado de Partidos pertence a Gerhard Leibholz, tendo este sistematizado uma Teoria do Estado de Partidos a partir da investigação das limitações do modelo de representação do Estado Representativo liberal. Ao empreender esta análise, Leibholz concluiu que em razão das mudanças sofridas pelo Estado Contemporâneo a presença dos partidos políticos passou a ser, de certa maneira, incompatível com os princípios do Estado Representativo Liberal, isto é, com a doutrina demoliberal. Para que as organizações partidárias ganhassem legitimidade, a representação liberal deveria admitir a existência dos “corpos intermediários” entre o Estado e o indivíduo. Logo, o bem comum não teria origem na razão individual e não poderia ser alcançada pelo homem comum e, assim, a existência dos partidos tornava-se incompatível com os princípios representativos liberais da homogeneidade da nação e da vontade geral do cidadão soberano (MEZZARROBA, 2003, p.176).

Assim, as democracias representativas partidárias emergiram em decorrência da crise da democracia representativa liberal que não mais conseguia se sustentar somente com o pressuposto da vontade geral legitimadora do Estado e da propriedade privada. A falta de perspectiva de uma representatividade mínima da democracia liberal trouxe ao centro do jogo político os partidos como verdadeiros instrumentos de intermediação, expressão e canalização da vontade dos representados. Em suma, a representação do modelo liberal tornou-se antagônica ao modelo de representação que estava sendo desenvolvido, pois ela deveria passar a proporcionar elementos para a “formação racional da vontade no âmbito do Estado, rigorosamente comprometido com a Democracia” (MEZZARROBA, 2003, p. 176).

### 1.2.1 - Formação Política da Vontade

Para a compreensão do modelo de representação política do Estado de Partidos e, conseqüentemente, do partido político enquanto centro legitimador do sistema democrático e instrumento de realização da democracia representativa, é fundamental o entendimento histórico e teórico dos modelos democráticos de representação política, a partir das condições históricas de cada época e de cada país. Orides Mezzaroba (2003) ao citar García-Pelayo (1986) apresenta a história democrática como composta por etapas de evolução que definiram ao longo do tempo, tais etapas são:



(i) a democracia direta, na qual o povo exerce o poder diretamente não havendo intermediação;

(ii) a democracia representativa de concepção originária do pensamento liberal clássico onde apenas a vontade do representante tem poder enquanto expressão da vontade coletiva;

(iii) a democracia representativa partidária, onde a intermediação entre representantes e representados passa a ser realizada pelos partidos, sendo uma evolução da democracia representativa, mas ainda tendo uma relação conflituosa com ela, e;

(iv) a democracia de partidos ou Estado de partidos, onde além de exercer a ação de mediador, os partidos também são um elemento essencial na mediação entre os representados e os representantes, uma vez que, estes passam a ficar submetidos ao mandato partidário e, assim, à vontade e à ordem da organização partidária. Destarte, o eleitor deposita a sua confiança e poder de decisão ao partido como organização, e não aos candidatos dele.

É necessário sublinhar que a partir da democracia ateniense dois princípios democráticos fundamentais foram consolidados: a liberdade de expressão e a igualdade de direitos. A concepção de democracia passou então estar vinculada ao conceito de liberdade entendido como ação participativa do indivíduo na formação da vontade geral. Logo, estando o conceito de liberdade diretamente relacionado à vontade geral e coletiva, a democracia pressuporia mecanismos representativos para captação dessa vontade coletiva que conseqüentemente teria como instrumento principal o partido político (MEZZARROBA, 2003, pp.153-154). Por isso, a democracia do Estado moderno passa a compreender a existência dos partidos políticos não somente enquanto sua principal base estrutural, mas também como mecanismo essencial para a concretização do princípio democrático.

Partindo do pressuposto de que democracia legatária do Estado moderno é a democracia representativa, do parlamento que concilia o princípio democrático de liberdade e o princípio da distribuição do trabalho em razão da complexidade da nação moderna e de suas relações sociais e de que o “*representare*” nada mais é do que tornar presente ou manifesto. Assim como, que o ideal democrático de liberdade pressupõe a ação participativa do indivíduo na formação da vontade do Estado. Constata-se que o povo (titular dos direitos políticos) somente é sujeito do poder quando participa da formação da vontade geral, da ordem estatal, quando não participa desse processo torna-se somente objeto do poder.

Se a democracia é o governo do povo enquanto titular dos direitos políticos que de fato os exercem e que participam da formação da vontade geral do Estado, então, estes titulares que efetivamente exercem os direitos políticos são os partidos políticos. Sendo assim, os mesmos participam de uma parte fundamental da formação da vontade geral e possibilitam

uma verdadeira influência na esfera estatal a um grupo de homens que compartilham o mesmo ideal político e ideológico. Em suma, se a democracia representativa pressupõe a liberdade como participação do cidadão no poder do Estado, além da soberania popular e do povo como titular de direitos políticos que efetivamente os exercem e se isto somente ocorre por meio de partidos e de sua eleição e atuação no âmbito parlamentar, então a existência e o funcionamento de partidos políticos livres, estruturados, com capilaridade na sociedade e estatuto jurídico são requisitos essenciais para o sistema democrático representativo e para a participação dos indivíduos na formação da vontade geral (KELSEN, 1993, pp. 35-47).

A fase do Estado de Partidos surgiria, então, em decorrência da insuficiência tanto do modelo de representação política liberal quanto do modelo de democracia representativa partidária de proporcionarem uma efetiva representatividade aos cidadãos. Desta maneira, a dinâmica da organização política, assim como da organização do poder passariam a ocorrer conforme o estabelecimento das relações e articulações entre a estrutura do Estado e o sistema partidário, e este como ente mediador, canalizador e constituidor da vontade coletiva, exercendo uma efetiva representação dos detentores desta vontade.

De acordo com o modelo do Estado de Partidos, a vontade coletiva seria formada no interior dos partidos políticos com o Legislativo exercendo, assim, um papel secundário. O âmbito central das decisões tornar-se-ia, pois, os Partidos em detrimento do Parlamento. Portanto, as agremiações seriam os entes institucionais que assegurariam o sistema democrático e garantiriam a vontade dos cidadãos na estrutura do Estado, tanto por meio de seus programas e hegemonias de suas ideias quanto de suas formulações de políticas públicas (MEZZARROBA, 2003, pp. 157-158)

### 1.2.2 - Reconhecimento Constitucional

Para que o Estado de Partidos possa ser implementado ou para que um sistema se aproxime de seus fundamentos são necessários dois requisitos: primeiramente, os partidos devem ser reconhecidos constitucionalmente, isto é, devem ser submetidos a tratamento constitucional e infraconstitucional para que o seu funcionamento seja garantido legalmente; Em segundo lugar, juntamente com o reconhecimento jurídico-constitucional das agremiações deve-se inserir a asserção da crucial relevância dos partidos para o sistema político democrático. Por isso, este modelo também é denominado “Democracia de Partidos” (MEZZARROBA, 2003, p. 177).

Para Leibholz (1980), os partidos desempenham a função de canais de comunicação para que o cidadão possa se expressar e escolher sua posição política. Dessa forma, “na falta da intermediação dos partidos, os cidadãos simplesmente não estariam em condições de exercer influência sobre a política do Estado e, nem mesmo, de se realizar politicamente [...] pode-se afirmar que, na contemporaneidade, são os Partidos Políticos que podem impedir que o povo vegete em termos políticos” (LEIBOLZ, 1980, pp. 205-208 apud MEZZAROBA, 2003, p. 178).

### 1.2.3 - Mandato Comissionado e Fidelidade Partidária

No modelo de representação política liberal o mandato é virtual em razão da independência da atuação do político eleito que deve representar de maneira idêntica os interesses de todos os eleitores. Contudo, no modelo de Estado de Partidos o mandato do representante passa a ser do partido político, ou seja, o mandato torna-se partidário. O mandato é comissionado em virtude do vínculo com o partido por meio do qual estão submetidos todos os representantes. Caso as diretrizes do partido não sejam atendidas, a própria agremiação pode revogar o mandato. Portanto, as ações políticas do representante do partido passam a ser demarcadas pelas diretrizes partidárias (MEZZAROBA, 2003, p. 180)

Por conseguinte, o mandato partidário tem como requisito fundamental tanto para o funcionamento dos partidos quanto para a existência da representação política do Estado de Partidos, o instituto da fidelidade partidária (MEZZAROBA, 2003, p. 180). Este instituto desempenha a função essencial de garantir uma verdadeira representação da vontade partidária ao sujeitar a ação do representante eleito às diretrizes e posições desenvolvidas dentro do partido. Portanto, “o princípio básico do Estado de Partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada Partido se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da Democracia e da disciplina intrapartidária” (MEZZAROBA, 2003, p. 256 apud CÓRDOVA, 2006, p. 42).

## CAPÍTULO II

### SISTEMA POLÍTICO E CAUSALIDADES CIRCULARES

Alterações empreendidas por meio de Reformas políticas, em geral, são fundamentadas na abordagem do institucionalismo de escolha racional, segundo a qual, consequências desejáveis para a engenharia social e política podem ser alcançadas por meio do processo de modificação das regras formais. Há evidências consistentes de que as regras eleitorais possuem importantes efeitos mecânicos, assim como também ajudam a determinar quais candidatos são eleitos no parlamento e quais partidos entram para o governo. Contudo, tanto o comportamento dos políticos quanto dos cidadãos é moldado por múltiplos e complexos fatores (NORRIS, 2004, p. 5).

Esta concepção básica de que regras formais determinam o comportamento político é uma abordagem popular para entender leis eleitorais no institucionalismo de escolha racional e nos modelos de teorias dos jogos. Segundo a referida abordagem, as regras eleitorais formais adotadas em qualquer sistema político têm um impacto substancial sobre os incentivos estratégicos (recompensas e punições) enfrentados pelos políticos, partidos e cidadãos, de modo que a mudança dessas regras teria a capacidade de alterar o comportamento político. Essa teoria pressupõe, portanto, que a escolha básica entre sistema proporcional ou majoritário, ou questões mais detalhadas como o tamanho médio dos distritos eleitorais ou o tipo de estrutura de voto influenciam a estrutura de oportunidades para os partidos e para os políticos individualmente. No entanto, como destaca Pipa Norris (2004), ainda não está claro o quanto as regras formais e os incentivos estratégicos importam em comparação com os "hábitos culturais" enraizados no processo de modernização social e que menos ainda se sabe sobre como estrutura e cultura interagem (NORRIS, 2004, p.4-6).

Tendo isto como entendimento e analisando o complexo quadro histórico-político brasileiro, uso como referencial deste trabalho as Teorias de modernização cultural, originadas a partir do trabalho de Karl Marx, Max Weber e Emile Durkheim e que foram novamente trazidas ao debate e popularizadas no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 por Seymour Martin Lipset, Daniel Lerner, Walt Rostow, Karl Deutsch e Daniel Bell. Estes autores sublinham que o comportamento eleitoral em massa é profundamente influenciado

pelo processo de desenvolvimento da sociedade. Seymour M. Lipset e Stein Rokkan (1967), por exemplo, buscaram compreender o desenvolvimento dos sistemas de partidos europeus mediante determinadas clivagens sociais (NORRIS, 2004, p. 13).

Essas tensões sociais podem ser reduzidas a problemas que são consequência de dois processos: a formação da nação e o processo de industrialização. Ambas as clivagens sociais fundamentais são transmitidas em um esquema bidimensional, com uma dimensão funcional e outra territorial. As quatro clivagens resultantes são: a tensão entre centro e periferia (entre a cultura dominante e a cultura submetida); a tensão entre Estado e Igreja; a tensão entre grupos proprietários de terra, comerciantes, industriais; e a tensão entre os possuidores do modo de produção e os trabalhadores (entre capital e trabalho).

Uma primeira tese de Lipset/Rokkan sustenta que a estrutura dos diferentes sistemas de partidos nacionais resulta do desenvolvimento específico dessas tensões sociais: a formação da nação e o processo de industrialização. A segunda tese sustenta que o modo como as elites dominantes utilizam as respectivas possibilidades eleitorais para construir determinadas coalizões de grupos sociais, produz uma configuração específica do sistema de partidos em cada país. Por sua vez, a terceira tese enuncia que os sistemas de partidos da Europa Ocidental depois da Primeira Guerra Mundial, desde a parlamentarização dos sistemas políticos e da democratização do sufrágio estão congelados. E, por último, a quarta tese infere que a maneira como estes conflitos foram resolvidos afetou a forma como novos conflitos foram surgindo e como se constituíram os padrões distintivos das coalizões sociais e dos correspondentes antagonismos de classe que, por sua vez, configuraram e moldaram a base dos sistemas partidários no momento das democracias de massas (NOHLEN, 1998, pp.42-43 )

Destarte, de acordo com as duas primeiras clivagens e a última análise o sistema político partidário brasileiro, tendo como base as tensões sociais e a formação do Estado brasileiro e em como as elites dominantes utilizando as possibilidades eleitorais para construir determinadas coalizões de grupos sociais, produziram a configuração específica do sistema de partidos que o país possui hoje e em como isto tem condicionado a possibilidade do sistema democrático representativo do país ficar mais próximo do modelo de representação política do Estado de Partidos.

Por isso, nas próximas sessões trago as definições e os debates usualmente levantados acerca dos sistemas partidários e eleitorais, no entanto, tendo em vista a concepção de causalidade circular de Nohlen, isto é, de que a estrutura dos sistemas de partidos não pode ser analisada de forma linear e determinista, pois, a causalidade é circular, os efeitos acabam sendo refletidos por sua vez nas causas e os graus de ação dos elementos (sistema de partidos,

sistemas eleitorais, estrutura social) variam a respeito do que é causa e do que é efeito dentro da inter-relação que ocorre no sistema (NOHLEN, 1998. pp. 38-39).

## 2.1 - O SISTEMA PARTIDÁRIO

Por sistema de partidos, compreende-se a composição estrutural da totalidade de partidos em um Estado. Maria do Carmo Campello de Souza (1976) parte do entendimento de que um sistema partidário é um agregado de relações dos inúmeros partidos tanto entre eles mesmos quanto entre eles, os eleitores, os grupos de interesses e os mecanismos que constituem o Estado (SOUZA, 1976, p.43). Para Ware (1966), os sistemas de partidos devem ser compreendidos enquanto padrões de competição e cooperação entre os diferentes partidos em um sistema. Lane e Ersson (1987), por sua vez, definem um sistema partidário como um conjunto de partidos políticos que operam dentro de uma nação com um padrão organizado, descrito por um número de propriedades do sistema de partidos (CAVAROZZI; MEDINA, 2002, p. 50).

Estes sistemas são analisados de acordo com seu tamanho, força política, posição e pela relação estratégica constituída entre eles. Para Dieter Nohlen (1998), os elementos frequentemente utilizados para as classificações são: o número de agremiações, seus tamanhos, a distância ideológica entre elas, suas pautas de interação, suas relações com a sociedade e com os grupos sociais e sua atitude diante do sistema político (NOHLEN, 1998, p. 34) Por outro lado, para Cavarozzi (2002) os critérios usualmente escolhidos enquanto principais variáveis das classificações dos sistemas de partidos são, não somente o número de legendas e a ideologia, mas também o nível de penetração na sociedade, a estabilidade da estrutura de competição do sistema e a estrutura dos conflitos sociais sobre a qual o sistema partidário se desenvolve (CAVAROZZI; MEDINA, 2002. pp. 50-52). Para Rainer M. Lepsius (1980), a importância de um partido não é resultado necessariamente de sua existência e do seu tamanho relativo, e sim da função que este tem em um sistema de partidos concreto para a formação de coalizões e de maiorias.

Por outro lado, para Lijphart (1984), há cinco elementos para se categorizar um sistema partidário: as coalizões minimamente vencedoras, a durabilidade do governo, o número efetivo de partidos, o número de clivagens politicamente relevantes e a desproporcionalidade eleitoral. Para Janda (1993) mais duas propriedades também estão inseridas: a competição partidária e a volatilidade eleitoral (CAVAROZZI; MEDINA, 2002. pp. 50-51).

No entanto, entre estes cinco elementos o comumente mais utilizado para a definição dos sistemas é a quantidade de partidos políticos que os compõem. As primeiras tentativas de explicar a estrutura destes sistemas por meio de fatores institucionais buscaram encontrar explicações causais para a diferença do número de agremiações no sistema. Duverger (1990), por exemplo, classifica os sistemas em bipartidário e multipartidário, sendo o bipartidarismo e o dualismo, para o politólogo francês, fatores naturais e o multipartidarismo uma consequência da fragmentação interna das opiniões e da superposição de dualismos (DUVERGER, 1990, pp. 250-264).

Partindo dessa tendência quantitativa, os sistemas costumam ser classificados em unipartidários, bipartidários e pluripartidários ou multipartidários. Sartori (1996), por exemplo, estabelece uma distinção dentro dos sistemas pluripartidários, entre pluralismo moderado e pluralismo extremo, utilizando as variáveis: fragmentação, polarização e dinâmica interna dos sistemas de partidos:

**TABELA 1 - Fragmentação, Polarização e Dinâmica Interna dos Sistemas de Partidos**

Sistema de Partido	Grau de Polarização	Dinâmica
Bipartidarismo	Zero	Centrípeta
Multipartidarismo	Baixo	Centrípeta
Pluripartidarismo	Forte	Centrífuga

Fonte: Dados Sartori, Giovanni, 1996.

Dado que Sartori (1996) considera a fragmentação e a polarização como dois fenômenos que se apresentam em estreita conexão recíproca, o autor italiano passa a enxergar no sistema eleitoral, assim como Duverger (1990), o meio para reduzir o grau de fragmentação e com isso o de polarização. Contudo, para Sartori os sistemas eleitorais são variáveis causais, mas não são exclusivas. Para que os sistemas eleitorais adotados possam exercer sobre o sistema partidário e político os efeitos apregoados por Duverger (1990) são necessárias mais duas determinantes: o sistema partidário deve ser estruturado e deve haver concentrações acima da pluralidade ou da quota mínima, o que Sartori (1996) denomina de dispersão cruzada dos eleitorados. Assim sendo, quando o eleitor vota em algum candidato por ser uma personalidade notável ou um cacique local, como frequentemente ocorre no

Brasil e em outros países da América Latina, os partidos passam a ter pouca influência e importância. Quando este aspecto é predominante pode-se concluir que o sistema partidário é não-estruturado, porém, quando há algum vínculo de identificação e fidelidade entre o eleitor e o partido, é a agremiação que elege os candidatos dando-lhes cargos eletivos e não a figura notável que elege o partido. Logo, o sistema partidário torna-se um sistema de canalização da sociedade e conclui-se que ele atingiu a consolidação estrutural enquanto sistema (SARTORI,1996. pp. 51-60).

Giovanni Sartori (1996) para efetuar sua análise acerca dos efeitos do sistema partidário sobre os sistemas eleitorais, também observa se os sistemas eleitorais são fortes ou fracos. Por sistemas fortes, compreendem-se os de fórmula de pluralidade (majoritária relativa) e os de representação proporcional impura, e por sistemas fracos os de fórmulas puras ou relativamente puras. Dessa forma, para que os sistemas eleitorais exerçam influência redutiva sobre o sistema partidário e restritiva sobre o eleitor é necessário que o sistema partidário seja estruturado e no caso de representação proporcional que esta seja pura (SARTORI, 1996, pp. 50-56).

Quando um sistema político possui um sistema partidário não-estruturado e representação proporcional relativamente pura nenhum dos sistemas possuem capacidade manipulativa para interferir no sistema político. Sartori (1996) observa que “quanto mais nos aproximamos da representação proporcional pura, e removemos obstáculos eleitorais ou relacionados a eles, menos o sistema partidário é causado pelo sistema eleitoral” (SARTORI, 1996. pp. 60-61). Muitos países na América Latina, inclusive o Brasil são associados a este tipo de sistema em razão das constantes interferências sofridas em seus sistemas partidários e na existência e funcionamento de suas agremiações com golpes militares e alterações de seus ordenamentos jurídicos, como mostrarei posteriormente.

## 2.2 - OS SISTEMAS ELEITORAIS

O debate acerca dos sistemas eleitorais tornou-se em meados do século XX, uma importante questão da política científica. Os sistemas eleitorais são mecanismos políticos utilizados para conduzir a votação eleitoral e converter votos em cadeiras. Dessa forma, os sistemas eleitorais estabelecem regras que “governam o processo onde as preferências são articuladas como votos e onde esses votos são transformados na eleição de tomadores de decisão” (BLAIS, 1988, p.100), ou seja, são instrumentos conectores que fazem a ponte entre



a vontade política da nação desde sua formulação até sua concretização com a eleição de um governo. Cada sistema estipula como será estabelecida a seleção de candidatos, a forma de candidatura e os procedimentos de conversão de votos.

Os sistemas eleitorais podem ser subdivididos em seis elementos: a natureza da circunscrição (única circunscrição/distritos), a magnitude da circunscrição, o objeto de voto (listas/indivíduos), o número de votos permitidos, o tipo de voto (nominal, ordinal, numeral), e a fórmula (majoritário, pluralidade, proporcional) (BLAIS, 1988, p. 108). A combinação desses elementos permite reforçar, compensar ou neutralizar seus efeitos específicos. Os efeitos políticos do sistema raramente dependem somente de um elemento. Na maioria dos casos, é a combinação de vários elementos que produz certas consequências políticas dentro um sistema eleitoral (NOHLEN, 1998, p. 47).

Contudo, apesar de existirem inúmeras formas de classificação, usualmente os teóricos classificam os sistemas de acordo com a fórmula utilizada, a partir da dicotomia ‘sistema de representação majoritária e sistema de representação proporcional’, que Nicolau (2001) denomina de “duas grandes famílias”. Nos sistemas majoritários, o candidato mais votado é o único a ganhar a eleição, podendo ser determinada por maioria absoluta ou relativa (pluralidade). Nos sistemas proporcionais, a eleição é dividida entre os candidatos mais bem votados e é determinada por uma quota mínima de votos. Os votos são convertidos em cadeiras no parlamento e devem gerar proporcionalidade entre votos e representantes eleitos. Esta proporcionalidade pode ser definida por partes iguais (quocientes) ou por maiores quotas de votos. Sistemas eleitorais majoritários são comumente adotados com o objetivo de estabelecer um sistema de representação dos dois partidos mais votados, com estabilidade e governabilidade enquanto os sistemas eleitorais proporcionais têm como objetivo gerar uma divisão de poder inclusiva e consensual, produzindo parlamentos que reflitam a divisão de votos dos múltiplos partidos (NOHLEN, 1998, pp. 92-94). Além do mais é essencial destacar que os sistemas eleitorais contemporâneos são um composto, isto é, um mix de elementos de distintos sistemas eleitorais que geram determinados resultados de acordo com a maneira como cada variável interage.

### 2.2.1 - Sistema eleitoral majoritário

O sistema majoritário é o mais simples e antigo, tendo historicamente emergido em países de tradição anglo-saxônica como a Inglaterra e os Estados Unidos. A representação majoritária baseia-se no princípio decisório da maioria segundo o qual o candidato vencedor consiste no que obtiver o maior número de votos. A maioria visa, em primeiro lugar, a formação de um grupo estável pela eleição direta de candidatos. Por isso, estes sistemas não têm por objetivo um parlamento que reflita a distribuição dos votos de uma sociedade, mas sim eleger, ao menos implicitamente, um governo. Os sistemas majoritários são classificados de acordo com o tipo de maioria que requerem, podendo ser uma maioria relativa (pluralidade) ou uma absoluta. Enquanto no sistema de pluralidade o candidato somente deve obter o maior número de votos, no sistema de maioria absoluta o candidato necessita garantir um percentual de votos acima de 50% (SARTORI, 1996, p. 17).

No sistema de maioria absoluta frequentemente a eleição se dá em dois turnos em razão da não obtenção da maioria requerida de votos por nenhum candidato. Assim, na primeira etapa do sistema de dois turnos o eleitor possui mais liberdade para expressar sua preferência, enquanto na segunda etapa o leque de possibilidades e expressão de preferência do eleitor passa a ser mais restrito. Além disso, a eleição pode ocorrer em distritos onde é permitido eleger mais de um candidato, distritos plurinominais, ou em distritos onde apenas é possível nomear um candidato, ou seja, uninominais. Habitualmente adota-se na fórmula plurinomial o uso de listas que podem ser abertas ou fechadas. Quando as listas são abertas os eleitores possuem uma maior liberdade para escolher o candidato de sua preferência, por outro lado, nas listas fechadas os eleitores somente podem escolher uma das legendas e a ordem dos candidatos na lista é determinada pela agremiação partidária (CAGGIANO, 1987, pp. 140-141). Ademais, é possível adicionar ao sistema majoritário a técnica alternativa ou preferencial onde os eleitores podem compor a ordem da lista com suas preferências, sistema este adotado na Austrália.

Os argumentos que costumeiramente são levantados a favor do sistema eleitoral majoritário são sua tendência a eleger uma maioria governativa, a orientar a atuação governamental para o cumprimento do programa proposto, a diminuir a fragmentação partidária, a ser mais simples que os outros sistemas, a estabelecer um relacionamento mais direto entre representantes e representados e, dessa forma, proporcionar um acompanhamento mais eficiente do governante e de melhorar a qualidade dos candidatos que são eleitos (SARTORI, 1996, pp. 69-70). Entretanto, como Sartori (1996) explicita o sistema majoritário somente têm a possibilidade de formar um governo quando já existem as condições para

tanto, por exemplo, um sistema partidário estruturado. Logo, este argumento a favor da representação majoritário é um argumento fortemente condicionado.

O argumento da redução da fragmentação partidária, por sua vez, é mais passível de sustentação dado que um sistema que possibilita a vitória do candidato mais votado diminui naturalmente o número de partidos. O terceiro argumento se sustenta, pois, sistemas de distritos uninominais sem listas partidárias proporcionam uma relação mais direta e clara para o eleitor acerca de quem está ganhando seu voto e quem está sendo eleito. Porém, dado que o candidato, em um sistema de maioria relativa, para ganhar a eleição não necessita atingir 50% ou mais dos votos, se a disputa ocorrer entre dois candidatos mais da metade dos votos pode acabar se perdendo, ou seja, muitos eleitores em um distrito acabam não conseguindo representação política. O quarto argumento se mostra problemático em razão da delimitação de “qualidade” para que possa ser definido se este sistema melhora a qualidade dos candidatos eleitos (SARTORI, 1996. pp. 69-71).

Por outro lado, os argumentos contrários geralmente apresentados consistem no fato do sistema majoritário contribuir para a diminuição da representação, em razão do paroquialismo dos representantes eleitos que somente defenderiam os interesses do seu distrito e a dificuldade da representação das minorias porque os votos por elas emitidos em cada distrito não teriam peso devido à desigualdade do eleitorado nos distritos e à diferente distribuição de votos, podendo ocorrer que o partido mais votado obtenha menor número de cadeiras (SAMPAIO, 1983, p.189). Logo, em sociedades pluralistas o sistema majoritário não refletiria a vontade do eleitorado. Além do mais, os sistemas majoritários tenderiam a beneficiar os grandes partidos e as agremiações de concepção ideológica moderada, de centro. Assim, o eleitor teria poucas oportunidades de ver surgir ideias renovadoras no Parlamento.

### 2.2.2 - Sistema Eleitoral Proporcional

O conceito de uma proporcionalidade passível de ser executada no âmbito eleitoral para assegurar uma melhor representação política foi proposto, primeiramente, pelo advogado londrino Thomas Hare. A fórmula proporcional foi aplicada inicialmente na Bélgica, sendo adotada em outros países europeus após o fim da Primeira Guerra Mundial. O conceito de representação proporcional aplicado eleitoralmente, pressupõe que o número de votos obtidos por um partido (t) seja proporcional ao número de cadeiras obtido por ele (s) no parlamento,

logo, “s = t”, com o intuito de possibilitar a representação de minorias e a equidade do sistema, uma vez que, cada partido teria sua parcela de participação garantida no processo de distribuição de cadeiras no Legislativo. Apesar disso, poucos são os casos de aplicação da representação proporcional de forma pura (CAGGIANO, 1987. pp. 149-151).

Os sistemas proporcionais requerem, à vista disso, distritos com mais de um representante. E, de modo geral, baseiam-se em listas de nomes propostas aos eleitores, denominadas listas pré-ordenadas ou fechadas. Além da votação por listas fechadas ou abertas, há duas outras fórmulas: a lista livre e o voto limitado. Na lista livre, o eleitor tem tantos votos quantos são os representantes a serem eleitos; pode-se acumular dois votos em favor de qualquer candidato, sendo permitido também votar em candidatos de partidos diferentes, enquanto no voto limitado se atribui mais de um voto a cada eleitor. O objetivo principal deste sistema consiste na conversão proporcional de votos em cadeiras no Parlamento. Conseqüentemente o argumento favorável comumente levantado acerca do sistema eleitoral proporcional consiste na sua busca por igualdade de representação política. Não obstante, os principais argumentos contrários levantados, consistem na fragmentação partidária que seria possibilitada por este sistema e na sua incapacidade de estabelecer e manter a governabilidade dentro do sistema político que o adota (SARTORI, 1996. p. 73).

Apesar de todos os sistemas proporcionais terem como intuito a plena eficiência e o pleno valor do voto ao converter votos em número de representantes, eles variam significativamente no que diz respeito ao grau de proporcionalidade, e isto ocorre tanto em virtude das fórmulas utilizadas quanto da dimensão do universo eleitoral. Para fazer essa matemática eleitoral as fórmulas são várias, sendo as mais conhecidas a D’Hondt e a do Quociente Eleitoral. A última é a adotada no sistema brasileiro, distribuindo-se as cadeiras entre os partidos conforme o quociente da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras do parlamento. Dividindo-se a votação de cada partido por esse quociente, o resultado é o número de lugares que cada partido obteve. As cadeiras que não foram preenchidas pela aplicação do quociente eleitoral são distribuídas em uma nova rodada entre os partidos com maiores médias. Os eleitos são os mais votados na ordem decrescente até perfazer a soma de cadeiras de cada legenda. Em razão da lista aberta, o eleitor brasileiro que não vota em branco emite dois votos: um no partido necessariamente e outro no candidato de sua preferência, caso opte pelo voto individual. Este voto determina a posição de cada candidato no resultado eleitoral.

Quanto às fórmulas, as regras para distribuição dos representantes eleitos, o sistema mais puro é o do voto singular transferível nos distritos que elegem mais de um representante:

os eleitores são solicitados a enumerar os candidatos conforme sua ordem de preferência, a votação que exceda o quociente eleitoral é redistribuída de acordo com a segunda preferência e assim os candidatos com menos votos vão sendo eliminados. Por sua vez, os sistemas proporcionais menos puros são os que adotam o método de “maior resíduo”, a fórmula da maior média, D’Hondt, e o sistema Sainte-lague. O método do “maior resíduo” (maiores sobras) favorece os partidos menores. Depois da atribuição de uma representante por quota, dividindo-se o número de votos pelo número de representantes, os assentos remanescentes são distribuídos pelos partidos com os maiores resíduos. A fórmula D’Hondt, da maior média, é o sistema proporcional mais comum e o menos fiel à proporcionalidade porque favorece os partidos maiores. E o sistema Sainte-Lague é o intermediário entre os dois, no que respeita à proporcionalidade.

As diferenças entre os sistemas mencionados são matemáticas, mas o principal fator na determinação do seu grau de proporcionalidade é a dimensão do universo eleitoral, medida pelo número de representantes eleitos por distrito. Quanto menor o universo eleitoral menor a proporcionalidade. Assim, os países com distritos eleitorais muito pequenos ou médios para pequeno são os de menor proporcionalidade. A pouca proporcionalidade penaliza os partidos menores e eventualmente os elimina. Logo, a desproporcionalidade pode ser revelada por um sistema partidário limitado só a três ou quatro partidos. Quanto menor o universo eleitoral maior o desperdício de votos, isto é, o número de votos que perdem por estar abaixo do quociente eleitoral, ou do número mínimo necessário para vencer a eleição.

Apesar da tese de que a representação proporcional favorece a fragmentação partidária ser muito contestada, pode-se alegar que ela consolida a fragmentação onde esta já existe. Por conseguinte, alguns países optam por voltar ao sistema majoritário, outros passam a utilizar mecanismos para atenuar a proporcionalidade, por exemplo, estabelecer um determinado percentual de votos válidos que deve ser obtido pelos partidos para que eles possam ter direito a representação ou então adotar o sistema eleitoral misto (SAMPAIO, 1983, p.191). Durante os anos 90, os debates se voltaram cada vez mais para os prós e contras de combinar sistemas eleitorais, incorporando as características de cada um dos principais tipos ideais.

### 2.2.3 - Sistema Eleitoral Misto

Existem diversas maneiras de combinar princípios do sistema majoritário e do sistema proporcional. Assim, costuma-se dividir os sistemas mistos em três grupos: sistema misto

com tendência majoritária, sistema misto com tendência proporcional e sistema misto com equilíbrio de elementos utilizados no majoritário e no proporcional. No primeiro sistema, diferentes candidatos devem ser eleitos, mas o eleitor somente pode votar em um candidato, sendo eleitos aqueles que obtiverem o maior número de votos. Constitui, por conseguinte, um método de um só turno baseado na regra “the first past the post”. O segundo sistema de tendência proporcional, caracteriza-se, principalmente, pela utilização de quocientes eleitorais e médias. Por fim, o sistema de voto duplo alemão (misto com equilíbrio) consiste no sistema mais equilibrado ao associar a fórmula majoritária distrital com a fórmula proporcional de lista fechada. Conquanto, apresentarei mais profundamente o sistema alemão ao abordar a cláusula de barreira neste país (CAGGIANO, 1987. pp. 166-170).

O sistema misto emerge, pois, de uma insatisfação com a representação proporcional. Sua operabilidade se daria com a ocupação de determinado número de lugares de um parlamento conforme o sistema majoritário e a ocupação dos lugares remanescentes segundo o sistema proporcional. Entretanto, na prática o sistema misto tem consistido em uma atenuação do sistema proporcional, concedendo mais vantagem ao partido ou coalizão mais forte (SAMPAIO, 1983, p. 191).

### *2.2.3.1 - Os efeitos dos sistemas eleitorais*

O politólogo Maurice Duverger (1954) foi o primeiro autor a discorrer acerca dos efeitos dos sistemas eleitorais, ao formular o que posteriormente ficou conhecido como as duas “Leis de Duverger”. A primeira lei, afirma que o sistema de pluralidade tende ao bipartidarismo, enquanto a segunda exprime que o sistema de representação proporcional tende ao multipartidarismo (DUVERGER, 1954, pp. 247-282 apud SARTORI, 1996, pp. 41-42). Deste modo, o referido autor estabelece uma correlação entre o sistema eleitoral adotado e o número de partidos existentes dentro de uma nação. Logo, para Duverger (1954), os sistemas eleitorais exerceriam efeito tanto sobre o número de partidos (reduutivo ou multiplicador) quanto sobre o eleitor (restritivo ou não restritivo). Entretanto, considero mais adequada a análise estabelecida por Sartori (1996) quanto aos efeitos dos sistemas eleitorais, uma vez que tal autor admite que o que condiciona os efeitos não é somente o sistema eleitoral, mas sim, o sistema eleitoral conjuntamente com o sistema partidário conforme o nível de estruturação do sistema de partidos, isto é, de acordo com a sua capacidade de manipulação e canalização (SARTORI, 1996, pp. 50 e 51).

Para compreender esta análise é necessário ter em mente que um sistema é compreendido como não-estruturado quando o eleitor vota em uma personalidade ou “cacique” tendo o partido um papel secundário e irrelevante. Por outro lado, quando o eleitor estabelece uma relação de lealdade com determinado partido, com este exercendo o papel de canalizador político, o sistema partidário é considerado então um sistema estruturado. Assim sendo, os sistemas eleitorais majoritários de pluralidade somente possuem influência para além do distrito quando o sistema partidário se encontra estruturado concomitantemente com a formação dos partidos de massa ou como uma reação a eles (SARTORI, 1996, p. 52).

Sartori (1996), então, estabelece quatro regras: a primeira, admite que um sistema de pluralidade não gera um sistema bipartidário nacional, porém, este sistema possui a capacidade de manter um sistema bipartidário já existente; a segunda regra, por seu turno, afirma que a longo prazo um sistema de pluralidade poderá formar um sistema bipartidário desde que o sistema partidário seja estruturado e que o eleitorado nos distritos esteja em proporção abaixo da pluralidade; a terceira regra, afirma que o estabelecimento de um sistema bipartidário não é possível em um sistema eleitoral onde minorias se encontram concentradas em uma proporção acima da pluralidade; e por último, a quarta regra, indica que os sistemas de representação proporcional também apresentam efeitos redutivos conforme sua não-proporcionalidade, porém, em níveis menores.

A partir disso, Sartori (1996) estabelece uma relação entre as quatro regras e os tipos de sistema partidário, isto é, o sistema bipartidário, multipartidário moderado e multipartidário polarizado, sendo polarização definida como a distância entre os partidos considerados mais relevantes e os menos relevantes. Portanto, a condição *sine qua non* da influência dos sistemas eleitorais é a existência de partidos nacionais bem estruturados. Assim sendo, para o referido autor não há um efeito multiplicador, a representação proporcional pura não gera efeitos, porém, ela interfere no sistema partidário quando é não-proporcional. Isto pode ocorrer em razão de circunscrições eleitorais pequenas, das cláusulas de barreiras e da conversão desproporcional de votos em cadeiras no parlamento (SARTORI, 1996, pp. 55-56).

### 2.3 - A ESTRUTURA SOCIAL

Haja vista que, os sistemas partidários e eleitorais condicionam-se mutuamente e que, por sua vez, também sofrem categórica influência das condições sociopolíticas e econômicas, assim como do desenvolvimento histórico das instituições da sociedade em que se encontram, analisarei, brevemente, a seguir a estrutura social enquanto terceira determinante das causalidades circulares de um sistema político, para então poder iniciar especificamente o estudo do caso brasileiro.

De acordo com as teorias da modernização, o processo de modernização de uma sociedade tem profundas consequências para a cultura política, determinando o surgimento de novas formas de política cidadã nas sociedades pós-industriais. Verifica-se contrastes marcantes na base da política eleitoral das sociedades industriais e pós-industriais, notadamente na força das identidades sociais e lealdades partidárias, e nos padrões de participação eleitoral. Além disso, a cultura política é transmitida através do processo de socialização que o indivíduo tem como experiência na sua infância e na sua adolescência.

As elites políticas e os cidadãos são movidos principalmente por motivações afetivas e pelos hábitos, e não pelo cálculo estratégico das recompensas baseadas em regras. A engenharia eleitoral tem uma capacidade limitada de gerar mudanças no curto prazo no comportamento político, embora as reformas provavelmente tenham um impacto cumulativo a longo prazo, à medida que as novas gerações cresçam sob regras diferentes. Portanto, de acordo com esses pressupostos, é possível evidenciar especificidades e diferenças sistemáticas na representação política e no comportamento eleitoral entre as sociedades em diferentes níveis de desenvolvimento, especialmente o contraste entre as nações industriais e pós-industriais, mesmo que os países compartilham regras eleitorais semelhantes (NORRIS, pp. 11-12, 2004)

Os estudos das abordagens culturais ressaltam que os padrões habituais de comportamento evoluem lentamente e incrementalmente, adaptando novas leis às normas sociais existentes, às práticas dominantes e aos valores duradouros. De acordo com Pippa Norris (2004), a sociedade é uma “sopa primitiva” ou a base a partir da qual o sistema legal emerge como superestrutura. É por isso, por exemplo, que as mesmas políticas de cotas de gênero podem produzir efeitos diferentes nas sociedades em que foram implementadas, podendo gerar, em uma determinada sociedade, ganhos substanciais em termos de representatividade das mulheres no parlamento, enquanto em outra o mesmo regulamento pode existir somente no papel mas não na prática. Além disso, exemplos semelhantes podem ser verificados em relação ao fracasso de leis eleitorais de voto obrigatório ou financiamento de campanha (NORRIS, p. 14, 2004).



É necessário compreender também que os sistemas eleitorais refletem as relações de poder político, isto é, são sempre as relações concretas de poder político que decidem sobre as questões do sistema eleitoral. Continuamente os sistemas eleitorais são resultado de disputas entre classes sociais e grupos políticos no processo de desenvolvimento e mudança de seus objetivos, valores e ideologias. Logo, os sistemas eleitorais são o resultado do compromisso entre as forças políticas em determinados períodos. Assim sendo, quando se reflete acerca dos sistemas eleitorais, do sistema político de uma sociedade e de reformas políticas faz-se necessário incluir as condições históricas e os fatores sociopolíticos, isto é, a estrutura social na análise dos sistemas eleitorais, pois estes fatores não consistem em meras variáveis intervenientes.

Por essa razão, é possível verificar a dificuldade do institucionalismo de escolha racional em explicar os padrões complexos e fluidos da política latino-americana ao focar sua análise estritamente nos âmbitos eleitoral e legislativo e nas regras formais, não encontrando respostas para as origens da crise política. Para os teóricos da modernização cultural estas abordagens baseadas em incentivos simplificam demasiadamente a realidade múltipla de motivações complexas que impulsionam o comportamento humano, não dando o devido reconhecimento à importância das tradições institucionais e culturais para a análise. Ajustes mecânicos de curto prazo enquanto aparentam ser simples alterações podem produzir consequências não intencionais das reformas institucionais (NORRIS, pp. 14-16, 2004).

Por isso, para buscar respostas que tornem passíveis de compreensão as *patologias* do sistema partidário e político brasileiro e o fato da reforma ser um tema que sempre volta ao debate político do país, estabelecerei uma concisa análise que abarque os processos de formação e desenvolvimento da sociedade brasileira e de suas instituições enquanto variáveis explicativas para a configuração deste cenário atual.

### 2.3.1 - A Revolução Passiva e o Déficit Democrático do Sistema Político Brasileiro

Em sua obra “Cadernos do Cárcere”, Antonio Gramsci (2007), desenvolve o conceito de revolução passiva tendo como base a modernização do Estado italiano que ocorre simultaneamente ao processo de unificação do país, conhecido como Risorgimento. A partir da análise desse período, o autor identifica as consequências da revolução passiva, dos processos contra revolucionários, para a formação de um Estado moderno a partir do hermético cenário estabelecido em razão da estruturação tardia do capitalismo na Itália. Este

período do Risorgimento que vai de 1815 a 1870 é marcado pelo esforço de unificação do país, que ainda era composto por múltiplos Estados, e pela vitória da monarquia do rei Vítor Emanuel II com o apoio dos conservadores liberais na luta pela determinação da futura estrutura da Itália unificada, tendo como consequência a formação da Nação-Estado entre 1859 a 1861 pela monarquia e pelos conservadores em detrimento da subjugação dos partidários de esquerda (republicanos e democratas) (GÓES; RICUPERO, p. 163, 2013).

A revolução passiva é observada nos países que tiveram como marca de sua formação a modernização do Estado a partir de uma sucessão de ondas reformistas moleculares, sem que transcorresse uma revolução política de caráter radical-jacobino, isto é, uma revolução nos moldes do paradigma francês. Nos Estados onde esse paradigma clássico não se processou, a modernização do aparelho estatal ocorreu sem modificações radicais das relações políticas e sociais, mas por ondas reformistas moleculares de conciliação entre as velhas classes dominantes e os distintos elementos da burguesia.

Por conseguinte, estas ondas reformistas modernizam o Estado, mas mantêm as antigas classes no poder enquanto absorvem as lideranças das classes subalternas dentro do Estado. Assim sendo, a revolução passiva pressupõe duas fases: a da restauração, que consiste em uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente de baixo; e a da renovação, quando algumas das demandas populares são satisfeitas “pelo alto”, através de concessões das camadas dominante, mas mantendo muitos dos fundamentos políticos, sociais e econômicos da velha ordem.

A partir das décadas de 1970 e 1980, observa-se a aplicação do conceito de revolução passiva por estudiosos para pensar a formação do Estado brasileiro. O próprio Gramsci (2007) em sua obra indica a hipótese de que o conceito de revolução passiva pudesse ser aplicado em outros países que tivessem a formação e a modernização de seus Estados em contextos similares. Dado que para Gramsci (2007) em todo fato histórico é possível identificar eventos similares, podendo-se retirar disso conceitos e princípios gerais de ciência e de arte política, é possível verificar na história da modernização do aparelho estatal brasileiro e do seu desenvolvimento para o capitalismo, uma reiterada atuação do Estado como ator principal e diversas transformações ocorridas “pelo alto”.

Uma possível história da revolução passiva no país data desde a vinda da família real para o Brasil e da conservação-mudança na Colônia que possibilitaria que as elites mantivessem sob controle qualquer tentativa libertária inspirada na revolução de 1848 que pudesse vir a emergir. Por isso, a própria Independência do Brasil é concebida enquanto uma revolução passiva, uma “revolução sem revolução”. Nas crises do período regencial os

liberais falham na função de reformadores sociais e somente preconizam a urgência e a imprescindibilidade de uma auto-reforma do Estado. Constata-se, portanto, que o desenvolvimento da ordem burguesa ocorre com ideias liberais, mas em um cenário marcado pela ordem patrimonial.

Até este momento o país continuava com um déficit democrático e um déficit na constituição da cidadania e na institucionalização dos partidos políticos. E tal quadro seria agravado em 1937 com o Golpe do Estado Novo, uma vez que, o Parlamento seria dissolvido e os partidos seriam suprimidos por meio do Decreto-Lei nº 37. O início da ditadura de Vargas em 1937 ocorreu concomitantemente ao conturbado período iniciado em 1922, com a criação do PCB e da revolta tenentista. Enquanto o movimento operário buscava conquistar direitos civis e sociais, as camadas urbanas emergentes demandavam uma maior participação política. Essas pressões “de baixo” fizeram com que um setor da oligarquia agrária, tomasse o papel de protagonista da Revolução de 1930.

O sucesso dessa Revolução possibilitou a formação de um novo grupo de poder onde o setor da oligarquia ligada à agricultura de exportação foi colocado numa posição subalterna, ao mesmo tempo em que se buscava cooptar a ala moderada da liderança político-militar das camadas médias, isto é, os tenentes. Contudo, a natureza elitista desse grupo de poder fez com que os setores populares continuassem excluídos. O Estado Novo pode ser indicado como uma típica revolução passiva gramsciniana porque mesmo com sua feição repressora fomentou a industrialização com o apoio da burguesia e do setor militar e estabeleceu leis trabalhistas, como salário mínimo, férias remuneradas e direito à aposentadoria, demandadas pela classe trabalhadora enquanto instituiu uma legislação sindical corporativista que comprometia a autonomia dos sindicatos e os ligava ao Estado.

O curso da revolução passiva no Brasil prossegue e na década de 1930 esta revolução assume um novo viés em razão da concessão de direitos às massas urbanas e da modernização econômica como meio para criar oportunidades para a maioria da população que ainda se encontrava dependente dos latifúndios (GÓES; RICUPERO, pp. 183, 184, 2013). O Estado então começa a se estabelecer sob uma estrutura corporativista e por efeito disso obtém uma nova maneira de conter os setores populares, por meio do que Gramsci denomina de transformismo, isto é, pela absorção e cooptação de lideranças populares, por exemplo, as lideranças que começavam a surgir do movimento operário. Por seu turno, no governo Juscelino Kubitschek nos anos 1950, a revolução passiva brasileira ganha um caráter de “fuga para frente” e isso se dá em razão dos empreendimentos, principalmente, econômicos do governo que legitimavam as elites políticas territorialistas, alienando e isolando tanto social

quanto politicamente as elites do liberalismo econômico e a esquerda, representada, principalmente, pelo PCB.

Posteriormente, conforme a Quarta República vai se democratizando emergem os primeiros controles quantitativos e qualitativos sobre os partidos políticos no Direito Brasileiro, os quais serão analisados posteriormente neste trabalho. No entanto, o que deveria consistir em um processo de avanço democrático e representativo-partidário e de viabilização da formação de partidos políticos e sua consolidação, na verdade significou um processo de criação de incessantes dispositivos jurídicos que prejudicavam a organização e o funcionamento das agremiações. Mecanismos estes que incentivavam a formação de lideranças individuais e preservavam partidos que já tinham alguma organização e estrutura e que eram oriundos de articulações elitistas e que não fomentavam a legitimidade da representação nacional e não geravam novas lideranças.

Dessa forma, tanto o sistema de partidos quanto as instituições políticas do país continuavam frágeis e débeis, com os mesmos atores políticos agindo exatamente da mesma maneira, reproduzindo o *modus operandi* da política do país. Este quadro político-partidário democrático do Brasil se deteriorou ainda mais depois do Golpe de 64, com uma vasta produção normativa relativa aos partidos políticos e, conseqüentemente, de mais controle estatal sobre a organização jurídico-política das agremiações. O Regime Militar consolidou a estatização dos partidos políticos e sua alienação da sociedade, a não institucionalização da participação política, assim como fortaleceu a cultura antipartidária do país, o incentivo a lideranças individuais não comprometidas com o cumprimento de um programa estabelecido e a utilização de cláusulas de barreira como mecanismos de controle do Estado sobre a criação e funcionamento de partidos políticos.

Assim, o regime militar obteve certo grau de aprovação das camadas médias por meio de sua campanha de modernização que manteve e reproduziu muitos elementos de atraso a partir de uma forte intervenção do Estado com o objetivo de expandir o capitalismo monopolista, além da conservação da estrutura agrária com o latifúndio como eixo principal. Deste modo, o regime militar também utilizou elementos da revolução passiva e do transformismo, ao assegurar sua aprovação e assentimento conforme foi absorvendo e dando resposta a algumas das demandas dos grupos sociais vencidos em 1964 (GÓES; RICUPERO, p. 178, 2013).

Em suma, a formação e a modernização capitalista do Estado brasileiro ocorreram por via de revolução passiva de cunho processual e gradual e com reformas moleculares. A modernização brasileira teve um caráter conservador, configurado pela coação do Estado e

pela constituição e desenvolvimento de formas de controle, assim como também pela alienação e espoliação dos grupos que não compunham a elite dominante (GÓES; RICUPERO, p. 184, 2013). As transformações do Estado brasileiro ocorreram sempre em decorrência do deslocamento da posição hegemônica de uma parcela das classes dominantes para outra, que por sua vez, conferiam ao Estado a atribuição de exercer a direção política. (GÓES; RICUPERO, p. 179, 2013)

Por conseguinte, é possível identificar uma incisiva relação entre a formação e o desenvolvimento do Estado brasileiro mediante revolução passiva e operabilidade por artifício do transformismo e a fragilidade do sistema partidário do país, assim como uma série de problemas político-institucionais e eleitorais fortemente presentes no *modus operandi* da política do país. A constituição e cristalização do Estado brasileiro enquanto Estado-governo/Estado-Partido e a consequente e constante atuação e interferência ao longo da história do país deste “Estado-governo”, assim como na Itália de Gramsci, produziram partidos políticos fracos. O governo também no Brasil reiteradamente operou como um “partido” não para adequar e articular seus interesses aos interesses nacionais, mas para desestruturar e fragilizar os partidos políticos, para desligá-los da população e para que então pudesse existir uma força “sem-partido” ligada ao governo por vínculos paternalistas.

Ao desenvolver vínculos paternalistas com a população e com as massas, o Estado não possibilitou às organizações de classe e aos partidos políticos o cumprimento da formação e da educação da grande camada do país, assim como não propiciou que os partidos operassem como formadores da vontade geral da nação. Desta forma, o Estado tomou a função dirigente que competiria às agremiações, assim como não permitiu que a população fosse posta em contato com o Estado.

## CAPÍTULO III

### O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Para compreender o atual quadro democrático-representativo e partidário brasileiro, assim como suas constantes crises e tentativas de reformas políticas é necessário analisar como se deu a formação e o desenvolvimento político-partidário do país desde o seu nascimento até a Constituição de 1988.

#### 3.1 - A FORMAÇÃO E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL

O Brasil nos seus primeiros anos de independência não viu emergir a formação de verdadeiros partidos políticos, mas somente de facções, de duas associações políticas: o Partido Conservador e o Partido Liberal. Tais “agremiações” eram compostas por grandes proprietários rurais, comerciantes urbanos e profissionais liberais, que disputavam o controle do gabinete imperial e que frequentemente eram manipulados pelo imperador. A constituição do Império, de 25 de março de 1824, não citava organizações representativas nem direta nem indiretamente e seus dispositivos restringiam a possibilidade de associativismo e de criação de organizações políticas independentes por limitar o sufrágio em razão dos critérios sociais e econômicos estabelecidos nos artigos 92 e 94, pelo controle e censura da liberdade de consciência (art. 5º), pelo fato de que os representantes eram obrigados a seguir a religião do Estado (art. 95, III) e, principalmente, pelo estabelecimento do Poder Moderador (art. 98) (MEZZARROBA, 2003. p.190). Nabuco explicita como ocorria o jogo político entre as organizações do período:

Nabuco de Araújo registrou que os partidos, como os Ministérios, duravam ou deviam durar o tempo que duravam as ideias que os legitimavam. As organizações políticas, tanto liberais como conservadoras, seriam assim, todas de ocasião, conforme os interesses e as circunstâncias de cada momento (Mezzaroba, 2003, p. 191).

Esse quadro de fragilidade das organizações partidárias possibilitou ao Exército ser o ator principal da Proclamação da República e, por conseguinte, de toda a Primeira República

(1889-1930), tendo eleito dois presidentes militares. A Primeira República eliminou todas as organizações políticas do Império e não possibilitou a criação de um sistema partidário estável e consolidado. O único associativismo político dessa época se deu por parte dos republicanos que em 1893 se integraram enquanto Partido Republicano e passaram a controlar os Estados por meio de coalizões das oligarquias rurais, dando início ao período do Coronelismo (NASPOLINI, pp. 138-139, 2006).

Assim sendo, verifica-se que o pensamento da elite política republicana era contrário a formação de partidos políticos nacionais. Além disso, a Constituição de 1891 novamente não citava agremiações, mencionava somente o direito de associação (art. 72, § 8º). De maneira peculiar, a inclusão do sistema representativo (art. 16, § 2º e art. 28) estipulou os mecanismos que exerceriam a mediação política (MEZZARROBA, 2003, pp. 192-193). Portanto, até o período da Primeira República os partidos não eram regulamentados e não tinham como competências principais a representação da população, a canalização e transformação de demandas e a legitimação do sistema político e enfrentavam constantes tentativas de dificultar ainda mais a sua organização e oposições típicas do pensamento liberal clássico.

Ademais, a formação de partidos de esquerda oriundos das organizações operárias, na segunda década do século XX, foi marcada pela opressão direta com a criação de dispositivos legais como a Lei Adolfo Gordo que possibilitava a expulsão de operários estrangeiros e militantes sindicais que infringissem a segurança nacional. Logo, as associações políticas surgiam e sumiam sem deixar um legado posterior e as organizações políticas por não se fundarem e se organizarem em torno de um programa acabavam incentivando o predomínio de lideranças individuais. O ambiente político era marcado, então, por facções que agiam em razão dos interesses dos grandes produtores de café, coronéis e latifundiários, tendo como base lideranças individuais e ausência democrática e representativa.

No período posterior, na Era Vargas (1930), o quadro precário à criação e ao estabelecimento de partidos políticos não se alterou. Logo que tomou posse, Vargas começou a eliminar as organizações da Primeira República, pois tinha como intuito manter-se no poder sem qualquer outra organização que pudesse atrapalhar seu objetivo. Em decorrência do conflito entre as oligarquias estaduais e do tenentismo, em 24 de fevereiro de 1932, o governo Vargas promulgou o primeiro Código Eleitoral brasileiro que pela primeira vez na história do país reconhecia a existência dos partidos políticos (art. 99) e dispunha sobre o seu funcionamento (art. 100). Todavia, o que poderia significar um avanço efetivo no cenário democrático e representativo-partidário do Brasil não se sucedeu, pois o art. 88 do Código Eleitoral permitiu candidaturas avulsas, igualou partidos políticos às associações de classe

possibilitando uma grande bancada apartidária que dava respaldo à política de Vargas e se encontrava sob o controle dele. Por isso, o que poderia ter significado um avanço para o sistema político, eleitoral e partidário do país significou, na verdade, uma centralização autoritária de poder e uma deslegitimação dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais (MEZZARROBA, pp. 198-200, 2003).

Além do mais, apesar da formação de novos partidos decorrente das rupturas das oligarquias locais, como o Partido Democrático Paulista e o Partido Libertador Gaúcho, os antigos partidos estaduais continuavam exercendo seu domínio (NASPOLINI, 2006. p. 142), como afirma Mezzaroba:

Os novos partidos que vão se formando são apenas novas máscaras para os antigos Partidos Republicanos estaduais. Os usineiros, os fazendeiros, os senhores de engenho e proprietários de terra (...) prendem-se aos novos chefes que deverão defender seus interesses junto ao governo central (MEZZARROBA, p. 201, 2003).

Não obstante, os primeiros movimentos políticos nacionais e ideológicos começaram a surgir ainda na década de 30 com a Ação Integralista Brasileira (AIB) de ideologia fascista e a Aliança Nacional Libertadora (ANL) de ideologia reformista social-democrata. Ambos representavam as pretensões da nova classe média que estava fora do poder (NASPOLINI, p. 142, 2006). No entanto, apesar de possuírem algumas características partidárias, tanto a AIB quanto a ANL ainda eram apenas associações políticas e o Brasil continuava sendo um país sem tradição democrática dada a ausência de organizações políticas fortemente enraizadas na sociedade.

Além disso, as frágeis organizações políticas sofreriam novamente uma ofensiva com o golpe do Estado Novo em 1937. Mediante o Decreto-Lei nº 37 todos os partidos políticos seriam extintos tendo como justificativa o fato de que “o sistema eleitoral vigente baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência de legitimidade” (MEZZARROBA, 2003, p. 204). Concomitante a isso, o texto constitucional de 1937 não mencionaria em nenhum momento o partido político e imporia barreiras à reorganização de novas agremiações. Faz-se necessário evidenciar que enquanto o Brasil ainda carecia de uma efetiva democracia representativa e de verdadeiros partidos políticos nacionais e estruturados, o modelo liberal de democracia representativa já se encontrava consolidado em outros países há mais ou menos um século.



Conseqüentemente aos protestos e pressões dos setores militares e políticos, o governo Vargas publicou o Decreto-Lei nº 7.586/1945, conhecido como Lei Agamenon Magalhães, que regulava a organização e o funcionamento dos partidos políticos, assim como o procedimento eleitoral que aconteceria naquele ano. O Decreto determinava que para a criação de partidos nacionais, seria necessário o apoio de no mínimo dez mil eleitores, distribuídos em, pelo menos, cinco Estados do país e que os partidos que nas eleições consecutivas não elegessem pelo menos um representante para o Congresso ou que não conseguissem obter, pelo menos, cinquenta mil votos nacionais poderiam perder seus registros que seriam cassados pela Justiça Eleitoral.

Tais medidas impostas em um período em que não existiam organizações políticas e sociais articuladas e estruturadas nacionalmente beneficiaram justamente os partidos com base nas estruturas governamentais e lideranças oficiais, como o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que, por sua vez, tinham o apoio de Getúlio Vargas (MEZZARROBA, 2003, p. 206). Outrossim, é possível constatar que esse dispositivo de 1945 introduz no Direito brasileiro os controles qualitativos e quantitativos dos partidos políticos, sendo a cláusula de barreira um exemplo dos mecanismos que compõem os controles quantitativos.

Além disso, o Decreto-Lei nº 7.586/1945, em mais um aspecto antidemocracia partidária, não estabeleceu o requisito do domicílio eleitoral e permitiu que o candidato nas eleições majoritárias pudesse se inscrever em mais de um partido e pudesse concorrer a Presidente da República, Senador e Deputado Federal em quantos Estados o candidato quisesse. Logo, o referido Decreto acabaria incentivando lideranças individuais e, conseqüentemente, o embate entre estas e os partidos e o enfraquecimento das legendas em detrimento das lideranças.

Posteriormente, a Constituição de 1946 em seus poucos dispositivos acerca dos partidos políticos mencionava, em sua grande maioria, os preceitos já estabelecidos nos dispositivos dos Decretos-Leis nº 7.586/1945 e nº 9.258/1946 e ao contrário de estabelecer mecanismos de incentivo à criação e estruturação das agremiações, a Constituição constrangia os novos partidos com restrições. Em razão disso, ao dispor sobre a organização dos partidos levando em consideração somente a quantidade de votos, verifica-se que o intuito do legislador não era incentivar a criação de novas legendas, mas apenas preservar as que já tinham alguma estrutura e organização nacional (MEZZARROBA, 2003. pp. 207-209).

Por conseguinte, todos estes aspectos contribuíram para a formação de um sistema partidário débil que não conseguia canalizar e expressar as forças políticas de sua sociedade e

suas tendências ideológicas. A visão liberal dessa época valorizava lideranças individuais e não os partidos políticos e a cultura antipartidária não concebia o partido como responsável pela formação da vontade coletiva. As agremiações não agiam no sentido de articular e conformar a vontade dos cidadãos para que materializada na vontade do partido pudesse influenciar na delimitação da vontade do Estado. A lacuna deixada pela ausência de representatividade partidária que qualquer mobilização social e política encontrariam, possibilitou que a esfera política fosse ocupada pelo Estado, pela elite política e seus parceiros econômicos e pelos militares que, por sua vez, agiam contra o fortalecimento dos partidos políticos, gerando um ciclo vicioso extremamente prejudicial ao sistema democrático representativo do país.

A história brasileira é marcada por um constante controle estatal sobre a organização jurídico-política dos partidos sempre desprendendo-os da condição de veículo da organização da vontade dos indivíduos dentro da sociedade. Até este período, os partidos políticos ainda não tinham passado pelo processo de constitucionalização que outros países consolidados enquanto democracias representativas tinham passado após o fim da Segunda Guerra Mundial. Logo, não havia o reconhecimento dos partidos na Constituição como fundamentais para o regime democrático. Além de tudo, este período marca o começo de uma prática que se seguiria ao longo dos anos, a prática extremamente reguladora das agremiações partidárias no âmbito tanto de sua existência quanto de seu funcionamento. Os requisitos quantitativos estabelecidos pela legislação para que um partido pudesse ser criado e pudesse garantir seu funcionamento assinalam a introdução das primeiras cláusulas de barreiras que recorrentemente passariam a estarem presentes nos ordenamentos jurídicos do Brasil.

Com um sistema partidário frágil, de deficiente representatividade, uma sociedade não organizada e a ausência de articulação entre lideranças e civis e as organizações dos partidos, o golpe militar de 1964 não encontrou resistência e mais uma vez uma intervenção política desfez o quadro partidário existente para reestruturá-lo de acordo com seus próprios princípios e interesses. Como aponta Napolini (2006), o período do Regime Militar foi marcado por uma grande produção normativa relativa aos partidos políticos.

Apesar das antigas agremiações (1945-1964) terem continuado organizados nos primeiros meses do regime, isto logo foi sendo alterado. Por exemplo, antes de baixar o AI-2, a Lei nº 4.740 de 15 de julho de 1965, primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, foi editada e estabelecia duras medidas com o intuito de impossibilitar a criação de novos partidos e de diminuir o número de partidos que já eram registrados, pois as agremiações que não tivessem doze deputados federais eleitos em pelo menos sete Estados (Art. 47, II) ou que

não obtivessem votação de, no mínimo, três por cento do eleitorado distribuídos em onze ou mais Estados em eleições para a Câmara Federal (Art. 47, III) poderiam ter seus registros cassados. Dessa forma, de acordo com o estabelecido pela Lei nº 4.7490/65 e tendo como base os resultados das eleições de 1962, apenas cinco partidos conseguiriam atender ao requisito de doze deputados e os outros partidos que elegeram sessenta e três deputados perderiam seus registros (MEZZARROBA, 2003, p. 213). Ademais:

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965, destacava-se por outra inovação importante: pelo art. 50, havendo o cancelamento do registro de um Partido, os seus representantes permaneceriam com o mandato, exceto se o cancelamento estivesse fundamentado na violação do regime democrático, na pluralidade partidária ou na garantia dos Direitos Humanos; nesses casos o referido dispositivo previa que o representante não teria o seu mandato cassado, se comprovasse a sua insurreição à orientação partidária que motivou o cancelamento do registro. Com esse mecanismo casuísta de compensação, a Lei incentivou o enfraquecimento e a falta de compromisso com a vida intrapartidária (MEZZARROBA, 2003, p. 214).

O Regime militar utilizou diversos mecanismos para controlar a organização das oposições. Apesar da possibilidade de registro, diversos mecanismos como a sublegenda, a candidatura nata, os senadores biônicos, entre outros, impossibilitavam o fortalecimento das organizações políticas que não fossem do interesse dos militares. Assim sendo, o regime possibilitou a organização partidária da sua oposição para que ele pudesse controlá-la por meio de mecanismos legais que lhe pudesse dar legitimação. Três meses após o decreto da Lei nº 4.740/65, no dia 27 de outubro de 1965, o governo militar decreta o Ato Institucional nº 2 e por meio do art. 18 extingue todos os partidos políticos existentes até então e as organizações políticas passam, assim, a ser formadas pelo próprio Congresso Nacional.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 ao contrário das Constituições que a antecederam estabeleceu normas concernentes à criação, organização e funcionamento dos partidos políticos, entretanto, determinou também altos critérios quantitativos para a criação de novas agremiações para que se mantivesse o quadro bipartidário do país. Posteriormente, se por um lado a Carta de 1969 estabelecia exigências quantitativas mais moderadas onde o partido deveria conseguir o voto de cinco por cento do eleitorado nacional distribuído em, no mínimo, sete Estados com sete por cento de votos em cada, por outro não proporcionava condições adequadas para a formação de um sistema pluripartidário, dada as consequências da repressão causada pelo AI-5 e, principalmente, pela LSN (Lei de Segurança Nacional) que foi determinada pelo Decreto-Lei 898/69 e passava a declarar crime contra a segurança do país a tentativa de reorganizar qualquer partido que tivesse sido extinto por lei ou decisão judicial

(NASPOLINI, 2006, p. 151). Os ordenamentos jurídicos estabelecidos posteriormente, como a Segunda Lei Orgânica dos Partidos (Lei 5.682/71) e a Emenda Constitucional nº 11 de 1978 decorrentes do Pacote de Abril, em quase nada alteraram as fortes limitações impostas à criação e funcionamento de partidos políticos no país.

Ademais, a reforma partidária feita pelo Regime Militar em 1979, por meio da Lei nº 6.767/79 e Resolução nº 10.785/80 do TSE foi uma medida tomada em razão do desgaste crescente e visível do sistema bipartidário e, para tanto, cuidou de fragmentar a oposição, e impedir o surgimento de um grande número de partidos novos, assim como de determinar mecanismos de controle do Estado sobre as agremiações e de fazer com que o PDS (antigo ARENA) se transformasse no maior partido político do país. Verifica-se, portanto, que o Regime Militar consolidou a estatização dos partidos políticos e sua alienação da sociedade, a não institucionalização da participação política, assim como fortaleceu a cultura antipartidária do país, o incentivo a lideranças individuais não comprometidas com o cumprimento de um programa estabelecido e da utilização de cláusulas de barreira como mecanismo de controle do Estado sobre a criação e funcionamento de partidos políticos.

Posteriormente, com o processo de redemocratização do país, foi promulgada em 27 de novembro de 1985, a Emenda Constitucional nº 26 convocando o Congresso Constituinte, com previsão de ser instalado em 31 de janeiro de 1987. Como salientado pelo Jornal da Constituinte de 26 de outubro a 1 de novembro de 1987, o capítulo que durante o Processo Constituinte teve mais alterações foi o que dispunha sobre os partidos políticos e sua aprovação somente ocorreu após um novo texto ser apresentado na Comissão de Sistematização (MEZZARROBA, 2003, pp. 229-231). Havia duas correntes distintas na Assembleia Constituinte, uma de caráter intervencionista que buscava perpetuar as limitações jurídicas sobre os partidos políticos e outra de caráter liberal e democrático que buscava uma efetiva liberdade político-partidária para a criação e funcionamento das agremiações, tendo esta segunda corrente logrado êxito (NASPOLINI, 2006, p. 155).

### 3.2 - OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O caput do art. 1º da Constituição de 1988 expressa que a República Federativa do Brasil constitui-se Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a

cidadania, a dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Em seu parágrafo único estabelece que o exercício do poder emana do povo podendo ser exercido diretamente por ele ou pelos seus representantes. Logo, dois fundamentos demandados para a concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro são concernentes à soberania entendida como Soberania nacional e ao pluralismo político, ou seja, dois princípios político-representativos (MEZZARROBA, 2003, p. 238).

A Constituição de 1988 logo em seu início garante o que para Kelsen (1993) são as três ideias fundamentais das concepções democráticas: a ideia de soberania popular, a ideia de igualdade dos homens e a ideia de liberdade (política) (KELSEN, 1993, p. 10). O termo pluralismo político pressupõe que a diversidade de interesses na sociedade possa ser representada por meio da organização do Estado e de seus instrumentos legais. Por isso, estabelecer o sistema proporcional como sistema eleitoral do país para as eleições do legislativo significou assegurar a representação da pluralidade de ideias e interesses da sociedade.

O capítulo da Constituição que versa sobre os Partidos Políticos possui apenas um artigo, o art. 17, que trata da criação das agremiações, da obrigação de procedimentos e de duas vedações:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação anterior à Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm o direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei; (Redação anterior à Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar

Verifica-se que este texto constitucional, sem dúvida, constitui o texto que concedeu mais liberdade às agremiações durante a história dos partidos políticos brasileiros, dificultando a interferência do Estado, mas ao mesmo tempo, deixando uma lacuna no inciso I e no § 3º que estariam passíveis de alterações por lei ordinária a posteriori. Primeiramente, o

artigo expressa o princípio fundamental da organização partidária, isto é, a liberdade das agremiações, relatada na garantia do livre direito a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos (art. 17, caput) e da sua organização de disciplina interna (§ 1º). Em seguida, são estabelecidas as normas que condicionam esta liberdade partidária: o controle qualitativo/ideológico presente no caput do art. 17, nos incisos I, III e IV onde se encontram as normas de controle formal e nos incisos I e IV se encontram as normas que poderiam possibilitar a inclusão de controles quantitativos, cujos quais dissertarei acerca em breve. Por fim, os últimos parágrafos determinam a aquisição de personalidade pelos partidos (§ 2º), a concessão de alguns benefícios (§ 3º) e um controle externo (§ 4º).

### 3.2.1 - A questão do funcionamento parlamentar na Constituição de 1988

Como visto anteriormente, o art. 17, IV, da Constituição de 1988 estabelece que os partidos políticos devem ter funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Contudo, em razão da ausência de uma definição do termo, este inciso acaba provocando um dissenso. Comumente se compreende que ao ter direito a funcionamento os partidos devem ter representação no Legislativo para que lhes seja concedido estrutura de lideranças e divisão na composição das mesas e comissões no Congresso Nacional. Além disso, a Constituição delegou a regulamentação do funcionamento parlamentar à legislação ordinária posterior. Entretanto, a legislação infraconstitucional deve ser conformada dentro dos limites determinados pela Constituição, pois, a transgressão desses limites é passível de pena de inconstitucionalidade material pelo Supremo Tribunal Federal via Ação Direta de Inconstitucionalidade, exatamente como ocorreu em 2006, ou por via de Exceção ou Defesa (MEZZARROBA, 2003, pp. 254-256).

O funcionamento parlamentar constitui umas das ações realizadas pelos cinco órgãos que integram a estrutura dos partidos políticos. São estes os órgãos de deliberação (convenções nacionais/regionais), os órgãos de direção (diretórios), órgãos de execução (comissões executivas), órgãos de cooperação (conselhos) e os órgãos de ação parlamentar que são exercidos pelos representantes dos partidos no Legislativo (NASPOLINI, 2006, p. 168). Dada a não regulamentação do dispositivo do funcionamento parlamentar, ficando relegado ao legislador ordinário, em 1995 foi criada uma nova Lei dos Partidos Políticos, a Lei 9.096/1995, que dispôs sobre parâmetros mínimos de votação como condição para que fosse concedido aos partidos tanto o funcionamento parlamentar quanto o caráter nacional e o

acesso gratuito ao rádio e à televisão. Desta forma, marcando o retorno legal dos controles quantitativos sobre as agremiações partidárias brasileiras, fato este que será aprofundado no decorrer dos próximos capítulos.

### 3.2.2 - O Instituto da Fidelidade Partidária na Constituição de 1988

As reiteradas trocas de partidos políticos tornaram-se uma marca do sistema partidário brasileiro. Estas trocas de legendas ocorriam até mesmo antes da posse no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, isto é, entre a eleição em outubro e a posse em 1º de fevereiro do ano seguinte. Entre a eleição de 2002 e a posse em 2003, por exemplo, 37 deputados federais trocaram de legenda antes da posse. Estas migrações consistem, predominantemente, em estratégias dos representantes eleitos para maximizarem seus espaços políticos e no fato da grande quantidade de agremiações presentes no Congresso gerarem uma dificuldade em formar maiorias faz com que o Executivo utilize de negociações para alcançar governabilidade e, conseqüentemente, isto incentiva a migração dos partidos de oposição.

A fidelidade partidária é um elemento essencial para a existência de um modelo de representação política nos moldes do Estado de Partidos, uma vez que, segundo este modelo os representantes políticos devem realizar debates democráticos dentro da organização partidária sobre questões de interesse do Estado, com o intuito de estabelecer quais serão as diretrizes das ações políticas que serão adotadas pelo mandatário, quando da representação junto ao Estado. A fidelidade partidária dentro de um sistema político compreende tanto a obrigatoriedade dos representantes permanecerem nos partidos pelos quais foram eleitos quanto a obrigatoriedade de respeitarem e cumprirem os programas estabelecidos e as orientações e normas determinadas pelo partido, cabendo a perda do mandato eletivo como medida a ser executada em caso de descumprimento por parte de algum membro eleito.

Assim, a principal questão concernente ao instituto da fidelidade partidária consiste na definição de quem é o titular do mandato eletivo: no caso, se é o político enquanto candidato eleito ou o partido, independentemente se o representante foi eleito por causa dos votos depositados na legenda ou em virtude das sobras partidárias. A fidelidade partidária foi mencionada pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro no art. 149 da Constituição de 1967, ao estabelecer que os partidos políticos seriam regidos por lei com observância ao princípio da disciplina partidária. Contudo, o instituto da fidelidade partidária somente foi

efetivamente estabelecido posteriormente com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, em seus arts. 35 e 152, que diziam:

Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador: [...] V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152. [...] Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] V - disciplina partidária; [...] Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa

Contudo, alguns anos depois, a Emenda Constitucional n. 25. de 1985 realizou uma alteração no art. 152, fazendo com que a troca de partidos entre os parlamentares se tornasse constitucional, sendo que esta ação migratória dos parlamentares é fortemente prejudicial ao sistema partidário e, conseqüentemente, a todo o sistema político. Conforme a emenda, a redação do artigo ficou assim estabelecida:

Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios: [...]  
 § 2º Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.

Observe que recentemente esta medida do §2º foi incorporada a proposta de reforma política da PEC 282/2016 em seu texto original, segundo a qual caso os candidatos eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais de votos exigidos pela cláusula de barreira poderiam se alocar em outro partido sem perda de mandato. Demonstrando mais uma vez a reciclagem por partes das propostas recentes de reforma política de normas empregadas anteriormente e também verificando-se, assim, a continuidade de introdução de dispositivos legais que burlem uma observância absoluta do instituto de fidelidade partidária e do mandato partidário em detrimento de um mandato personalista.

A promulgação da Constituição de 1988, por sua vez, é marcada por uma omissão acerca do instituto da fidelidade partidária, uma vez que ela não explicitou o conteúdo da fidelidade em sua redação e também não definiu seus limites. Ao dispor sobre o princípio da autonomia, a Constituição incumbiu aos estatutos dos partidos o dever de regulamentar disciplina e fidelidade partidárias (art. 17, § 1º). Por conseguinte, ao conceder a inclusão da



fidelidade partidária aos estatutos partidários, a Constituição de 1988 não prevê a perda do mandato por ato de infidelidade partidária do candidato eleito. Verifica-se que esta não previsão da perda de mandato por ato de infidelidade partidária na Carta Magna, ao observar que o art. 15 que dispõe sobre a cassação, a suspensão e a perda dos direitos políticos não menciona a possibilidade de perda de mandato conforme o exposto. Logo, os estatutos dos Partidos Políticos não podem dispor acerca da aplicação dessa espécie de penalidade ao representante eleito infiel.

Ainda é possível mencionar o art. 55 da Constituição Federal que expõe as hipóteses em que eventualmente o parlamentar poderia perder o mandato legislativo, contudo, em nenhum caso há a previsão de perda por infidelidade ao Partido. Portanto, em virtude da omissão do texto constitucional, o mandato tornou-se vinculado ao representante e o instituto da fidelidade partidária só pode ser aplicado pelos Partidos de maneira parca, limitada. A hipótese de perda de mandato por infidelidade partidária deveria ser prevista no art. 15 da Constituição Federal, que dispõe sobre perda de direitos políticos, assim como estar relacionada no art. 55, que versa acerca das hipóteses nas quais o parlamentar pode perder seu mandato.

[...] aponta no artigo 55 os motivos que levam à perda de mandato, estabelecendo que a decretação pela Justiça Eleitoral se dá nos casos previstos na Constituição”. O referido silêncio constitucional – e a delegação do poder regulamentador da fidelidade partidária “aos limites dos estatutos partidário – que, por certo, não podem prever a perda de mandato” – seria também uma norma, uma vez que “o silêncio da Constituição também é Constituição” (SALGADO, 2010 apud CORDOVA, 2016, p.82)

Posteriormente, a Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/95) buscou regular a fidelidade partidária nos seus art. 23 à 26, com a seguinte redação:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela

atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

De acordo com o art. 23, o ato de infidelidade partidária deverá ser punido pelo órgão competente, porém, a partir do momento em que a Constituição Federal não prevê a perda de mandato político em seus arts. 15 e 55, os Partidos políticos não podem prever esta penalidade em seus estatutos, sob pena de inconstitucionalidade. Logo, o art. 24 da Lei dos Partidos torna-se incongruente ao tentar sustentar a ideia de fidelidade partidária ao discorrer que na Casa Legislativa o membro da bancada do partido deve atuar conforme os princípios e as diretrizes determinadas pelos órgãos de direção da agremiação.

Além disso, o art. 25 cita sanções previstas no dispositivo legal, porém, nenhuma prevê a hipótese de perda de mandato por ato de infidelidade partidária e o art. 26 dispõe que perderá a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. Contudo, não consiste em punição por infidelidade o ato de excluir da função ou do cargo exercido o parlamentar que trocou de legenda, visto que o deputado ou senador não mais pertenceria ao Partido. Esta contradição constitucional do país, foi explicitada pelo Ministro Moreira Alves enquanto relator do julgamento do Mandado de Segurança n. 20.927-5, em abril de 1994:

se a própria Constituição não estabelece a perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de Partido e, com isso, diminui a representação parlamentar do Partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças ao voto de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (arts. 5º, LXX, a; 58, §§ 1º e 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o artigo 55.

Dessa forma, como evidencia Mezzaroba (2003), “a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 criou uma ilusão em torno da fidelidade partidária, devido à impossibilidade de sua regulamentação pelos estatutos partidários” (MEZZAROBA, 2003 apud CORDOVA, p. 91, 2016). À vista disso, conclui-se que o instituto da fidelidade partidária não foi efetivamente aplicado no Brasil por um longo período, ficando limitado ao âmbito interno, à relação entre os filiados e os partidos.

Em um sistema proporcional como o adotado pelo sistema político brasileiro a migração de partido por representantes que angariaram seu mandato por meio de uma eleição proporcional significa uma contundente transgressão da escolha e da vontade do eleitor, da vontade popular, uma deturpação do modelo de representação de uma democracia partidária. A fidelidade partidária é responsável pela manutenção do funcionamento da democracia, ao impelir regras e diretrizes que garantem que continue existindo uma vinculação entre eleitores, eleitos e partidos com consistência política e ideológica. Dessa forma, assegurando a vontade refletida no sufrágio, a vontade do eleitor.

No primeiro semestre de 2007, a Câmara dos Deputados começou a discutir uma proposta de regulamentação do instituto de fidelidade partidária, podendo ter disciplinado a matéria antes da decisão do STF após o pronunciamento do TSE. Como exposto por Fleischer, o Congresso Nacional “apesar do “aviso prévio” apresentado em maio pelo TSE, deixou de regulamentar a matéria, o que em parte pode ser atribuído à crise parlamentar envolvendo Renan Calheiros (PMDB-AL), então presidente do Senado” (FLEISCHER, pp. 2 e 3). Ou seja, mais uma vez o judiciário decidiu uma matéria importante concernente à reforma política, ao contrário do poder fundamentalmente legislador. Logo, em 2007, o julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604 pelo Supremo Tribunal Federal, com aprovação por maioria (oito votos), reconheceu o dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária, conforme a orientação jurisprudencial ensaiada pelo TSE.

(i) a essencialidade dos partidos políticos para a conformação do regime democrático, a ponto de existir uma denominada “democracia partidária”;

(ii) a intermediação necessária das agremiações partidárias para candidaturas aos cargos eletivos, conforme disposto no art. 14, § 3º, V, da Constituição;

(iii) a vinculação inerente entre mandato eletivo e partido como consequência imediata do sistema proporcional, no qual os cargos são distribuídos de acordo com o quociente eleitoral, obtido pelo partido, e não pelo candidato;

e (iv) a infidelidade como atitude de desrespeito do candidato não apenas em face do seu partido político, mas, sobretudo, da soberania popular, sendo responsável por distorcer a lógica do sistema eleitoral proporcional

A partir disso, o TSE por determinação do STF regulamentou a perda de mandato por desfiliação partidária por meio da Resolução nº 22.610/2007, de 25 de outubro de 2007. Segundo a resolução:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

De acordo com o caput § 1º deste artigo, apesar da desfiliação partidária o político eleito pode continuar o exercício do mandato desde que o ato supracitado seja decorrente de uma das “justas causas” descritas. Dessa forma, o partido político somente pode pedir a perda do mandato eletivo caso a desfiliação tenha ocorrido sem justa causa, conforme determinado pelo o caput § 2º.

A despeito da Resolução n. 22.610/07-TSE mencionada e suas diretrizes, em 27 de maio de 2015 o julgamento da ADI n. 5.081 pelo STF limitou a perda de mandato por infidelidade partidária aos cargos do sistema proporcional. Conforme o Relator, Ministro Roberto Barroso:

As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput)

Não obstante o julgamento da ADI n. 5.081 em 2015, a Minirreforma Eleitoral de 2016 foi responsável por violar mais uma vez a fidelidade partidária no Brasil e, conseqüentemente, os princípios e funcionalidade do sistema partidário e político do país, pois por meio da janela eleitoral tornou-se legal a troca de legendas pelos parlamentares sete meses antes das eleições. Destarte, este fato produz uma trivialização da troca de legendas. Portanto, além de não existir o requisito a exigência de fidelidade partidária para os políticos eleitos por meio do sistema majoritário em virtude da Resolução n. 22.610/07-TSE, também regulamentou-se a utilização dos partidos como objetos que podem ser trocados meses antes do pleito eleitoral, dependendo de qual agremiação lhe ofereça maiores benefícios.

Em setembro de 2015, a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) foi modificada pela Lei n. 13.165/2015. O art. 22-A desta lei dispõe sobre as hipóteses acerca de quando pode ocorrer a justa causa por desfiliação partidária, visando assim regulamentar esta lacuna legislativa que era atenuada pela Resolução n. 22.610/07-TSE.

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Logo, verifica-se que a redação deste novo texto não dispôs sobre a possibilidade de criação, fusão ou incorporação de partidos políticos como hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária. A não contemplação destas hipóteses motivou o ajuizamento da ADI n. 5.398/DF pelo partido Rede Sustentabilidade tendo como justificativa o fato de que até a edição da Lei nº 13.165/2015 existia um regime jurídico consolidado, nos termos do art. 1º, § 1º, II, da Resolução TSE nº 22.610/2007, com a previsão legal da criação de um novo partido como justa causa para a desfiliação partidária. Segundo o Ministro Barroso, relator da ADI n. 5.398/DF, “ao não incluir no rol de 'justas causas' para desfiliação a 'criação de novo partido', o art. 22-A inviabiliza a imediata migração de parlamentares eleitos às agremiações recém-fundadas”. Assim sendo, a redação do novo art. 22-A dificulta o desenvolvimento e fortalecimento das novas agremiações, violando a liberdade de associação e a liberdade partidária.

Para preencher esta lacuna, o legislador inseriu no dispositivo a “janela eleitoral ou partidária”, no art. 22-A, III, possibilitando a mudança de partido durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente, ou seja, apenas é aplicada no último ano de exercício do mandato. Assim, a “janela” consiste em uma exceção que autoriza a troca de agremiação pelos políticos eleitos tanto pelo sistema majoritário quanto pelo proporcional sete meses antes das eleições, para partido novo ou preexistente. Consequentemente, isto acaba corrompendo a lógica do instituto da fidelidade partidária.

## **CAPÍTULO IV**

### **O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

#### **4.1 - O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

Retomando a questão do sistema eleitoral, o Brasil adota atualmente distintos sistemas de acordo com o representante a ser eleito. Enquanto o sistema proporcional é utilizado para eleger deputados federais, deputados estaduais e vereadores, o sistema majoritário de dois turnos é utilizado para eleger o Presidente, os governadores e os prefeitos de cidades com mais de duzentos mil eleitores. Além disso, senadores e prefeitos de cidades com menos de duzentos mil eleitores são eleitos por meio do sistema majoritário de maioria simples. Contudo, o Brasil historicamente adotou diversas modalidades de sistemas de representação desde 1824 quando passou a realizar eleições regulares para cargos eletivos.

Os Estados e o Distrito Federal constituem vinte e sete circunscrições eleitorais (art. 45) com magnitude proporcional à população de cada Estado conforme o limite de no mínimo oito e no máximo setenta Deputados Federais por Estado (art. 45, § 1º). As eleições para o Senado ocorrem por maioria simples (art. 46), o mandato dura oito anos (art. 46, § 1º) e oitenta e um senadores compõem a casa. Quando há duas vagas para determinado pleito, utiliza-se o sistema de voto em bloco não cumulativo, no qual o eleitor possui dois votos podendo ser delegados a candidatos de partidos distintos.

Não obstante, as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas estaduais e Câmara de Vereadores ocorrem de acordo com o sistema de representação proporcional (arts. 105 a 113 do Código Eleitoral vigente) e adota-se a utilização de listas partidárias abertas (em vigor no Brasil desde 1945), na qual o eleitor pode optar por um candidato de sua preferência ou por uma legenda.

Após a votação, calcula-se e determina-se o quociente eleitoral (QE), que consiste no resultado da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa, salientando que após 1998 os votos em branco passaram a não ser mais válidos para a contabilização do quociente eleitoral. Em seguida, calcula-se o quociente partidário (QP) por meio da divisão do

número de votos de cada partido pelo quociente eleitoral. O número obtido pela divisão será o número de cadeiras que cada partido ganhará, sendo que cada cadeira será preenchida consoante o número de votos nominais conquistados pelo candidato dentro das listas conforme as listas partidárias. Os partidos que não conseguirem obter o quociente eleitoral serão eliminados da distribuição de cadeiras. Contudo, o quociente eleitoral no Brasil acaba não barrando as agremiações em razão das coligações partidárias.

Após a Independência, o primeiro regulamento eleitoral do Império continha normas tanto da Constituição de 1824 quanto do Decreto Imperial de 26 de março deste mesmo ano. Os deputados eram escolhidos por diferentes variantes da representação majoritária. As eleições ocorriam da seguinte maneira: os cidadãos que eram habilitados para votar, denominados de “votantes”, escolhiam os eleitores que, em seguida selecionavam por meio de listas, os representantes das Províncias na Câmara e no Senado. Tais listas continham uma quantidade de nomes determinada pelos números de vagas que estavam em disputa. O voto censitário possuía quatro níveis estabelecendo, assim, rendas mínimas cada vez mais altas de acordo com a função desempenhada pelo cidadão, ou seja, se este desempenhava o papel de votante, eleitor, deputado ou senador. O voto direto somente seria adotado em 1881 (NASPOLINI, 2006, p. 188).

Mediante Decreto (Decreto 842, de 1853), denominado Primeira Lei dos Círculos, o Brasil passou a usar o sistema majoritário em distritos uninominais, exigindo-se a maioria absoluta dos votos que poderia ser alcançada em até três turnos. Posteriormente, no que lhe concerne, a Segunda Lei dos Círculos (Decreto 1.082, de 1860) estipularia distritos com até três representantes. Ainda no Império, a Lei do Terço (Decretos 2.675, de 1875 e 6.097, de 1876), extinguiu os distritos eleitorais e determinou eleição por meio de listas com nomes que equivaliam a somente dois terços das vagas que estavam sendo disputadas (voto limitado/lista incompleta). Por conseguinte, o último terço das bancadas pertenceria aos grupos minoritários das províncias. A última norma eleitoral do Império, a Lei Saraiva (Lei 3.029, de 1881), estabelecia as eleições diretas que deveriam ser realizadas por meio do sistema majoritário em distritos uninominais, porém, ainda, com a exigência censitária (NASPOLINI, 2006, p. 188).

Na primeira República (1889-1930), o país adotou em seu decorrer três sistemas eleitorais que consistiam em modalidades do modelo majoritário. O sistema deste período, o que por mais tempo foi utilizado (1904-1930), determinava que os Estados seriam distritos eleitorais de cinco representantes e o eleitor poderia votar em até quatro candidatos ou até mesmo votar em um mesmo candidato mais de uma vez. Além disso, a primeira Constituição da República (1891) extinguiu a exigência censitária e determinou o voto universal

masculino, civil e alfabetizado, assim como, as eleições diretas para as Câmaras Legislativas e para a Presidência.

A promulgação do primeiro Código Eleitoral brasileiro (Decreto 21.076/32), em 1932, foi sem dúvida, um importante acontecimento para o sistema eleitoral e político do país. Desta maneira, ficava estabelecida a criação da Justiça Eleitoral e a adoção do voto feminino e da representação proporcional integral para a seleção de representantes. O eleitor podia optar entre o voto individual ou o voto em lista e este, deveria, por sua vez, ultrapassar o quociente eleitoral onde, então, os mandatos seriam divididos de acordo com o quociente das listas e, em seguida, pela regra majoritária para os mandatos remanescentes (NASPOLINI, 2006, pp. 188-189).

No decurso do Regime Militar, por via do Código Eleitoral de 1965, as coligações partidárias foram proibidas, o método das maiores médias descartava da distribuição de mandatos os partidos que não conseguissem ultrapassar o quociente eleitoral, as eleições presidenciais diretas foram extintas, assim como, os partidos políticos do referido período. Nos últimos anos do Regime, os métodos eleitorais majoritários para eleição do Senado foram modificados, determinando a geração dos senadores biônicos pela Emenda Constitucional 08/77. Assim sendo, um terço do Senado passou a ser eleito por meio de eleição indireta realizada pelo voto das Assembleias Legislativas Estaduais.

No período da redemocratização, a Emenda Constitucional 22/82 estabeleceu a adoção do sistema misto no Brasil, porém, tal medida foi revogada pela Emenda Constitucional 22/85 que também restabeleceu a eleição direta para Presidente. Após a Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação do novo texto constitucional em 1988, os mandatos para os cargos executivos passaram a ser de quatro anos (arts. 28, 29, I e 82), sendo permitida uma recandidatura de acordo com o sistema majoritário (art. 14, §5º). Nas eleições nacionais, estaduais e nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, se nenhum candidato conseguir a maioria dos votos válidos, excluídos brancos e nulos, no primeiro turno, ocorre algumas semanas depois uma segunda eleição com os candidatos que obtiveram mais votos no primeiro turno (arts. 28, 29, II e 77).

## 4.2 - OS CONTROLES QUANTITATIVOS NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

### 4.2.1 - Controles Quantitativos: Conceito



As mudanças ocorridas nos sistemas representativos ocidentais a partir do fim do século XIX (predominância dos partidos de massas e cada vez mais países adotando a fórmula de representação proporcional) fizeram com que os controles formais que garantiam a observância dos princípios fundamentais do sistema, como os controles qualitativos que operavam sobre os programas, ideologias e práticas partidárias para que estas estivessem em conformidade com a ordem política e jurídica do Estado, passassem a não serem mais suficientes, sendo necessários mecanismos que garantissem sua própria funcionalidade (NASPOLINI, 2006, pp. 194-195). Destarte, emergem os controles quantitativos e o principal conflito da engenharia de sistemas eleitorais atualmente: conciliar uma representação proporcional e justa com um sistema funcional, isto é, adequar o valor da eficiência com os valores democráticos, uma conta que quase nunca fecha.

A eficiência supõe fins dados ou não problemáticos, levando à indagação sobre como dispor de maneira apropriada os meios para alcançá-los. Já a democracia se distingue precisamente por problematizar os fins: quais os fins a serem buscados, quem os define, como compatibilizar ou hierarquizar fins diversos e eventualmente antagônicos propostos por diferentes atores? (REIS, 2003 apud MACEDO, 2013, p.4).

Como é sabido, um dos problemas atribuídos aos sistemas proporcionais consiste na multiplicação de agremiações, levando os sistemas políticos a uma fragmentação partidária em decorrência de um intenso e descontrolado pluripartidarismo, que por sua vez, causa problemas de governabilidade e de estabilidade. Por conseguinte, muitos países optam por estabelecer um parâmetro mínimo de votos para que os partidos possam participar da distribuição de cadeiras no Parlamento. Trata-se de um instrumento jurídico de controle quantitativo das agremiações, uma barreira legal que pode ser denominada cláusula de barreira, cláusula de exclusão ou umbral. Dessa forma, evita-se que partidos políticos com pouca expressão e representatividade em âmbito nacional consigam ter acesso às cadeiras nas Casas Legislativas.

Orides Mezzaroba (2003), define cláusula de barreira como “o mecanismo previsto em dispositivo legal que impede a existência ou a representação parlamentar da agremiação partidária que não conte com o apoio político de um determinado número ou percentual de eleitores” (MEZZAROBA, 2003, p. 300). A autora Kátia de Carvalho (2003), por outro lado, além de definir a cláusula de barreira como dispositivo que impede a existência ou a representação parlamentar dos partidos que não tenham alcançado o patamar de votos proposto, também ressalta que “para seus defensores, cláusula de exclusão consiste em

instrumento necessário para coibir a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, o que, de alguma maneira, concorre para o enfraquecimento das agremiações partidárias, para o surgimento das chamadas “legendas de aluguel”, afetando, em última análise, a própria governabilidade” (CARVALHO, 2003, p. 3). Para Dieter Nohlen (1981) uma barreira legal consiste em um mecanismo de limitação do direito dos partidos à distribuição de cadeiras que ocorre por meio da determinação de condições especiais. Se esta limitação acontece por meio de fatores inerentes ao sistema eleitoral como, por exemplo, pelo quociente eleitoral, então para Nohlen (1981) não se trata de uma barreira legal (NOHLEN, 1981, p. 137).

As cláusulas de barreira podem variar quanto ao mecanismo adotado podendo ser o percentual de votos válidos em eleição nacional ou regional, ou em nível da circunscrição ou o número de mandatos parlamentares alcançados, ou ambos conjuntamente: o percentual de votos e o número de representantes eleitos. Além disso, elas também podem variar em relação acerca de sobre o que tal dispositivo atuará e quais efeitos serão obtidos, por exemplo, ela pode operar sobre os resultados de uma eleição em curso ou sobre os resultados de um sufrágio anterior (NASPOLINI, 2006, p. 197). Entretanto, os objetivos pretendidos usualmente são os mesmos: a restrição do número de partidos políticos com representação no Parlamento ou mesmo de todos os partidos existentes, ou o aumento da funcionalidade e da estabilidade do sistema político para assegurar a governabilidade.

O percentual mínimo de votos que as agremiações devem alcançar pode ser um percentual baixo como os determinados por países como a Áustria, a Bélgica e a Holanda com percentuais em torno de 0,8%, podem ser cláusulas que trabalham com percentuais de quatro a cinco por cento de votos nacionais em uma eleição, caso da Alemanha e da Suécia ou podem ser cláusulas muito elevadas como a estabelecida pela Grécia em 1974, com um percentual de 17%, contudo, em razão da inviabilidade e dos problemas que tal parâmetro acarretou, o país decidiu diminuir a cláusula, em 1993, para 3% dos votos nacionais (RODRIGUES, 1995 pp.48-49).

Uma externalidade negativa que as cláusulas de desempenho podem gerar quando estabelecem percentuais exorbitantes é a desproporcionalidade do sistema eleitoral, pois, quando maior o percentual exigido menor será a possibilidade de pequenas agremiações conseguirem ter representação no Parlamento e ao diminuir a proporcionalidade das eleições e negar representação aos pequenos partidos políticos as cláusulas acabam distorcendo os próprios princípios do sistema eleitoral. Isto ocorre quando muitos partidos recebem um número de votos menor do que o percentual estabelecido, produzindo uma “distorção na

relação entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos, bem como um aumento do número de eleitores que têm seus votos não-contabilizados, ou seja, não são aproveitados pelo sistema eleitoral” (NICOLAU, 1999, p. 47). Porém, para autores como Tavares, a cláusula de barreira dentro de determinados limites é compatível com a representação proporcional (RODRIGUES, 1995, p. 49).

Segundo o princípio democrático, cada voto deve ter o mesmo peso. Logo, uma das críticas feitas à cláusula reside no desperdício de votos que ocorre quando determinada agremiação não consegue obter o patamar de votos exigidos pela cláusula de barreira. Assim sendo, a participação de alguns eleitores não conta para a atribuição de mandatos no Parlamento e os votos passam a ter pesos diferentes. Por outro lado, as competências frequentemente exaltadas deste dispositivo residem na contenção da fragmentação partidária e de uma melhor funcionalidade e governabilidade no Parlamento e o delineamento de um processo eleitoral mais claro e consistente para o eleitor.

#### 4.2.2 - O Instituto da cláusula de barreira Alemã enquanto arquétipo

A cláusula de barreira tem como exemplo no Direito Constitucional comparado a cláusula de barreira da Alemanha, o país precursor na aplicação do referido dispositivo no sistema eleitoral. A inserção deste controle quantitativo no sistema eleitoral alemão se processou exatamente com o objetivo de conter o excesso de partidos políticos em seu parlamento, o Reichstag, que durante a República de Weimar (1919) teria resultado na ruína do sistema democrático e na ascensão do totalitarismo nazista.

Após a queda do Império Alemão em 1918 e a instituição da República de Weimar em 1919, o sistema eleitoral adotado passou a ser o modelo de representação proporcional com um parâmetro mínimo de 60 mil votos que ao serem obtidos garantiam a qualquer partido a representação parlamentar. Logo, o número de deputados no Parlamento era variável e as pequenas agremiações não encontravam barreiras. Estes aspectos acrescidos de um contexto de radicalização ideológica e de crise das democracias liberais produziram uma séria fragilização das instituições democráticas alemãs e possibilitaram a ascensão do partido nazista ao poder, após Hitler ser eleito presidente em janeiro de 1933 (NASPOLINI, 2006, p. 202).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o estabelecimento, novamente, do sistema representativo democrático, o modelo de sistema eleitoral adotado pela Alemanha passou a

integrar componentes da representação proporcional e da representação majoritária, sistema este denominado de sistema eleitoral proporcional personalizado. E, em 1953, adotou a cláusula de barreira de 5% ou 3 mandatos diretos. A partir disso, o país passou a ser dividido em 299 distritos eleitorais uninominais onde cada eleitor tem direito a dois votos.

Na primeira votação os eleitores elegem cerca de metade dos deputados do Parlamento, por maioria relativa, sendo eleito um deputado por distrito. Em seguida, as cadeiras remanescentes são distribuídas tendo em vista os resultados do segundo voto de acordo com o princípio proporcional e de listas fechadas formuladas por cada partido (BALDISSERA, 2017, p. 21). Exatamente neste momento do processo eleitoral a cláusula de barreira é aplicada, pois, as legendas precisam obter, no mínimo, 5% dos votos em lista, em âmbito nacional ou a vitória dos candidatos do partido em, pelo menos, três distritos (primeiro voto do eleitor majoritário distrital) para que possam participar da distribuição proporcional de cadeiras. Os mandatos do partido, primeiramente, são concedidos para os candidatos que tenham vencido as eleições distritais e depois as vagas remanescentes são distribuídas conforme a ordem das listas partidárias de cada Estado. A cláusula e o sistema eleitoral adotado garantiram que apenas três partidos tivessem representação no Parlamento alemão entre 1961 e 1983 (NASPOLINI, 2006, pp. 203-204).

Atualmente, o país possui cinco partidos: um social-democrata, um democrata-cristão, um liberal, um partido verde e um partido derivado do antigo Partido Comunista que usualmente enfrenta dificuldade em conseguir ultrapassar a cláusula de barreira (ALMEIDA, 2007, pp. 234-235). Assim sendo, o país conseguiu atingir os seus dois objetivos: reduzir a quantidade de partidos e conquistar uma maior estabilidade no Parlamento.

#### 4.2.3 - Os Controles Quantitativos e o Instituto da Cláusula de Barreira no Brasil

Os controles quantitativos já estavam presentes no Direito brasileiro desde 1930, de forma moderada, com o Primeiro Código Eleitoral do país (Decreto 21.076/32) que exigia das legendas o apoio de, pelo menos, quinhentas pessoas para que pudessem ser criadas e para que pudessem apresentar listas partidárias para as eleições da Assembleia Constituinte. Anos depois, após o Estado Novo o Decreto-Lei 7.586/45 reorganiza os partidos e aumenta o controle quantitativo ao determinar que para ter caráter nacional as agremiações deveriam ter o apoio de, no mínimo, dez mil eleitores residentes em, pelo menos, cinco Estados. Além disso, posteriormente, os partidos poderiam ter seus registros cassados se não conseguissem

eleger candidatos no Congresso Nacional ou se não alcançassem cinquenta mil votos em âmbito nacional.

Em seguida, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1946, o Decreto-Lei 9.258/46 estabeleceu que as agremiações deveriam ter o apoio de cinquenta mil eleitores em, no mínimo, cinco Estados, com o partido obtendo pelo menos mil votos em cada Estado. Contudo, ao mesmo tempo em que a Constituição de 1946 estatuiu fundamentos jurídicos e políticos mantidos e obedecidos pelas ações partidárias (art. 141 §13), não citava nenhum controle quantitativo sobre as agremiações. Todavia, como já mencionado anteriormente, tal mecanismo de controle adotado no contexto de reorganização política pós-ditadura Vargas, beneficiava os partidos que já eram organizados nacionalmente, o PSD e o PTB dificultando, então, o nascimento de novas agremiações (NASPOLINI, 2006, pp. 218-219). Mezzaroba (2003) concebe o controle quantitativo estabelecido sob estas circunstâncias como um casuismo legal que “foi uma das principais causas que possibilitaram a construção de um sistema partidário frágil e incapaz de exprimir e reproduzir a correlação ideológica das diferentes forças políticas da época” (MEZZAROBA, 2003, p. 209-210).

Mais tarde, a Lei 1.164/50, estabeleceu os mesmos parâmetros das normas anteriores para que os partidos pudessem obter seus registros na Justiça Eleitoral, mas agora como pessoas jurídicas de direito público<sup>1</sup>. Portanto, até então, os parâmetros quantitativos agiam no sentido de inviabilizar a própria existência dos partidos políticos, não se limitando a não conceder cadeiras nas Casas Legislativas e acenando para uma propensão a regulação desmedida das agremiações do país, característica esta que no decorrer dos anos iria propiciar o estabelecimento das primeiras cláusulas de barreira do Brasil.

Naspolini (2006) destaca que “não por acaso, o apogeu do regramento jurídico partidário e, por consequência, dos controles quantitativos do país, deu-se durante o Regime Militar, sobretudo entre os anos 1965 e 1979” (NASPOLINI, 2006, p. 220). Como já mencionado anteriormente, nos primeiros meses do Regime, a Primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 4.740/65, aumentou as exigências eleitorais para a formação de novos partidos, uma vez que, ela cessaria a validade dos registros de partidos que não possuísem ao menos doze deputados federais, eleitos por sete Estados diferentes, ou das agremiações que não recebessem nas eleições para Câmara dos Deputados, 3% dos votos do eleitorado nacional, distribuídos em onze ou mais Estados. E tal medida diminuiria a representação no

---

<sup>1</sup> Ver art. 148. Parágrafo único. “Terá, por igual, cancelado o seu registro o partido que, em eleições gerais não satisfizer uma destas duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda”.

Parlamento de treze legendas para cinco se o Ato Institucional 02, de 27 de outubro de 1965, não tivesse extinguido todos os partidos políticos.

A cláusula de barreira foi criada, pela primeira vez, no ordenamento brasileiro pelo Código Eleitoral de 1950, pelo art. 5º do Decreto-Lei n 8.835/56 e no parágrafo único do art.148, da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 determinando que caso o partido não conseguisse eleger, no mínimo, um candidato ao Congresso Nacional ou que não obtivesse cinquenta mil votos nacionalmente ele teria seu registro cassado. Contudo, no Direito Constitucional positivo pátrio, como afirma Carvalho (2003), houve quatro tentativas de implementar a cláusula. Primeiramente, na Constituição de 1967, com a exigência para a criação e funcionamento dos partidos do apoio de dez por cento do eleitorado votante do último pleito para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados com, no mínimo, sete por cento em cada um deles e dez por cento dos deputados em, pelo menos, um terço dos Estados e dez por cento dos Senadores. Estes critérios foram reduzidos para 5% do eleitorado votante nas últimas eleições do período para a Câmara dos Deputados, pela Emenda Constitucional n 1, de 1969, art. 150, inciso VII. Além disso, o mínimo de Estados exigidos em que o eleitorado deveria estar distribuído passava a ser sete com pelo menos sete por cento dos votos em cada um deles (CARVALHO, 2003, pp. 67-68).

Nos anos 70 o país atravessou o processo de abertura do regime e a adoção novamente do pluripartidarismo, com o intuito de fragmentar a oposição concentrada no MDB. Neste período que deveria ter sido marcado por exigências mais brandas em conformidade com um sistema pluralista que precisava ser consolidado e fortalecido, o que se observou foi uma contínua formulação de cláusulas de exclusão que eram estabelecidas, mas que tinham sua aplicação diferida para os pleitos seguintes. Assim sendo, a terceira tentativa de aplicação da cláusula no texto da Carta Política ocorreu com a Emenda Constitucional n 11, de 1978, ao conferir pleno funcionamento para as agremiações já registradas e nacionalmente reconhecidas que recebessem o apoio de, no mínimo, um décimo dos representantes das Casas Legislativas ou cinco por cento dos votos do eleitorado nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados distribuídos em, pelo menos, nove Estados com, no mínimo três por cento em cada um deles.

Por último, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, exigia como parâmetro mínimo para a obtenção de representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, três por cento dos votos do eleitorado distribuídos em, pelo menos, cinco Estados com no mínimo dois por cento do eleitorado em cada um deles. Além disso, os candidatos eleitos por partidos que não alcançassem os percentuais requeridos poderiam manter seus mandatos desde que

passassem a integrar outro partido no prazo de sessenta dias (CARVALHO, 2003, p. 68). Medida esta similar ao mecanismo de federações partidárias proposta pela Emenda Constitucional 282/2016 que apresentarei adiante.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, não determinou qualquer forma de barreira legal quantitativa sobre os partidos políticos em seu texto. Contudo, o debate acerca da inserção de controles quantitativos no ordenamento jurídico brasileiro retornaria durante a Revisão Constitucional de 1993 quando o então relator Dep. Nelson Jobim apresentou o parecer nº 36 visando estabelecer uma Emenda Constitucional que alteraria o art. 17 da Constituição para determinar a atribuição de representação na Câmara dos Deputados somente à legenda que alcançasse o percentual de cinco por cento dos votos, excluídos brancos e nulos, distribuídos em, no mínimo, um terço dos Estados com dois por cento em cada um deles. Porém, o parecer não chegou a ser votado (CARVALHO, 2003, pp. 68-69).

É importante destacar, como o faz Rodrigues (1995), que ressalvada a Emenda Constitucional nº 25 de 1985 promulgada no governo do então presidente José Sarney, todas as demais emendas que visavam implementar a cláusula de barreira nos pleitos de representação proporcional foram produzidas no governo militar (RODRIGUES, 1995, p.53). Este aspecto das tentativas de estabelecer barreiras eleitorais no país, com certeza influenciou a decisão dos constituintes de optar por uma legislação mais liberalizante sobre os partidos. Ademais, o sistema eleitoral brasileiro já comporta uma cláusula desde o Código Eleitoral de 1932 que consiste nos quocientes partidário e eleitoral, onde as cadeiras parlamentares são repartidas de acordo com os parâmetros de sufrágios obtidos pelas agremiações. Todavia, o mecanismo das coligações partidárias impede que estes quocientes exerçam um efeito redutor sobre os partidos do sistema brasileiro.

Após a Revisão Constitucional, o debate acerca do aprimoramento do sistema político e eleitoral do país começou a ter como foco uma Reforma política. Por conseguinte, o Tribunal Superior Eleitoral, nos anos 90, criou a Comissão de Estudos para a Reforma da Legislação Eleitoral que, por sua vez, era composta de cinco subcomissões: Sistema Político, Processo Eleitoral, Partidos Políticos, Financiamento das Eleições e Informatização do Processo Eleitoral. Dos onze itens concernentes à matéria partidária, cerca de cinco respaldariam a adoção de barreiras de controle quantitativo sobre as agremiações (NASPOLINI, 2006, pp. 225-226). Do mesmo modo, na 50ª Legislatura (1995-1999), a Câmara dos Deputados e o Senado Federal formaram Comissões Especiais com o intuito de estudar a reforma do sistema partidário e eleitoral. E a partir de então, o país assistiria ao que

Fleischer (2004) denomina “história sem fim”, isto é, às sucessivas propostas de reforma política.



## CAPÍTULO V

### “AINDA UMA HISTÓRIA SEM FIM”: AS REFORMAS POLÍTICAS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 diversas propostas de reforma política foram apresentadas nas legislaturas do Congresso Nacional, tornando-se uma constante na agenda do Legislativo. Contudo, frequentemente não se chega a um consenso e a aplicação das normas elaboradas são reiteradamente prorrogadas para as legislaturas seguintes e acabam não sendo concretizadas. Após a promulgação da Constituição em 1988 tentativas de reformar o sistema eleitoral, político e partidário brasileiro ocorreram no período atípico da Revisão Constitucional e do plebiscito de 1993, nas comissões especiais de reforma política do Senado Federal de 1995, 2005, 2011, 2015 e 2016 e nas comissões Especiais de Reforma política da Câmara dos Deputados em 2003, 2011, 2015 e 2016 e 2017. Com o objetivo de obter mais rapidamente a aprovação no Congresso, a reforma política no Brasil passou a ser uma colcha de retalhos de propostas conjunturais que carecem de uma base de análise mais ampla e profunda.

É possível dividir as reformas políticas pós-Constituição de 1988 em duas etapas. A primeira etapa consistiu na reforma da Revisão Constitucional de 1993 que determinava um amplo espectro de modificações e de reorganização do sistema político como um todo. Entretanto, a rejeição da proposta de adoção do sistema parlamentarista no plebiscito ocorrido em 1993 acabou frustrando quem acreditava em uma reforma mais substancial. Em razão da dificuldade de realizar a reforma política pela via usual por meio de emendas à Constituição e do predomínio de questões econômicas na Agenda em virtude da implantação do Plano Real, a reforma no Brasil ganhou na segunda etapa um caráter incremental com propostas mais específicas e restritas (SOUZA E LAMOUNIER, 2006, p. 52).

Ademais, as constantes rejeições das reformas políticas fizeram com que os parlamentares elaborassem estratégias para conseguir aprovar suas propostas, frequentemente não se atentando para os impactos que as medidas adotadas poderiam acarretar e nem analisando os efeitos destas medidas conjuntamente com os das modificações anteriores e se tais mudanças atenderiam, de fato, aos objetivos buscados. Como ressalta Melo (2006), a reforma do sistema eleitoral é um investimento de longo prazo, pois não há como ter total controle sobre as consequências não intencionais geradas, sobre os efeitos não previstos, denominados de

“efeitos perversos” por Boudon (1979) (NOGUEIRA, p.12, 2017 apud LIMONGI, 2003; SANTOS, 2006; NICOLAU, 2015, 2017 dentre outros).

## 5.1 - A REFORMA POLÍTICA E A LEI DOS PARTIDOS

Em decorrência das Comissões Temáticas do Congresso Nacional, a Lei dos Partidos Políticos, Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995, foi formulada com o intuito de melhorar a legislação partidária do país. Logo, novas regras relativas a uma barreira legal sobre os partidos voltaram a ser elaboradas, mas agora enquanto norma infraconstitucional. A Lei dos partidos especifica logo em seu preâmbulo o fim ao qual se dirige: regulamentar os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

A Lei 9.096/95 estabeleceu três barreiras à atuação das agremiações partidárias. Primeiramente, o art. 7º § 1º, determina que o partido político para ter caráter nacional deve ter o apoio de, no mínimo, 0,5% dos eleitores que votaram no último pleito, distribuídos em um terço dos Estados, com pelo menos 0,1% de votos em cada um deles, concebendo a questão do “caráter nacional” que está vinculada ao impedimento de Partidos com programas regionais e locais como uma questão de “âmbito nacional”, reproduzindo critérios numéricos como os estabelecidos nas Constituições de 1967 e 1969 do Regime Militar (NASPOLINI, 2006, p. 232). Em seguida, o art. 8º estabelece uma quantidade mínima de fundadores (cento e um com domicílio eleitoral em, pelo menos, um terço dos Estados) para que o partido possa ter o seu registro. E por fim, o art. 13º instituiu uma cláusula de barreira por meio da qual somente teriam direito a funcionamento parlamentar os partidos que obtivessem o mínimo de cinco por cento dos votos em eleição nacional, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de dois por cento do total em cada um deles (TSE).

O outro artigo que versa sobre o funcionamento parlamentar é o art. 12 ao dispor que “o partido político funciona, nas casas legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas desta lei” (TSE). Entretanto, nenhum artigo da Lei dos Partidos nem os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado trazem uma definição do termo “funcionamento parlamentar”. Este fato constitui uma lacuna do ordenamento jurídico brasileiro e das Casas Legislativas. Apesar de não haver uma definição legal, Kátia de Carvalho (2003) apresenta o entendimento do termo como:

o direito emanado da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas casas legislativas em que obtiveram assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de um líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal (CARVALHO, 2003, p. 70).

Esta cláusula da Lei dos Partidos não agiria sobre o parlamentar, mas apenas sobre o partido. A resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 20.198, de 19 de maio de 1998, passou a garantir o direito do candidato de exercer o mandato mesmo que a agremiação partidária não tivesse cumprido com os requisitos estabelecidos para obter o direito a funcionamento parlamentar. Ou seja, mais uma vez se sobressaindo a primazia do mandato individual do candidato em detrimento do mandato partidário. Visando atenuar os efeitos e as mudanças que a aplicação da cláusula acarretariam, a Lei dos Partidos determinou em seu art. 57 um período de transição até 2006 para a sua implementação:

Art. 57. No período entre o início da próxima legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

I – direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta lei que, a partir de sua fundação, tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas: na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco estados e obtiver um por cento dos votos apurados no país, não computando os brancos e nulos; (Lei nº 9.096/95)

Durante este período de transição, de 1995 a 2006, para ter representação na Câmara dos Deputados os partidos deveriam obter 1% dos votos válidos em âmbito nacional e eleger candidatos em cinco Estados. Dado este prazo, o dispositivo seria aplicado nos termos do art. 13º nas eleições de 2006 e, portanto, com incidência na legislatura de 2007 a 2010 (ALMEIDA, 2007, p. 133). Para alguns autores esta cláusula poderia determinar o fim das pequenas agremiações. Além disso, os partidos que não conseguissem obter o percentual de votos teriam somente um programa a cada semestre em cadeia nacional por dois minutos, enquanto os partidos que alcançassem o nível de sufrágios estabelecidos teriam um programa de vinte minutos em cadeia nacional, um programa de vinte minutos a nível estadual e inserções em cadeia nacional e estadual de 40 minutos por semestre. Tal delimitação encontra-se presente também na Emenda Constitucional 97/2017 como herança da Lei dos Partidos e gera controvérsias em razão da distribuição desigual de recursos entre as agremiações interferindo em sua autonomia estabelecida pela Constituição, uma vez que, o

tempo de acesso de propaganda eleitoral gratuita ainda é um meio imprescindível para os partidos e para suas possibilidades eleitorais.

Ademais, a Lei dos Partidos ainda impunha outras severas limitações às legendas que não ultrapassassem a cláusula, como a não participação em Comissão Mista, Especial ou de Inquérito, tendo direito somente a uma das vinte Comissões Permanentes, não teria também direito a formar bancada, a escolher líder partidário e os parlamentares não poderiam participar da Mesa Diretora como Presidente, Secretário ou demais cargos, poderiam somente votar e discursar em plenário (ALMEIDA, 2007, p. 135). Assim, se assistiria a formação do que alguns autores denominam de “segunda classe de parlamentares” e a impossibilidade de acesso a determinados espaços decisivos de ação e deliberação das Casas Legislativas. Logo, comprometeria severamente a atuação destes partidos e de seus parlamentares, dado que perderiam a possibilidade de deterem um dos principais poderes do Parlamento: o poder de formação de agenda. Outrossim, a representação das demandas dos eleitores que depositaram seus votos nesses parlamentares estaria comprometida e severamente restrita. Neste quadro débil de atuação e participação, estas siglas partidárias teriam que se juntar para formar uma federação, agindo como um bloco parlamentar durante toda a legislatura.

Almeida (2007) analisa que em 2006 com 29 partidos registrados no TSE e 17 com representação na Câmara dos Deputados, somente quatro partidos (PMDB, PT, PFL atual DEM e PSDB) em razão de suas estruturas municipais e estaduais possuiriam uma margem de votos mais vantajosa para ultrapassar a cláusula, os demais ultrapassariam os 5% por pouco percentual de diferença. Dessa forma, poderia ocorrer que somente sete partidos lograssem direito a representação e funcionamento no Congresso (ALMEIDA, 2007 pp. 148-149).

Apesar de não ter sido aplicada em 2006 em razão das duas ações diretas de inconstitucionalidade, (ADIs) n. 1.351-3 e n. 1.354-8, aprovadas no Superior Tribunal Eleitoral (STF), a cláusula de barreira na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995) instituiu o que se denomina “modelo de cláusula de barreira à brasileira”. Esta consiste em uma cláusula distinta do modelo alemão, pois submete o funcionamento parlamentar das legendas a determinado parâmetro de votação em pleito nacional, influenciando também o seu acesso gratuito ao rádio e à televisão e ao benefício do Fundo Eleitoral (BALDISSERA, 2016, p. 13).

#### 5.1.1 - A Cláusula de Barreira em 2006 e a Decisão do STF

Como visto anteriormente, a Lei dos Partidos (Lei 9.096/1995), aprovada em 1995, que estabelecia parâmetros mínimos de votação como condição para que fosse concedido aos partidos tanto o funcionamento parlamentar quanto o caráter nacional e o acesso gratuito ao rádio e à televisão, deveria ser aplicada pela primeira vez nas eleições de 2006, ou seja, foi instituído um período de transição para que o sistema político se adaptasse às novas normas. No entanto, logo no começo de 2007, mais precisamente no final de janeiro, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional o dispositivo por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.354 e 1.351 que visam eliminar os artigos 12, 13 e 57 da Lei dos Partidos.

Estas ADIns foram impetradas por agremiações pequenas como o PCdoB, PDT, PSB, PV, PSC, PSOL PRB e PPS que eram contrárias à cláusula de barreira da Lei 9.096/95, a cláusula à brasileira, que determinava que somente teriam direito a funcionamento parlamentar os partidos que obtivessem 5% dos votos válidos em eleição nacional em, pelo menos, 9 Estados com 2% em cada um. Como visto anteriormente, o art. 17, IV, da Constituição de 1988 estabelece que os partidos políticos devem ter funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Contudo, em razão da ausência de uma definição do termo, este inciso acaba provocando um dissenso. Comumente se compreende que ao ter direito a funcionamento os partidos devem ter representação no Legislativo para que lhes seja concedido estrutura de lideranças e divisão na composição das mesas e das comissões no Congresso Nacional. Apesar da Constituição ter delegado a regulamentação do funcionamento parlamentar à legislação ordinária posterior, como ocorreu com a formulação da Lei dos Partidos, a legislação infraconstitucional deve ser conformada dentro dos limites determinados pela Constituição, pois, a transgressão desses limites é passível de pena de inconstitucionalidade material pelo Supremo Tribunal Federal exatamente como ocorreu em 2006 (MEZZAROBBA, 2003, pp. 254-256).

Os partidos pequenos que impetraram junto ao STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade alegaram como fundamento da Ação o fato de tal dispositivo ferir o direito de representação de manifestação política das minorias. De acordo com o parâmetro estabelecido pela Lei dos Partidos, nas eleições de 2006, quando o dispositivo seria aplicado pela primeira vez, somente seis partidos conseguiriam ultrapassar o patamar de desempenho exigido, sendo estes o PT, PMDB, PSDB, PFL, PP e PSB. O PDT não conseguiria os 2% dos votos válidos em cada um dos nove Estados, porém, alcançaria 5,21% dos votos válidos nacionais (ALMEIDA, 2007, pp. 378-379). Para Fleischer, “na eleição de outubro de 2006, estaria em vigor uma barreira “faz de conta” que na verdade não barraria ninguém e que 21

partidos elegeriam pelo menos um deputado” (FLEISCHER, David in MULHOLLAND (org.); RENNÓ (org.), 2008, p. 164).

A referida cláusula somente atuaria no sentido de criar parlamentares de segunda classe, que ao não obterem o percentual de 5% de votos válidos da cláusula teriam que ficar sem direito a liderança e à participação nas Comissões da Câmara dos Deputados, não podendo ser nem relatores nem presidentes. Por isso, o Supremo declarou inconstitucional o dispositivo com o voto do Relator e de onze Ministros pela inconstitucionalidade. Contudo, antes dessa ação do Supremo, alguns partidos pequenos já haviam organizado fusões e incorporações tendo como objetivo ultrapassar a barreira retroativamente (FLEISCHER, David in MULHOLLAND (org.); RENNÓ (org.), 2008, p. 165):

**TABELA 2 - Fusões e Incorporações dos Partidos Políticos em 2006 para Cumprirem Retroativamente a Cláusula de Barreira da Lei dos Partidos (Lei n 9.096/95)**

Ação	Partidos	Resultado	Percentual Alcançado
Incorporação	PTB + PAN	PTB	5,00%
Fusão	PPS + PMN + PHS	MD	5,31%
Fusão	PL + PRONA	PR	5,34%

Fonte: Dados FLEISCHER, David, 2008.

Em decorrência da decisão do STF, somente o PRONA optou por manter a fusão com o PL, criando o Partido da República. Assim sendo, vinte partidos políticos tinham representação na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2007. Além disso, o cientista político David Fleischer enfatiza que caso a cláusula de 5% estabelecida tivesse a mesma rigidez da barreira alemã somente sete partidos teriam representação naquele momento: PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM, PP, PSB e PDT. Segundo o Ministro Gilmar Mendes (2008):

O STF entendeu que os dispositivos impugnados violaram o pluralismo político – fundamento da República (CF, art. 1º, V); a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (CF, art. 17); e a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares na constituição das mesas e das comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 58, § 1º). A previsão quanto à competência do legislador ordinário para tratar do funcionamento parlamentar (CF, art. 17) não poderia esvaziar os princípios constitucionais

do pluripartidarismo e inviabilizar, por completo, o funcionamento dos partidos, acabando com as bancadas dos partidos minoritários e impedindo os respectivos deputados de compor a Mesa Diretiva e as comissões. Ademais, sob o ângulo da razoabilidade, o tribunal considerou inaceitáveis os patamares de desempenho e a forma de rateio concernentes à participação no Fundo Partidário e ao tempo disponível para a propaganda partidária adotados pela lei. No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e as liberdades fundamentais das minorias, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública. Creio que a decisão do STF foi correta, embora temporalmente inadequada. (MENDES, Gilmar in MULHOLLAND (org.); RENNÓ (org.), 2008, pp. 78-79).

Outro importante ponto a se destacar, consiste no fato de que a Constituição de 1988 determinou que a filiação partidária seria condição de elegibilidade, porém, para a jurisprudência do Supremo a infidelidade partidária não teria impacto, ao julgar o Mandado de Segurança (MS) nº 20.927,13 em outubro de 1989, eliminando a ideia de fidelidade partidária. O Ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADI nº 1.351, concernente à cláusula de desempenho ressaltou a necessidade do STF rever tal jurisprudência (MENDES, Gilmar in MULHOLLAND (org.); RENNÓ (org.), 2008, p. 80). Apesar de toda a controvérsia das normas estabelecidas pelos dispositivos da Lei dos Partidos ao dispor sobre uma cláusula de barreira que determinaria o funcionamento parlamentar e o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita pelos partidos, algumas das medidas propostas por essa lei seriam novamente apresentadas em 2016 com o projeto de Reforma Política proposto pelo Senado Federal na forma de PEC 36/2016.

## 5.2 - A REFORMA POLÍTICA DE 2003

No início de 2003, foi a vez da Câmara dos Deputados iniciar uma proposta de reforma política a partir da formação de uma Comissão Especial com o deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ) como presidente e o deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO) como relator. A proposta tramitou na forma de Projeto Lei 2679/2003 por 26 sessões, com a realização de 7 audiências públicas, segundo Fleischer (FLEISCHER, 2004). As propostas elaboradas pela comissão especial de reforma política de 2003 tinham o objetivo de manter o modelo proporcional do sistema eleitoral, mas, modificar o tipo de lista, adotando uma lista fechada

no lugar da lista aberta. Propostas referentes às coligações, à cláusula de barreira, à fidelidade partidária e ao financiamento de campanha também foram discutidas nessa comissão.

O parecer do deputado Ronaldo Caiado foi aprovado em 3 de dezembro de 2003, com 26 votos a favor, 11 contra e 1 ausente e um das propostas aprovadas prometia a solução de dois grandes problemas do sistema eleitoral brasileiro, a fidelidade partidária e as coligações nos sistema proporcionais, ao apresentar a possibilidade de formação de federações partidárias onde as legendas poderiam se juntar não somente para disputar as eleições mas também com a obrigação de atuarem como um único partido por três anos e de seus deputados não poderem trocar de agremiação. Além disso, também foi proposta a adoção de listas fechadas por meio das quais os eleitores votariam nos partidos ou nas federações de partidos e não mais no nome de um candidato individualmente, além do financiamento público exclusivo (somente adotado posteriormente por ação do Judiciário) e da cláusula de barreira.

Após uma semana da aprovação do parecer do deputado Caiado, o PL 2679/2003 foi remetido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para que fosse deliberada uma versão final para o projeto antes de sua apreciação em Plenário (FLEISCHER, p.14, 2004). O texto do PL nº 2.679/03 em decorrência da negociação com os partidos reduziu o percentual da cláusula de barreira que antes havia sido estabelecido sob o mesmo parâmetro da cláusula da Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos). Contudo, após a negociação o referido controle quantitativo passou a dispor que teria direito a funcionamento parlamentar o partido que obtivesse, no mínimo, dois por cento dos votos em eleição nacional, não computados, os brancos e nulos, distribuídos em, no mínimo, um terço dos Estados elegendo, pelo menos, um candidato em cinco desses Estados. Entretanto, o substitutivo revogou este dispositivo declarando-o inconstitucional por dispor sobre o funcionamento parlamentar, o que na compreensão do relator interferiria no Legislativo.

Assim, em decorrência da revogação, os artigos 15, 29, 30, 31, 32, 34, 41, 48 e 49 da Lei dos Partidos foram alterados, para que o requisito dos dois por cento de votos nacionais fosse incorporado aos artigos que dispunham sobre as federações e sobre a concessão do fundo partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão. Por isso, para formar federações os partidos deveriam ter elegido conjuntamente na última eleição para a Câmara dos Deputados candidatos em, no mínimo, cinco Estados e obtido, pelo menos, dois por cento dos votos nacionais, com este mesmo percentual sendo exigido para o acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão. Os partidos que não formassem federações perderiam estes direitos (arts. 41, II e 49, da Lei dos Partidos) (CINTRA, 2005, pp.271- 273).



Portanto, a cláusula de barreira mais moderada do PL nº 2.679/03, com um percentual menor para a obtenção de funcionamento parlamentar, foi revogada no substitutivo, mas de certa maneira foi mantida com o dispositivo das federações, pois estas somente poderiam ter direito a funcionamento parlamentar se ultrapassarem o patamar de votação mínima estabelecido pelo substitutivo. Além disso, um dos aspectos levantados por Cintra consiste no fato de que este PL de 2003 aponta que para haver um equilíbrio no sistema político do país é necessário fortalecer os partidos no plano eleitoral. Contudo, apesar do lado positivo da proposta de intentar o fortalecimento dos partidos, o projeto ao dispor sobre a votação com listas fechadas estabelecia condições que garantiam posições mais altas na lista para os atuais deputados, na época ainda classificados como candidatos natos, de acordo ordem decrescente da votação obtida na eleição anterior, ou seja, este dispositivo acabaria impossibilitando qualquer tentativa de renovação do parlamento com a eleição de novos deputados para as bancadas dos partidos.

No fim, o PL nº 2.679/03 não foi aprovado. O PTB, o PL e o PP se posicionaram contra o projeto em razão de terem conseguido aumentar suas bancadas em mais ou menos 50% a partir da migração de deputados de outros partidos, o que significaria que os novos parlamentares destas agremiações não entrariam na categoria de candidatos natos nas regras do PL de ordenação da lista de candidatos às eleições de 2006, pois somente seria considerada a votação do partido em 2002. É necessário ressaltar que o PTB e o PL praticamente dobraram suas bancadas em 2003 através da migração partidária e que de 2002 a 2003, 37 deputados trocaram de partido antes da posse.

Portanto, o Projeto de Lei 2679/03, primeiramente foi aprovado na Comissão Especial em dezembro de 2003, porém, foi rejeitado no primeiro semestre de 2004 em virtude da oposição exatamente do PTB e do PL que foram as duas legendas que mais receberam deputados da migração partidária justamente ocorrida entre 2002 e 2003. Estas duas agremiações possuíam cerca 75 deputados e ameaçaram obstruir as votações do governo se a reforma política continuasse tramitando. Em 2007, o congresso votou contra a proposta de reforma de 2003 e, em 2009, uma nova proposta de reforma política semelhante à de 2003, embora apresentada pelo poder executivo, também seria rejeitada (FLEISCHER, 2014).

É importante sublinhar que a adoção de lista fechada no sistema proporcional brasileiro asseguraria não somente um aumento do fortalecimento do sistema partidário e das agremiações, mas também uma maior valorização do mandato partidário e poderia elevar o percentual de mulheres com representação nas Casas Legislativas, que atualmente somente ocupam 10% das vagas do Congresso tendo como exemplo o caso argentino com a Ley de

Cupos por meio da qual a candidata a deputada do partido deve estar no mínimo na 3ª, 5ª e 7ª posições da lista. Fleischer (2004) destaca que assim que esta lei foi sancionada na Argentina em 1991, a proporção de deputadas aumentou de 6% para 23% da Câmara Baixa. (FLEISCHER, 2004, p. 86).

### 5.3 - A REFORMA POLÍTICA DE 2017: DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N 282 DE 2016 À EMENDA CONSTITUCIONAL N 97 DE 2017

A mais recente proposta de reforma política foi apresentada em novembro de 2016, é de autoria do Senado Federal (PEC 36/2016), do senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e foi relatada pelo senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). A proposta foi remetida à Câmara dos Deputados no dia 24 de novembro de 2016 onde passou a tramitar como PEC 282/2016. A comissão foi instalada na Câmara no dia 25 de outubro de 2016. Vale ressaltar que na mesma legislatura, no ano de 2015 uma comissão especial de reforma política já havia sido instalada e rejeitado as propostas de fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e o estabelecimento de lista fechada. Os argumentos apresentados para a formação desta segunda comissão ainda na legislatura de 2014 foram o problema da fragmentação partidária do país, a instabilidade que esta questão pode gerar e a dificuldade de se formar maiorias no Congresso. Além também da necessidade de correções e melhorias nas novas regras de financiamento. Diante disso, para compreender a trajetória que essa nova proposta de reforma política percorreu é fundamental analisar desde o início do processo de tramitação até a sua promulgação como Emenda Constitucional.

#### 5.3.1 - Senado Federal: PEC 36/2016

Em sua primeira fase a proposta de reforma política se encontrava enquanto PEC 36/2016 no Senado Federal e preconizava diversos acréscimos e modificações no art. 17 da Constituição de 1988 que em síntese consistiam em vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais que somente seriam autorizadas até as eleições de 2020, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e determinar normas para regular a fidelidade partidária e o funcionamento parlamentar das agremiações partidárias e instituir uma cláusula de barreira. Além disso, estabelecia um processo de transição para uma melhor adaptação à

implementação desta cláusula, determinando então que os partidos teriam que obter, pelo menos, 2% dos votos válidos nacionais, distribuídos em, no mínimo, 14 Estados com pelo menos 2% dos votos válidos em cada um deles a partir de 2018. E um aumento gradativo ocorreria com o requisito mínimo passando a 3% dos votos válidos em 14 Estados novamente e 2% dos votos em cada um deles.

Verifica-se que o percentual exigido foi menos rigoroso que o requisito determinado pela Lei dos Partidos. Somente as agremiações que alcançassem o percentual de votos exigido, ou seja, obtivessem funcionamento parlamentar poderiam dispor de estrutura própria e funcional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão, participação na distribuição dos recursos do fundo partidário e direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade. Cabe destacar que audiências públicas para que o tema e as propostas fossem debatidos não foram feitas na Comissão Especial da PEC 36/2016, demonstrando uma falta compromisso em estabelecer um mínimo de diálogo com a população, assim como, também prejudicando o debate técnico que poderia ter sido realizado por especialistas nas audiências. A referida proposta de Emenda à Constituição foi aprovada no dia 23 de novembro de 2016 e remetida à Câmara dos Deputados no dia 26 do mesmo mês.

### 5.3.2 - Câmara dos Deputados: PEC 282/2016

A PEC 282/2016 foi debatida e analisada, primeiramente, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), pois uma Proposta de Emenda à Constituição deve inicialmente ter sua admissibilidade julgada nesta comissão para que seja analisado se a proposta está em conformidade com as normas da Constituição vigente. Após a manifestação pela a admissibilidade da proposta, a Comissão Especial designada a proferir parecer à PEC 282/2016 foi criada em 03 de maio de 2017 para que fossem realizados os trabalhos necessários à tramitação e aprovação da proposta. A partir deste momento os deputados podem não somente analisar como também alterar a PEC, desde que contêm com o apoio 1/3 dos deputados da Casa e que as emendas sejam apresentadas dentro do prazo de 10 sessões legislativas que a comissão tem para se pronunciar.

O texto original da proposta foi constituído em torno de cinco medidas: cláusula de barreira, vedação das coligações proporcionais, federação de partidos, normas de fidelidade

partidária e disciplina da autonomia partidária. A primeira reunião deliberativa ocorreu em 27 de junho de 2017 e a relatora Deputada Shéridan (PSDB/RR) apresentou o roteiro de trabalho que teve que ser consideravelmente mais curto do que o rito comum de uma PEC, com um número de audiências públicas menor, pois, havia a necessidade de celeridade na tramitação e na aprovação da PEC 282/2016, haja vista o princípio da anualidade eleitoral (ou anterioridade eleitoral), criado em 1993, a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 4, que atribuiu a seguinte nova redação ao artigo 16 da Constituição Federal:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993).

Dessa forma, alterações sofridas pela legislação eleitoral entram em vigor apenas se forem aprovadas no prazo de até um ano antes da eleição, no caso da PEC 282/2016 um ano antes das eleições de 2018. Por isso, para valer para o pleito subsequente, os parlamentares deveriam ter tudo promulgado até o dia 7 de outubro de 2017. A primeira reunião deliberativa da Comissão foi realizada em 27 de junho de 2017. Logo, os deputados da Casa teriam o final de maio, o mês de junho já entrando no recesso parlamentar, agosto e setembro para aprovar na Comissão Especial e depois em dois turnos no plenário, posto que, após a emissão do parecer a Proposta de Emenda à Constituição deve ser votada em dois turnos em plenário e obter o aval de 3/5 dos parlamentares para sua aprovação. A PEC 282/2016 em seu texto original remetido pelo Senado objetivava alterar os §§ 1º, 2º e 3º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, e inserir os §§ 5º e 6º e o art. 17-A:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.17.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, e terão direito a funcionamento parlamentar aqueles que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 14 (quatorze) unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma destas. § 3º Somente os partidos políticos com funcionamento parlamentar terão direito a estrutura própria e funcional nas casas legislativas,

participarão da distribuição dos recursos do fundo partidário e terão acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

[...]

§ 5º O detentor de mandato eletivo ou o suplente, inclusive o detentor de cargo de Vice-Presidente, de Vice-Governador ou de Vice Prefeito, que se desfiliou do partido político pelo qual foi eleito perderá o mandato ou a suplência, salvo na hipótese do § 6º ou nos casos de 3 mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou de grave discriminação política pessoal.

§ 6º Ao eleito por partido sem direito a funcionamento parlamentar é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que tenha direito a funcionamento parlamentar, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.” (NR)

Art. 17-A. Partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão unir-se em federação, que terá os mesmos direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas e deverá atuar com identidade política única, resguardada a autonomia estatutária dos partidos que a compõem.

§ 1º Será considerado para fins de obtenção do direito a funcionamento parlamentar o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes da federação nas eleições para a Câmara dos Deputados.

§ 2º Poderá integrar qualquer federação o partido que registrar deliberação do respectivo diretório nacional nesse sentido no Tribunal Superior Eleitoral até a véspera do último dia do prazo para filiação partidária para concorrer às eleições federais, independentemente de alteração estatutária.

### 5.3.2.1 - A Cláusula de Barreira

Este texto original da PEC 282/2016 remetido pelo Senado autorizava distinções entre partidos políticos em termos de funcionamento parlamentar, com base em uma cláusula de barreira, ou seja, trazia novamente para o debate a cláusula de barreira à brasileira da Lei dos Partidos que condiciona o direito a funcionamento parlamentar dos partidos à um desempenho eleitoral mínimo. A cláusula prescrita no texto original determinava que as agremiações poderiam adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil e registrar seus estatutos no TSE, contudo, somente teriam direito a funcionamento parlamentar se obtivessem, a partir de 2022, pelo menos 3% dos votos válidos nacionais, distribuídos em, no mínimo, 14 Estados com, pelo menos, 2% dos votos válidos em cada um deles (proposto art. 17, § 2º c/c art. 3º, caput, PEC). Entre 2018 e 2022 o requisito mínimo exigido seria de 2% votos em razão regra de transição prevista no art. 3º, parágrafo único da PEC. Tendo em vista as medidas estabelecidas no texto original, apenas os partidos com funcionamento parlamentar teriam direito a estrutura própria nas casas legislativas, participação na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Além disso, esta cláusula condicionava ao desempenho eleitoral dos partidos políticos também o seu direito a acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão, assim como ao rateio do Fundo Partidário e à estrutura própria e funcional nas Casas Legislativas. Além também de estabelecer o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais a partir do pleito de 2020, instituir norma de fidelidade partidária para os parlamentares titulares de mandatos eletivos e suplentes, facultar a troca de partido em casos de exceção à regra de fidelidade como, por exemplo, alteração substancial ou reiterada do programa partidário ou grave discriminação política pessoal.

Entretanto, apesar de dispor sobre norma de fidelidade partidária, a referida PEC, nos termos do art. 17, § 6º, abria espaço para que o candidato eleito por partido que não adquirisse o direito a funcionamento parlamentar pudesse migrar para outra agremiação com funcionamento parlamentar em razão de ter assegurado o direito ao seu mandato, não podendo perdê-lo em razão do desempenho eleitoral do seu partido. No Entanto, esta nova filiação não seria considerada para fins de distribuição do fundo partidário e do acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão. Ademais, o texto remetido pelo Senado à Câmara dos Deputados também previa a hipótese de que os partidos políticos com afinidade ideológica e programática atuassem como uma “federação”, instituto este que analisarei brevemente agora.

#### *5.3.2.2 - Federação de Partidos*

A proposta de federação de partidos foi inserida pelo Senador Ricardo Ferraço por meio da Emenda nº 1/2016-CCJ incorporada à PEC 36/2016 com intuito de ser um mecanismo para que as agremiações partidárias pequenas pudessem obter o desempenho necessário exigido pela cláusula de barreira. Dessa forma, os partidos com afinidade ideológica e programática poderiam se unir para atuar como um único partido, uma federação, ou seja, para atuar com uma única identidade tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados. Com o intuito de introduzir este instituto no art. 17-A da Constituição federal, a referida proposta apresentou a seguinte redação:

Art. 17-A. Os partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão se unir em federações, que terão os mesmos direitos das agremiações nas atribuições regimentais nas Casas legislativas e deverão atuar com identidade política única, resguardada a autonomia estatutária das legendas que a compõem.

§ 1º Será considerado para fins de obtenção do direito ao funcionamento parlamentar o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes das federações à Câmara dos Deputados.

§ 2º Poderá integrar qualquer federação o partido que registrar no Tribunal Superior Eleitoral deliberação do respectivo diretório nacional até a véspera do prazo das filiações partidárias às eleições federais e independente de alteração estatutária.

Esta redação foi inserida no substitutivo do senador Aloysio Nunes Ferreira e, assim, estes partidos políticos unidos em federações teriam os mesmos direitos nas atribuições regimentais das Casas legislativas e os votos válidos obtidos por cada agremiação integrante da federação seriam somados e utilizados para vencer a cláusula de barreira e, dessa forma, adquirir o direito ao funcionamento parlamentar. Quanto ao fundo partidário, os valores seriam distribuídos proporcionalmente às agremiações partidárias integrantes de acordo com o quociente de votos válidos recebidos por cada uma delas, enquanto o tempo de propaganda eleitoral, por sua vez, seria dividido de maneira proporcional ao número de parlamentares eleitos pela federação.

Ainda segundo a redação da proposta remetida à Câmara, as agremiações conforme decisão do diretório nacional, poderiam sair da federação antes do seu tempo de vigência obrigatória, isto é, antes do término da legislatura. Entretanto, esta ação teria como efeito o cancelamento dos repasses do fundo partidário ao partido que deixasse a federação, assim como a vedação do seu direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, os quais seriam novamente redistribuídos forma proporcional entre as agremiações com funcionamento parlamentar.

#### *5.3.2.3 - O Funcionamento Parlamentar*

Até 1978 a cláusula de barreira operava sobre o próprio funcionamento do partido e sobre sua existência, pois coibir o seu funcionamento significava não permitir o registro do partido ou anula-lo. No entanto, após as ECs n. 11/1978 e n. 25/1985, o funcionamento do partido passou a estar associado à sua representatividade e à concessão de mandatos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Andressa Baldissera (2016), sublinha que “apesar de ambas as emendas não terem sido aplicadas, essa tese se valida pelos termos da legislação, já que o § 3º do art. 152 da CRFB/1967, modificado pela EC n. 11/1978, previa que a exigência do inciso II do § 2º (desempenho eleitoral) deveria ser atendida para que o partido tivesse direito a representação; e o § 2º do art. 152 da CRFB/1967, modificado pela EC n. 25/1985, autorizava os eleitos por partidos que não tivessem alcançado aquele desempenho eleitoral exigido a manterem seus mandatos, desde que trocassem de partido, em 60 dias” (BALDISSERA, 2017, p. 36).

Após três anos, em 1988, durante a constituinte, o termo “funcionamento parlamentar” foi introduzido na Constituição Federal, no inciso IV, art. 17, porém, sem que a redação do dispositivo definisse o termo, outorgando sua regulamentação ao legislador ordinário. Em 1991, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Suprapartidária para abarcar e concentrar os inúmeros projetos concernentes à questão da organização dos partidos em apenas um só projeto, sendo todos apensados ao PL n. 1.670/1989, de autoria do Deputado Paulo Delgado (PT–MG).

O anteprojeto desta Comissão não foi deliberado em Plenário, contudo, foi aproveitado e utilizado pela Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária em 1992. No Senado, o PL n. 1.670/1989 passou a ser “Projeto de Lei da Câmara nº 156, de 1992 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos”, recebendo um substitutivo do Senado e sendo remetido novamente à Câmara, contudo, o substitutivo do Senado foi rejeitado, ressalvados alguns destaques. Dessa forma, este projeto que transformou-se na nova Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), permaneceu, em sua maioria, com a redação do primeiro substitutivo aprovado na Câmara.

No parecer da Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária, o relator ressaltou dois pontos: a distinção entre existência e funcionamento parlamentar das agremiações e desempenho eleitoral como aspecto principal de existência do partido, reportado também como elemento para a participação na distribuição do Fundo Partidário e na propaganda partidária gratuita. Segundo o relator, a agremiação, primeiramente, teria que obter personalidade jurídica por meio de registro civil para que posteriormente o TSE realizasse a avaliação do estatuto do partido, conforme o caput do art. 17 da CRFB/1988, e fizesse o seu registro. E então registrado neste Tribunal, o partido adquiriria funcionamento parlamentar. Todavia, esse substitutivo também dispunha acerca do registro do TSE como uma condição para que o partido participasse do processo eleitoral, assim como, para que tivesse direito de receber recursos do Fundo Partidário e pudesse ter acesso gratuito ao rádio e à televisão. Portanto, a distinção entre “existência” e “funcionamento (parlamentar)” passava a não mais existir no meio desta ambivalência.

Em virtude do pronunciamento do relator da Comissão, afirmando que para que os partidos continuassem funcionando, existindo, as agremiações deveriam alcançar um parâmetro mínimo de votos, infere-se que o objetivo era que os partidos que obtivessem a quantidade de votos exigida deixariam de ser partido, teriam seus registros cancelados. Por isso, apesar de impreciso e ambíguo, o direito aos recursos do Fundo Partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão seriam associados ao desempenho eleitoral, uma vez que, estes direitos somente poderiam ser concedidos aos partidos.



A relevância do desempenho eleitoral exprime-se no art. 13 do substitutivo da Comissão, tornado art. 13 da Lei n. 9.096/1995, que junto com art. 12 regulamentou o “funcionamento parlamentar” do art. 17 da Constituição Federal. Entretanto, a redação do art. 12 mencionado, baseou-se no art. 14 do PL n. 1.881/1991 que confere significados diferentes aos termos “funcionamento” e “funcionamento parlamentar”. Verifica-se, assim, que o intuito da Comissão era condicionar o funcionamento das agremiações partidárias em razão do requisito de determinado desempenho eleitoral. Por isso, devido a ausência de uma definição para o termo “funcionamento parlamentar” na Constituição de 1988, o significado do termo foi retirado do art. 12 formulado pela Própria Comissão, que por sua vez, prevê que “o partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, com as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta” (BALDISSERA, 2017, pp. 39-40).

À vista disso, pode-se afirmar que não há uma definição legal da expressão “funcionamento parlamentar”, dado que a Lei dos Partidos (Lei n 9.096/1995) somente assinala por qual meio o partido funciona no Legislativo, ou seja, a instituição e atuação por meio de uma bancada. Desse modo, a partir do art. 13 e os outros dispositivos concernentes a ele, declarados inconstitucionais pelo STF em 2006, a cláusula de barreira à brasileira foi criada. Com efeito, este modelo não corresponde, pois, ao que tradicionalmente é concebido como modelo de cláusula de barreira, enquanto dispositivo que condiciona ao desempenho eleitoral a conquista de mandatos nos parlamentos pelos partidos políticos. No entanto, este modelo tradicional de cláusula nunca foi aplicado no Direito brasileiro, apesar da questão da cláusula de barreira continuar sendo incorporada às propostas de reforma política enquanto tentativa de reinserir este mecanismo na política do país, seja por meio dos inúmeros e constantes projetos de lei, seja pelas propostas de emenda constitucional.

#### *5.3.2.4 - Os Institutos Comparados: A Cláusula de Barreira à Brasileira e a Sperrklausel Alemã*

Não obstante, a constante menção da cláusula barreira alemã enquanto modelo de êxito de implementação na prática de tal controle quantitativo, tendo em vista a possível introdução de uma cláusula também no Brasil, é necessário compreender que os institutos dos dois países condicionam prerrogativas distintas das agremiações a um desempenho mínimo exigido no pleito eleitoral. Enquanto a Sperrklausel alemã condiciona a participação na distribuição de assentos no Parlamento, a cláusula de barreira da PEC 282/2016 condiciona o

acesso do partido à propaganda gratuita no rádio e na televisão e sua participação na distribuição dos recursos do Fundo Partidário, ou seja, as consequências seriam diferentes para uma legenda que não obtivesse o desempenho imposto pela Sperrklausel alemã ou pela cláusula da PEC referida.

No caso alemão, frequentemente mencionado para corroborar essas tentativas de reintrodução da cláusula de barreira no direito brasileiro, o partido que não obter 5% dos votos válidos nas eleições para o Bundestag, não pode participar da distribuição de cadeiras nesta Casa. Por isso, o partido não terá representação no Bundestag, podendo atuar de forma extraparlamentar em outras casas legislativas, por exemplo, em parlamentos estaduais. Por conseguinte, todas as agremiações do Bundestag que tenham alcançado o requisito da cláusula de barreira têm o direito de usufruir das prerrogativas parlamentares mínimas, atribuídas de acordo com o nível de representação no Parlamento.

Por isso, ao não permitir que os partidos que não obtenham 5% dos votos válidos participem da distribuição de cadeiras no Bundestag, a Sperrklausel alemã afeta somente as agremiações partidárias. Contudo, ao contrário do caso brasileiro, os candidatos desses partidos não possuem um direito adquirido sobre os mandatos porque sua eleição é estritamente mediada pelo partido, não cabendo a possibilidade deste mecanismo pois ele acentua a personalização das eleições proporcionais e, conseqüentemente, gera o enfraquecimento das agremiações, justamente como ocorre no Brasil.

### 5.3.3 - A Emenda 97/2017: O Texto Aprovado da PEC 282/2016

Prosseguindo a análise da PEC 282/2016, o substitutivo aprovado na Comissão especial da Câmara dos Deputados fez algumas modificações no texto remetido pelo Senado. Um amplo trabalho de negociação foi realizado em cima do texto original remetido pelo Senado para que ele englobasse o maior número possível de partidos políticos em questão de demandas e para que fosse possível a aprovação do projeto, tendo em vista a dificuldade de se obter os 308 votos necessários para a aprovação de uma proposta de Emenda à Constituição no plenário da Câmara. Dessa forma, se não fosse realizada uma negociação em torno do texto mais uma vez uma proposta de reforma política não seria aprovada no Congresso.

Quando a PEC referida saiu do Senado iniciou-se conversas entre os parlamentares, os Partidos, os Presidentes de partidos e os líderes dos partidos na Câmara sobre eventuais negociações em torno de seu texto. O PCdoB que a princípio se posicionava contrário a

cláusula de desempenho, entrou nessa negociação com o intuito de garantir um texto menos duro em termo de exigências estabelecidas pela cláusula. Por isso, em troca dessa atenuação o PCdoB apoiaria o texto nas votações em plenário. Verifica-se, assim, que a apresentação das Emendas n.s 4 e 8 de autoria do Deputado Carlos de Andrade e da Deputada Alice Portugal como proposta para que a cláusula de desempenho mudasse a exigência de 14 Estados para 9 Estados foram atendidas no substitutivo da Deputada Shéridan.

Assim sendo, por fim a cláusula de barreira não mais condicionaria o funcionamento parlamentar dos partidos, mas somente o direito à participação no rateio dos recursos do fundo partidário e ao acesso à propaganda gratuita na TV e no rádio, tendo em vista a decisão do STF de 2016, anteriormente mencionada neste trabalho. Além disso, os parâmetros de desempenho para se obter direito a tal acesso foram atenuados, definindo-se, assim, que os partidos deveriam alcançar, no mínimo, 3% dos votos válidos nacionais distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da Federação, que equivale a 9 Estados, com pelos menos 2% dos votos válidos em cada um deles ou o partido deveria eleger pelo menos quinze deputados em, no mínimo, 9 Estados.

No que concerne o mecanismo das federações de partidos introduzido pelo Senado, que operaria como salvaguarda para os partidos menores, foi derrubado na votação da Câmara dos Deputados e, dessa forma, não foi incluído no texto promulgado na emenda Constitucional n 97 de 2017. Além disso, as regras de transição de 2018, 2022 e 2026 para a adaptação das agremiações às medidas da proposta também foram atenuadas.

Portanto, o texto do substitutivo transformado depois em Emenda Constitucional nº 97 de 2017 fixou como parâmetro da cláusula de desempenho que na legislatura seguinte às eleições de 2018 os partidos devem obter, no mínimo, 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 9 Estados, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma deles ou devem eleger pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos 9 Estados . Deste modo, o partido poderá atender ou ao critério de 1,5% dos votos nacionais distribuídos em 9 Estados ou ao critério 9 deputados eleitos em 9 Estados. Estes critérios aumentarão progressivamente ao longo das eleições subsequentes até 2030 quando a regra permanente será de 3% dos votos válidos nacionais, distribuídos em, pelo menos, 9 Estados com 2% dos votos em cada um deles ou 15 deputados eleitos em 9 Estados.

Dito isso, a redação final da PEC 282/2016 foi aprovada no dia 29 de setembro de 2017 e transformada em Emenda Constitucional (Emenda n 97/207) no dia 04 de outubro de 2017 somente sendo promulgada a vedação das coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020, a cláusula de barreira condicionando o desempenho eleitoral dos partidos ao direito à

participação na divisão dos recursos do fundo partidário e do tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão. Dessa forma, a Emenda 97/2017 entrará em vigor conforme as referidas regras de transição e autonomia partidária e com a seguinte redação:

Art. 17.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

- I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão."(NR)

Art. 2º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020.

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (CF/1988, art. 17)

A secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados juntamente com o cientista político e assessor da Deputada Shéridan Matheus Leone efetuaram uma análise acerca de quais partidos políticos que possuem representação na Câmara atualmente, conseguiriam ultrapassar a cláusula de barreira aprovada na PEC 282/2016 e promulgada como Emenda

Constitucional. Para tanto, eles utilizaram os dados relativos ao número de deputados que cada partido elegeu no pleito eleitoral de 2014 e também o percentual de votos que cada partido recebeu também neste pleito referido. A partir disso, foi possível determinar quais partidos venceriam a cláusula tanto nas eleições com regras de transição, isto é, nos pleitos eleitorais de 2018, 2022 e 2026, quanto na eleição de 2030 que já terá a regra permanente. O Resultado obtido foi o seguinte:

**TABELA 3 - Partidos Políticos que Cumprem a Cláusula de barreira da EC 97/2017**

Partido	2018		2022		2026		2030 (Regra Permanente)	
	I – 1,5%, >1% em 9 UFs	II – 9 Deps em 9 UFs	I – 2%, >1% em 9 UFs	II – 11 Deps em 9 UFs	I – 2,5%, >1,5% em 9 UFs	II – 13 Deps em 9 UFs	I – 3%, >2% em 9 UFs	II – 15 Deps em 9 UFs
DEM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PCB								
PCdoB		SIM	SIM					
PCO								
PDT	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PEN								
PHS								
PMDB	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PMN								
PP	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PPL								
PPS	SIM		SIM					
PR	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PRB	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PROS	SIM		SIM					
PRP								
PRTB								
PSB	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PSC	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM		
PSD	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PSDB	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PSDC								
PSL								
PSOL	SIM							
PSTU								
PT	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PTB	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PTC								
PTdoB								
PTN								
PV	SIM		SIM					
SD	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM		SIM
TOTAL	18		17		13		12	

Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados/Mathheus Leone (Cientista Político e Assessor da Deputada Shéridan (PSDB/RO))

Verifica-se que de acordo com o resultado obtido nas eleições de 2014 somente 12 partidos políticos continuariam tendo representação na Câmara dos Deputados em 2030, isto é, somente 12 partidos conseguiriam ultrapassar a cláusula de barreira. Sendo estes: DEM, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB, PSD, PSDB, PT, PTB e SD. Dos 32 partidos com representação na Câmara atualmente, 18 venceriam a cláusula em 2018, 17 em 2022, 13 em 2026 e 12 em 2030. Além disso, observa-se que agremiações partidárias ideológicas como o PSOL e o PCdoB não conseguiriam mais se fazer representar na Câmara dos Deputados.

Pode-se pontuar também que esta cláusula terá como êxito a redução do fracionamento partidário, contudo, trará perdas a um sistema partidário já tão deficitário em termos de enraizamento social e de agremiações ideológicas que operem conforme um programa e que movimentem suas bases e adquira filiados. Possivelmente, os candidatos de legendas que não conseguirem ultrapassar a cláusula tenderão a filiar-se a outros partidos que tenham obtido os parâmetros exigidos, uma vez que, a legislação lhe conferirá tal direito. E os deputados das legendas de aluguel não terão qualquer problema para migrarem para outros partidos e se adaptarem a eles. A seguir analisarei brevemente as penalidades que os partidos políticos sofrerão em termos de restrição ao direito a acesso à propaganda gratuita em rádio e televisão e à distribuição do fundo partidário.

#### *5.3.3.1 - O Acesso Gratuito ao Rádio e à Televisão*

Para iniciar essa análise é necessário elucidar que há três categorias de propaganda política no Brasil: a intrapartidária, a partidária e a eleitoral. A propaganda intrapartidária ocorre especificamente no partido político por seus filiados para conseguir o voto dos outros membros a fim de garantir que seu nome seja o escolhido para candidato em uma eleição. A propaganda partidária, por sua vez, é realizada pelo partido com o objetivo de divulgar e transmitir suas propostas e seu programa, sendo proibida a divulgação de candidatos específicos com o intuito de obter votos para eles, haja vista que a propaganda eleitoral já tem este fim. A propaganda partidária, denominada direito de antena, tinha o importante objetivo de divulgar a ideologia das agremiações e era subsidiada por meio da compensação fiscal às emissoras em troca da concessão do horário (BALDISSERA, 2017, p. 46)

Como já analisado neste trabalho, apesar do texto final e promulgado da PEC 282/2016 ter vedado a restrição do funcionamento parlamentar para as agremiações que não atinjam a cláusula de barreira, ela ainda condiciona o direito a recursos do fundo partidário e o

acesso ao rádio e à TV a um desempenho eleitoral especificado no § 3º, art. 17 da CF. Entretanto, este texto somente explicita que dispõe acerca do acesso ao “tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão”, todavia, sem mencionar sobre qual categoria de propaganda o dispositivo será aplicado, o que deveria ser feito posteriormente. À vista disso, infere-se que esta restrição seria passível de ser aplicada tanto sobre a propaganda partidária quanto sobre a propaganda eleitoral. Não abarcando, a priori, apenas a propaganda intrapartidária, uma vez que, não é permitido o uso da mídia nesta espécie de propaganda.

É importante destacar que a propaganda político-partidária gratuita visa garantir o Estado Democrático de Direito e o pluralismo político dispostos na Constituição Federal, assim como também se faz essencial para garantir a legitimidade do governo representativo, haja vista que oportuniza o debate eleitoral, a discussão de questões sociais, programas e propósitos dos partidos, possibilitando a participação dos cidadãos na política de forma consciente com informação que lhes permita ter posição e opinião acerca de temas sociais, políticos e econômicos e, dessa forma, poder esclarecidamente decidir o seu apoio a algum partido político. Além disso, a gratuidade da propaganda partidária é fundamental para reduzir a influência do poder econômico no campo político-democrático.

Por esse motivo foi atribuído ao acesso gratuito ao rádio e à televisão (direito de antena) pelos partidos políticos caráter constitucional na redação original do § 3º do art. 17 da CF. Antes da aprovação da PEC 282/2016 e da promulgação da EC 97/2017, a redação do referido dispositivo, se encontrava da seguinte maneira:

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Após a promulgação da EC 97/2017 e tendo em vista que ela tornou-se vigente na data de sua publicação (05/10/2017), a redação do § 3º agora se encontra assim definida:

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Observa-se que o direito de antena mesmo após a publicação da EC 97/2017, permaneceu sendo de natureza constitucional, apesar de ter alterado o dispositivo determinando que somente teriam acesso gratuito ao rádio e à TV os partidos que atingissem a cláusula de barreira e do fato da referida Emenda Constitucional ser passível de

questionamento quanto à uma possível violação da igualdade partidária e do pluralismo político que consistem em cláusulas pétreas da Constituição Federal (artigo 60, § 4º, IV).

Cabe mais uma vez estabelecer uma comparação com a Alemanha. As emissoras públicas de rádio e televisão da Alemanha devem obrigatoriamente proporcionar acesso gratuito e igualitário aos partidos políticos. Além disso, as emissoras privadas de alcance nacional devem fornecer acesso a preço de custo aos partidos políticos antes das eleições para o Bundestag e para o Parlamento Europeu. A distribuição do tempo de propaganda no rádio e na televisão aos partidos, tanto em emissoras públicas quanto privadas, deve ser escalonada conforme a importância e magnitude do partido, utilizando-se como critérios, por exemplo, o tempo de criação e funcionamento do partido, a quantidade de membros e, essencialmente, a representação no parlamento que ele tenha (BALDISSERA, 2017, pp. 46-47).

A primeira regra alemã dispõe que o tempo mínimo distribuído aos partidos políticos deve ser em torno de um quinto até um quarto do tempo concedido às legendas maiores. A segunda regra, por sua vez, determina que as agremiações que estiverem representadas em *Fraktionsstärke* (“quantidade de fração”, número mínimo para se formar uma *Fraktion*)<sup>2</sup> no Bundestag devem ter uma proporção de acesso duas vezes maior que os outros partidos. Por conseguinte, a legislação alemã estabelece uma proporção de aproximadamente 2:4:8, onde dois é para partidos sem representação e, nenhum parlamento; quatro para agremiações com pouca representação em qualquer parlamento do país e oito para partidos com grande representação no Bundestag (BALDISSERA, 2017, p. 48).

De acordo com o Tribunal Constitucional Federal alemão, a igualdade de chances dos partidos políticos precisa ser ordenada, isto é, ser regulada pelo princípio de igualdade de chances escalonada, pois o Estado tem a responsabilidade de garantir que a disputa eleitoral tenha um caráter neutro. Por isso, ele não pode propiciar a idêntica proporção de acesso gratuito ao rádio e à TV a todos as agremiações, uma vez que, ele beneficiaria partidos de menor relevância no cenário nacional e menor poder financeiro e, dessa forma, transmitiria ao eleitor uma imagem alterada da verdadeira importância das agremiações partidárias. Assim

---

<sup>2</sup> A *Fraktionsstärke* equivale a pelo menos 5% dos membros do Parlamento Federal alemão. O § 10 I GOBT prevê esse percentual para a constituição de uma *Fraktion* e outros dispositivos o exigem para determinadas atividades parlamentares. Como consequência, em regra, todas as legendas representadas no Bundestag ultrapassaram a cláusula de barreira e gozam de prerrogativas parlamentares mínimas, escalonadas conforme o grau de representação no Parlamento. Essas legendas assumem um caráter diferente nas casas legislativas: são as *Fraktionen*, partidos organizados no Parlamento, à semelhança das bancadas parlamentares brasileiras.



sendo, a distribuição de acesso aos meios de comunicação não é realizada conforme o princípio da igualdade formal, determinados aspectos devem ser considerados para que os partidos tenham direito ao tempo de propaganda política.

No Entanto, o Tribunal alemão partiu do entendimento de que para mensurar a significância dos partidos políticos não se deve utilizar unicamente a representatividade, o desempenho eleitoral como parâmetro, dado que o princípio da igualdade de chances mencionado requer que todas as legendas de um pleito eleitoral, independentemente se são novas ou pequenas, tenham por direito a garantia de um tempo justo de fala para comunicar suas propostas e programas, isto é, deve haver uma tratamento isonômico por parte do Estado. Afinal, em uma disputa eleitoral é imprescindível o acesso à grande mídia nacional para que os partidos tenham condição de competir igualmente e de obter poder político (BALDISSERA, 2017, p. 49).

Além disso, a neutralidade estatal e o tratamento igualitário asseguram que o status quo político-partidário do país não continue se perpetuando ao longo do tempo, violando, dessa maneira, a liberdade das agremiações políticas. Por isso, a medida mais coerente e legítima para distribuição do tempo gratuito de propaganda política é a relevância do partido, e mesmo na Alemanha esta distribuição não ocorre unicamente por meio do desempenho eleitoral do partido para o Parlamento e nem com base somente no pleito eleitoral, haja vista a importância de determinados partidos políticos para o debate político e para o pluralismo político dos países independentemente de seu desempenho nas eleições. A introdução de uma cláusula de barreira não fundamenta a completa restrição das agremiações partidárias ao acesso à propaganda no rádio e na televisão.

O cenário eleitoral brasileiro no que concerne o direito de acesso a propaganda gratuita pelos partidos políticos torna-se ainda mais dramático tendo em vista que a minirreforma eleitoral de 2017 não somente promulgou a Emenda Constitucional nº 97 como também aprovou duas normas infraconstitucionais: as Leis nº 13.487 e 13.488. Estas leis alteraram dispositivos contidos na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65). Dessa forma os artigos 45 a 49 da Lei 9.096/95 que asseguravam a propaganda partidária foram revogados pelo artigo 5º da Lei 13.487/2017. Os referidos dispositivos revogados previam:

Art. 13. 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.

Art. 48. *O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos* (artigo declarado inconstitucional pelas ADIs 1.351-3 e 1.354-8, por acórdãos publicados no DJ de 29/6/2007).

Art. 49. O partido *que atenda ao disposto no art. 13* tem assegurado (trecho declarado inconstitucional pelas ADIs 1.351-3 e 1.354-8, por acórdãos publicados no DJ de 29/6/2007)

I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada;

II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais (Lei nº 9.096/95)

Por conseguinte, verifica-se que a Lei 13.487/2017 violou o direito Constitucional de acesso à propaganda partidária gratuita dos partidos ao extinguir o direito de antena. Pode-se respaldar esta afirmação não somente com todo o debate levantado por este trabalho, mas também com todas as ações tomadas pelo STF sobre este tema, assim como pode-se corroborar a problemática vinculação do direito de propaganda gratuita dos partidos ao desempenho eleitoral. Partindo-se do entendimento, de que por ser de natureza constitucional as modificações no direito de propaganda não podem ser feitas de modo a se contraporem à Constituição Federal.

Ademais, no julgamento conjunto das ADI 4.430 e 4.795 em 2012, debateu-se os parágrafos 2º e 3º, da Lei 9.504/1997, que utilizavam o desempenho eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados como requisito para a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, excluindo a divisão do tempo da propaganda os partidos políticos que não tinham nenhum deputado federal eleito. Tendo em vista o direito de antena como imprescindível tanto para a existência quando para o desenvolvimento das agremiações, uma vez que o rádio e a televisão ainda são importantes meios de comunicação dos cidadãos, assim como o fato do acesso à propaganda gratuita ser um direito estabelecido na Constituição Federal, o relator das ADIs, o Ministro Dias Toffoli declarou a norma inconstitucional.

Dessa forma, não somente as prerrogativas de representatividade política dos partidos políticos serão comprometidas como a própria qualidade do sistema democrático representativo do país dado que o dispositivo simplesmente não reduz o tempo de propaganda, extingue por completo a propaganda partidária do sistema político e eleitoral brasileiro. Uma questão que necessariamente deve ser levantada e se na Eleição de 2020, não poderão mais participar do horário eleitoral gratuito, os partidos políticos que não atenderem os requisitos mínimos de votos obtidos no pleito de 2018 ou de número de deputados federais eleitos. E, por conseguinte, se essas agremiações não terão nem propaganda partidária nem

propaganda eleitoral. Afinal, pode-se proibir um partido político de participar do horário eleitoral gratuito? Tal medida não fere os parâmetros constitucionais e democráticos?

A propaganda partidária é fundamental para a veiculação das posições ideológicas e plataformas dos partidos políticos, ainda mais tendo em vista que após a minirreforma de 2017 as campanhas eleitorais se tornarão ainda mais limitadas. Verifica-se, portanto, que o fim da propaganda partidária e a restrição de acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão pela cláusula de barreira da EC 97/2017 aumentarão ainda mais a distância entre o eleitorado e a classe política, entre os cidadãos e os partidos e seus candidatos. Além também de violar a igualdade partidária e de inviabilizar o funcionamento e o desenvolvimento dos partidos políticos e, conseqüentemente, o próprio funcionamento da democracia.

#### *5.3.3.2 - O Fundo Partidário*

Tanto o direito de acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão quanto o direito a recursos do fundo partidário são garantias constitucionais presentes no art.17, § 3º da CF. Conforme o art. 38 da Lei n. 9.096/95, o fundo partidário (fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos) é constituído de multas e penalidades eleitorais, dotações orçamentárias da União, recursos financeiros previstos em lei, doações privadas feitas por depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário e por dotações orçamentárias da União.

Após a Lei n. 13.165/2015 (Reforma Eleitoral de 2015), as regras de distribuição do fundo partidário foram alteradas, por isso, atualmente, conforme a nova Lei, o art. 41-A, Lei n. 9.096/1995 passa a prever que 5% dos recursos do fundo partidário devem ser distribuídos igualmente entre todos partidos que têm registro no TSE, com os demais 95% sendo distribuídos proporcionalmente conforme o número de votos obtidos pelos partidos políticos na última eleição para a Câmara dos Deputados. Na Argentina, por exemplo, 20% dos recursos do Fundo Partidário são distribuídos por todas as agremiações e 80% são distribuídos conforme a votação para a Câmara dos Deputados, tendo como exigência que o partido político tenha recebido no mínimo 1% dos votos válidos (BOLOGNESI, 2016. p.3).

Além disso, enquanto o Fundo Partidário no Brasil corresponde a 0,01% do PIB, em outros países como Reino Unido e Portugal o valor do Fundo corresponde à 0,003% e 0,006% do PIB, respectivamente. Assim, de maneira elucidativa, o valor do Fundo Partidário

no Brasil é consideravelmente mais alto do de países com condições econômicas e sociais melhores, haja vista que o nosso PIB per capita é de US\$ 8,678, no Reino Unido é US\$ 43,77 e em Portugal é de US\$ 19,12, segundo dados apresentados por Bolognesi (BOLOGNESI, 2016. p.4).

Cabe destacar também que o valor do Fundo partidário no Brasil aumentou vertiginosamente nos últimos. Em 2014 o valor correspondia a cerca de 371,9 milhões de reais e em 2015 em razão da LOA (13.115/05), sancionada pela presidência da República e de iniciativa do Congresso Nacional o valor passou a ser R\$ 867,6 milhões. O Projeto de Lei teve iniciativa no Congresso Nacional. De acordo com o jornal Estadão o valor do Fundo partidário aprovado pelo Congresso para este ano de 2018 é de R\$ 888,7 milhões de reais, sendo R\$ 780,3 milhões proveniente de dotação da União. Para se ter uma melhor compreensão da dimensão desses valores, na Alemanha o valor total de recursos anuais obtidos pelo o Estado e distribuídos aos partidos políticos não pode ultrapassar o limite estabelecido de 133 milhões de euros, sendo que há também um limite máximo de recursos para cada partido.

Se o alto valor do Fundo Partidário brasileiro e a forma como ele é dividido já reduz as chances de representação de partidos médios e pequenos no Brasil, a completa restrição de acesso a participação da divisão dos recursos do Fundo, extingue completamente a possibilidade de sobrevivência desses partidos políticos. De acordo com a regra permanente da PEC 282/2016 e, por conseguinte com a EC 97/2017, somente terão direito a participação na divisão dos recursos do fundo partidário os partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara, no mínimo, 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 9 Estados, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada um deles ou os partidos que tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos 9 Estados. Sendo as regras de transição em 2018 1,5% ou 9 deputados em 9 Estados, em 2022 2% ou 11 deputados em 9 Estados, 2026 2,5% ou 13 deputados em 9 Estados, respectivamente. Além disso, a PEC e a EC, estabelecem que o candidato eleito pelo partido que não conseguir atender as exigências determinadas têm o mandato assegurado e facultada a filiação a outro partido que tenha atendido, contudo, esta filiação não seria considerada nem para a distribuição dos recursos do fundo partidário nem para o acesso à propaganda gratuita, anteriormente citada.

Mais uma vez estabelecendo uma análise comparativa com o sistema alemão, sublinho que o financiamento estatal dos partidos políticos na Alemanha é parcial e pode ser direto (em dinheiro) ou indireto (por benefícios fiscais). Os recursos estatais são distribuídos de acordo com o desempenho eleitoral nas eleições europeias, para o Bundestag ou para os Landtage; a

soma das colaborações dos seus membros e eleitos; e pelo valor de doações recebidas (Baldissera, 2017).

Na Alemanha, caso o partido político obtenha 0,5% dos votos válidos nas eleições europeias ou consiga 1% dos votos na eleição para um parlamento estadual, o partido tem direito a 0,70 euros por voto válido recebido em sua lista e 0,38 euros para cada euro recebido como auxílio. E se o partido não puder apresentar lista em um estado, ele tem direito a 0,70 euros por voto válido recebido no distrito eleitoral, caso tenha, no mínimo, 10% dos votos válidos no referido distrito eleitoral.

Andressa Baldissera (2017) ressalta que, “o objetivo de tais exigências quanto ao desempenho eleitoral é averiguar a seriedade das candidaturas apresentadas pelos partidos, de modo a evitar o uso abusivo do financiamento estatal. A respeito disso pronunciou-se, inclusive, o Tribunal Constitucional Federal alemão, considerando inconstitucional a exigência de obtenção de 2,5% dos votos válidos na eleição proporcional para que o partido tivesse direito ao financiamento. Essa regulação infringe o mandamento da igualdade de chances dos partidos, uma vez que um quórum nesse montante não está ordenado coercitivamente para excluir um abuso do financiamento” (BALDISSERA, p. 51, 2017).

Além disso, a legislação da Alemanha ainda prevê exceções quanto às regras de financiamento estatal, por exemplo, aos partidos de minorias. A norma alemã prevê que, até alcançar os primeiros quatro milhões de votos válidos, os partidos têm direito a receber 0,85 euros por voto. Distribui-se um valor maior aos primeiros quatro milhões de votos, tendo em vista que as agremiações que possuem reconhecimento e apoio dos eleitores, mas não consigam vencer a Sperrklausel terão um encargo financeiro maior para permanecerem com visibilidade diante dos cidadãos tendo em vista que não estarão exercendo atividade parlamentar. Além disso, a legislação da Alemanha ainda prevê exceções quanto às regras de financiamento estatal, por exemplo, aos partidos de minorias.

Depreende-se que o financiamento estatal não deve ser equiparado ao instituto da cláusula de barreira com o intuito de diminuir o número de agremiações, pois o requisito de um desempenho eleitoral mínimo tanto no financiamento quanto na cláusula operam sobre finalidades diferentes. A da cláusula de barreira ter como objetivo impedir ou reduzir a fragmentação partidária no parlamento e o desempenho eleitoral para o financiamento estatal têm o intuito de impedir abusos na utilização dos abusos e, por isso, desempenho mínimo não deve ser alto, podendo comprometer a existência e o funcionamento dos partidos políticos (BALDISSERA, p. 52, 2017).

Além disso, no caso da cláusula de barreira da PEC 282/2016 (EC 97/2017) apesar desempenho eleitoral ser determinado conforme os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados, os efeitos da cláusula de barreira terão desdobramentos sobre todas as Casas Legislativas. Enquanto no caso alemão, a Sperrklausel é determinada pelo desempenho eleitoral das agremiações na eleição para o Bundestag e suas restrições somente tem efeito sobre esta Casa Legislativa, tendo cada estado uma cláusula de barreira específica para o parlamento estadual (BALDISSERA, p. 53, 2017).

Conclui-se, que para conter a fragmentação partidária no Legislativo uma cláusula de barreira não precisa, assim como, não deve estar vinculada aos recursos do financiamento estatal, no caso brasileiro ao fundo partidário, para atender a sua finalidade. E com o suposto fito de melhorar a governabilidade do Congresso Nacional, reduzir a instabilidade do governo e “aumentar a transparência do processo eleitoral para o cidadão”, como próprio substitutivo da PEC 282/2016 enfatiza, verifica-se, na verdade, a tendência para uma concentração maior de poder nas mãos de grupos que tradicionalmente hegemonomizam a política brasileira e utilizam os partidos políticos sem qualquer intenção programática e democrática para com os cidadãos, para mobilizar as bases.

As recentes alterações eleitorais da Minirreforma de 2017 (EC 97/2017 e Leis nº 13.487 e 13.488) juntamente com a dependência do Estado que os partidos políticos brasileiros já vinham apresentando aumentarão ainda mais a cartelização do sistema partidário do Brasil, ou seja, as agremiações continuarão sem enraizamento social, deslocadas da sociedade e completamente dependentes dos recursos estatais. Para uma ainda melhor explanação desse cenário político do país convém analisar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha também criado na Minirreforma Eleitoral de 2017.

#### *5.3.3.3 - O Fundo Especial de Financiamento de Campanha*

Em 17 de setembro de 2015, a maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a norma que autorizava o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas em virtude da Ação Direta de Inconstitucionalidade apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil. É necessário compreender que o financiamento misto de campanhas era e ainda é considerado por grande parte da população e de parte dos estudiosos um dos principais responsáveis pela crise de representatividade do Brasil e, conseqüentemente, pelos casos de corrupção (FERREIRA; BASTOS JÚNIOR, p. 84, 2017).

A partir disso, estudiosos, juristas, a população e os parlamentares começaram a ponderar uma alternativa que possibilitasse uma resposta a estes problemas, sendo comumente apontada como solução a proposta de adoção do modelo de financiamento totalmente público. No entanto, não havia certeza nem segurança de que a adoção desta modalidade de financiamento seria a opção mais adequada para a legitimidade da democracia representativa brasileira (FERREIRA; BASTOS JÚNIOR, p. 84, 2017). Cabe destacar também que tanto o financiamento misto quanto o financiamento unicamente privado ou exclusivamente público possuem infortúnios. Um financiamento mais correto, responsável e que atenda melhor aos princípios democráticos, independentemente de sua modalidade, passa pela adoção e aplicação de uma regulação adequada e eficaz ao sistema específico de cada país dos gastos de campanha (FERREIRA, BASTOS JÚNIOR, pp. 101-102, 2017).

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, “permitir a doação somente de pessoas naturais, a partir de limite per capita e uniforme, significa criminalizar o processo político-eleitoral no Brasil, além de ser um convite à prática reiterada de crimes de lavagem de dinheiro”. E reiterou que proibir as doações do setor privado “asfixiaria” os partidos que hoje estão fora do governo, tornando “virtualmente impossível” a alternância de poder”.

Em contrapartida o relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o ministro Luiz Fux, argumentou que “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”. E que tornar o financiamento exclusivamente público “não ensejará consequências sistêmicas sobre a arrecadação de recursos, seja porque se mantém o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, seja porque persistiria o financiamento por pessoas naturais” (GLAUBER, 2018).

Entretanto é de conhecimento geral a baixa participação popular em termos de doações para campanhas eleitorais, assim como após a decisão do STF, em 2017, a cláusula de barreira aprovada pela PEC 282/2016 restringe o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na TV aos partidos políticos que não obtenham os requisitos determinados.

Dada a decisão da inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas e da exígua participação por parte da população em termos de doações, o sistema político brasileiro necessariamente teria que adotar um financiamento exclusivamente público. A partir disso, o Senado Federal apresentou o Projeto de PL 8703/2017 de autoria do senador Ronaldo Caiado (DEM/GO) para criar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que após

todos os trâmites do processo legislativo foi aprovado e transformado na Lei Ordinária nº 13.487/2017.

Destarte, a referida lei criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para os anos eleitorais, sendo o FEFC constituído por dotações orçamentárias da União. O Tribunal Superior Eleitoral estipulará o valor conforme o somatório da compensação fiscal mínima que as emissoras de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada em 2016 e 2017, atualizada monetariamente pelo índice INPC ou por outro que vier a substituir, juntamente com 30% das emendas das bancadas estaduais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

De acordo com o art. 16-D da Lei nº 9.504/97, inserido pela Lei nº 13.488/2017, os recursos do Fundo Especial de Financiamento, para o primeiro turno do pleito eleitoral serão distribuídos entre as agremiações conforme as seguintes regras:

- I - 2% divididos para todos os partidos políticos com estatutos registrados no TSE;
- II - 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
- III - 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;
- IV - 15%, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (art. 16-D da Lei nº 9.504/97)

Para a distribuição conforme os critérios III e IV serão considerados o número de parlamentares titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tendo como base o último dia da sessão legislativa anterior ao ano eleitoral. Apesar que para as eleições de 2018 foi determinada uma exceção, uma vez que o número de parlamentares foi definido pelo cálculo do dia 28 de agosto de 2017 (art. 4º da Lei nº 13.488/2017).

É necessário ressaltar que tanto a data de apuração quanto os percentuais fixados produzirão uma grande concentração recursos, com as grandes agremiações partidárias detendo grande parte do montante que será distribuído. A divisão dos recursos do FEFC não está em consonância o princípio do pluralismo político e isonomia, uma vez que, será concedido 15% dos recursos ao partido que tenha representantes no Senado. A constituição Federal no §3º do art. 17 mesmo com a Emenda Constitucional 97/2017 garante às agremiações o acesso aos recursos fundo partidário tendo como base o número de Deputados Federais, isto é, a Câmara dos Deputados e não o Senado. Isto consiste em um amparo constitucional para garantir uma maior participação popular tendo em vista a que a Câmara é



Casa Legislativa que representa o povo e que, a priori, garante a soberania do sufrágio por meio da escolha de representantes pelo sistema proporcional.

Além disso, por utilizar emendas de bancada parlamentar, o FEFC retira um terço dos recursos atribuídos à educação, à saúde e outros importantes setores sociais e econômicos do Brasil, em sua maioria, destinados aos Municípios, ou seja, podendo prejudicar necessidades sociais básicas do país.

O Tesouro Nacional depositará os recursos do FEFC e o TSE fornecerá ao partido político, porém, somente após a definição dos critérios para a sua distribuição que devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional de cada partido. E o § 2º do art. 16-D da Lei nº 9.504/97 após a Lei nº 13.488/2017 passa a prever que para ter acesso aos recursos o candidato terá que fazer um requerimento por escrito ao seu órgão partidário e, assim, a direção executiva poderá deferir ou não a solicitação do candidato. Além disso, a lei é omissa acerca da questão da agremiação poder receber ou não o recurso público em caso de não prestação e também no caso de reprovação de contas partidárias. O art. 49 da referida lei de 2017 dispõe que os recursos do FEFC que não forem utilizados nas campanhas deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional quando o partido for apresentar a prestação de contas, entretanto, a norma não estabelece uma sanção para o partido que não cumpra as regras da prestação.

A cada pleito as campanhas eleitorais tornam-se mais caras no Brasil e tendo em vista que os partidos políticos poderão utilizar os recursos do fundo partidário juntamente com o FEFC, a tendência é que as campanhas eleitorais no Brasil passem a ter valores exorbitantes. O art. 38 da Lei 9.096/1995 não foi revogado e seu § 5º dispõe que em ano de eleição as agremiações podem usar os recursos do fundo partidário para as campanhas também. Por conseguinte, o país terá simultaneamente dois sistemas de financiamento público até que seja feita alguma regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Cabe destacar que no dia 18 de junho de 2018 o TSE divulgou o valor do FEFC na eleição do referido ano que será cerca de 1,7 bilhão de reais (R\$ 1.716.209.431,00), uma quantia demasiadamente alta. O acesso e a divisão de recursos do financiamento estatal devem obedecer ao princípio do pluralismo político de isonomia, da igualdade de chances para assegurar uma disputa eleitoral equitativa e democrática, contudo, as medidas determinadas pela cláusula de barreira da EC nº 97/2017 e pela divisão do FEFC acabam sendo dois fortes entraves para que os partidos políticos possam obter os percentuais requeridos.

Ademais, se grande parte dos gastos dos partidos políticos são subsidiados por meio de recursos públicos passa a existir uma dependência do Estado, isto é, uma “estatização” dos partidos políticos. O “livre jogo democrático” torna-se mais incerto haja vista que os fundos de financiamento público serão administrados pelo governo e não por uma entidade independente. Além também de tornar mais distante a relação entre partidos e a população, aumentando ainda mais a crise de confiança existente. Observa-se que já existe uma certa dependência estatal das agremiações partidárias e que se tornará completa caso o financiamento continue exclusivamente público e com as atuais regras de distribuição juntamente com o FEFC (RUBIO, 2005 apud FERREIRA; BASTOS JÚNIOR, p. 91, 2017).

Medidas para evitar que os partidos sejam cooptados pelo Estado em razão do financiamento público exclusivo são adotadas em sistemas como o espanhol e o estadunidense tendo em vista que o fenômeno dos “partidos cartel” muitas vezes ocorre em modelos de financiamento público, uma vez que:

Os partidos beneficiados pelos critérios de acesso e distribuição dos recursos públicos podem optar por um comportamento típico de cartel, dificultando a divisão das subvenções com outras agremiações políticas distintas das já agraciadas. Com isso, os partidos se realinham no sentido de não prestar contas destes recursos, realizando acordos mútuos para se proteger. Como os votantes não possuem outras alternativas, terminam se afastando da política, já que os partidos beneficiários se retroalimentam dos recursos públicos, podendo, até mesmo, revezarem-se no poder sem, contudo, provocar a alternabilidade (SANTANO, p.493, 2017).

Tanto quando os partidos políticos são incorporados ao Estado, assim como quando o Estado é tomado pelas agremiações a democracia é afetada e comprometida, produzindo ainda mais apatia política, aumentando os discursos antidemocráticos, já então observados no Brasil e que podem piorar nos próximos anos em razão das medidas adotadas. Dessa forma, candidatos populistas e autoritários acabam tendo a possibilidade de ganhar o eleitorado. Logo, verifica-se que acabar completamente com o financiamento privado não foi e não é uma medida pertinente e não será capaz de sanear a democracia brasileira (SANTANO, p. 493, 2017).

Haja vista todo arcabouço e análise empreendidos neste trabalho, depreende-se que a ação mais adequada para o sistema político brasileiro deveria ser o incentivo da participação da população para realizar doações eleitorais e buscar minimizar a distância que há no Brasil entre os partidos políticos e a sociedade “pois as funções principais das agremiações devem ser desenvolvidas em conjunto com a coletividade, e não dentro do Estado. Colocá-los em uma situação econômica “confortável”, sem a obrigação de procurar a cidadania para o seu

custeio é dar a eles outro formato, distante do modelo democrático de qualquer país, além de reduzir a amplitude da participação política das pessoas para o mero ato de votar” (SANTANO, p. 493, 2017).

## **CONCLUSÃO**

A reforma política no Brasil é um debate de longa data, presente em todas as fases do país: Brasil Colônia, Império e Republicano, utilizando-se de diversas técnicas e sistemas eleitorais possíveis. Em 103 anos de período republicano, o Brasil teve oito diferentes sistemas partidários. E mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 diversas propostas de reforma política ainda continuam sendo apresentadas nas legislaturas do Congresso Nacional. Logo, o questionamento que ainda permanece é por que o sistema eleitoral e partidário do país continuam sendo uma questão não resolvida apesar de seu sistema político ter passado por distintas e múltiplas combinações eleitorais em sua prática política?

Assim, o objetivo do presente trabalho monográfico foi identificar os elementos normativos que fomentam e ocasionam a debilidade democrático-representativa do sistema político-partidário brasileiro, tendo como panorama geral o tratamento jurídico-constitucional dos partidos políticos durante a história do país e suas reformas políticas, especificamente a Proposta de Emenda à Constituição nº 282 de 2016. Partindo do entendimento de que as crises concernentes ao sistema partidário não devem ser analisadas isoladamente e nem de forma linear e determinista, o referido trabalho utilizou enquanto referencial de sua análise a Teoria da Modernização Cultural, tendo como ponto central o conceito de revolução passiva de Antonio Gramsci, e o modelo de representação política do Estado de Partidos enquanto “tipo ideal” fornecedor de elementos essenciais para a compreensão e superação do sistema partidário brasileiro e de sua democracia representativa que se encontram em permanente crise.

A partir do estudo da relação entre Estado e Partido no Brasil e utilizando-se do método dedutivo, da pesquisa bibliográfica política, sociológica, jurídico-constitucional e jurisprudencial verificou-se que há um déficit da estruturação político-democrática do Brasil e uma práxis política-estatal de intervenções e manipulações legais no quadro político-partidário do país desde o período da Independência. Assim como, também foi averiguado que a constituição do seu sistema democrático dentro de um contexto de instabilidade e rupturas são condições que operaram e ainda operam como variáveis que afetam profundamente o sistema partidário e o modus operandi de suas agremiações, que por consistir no meio por excelência da concretização da democracia em sistemas representativos faz com que todos os aspectos no sistema político e social brasileiro tornem-se instáveis e frágeis. Exatamente por isso os partidos políticos e o sistema partidário brasileiro são constantemente apontados como um dos principais problemas a serem resolvidos nas

propostas de reformas políticas Pós-Constituição de 1988. Pôde-se analisar que a crise de representatividade do Brasil é resultado da ausência de uma tradição democrática no país.

O sistema partidário brasileiro é usualmente definido como um sistema formado por um elevado número de partidos sem enraizamento social e com um alto índice de fragmentação partidária. Estas características estão fortemente vinculadas à liberalização excessiva da legislação partidária e eleitoral que não impõe limite ao descomedido comportamento individualista dos parlamentares e isto, por conseguinte impossibilita a evolução da vida partidária e seu desenvolvimento eficaz em razão do enfraquecimento dos partidos, em virtude da introdução, ou do reforço, de uma perspectiva essencialmente individualista no processo político-parlamentar. Dessa forma, a constatação da imprescindibilidade da Reforma Política no Brasil é unânime tanto entre especialistas estudiosos do tema quanto entre políticos e a população, todavia, frequentemente não há a percepção e a compreensão do cerne da crise política, partidária e parlamentar do país. Falta um entendimento mais amplo desse déficit histórico de estruturação político-democrática haja vista que a solução para o problema do sistema partidário do país e de suas agremiações não é de ordem predominantemente de engenharia constitucional.

Os debates levantados sobre a reforma política nos últimos anos em quase nada divergem dos debates anteriores. Um dos principais pontos levantados nas propostas de reforma políticas apresentadas durante o período pós Constituição de 1988, é precisamente a implementação do Instituto da cláusula de barreira. Tanto em 2003 quanto em 2007 e 2009 os temas propostos foram praticamente os mesmos: proibição das coligações partidárias nas eleições proporcionais, financiamento de campanha, cláusula de barreira em torno de 2% a 3%, e a regulamentação da fidelidade partidária. Além da questão da cláusula de barreira da Lei dos Partidos que voltou à cena em 2006 quando deveria ocorrer a sua aplicação.

Além disso, observou-se que tradicionalmente, as propostas de reforma político-eleitoral pós 88, em geral, foram apresentadas ou em períodos que antecederam as eleições com o intuito de maximizar ganhos pessoais e de privilegiar ou a aumentar a força eleitoral do grupo que detém o poder político ou após escândalos políticos com um viés de reformas políticas de moralização. Por isso, o sistema partidário e político brasileiro ainda trazem em si muito do paradigma liberal e reproduz a visão valorativa das lideranças individuais em detrimento dos partidos políticos, produzindo reiteradamente uma lacuna de representatividade partidária.

Investigou-se mais a fundo a Proposta de Emenda à Constituição nº 282 de 2016 e as medidas que foram aprovadas e promulgadas enquanto Emenda Constitucional nº 97 de 2017,

ou seja, cláusula de barreira e as prerrogativas que ela condicionará: o acesso gratuito ao rádio e à TV e a participação no rateio do fundo partidário. Assim sendo, apesar da constante menção do instituto da cláusula barreira alemã nas propostas de reforma política pós-Constituição de 1988 enquanto modelo de êxito de implementação do referido controle quantitativo, verificou-se que os institutos dos dois países condicionam prerrogativas distintas das agremiações a um desempenho mínimo exigido no pleito eleitoral. Enquanto a Sperrklausel alemã condiciona a participação na distribuição de assentos no Parlamento, a cláusula de barreira da EC 97/2017 (PEC 282/2016) condiciona o acesso do partido à propaganda gratuita no rádio e na televisão e sua participação na distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Logo, as consequências são diferentes para uma legenda que não obtenha o desempenho imposto pela Sperrklausel alemã ou pela cláusula da PEC referida. Assim como, ao contrário do caso brasileiro, os candidatos desses partidos não possuem um direito adquirido sobre os mandatos porque sua eleição é estritamente mediada pelo partido, não cabendo a possibilidade deste mecanismo pois ele acentua a personalização das eleições proporcionais e, conseqüentemente, gera o enfraquecimento dos partidos, justamente como ocorre no Brasil.

Ao analisar, por meio de uma tabela, quais agremiações, conforme o resultado da eleição de 2014 cumpriram as exigências deste controle quantitativo constatou-se que esta cláusula terá como êxito a redução do fracionamento partidário, contudo, trará perdas significativas a um sistema partidário já tão deficitário em termos de enraizamento social e de agremiações ideológicas que operem conforme um programa e que movimentem suas bases e adquira filiados. E possivelmente, os candidatos de legendas que não conseguirem ultrapassar a cláusula tenderão a filiar-se a outros partidos que tenham obtido os parâmetros exigidos, uma vez que, a legislação lhe conferirá tal direito. E os deputados das legendas de aluguel não terão qualquer problema para migrarem para outros partidos e se adaptarem a eles.

Além disso, o acesso e a divisão de recursos do financiamento estatal devem obedecer ao princípio do pluralismo político de isonomia, da igualdade de chances para assegurar uma disputa eleitoral equitativa e democrática, contudo, as medidas determinadas pela cláusula de barreira da EC nº 97/2017 e pela divisão do FEFC acabam sendo dois fortes entraves para que os partidos políticos possam obter os percentuais requeridos. Tendo em vista que, se grande parte dos gastos dos partidos políticos são subsidiados por meio de recursos públicos passa a existir uma dependência do Estado, isto é, uma “estatização” dos partidos políticos. Além também de tornar mais distante a relação entre partidos e população, aumentando ainda mais a crise de confiança existe. Observa-se que já existe uma certa dependência estatal das

agregações partidárias e que se tornará completa caso o financiamento continue exclusivamente público e com as atuais regras de distribuição juntamente com o FEFC.

Assim, conclui-se que as recentes alterações eleitorais da Minirreforma de 2017 (EC 97/2017 e Leis nº 13.487 e 13.488) juntamente com a dependência do Estado que os partidos políticos brasileiros já vinham apresentando aumentarão ainda mais a cartelização do sistema partidário do Brasil, ou seja, as agregações continuarão sem enraizamento social, deslocadas da sociedade e completamente dependentes dos recursos estatais. Os partidos beneficiados pelos critérios de acesso e distribuição dos recursos públicos podem optar por um comportamento típico de cartel, dificultando a divisão das subvenções com outras agregações políticas distintas das já agraciadas. Com isso, os partidos se realinham no sentido de não prestar contas destes recursos, realizando acordos mútuos para se proteger. Como os votantes não possuem outras alternativas, terminam se afastando da política, já que os partidos beneficiários se retroalimentam dos recursos públicos, podendo, até mesmo, revezarem-se no poder sem, contudo, provocar a alternância. Portanto, acabar completamente com o financiamento privado não foi e não é uma medida pertinente e não será capaz de sanar a democracia brasileira. Tanto quando os partidos políticos são incorporados ao Estado, assim como quando o Estado é tomado pelas agregações a democracia é afetada e comprometida, produzindo ainda mais apatia política, aumentando os discursos antidemocráticos, já então observados no Brasil e que podem piorar nos próximos anos em razão das medidas adotadas.

O princípio da liberdade partidária presente da Constituição de 1988 está associado ao princípio pluralista tendo em vista, principalmente, a utilização do termo “pluralismo” em seu preâmbulo, ao discorrer sobre pluralismo social, em seu art. 1.º ao citar “pluralismo político” e no art. 17 ao declarar o pluralismo partidário. O conceito de pluralismo pressupõe não somente o direito de livre expressão e manifestação de opiniões diversas e da livre convivência ideológica, mas também que este direito esteja assegurado de maneira igualitária aos cidadãos. E, dessa forma, o pluripartidarismo também compreende não somente a coexistência das agregações mas também igualdade no tratamento dispensado aos partidos, pois uma distinção entre as organizações partidárias apenas poder existir em razão de sua própria representatividade, ou seja, como resultado de sua atuação no jogo político.

Sob o ponto de vista do modelo de representação política do Estado de Partidos (democracia de Partidos) os partidos necessitam de total independência e liberdade, sem serem sujeitos a qualquer tipo de intervenção ou tutela pelo Estado. No entanto, a partir da análise empreendida por este trabalho verificou-se que as medidas aprovadas pela última

reforma política não tratarão igualdade no tratamento dispensado aos partidos políticos e condicionaram sua independência e liberdade, deixando o sistema político-partidário brasileiro ainda mais distante do modelo de representação política do Estado de Partidos, sendo que este paradigma de organização política é fundamental para a consumação da democracia moderna.

Apesar dos representantes políticos continuarem afirmando que apoiam a reforma política, eles permanecem se opondo ao fim das votações personalizadas e ao fortalecimento dos partidos em detrimento de uma atuação individual. Haja vista, todo arcabouço e análise empreendidos neste trabalho depreende-se que a ação mais adequada para o sistema político brasileiro deveria ser o incentivo da participação da população para realizar doações eleitorais e buscar minimizar a distância que há no Brasil entre os partidos políticos e a sociedade.

Tendo em vista a atual crise de representatividade do sistema político-partidário brasileiro, a adoção dos principais fundamentos do modelo de representação política do Estado de Partidos possibilitaria a ampliação das bases legitimadores dos partidos políticos para que, com isso, se consolidasse uma verdadeira democracia partidária no Brasil. Logo, O foco principal a ser trabalhado em uma reforma política no Brasil para reduzir os conflitos, crises e instabilidades de seu sistema deve ser o fortalecimento do sistema partidário, não somente do ponto de vista da redução do número de partidos como é comumente exaltado nas propostas pela adoção da cláusula de barreira, mas também da valorização do mandato partidário, assegurando mais accountability, a exigência mais rigorosa de disciplina partidária e o estabelecimento de dispositivos para conduzir as relações entre o Executivo e o Legislativo de forma mais eficaz.

Parto do princípio de que o fortalecimento do sistema partidário, das legendas, do mandato partidário e um maior rigor da fidelidade partidária seriam os primeiros passos para se obter êxito posteriormente em modificações no arcabouço institucional. A persistência em reformas circunstanciais e superficiais predominantemente de engenharia eleitoral como a cláusula de barreira somente geram soluções paliativas que mascaram a raiz do problema. Reformas de cunho eleitoral são necessárias para a melhoria e aprimoramento do sistema político brasileiro, mas somente após os efeitos da “solução do germe do problema” começarem a ser obtidos, pois antes disso é tapar o sol com uma peneira que não está tendo mais a capacidade de omitir as contradições e incongruências de estratégias políticas que mudam mudam para nada mudar, que não operam para uma efetiva solução do óbice democrático e representativo brasileiro que não é ocasional, é sistêmico.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Leânia. CLÁUSULA DE BARREIRA: Comportamento Eleitoral e Desempenho Partidário nas Eleições de 2002 e perspectivas para 2006, Brasília, 2007.

BALDISSERA, Andressa. Cláusula de Barreira Eleitoral na PEC n. 282/2016 (Análise comparada e de constitucionalidade), 2017.

BARBOSA, C. (2018). Financiamento público de campanha eleitoral e crise de representatividade. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20234/o-financiamento-publico-de-campanha-politico-partidaria-e-a-crise-de-representatividade-contemporanea/4>> Acesso em: Jul 2018.

BLAIS, A. “The Classification of Election Systems,” European Journal of Political Research, 16(1), 1988.

BOLOGNESI, Bruno. Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do Fundo Partidário em 2016. Disponível em: <[bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2571/dentro\\_estado\\_longe\\_bolognesi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2571/dentro_estado_longe_bolognesi.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: Julho, 2018.

GÓES, Camila Massaro; RICUPERO, Bernardo. Revolução Passiva no Brasil: uma ideia fora do lugar?; 2013

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Sistemas Eleitorais: Representação Política. São Paulo: Senado Federal, 1987. pp. 140-170

CARVALHO, Kátia. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2003.

CASTILHOS, Ângelo. A questão do autofinanciamento de campanhas eleitorais para 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-29/angelo-castilhos-questao-autofinanciamento-eleitoral-2018>> Acesso em: Julho, 2018

CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan Abal. El Asedio a La Política: Los Partidos Latinoamericanos en La Era Neoliberal. “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semântico”. Argentina: Homo Sapiens. 2002.

CINTRA, Antônio. A PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA: PRÓS E CONTRAS, 2005.

CÓRDOVA, Diogo. Fundamentos do modelo do estado de partidos: um olhar a partir dos preceitos partidários da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/166561>> Acesso em: Julho, 2018.

DAVI, Macedo. O Debate Acadêmico Sobre a Reforma Política no Brasil, 2013.

DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.  
Eleições 2018: TSE divulga montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-divulga-montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-1>> Acesso em: Julho, 2018.

FERRAZ, Matheus. Confira as principais mudanças na Constituição em 30 anos. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/05/confira-as-principais-mudancas-na-constituicao-em-30-anos-cjgsm0ob605w401qon9s2svg0.html>> Acesso em: Julho, 2018.

FERREIRA, Luciana; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. O financiamento de campanhas eleitorais sob a ótica da democracia. Resenha Eleitoral, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 83-108, maio 2017.

FILHO, Luciano. Minirreforma Eleitoral: Uma análise da Lei 13.488/2017 e da Emenda Constitucional 97/2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/61163/minirreforma>>

eleitoral-uma-analise-da-lei-13-488-2017-e-da-emenda-constitucional-97-2017> Acesso em: Julho, 2018.

FLEISCHER, DAVID. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006.

FLEISCHER, David. Reforma política en Brasil: una historia sin fin. América Latina Hoy, Salamanca, v. 37, 2004.

GADELHA, Igor. TSE libera mais R\$ 888 mi para campanhas de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-libera-mais-r-888-mi-para-campanhas-de-2018,70002188570>> Acesso em: Julho, 2018.

GANDOLFE, Lucas. O Fim Da Propaganda Partidária. Disponível em: <<https://lucasgandolfe9.jusbrasil.com.br/artigos/535196533/o-fim-da-propaganda-partidaria>> Acesso em: Julho, 2018.

GLAUBER, Francisco. O direito adquirido dos partidos à propaganda partidária. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-31/francisco-glauber-direito-adquirido-propaganda-partidaria>> Acesso em: Julho, 2018

KELSEN, HANS. A Democracia. 1ed. Brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 10

KUFA, Amilton; KUFA, Karina; RAMAYANA, Marcos. Das Incongruências e Inconstitucionalidade Parcial do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/1033/%E2%80%9Cfundo-especial-de-financiamento-de-campanha%E2%80%9D-fefc>> Acesso em: Julho, 2018.

LUCHETE, Felipe. STF publica acórdão que proíbe financiamento eleitoral por empresas. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-05/stf-publica-acordao-proibe-financiamento-eleitoral-empresas>> Acesso em: Julho, 2018.

MENDES, Anna. É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/anna-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>> Acesso em: Julho, 2018.

MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MULHOLLAND, Timothy, org.; Rennó, Lúcio R., org.. Reforma Política em Questão. Ed. Universidade de Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. Pluralismo Político: Subsídios para Análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral Brasileiros em Face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2006.

NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais: Uma Introdução. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1999.

NOGUEIRA, Eric. Reforma Política no Brasil Sob uma Perspectiva Crítica, 2017.

NOHLEN, D., Sistemas Electorales del Mundo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

NOHLEN, D. Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

NORRIS, P. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior. New York: Cambridge University Press, 2004.

RODRIGUES, Ricardo. “Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais” Rev. Info. Legis 32n. 126 abr/jun 1995.

SAMPAIO, N. de S. “Eleições e Sistemas Eleitorais”, Rev. de Info. Legis, 1983.

SANTANO, Ana Cláudia. Parecer jurídico - Projeto de Lei 6368/2016, Câmara dos Deputados. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017.

SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SOUZA, Amaury; LAMOUNIER, Bolívar. O Futuro da Democracia: Cenários Político-institucionais até 2022

WALDSCHMIDT, Hardy. Breves notas sobre a minirreforma eleitoral de 2017. Disponível em:

<[http://www.folhadedourados.com.br/base/www/fohadedourados.com.br/media/attachments/148/148/5a9b29fc12ac177f776401c2aebc4863e27cc0fa0de82\\_minirreforma-eleitoral-2017.pdf](http://www.folhadedourados.com.br/base/www/fohadedourados.com.br/media/attachments/148/148/5a9b29fc12ac177f776401c2aebc4863e27cc0fa0de82_minirreforma-eleitoral-2017.pdf)> Acesso em: Julho, 2018.