



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

Letícia Maia Lemos

**EFEITOS DAS REFORMAS ELEITORAIS DE 2015 E 2017 NAS ELEIÇÕES
PROPORCIONAIS DE 2018**

**JOÃO PESSOA
2020**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

Leticia Maia Lemos

**EFEITOS DAS REFORMAS ELEITORAIS DE 2015 E 2017 NAS ELEIÇÕES
PROPORCIONAIS DE 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, da Universidade Federal da Paraíba, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Área de concentração: Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva

**JOÃO PESSOA
2020**

**Catálogo na publicação Seção de Catalogação
e Classificação**

L543e Lemos, Leticia Maia.

EFEITOS DAS REFORMAS ELEITORAIS DE 2015 E 2017 NAS
ELEIÇÕES PROPORCIONAIS DE 2018 / Leticia Maia Lemos. -
João Pessoa, 2020.

111 f.

Orientação: Prof Dr Rodrigo Freire de Carvalho e Silva SILVA.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Eleições, Partidos, Coligação, Reforma Eleitoral. I. SILVA, Prof
Dr Rodrigo Freire de Carvalho e Silva. II. Título.

UFPB/BC

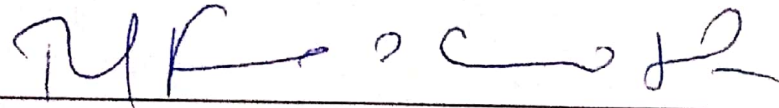
LETÍCIA MAIA LEMOS

**EFEITOS DAS REFORMAS ELEITORAIS DE 2015 E 2017 NAS ELEIÇÕES
PROPORCIONAIS DE 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Ciência Política e Relações
Internacionais, da Universidade Federal da
Paraíba, para a obtenção do título de Mestre
em Ciência Política e Relações
Internacionais.

Aprovado em 13/05/2020

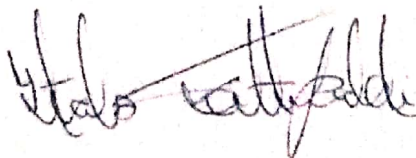
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva
Presidente



Profª Dra. Tassia Rabelo de Pinho
Avaliador Externo



Prof. Dr. Italo Fittipaldi
Avaliador Interno

À minha mãe, Moema (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

A Deus, Senhor da minha vida. Meu socorro, minha força, sustento e consolação. Sem Ti nada disso seria possível. A Ti, Senhor, toda honra e toda glória.

À Nossa Senhora das Graças, minha mãe e intercessora. Tu, ó Mãe, consoladora dos aflitos, guardou-me fiel até o fim da batalha. Teu colo materno acolheu minhas dúvidas e transformou-as na certeza da Vontade de Deus. *TotusTuusMariae*.

Ao professor Rodrigo, pela orientação, competência, profissionalismo e dedicação. Sua compreensão e gentileza tornaram todo o processo de construção dessa pesquisa um prazeroso caminho. Sua acolhida sempre tão paciente e sua tranquilidade, mesmo diante das minhas inúmeras inseguranças, me mostraram a beleza da vocação ao magistério. Muito obrigada.

Ao professor Marcelo Burgos Pimentel pelos apontamentos trazidos no processo de qualificação que contribuíram de maneira salutar para a análise crítica da pesquisa.

À professora Tassia Rabelo de Pinho, membro da banca de qualificação e da banca examinadora, pela grande contribuição na correção desta dissertação.

Ao professor Ítalo Fittipaldi que tão gentilmente aceitou participar e colaborar com esta dissertação.

À minha mãe (*in memoriam*), falecida dias após a defesa desta dissertação, deixo meu agradecimento especial, por todas as lições de amor, força e coragem. Ter sido sua filha foi e sempre será meu maior privilégio.

Ao meu pai por toda compreensão, encorajamento e amor, especialmente nos momentos mais difíceis da minha vida.

Ao meu irmão querido, sempre pronto a me apoiar e incentivar em todos os momentos.

A Vinícius, por toda compreensão nos momentos em que precisei me ausentar para me dedicar exclusivamente a esta pesquisa. Agradeço a presença sempre constante, desde o início desse percurso, todo carinho e amor, tão necessários para chegar até aqui.

Aos amigos de todas as horas, em especial aos meus colegas do mestrado, Débora, Luís Paulo, Joseane, Ana Claudia, Juliana e Hugo, por todo apoio, incentivo e dificuldades compartilhados durante esse período. Vocês tornaram o caminho mais leve, muito obrigada.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

“A democracia não é coisa feita. Ela é sempre uma coisa que se está fazendo. Daí porque ela é um processo em ascensão. É a experiência de cada dia que dita o melhor caminho para ela ir atendendo às necessidades coletivas. O que há de belo nela é isto. É que ela tem condições de crescer, segundo a boa prática que fizermos dela”

(Teotônio Vilela)

RESUMO

A pesquisa analisa os impactos das reformas eleitorais de 2015 e 2017 sobre as eleições proporcionais de 2018, concentrando o exame em três alterações principais na disputa eleitoral: a exigência de que só poderão ocupar as cadeiras ganhas pelo seu partido/coligação os candidatos que obtiverem votação individual igual ou superior a 10% do Quociente Eleitoral do seu estado; a inclusão dos partidos/coligações que não alcançaram o Quociente Eleitoral do seu distrito na distribuição das sobras ou médias; a proibição das coligações eleitorais para as eleições proporcionais a partir de 2020. A partir de um exercício de simulação com os resultados eleitorais de 2018, vemos que, sem as coligações, teríamos uma fragmentação partidária menor, medida pelo Número Efetivo de Partidos (NEP), no entanto, apenas um partido deixaria de ter representação na Câmara dos Deputados. Por outro lado, simulando a inclusão isolada de cada uma das novas regras: o “pedágio” de 10% do Quociente Eleitoral como votação individual mínima para eleição dos candidatos e a inclusão dos partidos/coligações que não atingiram o Quociente Eleitoral na distribuição das sobras, vemos que, isoladamente, as referidas mudanças não alteraram significativamente a composição da Câmara. Por fim, vemos que dos 30 partidos eleitos em 2018, apenas 11, até 2030, cumpririam as exigências da cláusula de desempenho, mostrando uma propensão à diminuição da fragmentação do nosso legislativo.

Palavras-chave: Eleições, Partidos Políticos, Coligação, Reforma Eleitoral.

ABSTRACT

The survey analyzes the impacts of the 2015 and 2017 electoral reforms on the proportional elections of 2018, focusing the examination on four main changes in the electoral dispute: the requirement that only candidates who obtain an individual vote equal to or greater than 10% of their state's Electoral Quotient can occupy the seats won by the party/coalition; the inclusion of parties/coalitions that did not reach the Electoral Quotient of their district in the distribution of leftovers or averages; the ban on electoral coalitions for proportional elections from 2020. From a simulation exercise with the 2018 electoral results, we see that, without the coalitions, we would have less party fragmentation, measured by the Effective Number of Parties (NEP), however, only one party would no longer have representation in the Chamber of Deputies. On the other hand, simulating the isolated inclusion of each of the new rules: the “toll” of 10% of

the Electoral Quotient as a minimum individual vote for the election of candidates and the inclusion of parties / coalitions that did not reach the Electoral Quotient in the distribution of leftovers , we see that, in isolation, these changes did not significantly change the composition of the Chamber. Finally, we see that of the 30 parties elected in 2018, only 11, by 2030, would meet the requirements of the performance clause, showing a propensity to reduce the fragmentation of our legislature.

Keywords: Elections. Political Parties. Coalition. Electoral Reform.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios estabelecidos como cláusula de barreira para o pleito de 2018.....	78
Tabela 2 - Evolução dos valores mínimos exigidos como Cláusula de Desempenho.....	79
Tabela 3 - Comparação do número de vagas conquistadas pelos partidos nas eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados com o número de vagas que cada legenda teria direito se estivesse em vigor apenas a nova regra do art. 108 do Código Eleitoral.....	87
Tabela 4 - Comparação do número de vagas conquistadas pelos partidos nas eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados com número de vagas que cada legenda teria direito se estivesse em vigor apenas a nova regra do parágrafo 2º do artigo 109 do Código Eleitoral.....	91
Tabela 5 - Comparação do número de vagas conquistadas pelos partidos nas eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados com o número de vagas que cada legenda teria direito se estivessem proibidas as coligações nas eleições proporcionais.....	95
Tabela 6 - Variação no número efetivo de partidos (NEP) em termos de cadeiras legislativas...	97
Tabela 7 - Partidos Políticos que ultrapassaram a cláusula de barreira nas eleições de 2018...	98
Tabela 8 - Partidos que cumpriram os critérios definidos em lei para as eleições de 2022, 2026 e 2030, e ultrapassaram a cláusula de barreira.....	99

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. DEMOCRACIA.....	15
2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	21
3. SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO.....	26
3.1 A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	31
4. SISTEMA PROPORCIONAL E COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS.....	40
4.1 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....	40
4.2 SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA NO BRASIL.....	43
4.3 COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS.....	49
4.3.1 EFEITOS DAS COLIGAÇÕES SOBRE O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO.....	54
5. REFORMA ELEITORAL 2015 E 2017.....	60
5.1 INTRODUÇÃO.....	60
5.2 REFORMAS ELEITORAIS 2015 E 2017: PRINCIPAIS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL.....	67
5.2.1 A ALTERAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO PARA DISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS: O “EFEITO TIRICA”	71
5.2.2 ALTERAÇÃO PARA O CÁLCULO DAS SOBRAS: PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS COM VOTAÇÃO INFERIOR AO QUOCIENTE PARTIDÁRIO NA ALOCÇÃO DE CADEIRAS.....	73
5.2.3 O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS.....	75
5.2.4 CLÁUSULA DE DESEMPENHO.....	78
5.2.5 A CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC).....	80
6. ELEIÇÕES PROPORCIONAIS DE 2018.....	83
6.1 NOTA METODOLÓGICA: DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E HIPÓTESES.....	83
6.2 ANÁLISE DOS DADOS.....	86
6.2.1 A ALTERAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO PARA DISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS – ART. 108, CÓDIGO ELEITORAL.....	86
6.2.2 ALTERAÇÃO PARA O CÁLCULO DAS SOBRAS: PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS COM VOTAÇÃO INFERIOR AO QUOCIENTE PARTIDÁRIO NA ALOCÇÃO DE CADEIRAS.....	90

6.2.3 O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS.....	95
6.2.4 CLÁUSULA DE DESEMPENHO.....	96
7. CONCLUSÃO.....	100
8. REFERÊNCIAS.....	102

1 INTRODUÇÃO

Com a saída dos militares do poder, a retomada da democracia no Brasil reclamava a estruturação de um arranjo institucional que garantisse a estabilidade política do país. Embora não houvesse consenso sobre qual seria a melhor fórmula a se adotar – parlamentarismo, presidencialismo, semipresidencialismo – os debates convergiam na necessidade de uma reforma política que resultasse em uma estrutura democrática forte, capaz de sobreviver a crises e evitar novas rupturas.

Essa reforma política, no entanto, não aconteceu naquele momento. A Constituinte de 1987-1988 decidiu incluir na seção final da nova Constituição, no rol dos artigos do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a realização de plebiscito, previsto para o dia 7 de setembro de 1993, para que o eleitorado definisse a forma e o sistema de governo que deveria vigorar no Brasil. A consulta plebiscitária, por disposição da Emenda Constitucional nº 2/1992, foi antecipada para o dia 21 de abril de 1993.

O resultado da consulta popular manteve o sistema que já vigorava, embora em menor medida, entre 1945-1964, com a adoção do sistema presidencialista combinado com o federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional de lista aberta para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras municipais. Para autores como Sérgio Abranches (1988), toda essa combinação levaria à inoperância do Executivo quando não à paralisia do governo e, conseqüentemente, à uma nova ruptura democrática.

O presidencialismo de coalizão, termo cunhado pelo próprio Abranches (1988), exigiria do Executivo grandes e custosas manobras políticas para aprovar sua agenda e conduzir suas políticas sem prejudicar ou impedir a governabilidade. Essa combinação provocaria elevada instabilidade e alto risco nas negociações. Além disso, o comportamento clientelista dos partidos políticos brasileiros e a sua indisciplina representariam grandes obstáculos ao Presidente da República.

A fragilidade, o desempenho e o papel dos nossos partidos também despontavam no processo de redemocratização como um ponto essencial a ser discutido na reforma política que se entendia indispensável para se manter a nova ordem democrática. Partidos fortalecidos e disciplinados levariam à consolidação da democracia brasileira e impediriam a ascensão de novos governos autoritários. Mas, continuando na linha de autores que acompanham Sérgio Abranches (1988), como Lúcio Rennó (2006) e Paulo Schier (2014), o arranjo institucional marcado pelo sistema proporcional de lista aberta e o sistema presidencialista não seria capaz

de fortalecer as agremiações, mas, ao contrário, favoreceria a manutenção do *status quo*.

A “crise dos partidos políticos” ou “crise de representação”, embora não seja nem inerente/particular aos partidos políticos brasileiros, tampouco apareça como uma novidade, como já apontavam Scott Mainwaring (2001) e Peter Mair (2003), ganhou maior proporção após a intensa midiaticização dos escândalos de corrupção envolvendo grandes partidos nacionais. Crescia a sensação de que os partidos, o sistema que os elegia e o modelo de financiamento de campanha favoreceriam a corrupção e só uma reforma política estrutural seria capaz de defender a democracia brasileira dos males provocados pelo mau comportamento político.

A distância cada vez mais nítida entre as expectativas dos eleitores e o comportamento dos parlamentares e o crescente repúdio aos partidos políticos se tornaria ainda mais relevante durante as manifestações populares de 2013 na forma das palavras de ordem “eles não me representam”, chegando a um ponto alto após as declarações de voto dos deputados durante a votação do pedido de admissibilidade ao processo de impeachment da presidente Dilma Rouseff.

Não faltaram versões para justificar, servindo-me das palavras de Jairo Nicolau (2017), a “baixa qualificação” dos nossos representantes. A hipótese que ganhara maior apoio sustentava “que os deputados seriam pouco representativos porque somente um número reduzido deles teria sido eleito com votos para si mesmos, dependendo da transferência dos votos de outros candidatos” (NICOLAU, 2017, p. 14). O fato é que a imprensa também ajudou a disseminar e fortalecer o mito de que poucos candidatos eram eleitos com os próprios votos, reforçando nesse cenário as condenações ao sistema proporcional de lista aberta e às coligações partidárias.

Sendo assim, outra não seria a opção para superar a crise, senão a reforma política. Quase uma entidade no Brasil, a reforma política, popularmente chamada de “a mãe de todas as reformas”, se tornou “algo intrínseco, quase orgânico, na democracia brasileira” (MESQUITA e CAMPOS, 2019, p. 60) e tem abarcado desde discussões sobre ética e representatividade, abuso do poder econômico e financiamento de campanha, à mudanças nas regras eleitorais e forma de governo.

Pela própria abrangência do termo e das altas expectativas criadas em torno das mudanças que uma reforma política deveria produzir no Brasil, convencionou-se chamar as alterações na legislação eleitoral de “minirreformas”, como também ficaram conhecidas as reformas de 2015 e 2017. Tais reformas são tidas muito mais como eleitorais do que propriamente políticas e, para uma linha de autores, articulistas e políticos, como Bolívar

Lamonier, a verdadeira reforma política ainda não teria acontecido, tratando-se, em verdade, de “fatias” da reforma, “em teses louváveis, mas com poucos efeitos práticos e, não raro, com resultados contraditórios” (LAMONIER, 2019, p. 1).

Tudo isso coloca em questão quais os efeitos provocados pelas reformas de 2015 e 2017 observáveis nas eleições proporcionais de 2018? O objetivo da pesquisa é analisar como as referidas reformas impactaram no resultado das eleições proporcionais para a composição da Câmara dos Deputados em 2018. Concentramos o estudo em três alterações: a) exigência de votação nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral; b) a inclusão de partidos/coligações com votação inferior ao Quociente Eleitoral do distrito na distribuição das cadeiras (vagas no legislativo) não alocadas pela distribuição do Quociente Partidário (cálculo das sobras); c) proibição da celebração de coligações eleitorais para cargos proporcionais a partir de 2020.

As primeiras seções retomam o debate sobre democracia e presidencialismo de coalização, sistema partidário e sistema proporcional no Brasil e discutem a formação da estrutura político-partidária brasileira e a crescente insatisfação popular com os partidos políticos e seu papel na representação, o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta no Brasil e o efeito das coligações partidárias na eleição proporcional; as demais abordam as reformas eleitorais de 2015 e 2017, as alterações em que concentramos a pesquisa e analisam o impacto dessas mudanças nas eleições proporcionais de 2018 para a composição da Câmara dos Deputados, tendo por base os dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados, CepespData, a partir de Mesquita e Campos (2019) e Nexô Jornal LTDA (2018).

2 DEMOCRACIA

A mais simples definição de democracia replicada ao longo do tempo é que governos democráticos são o governo do povo ou, no caso da democracia representativa:

governo pelos representantes do povo – e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo à qual democracia significa governo, não apenas pelo povo, mas também *para* o povo -, ou seja: governo de acordo com a preferência popular (LIJPHART, 2008 p. 17).

Considerando então que a democracia é o “governo do povo, pelo povo e/ou para o povo”, de acordo com a preferência popular, como saber quais são as preferências comuns? Ou quais preferências serão atendidas? Quem governará e quais interesses deve atender? Conhecer a vontade do povo tornou-se, nesse sentido, uma questão em si mesma, nas discussões sobre democracia (AGUIAR, 2011).

ArendLijphart (2008), em resposta a estes questionamentos apresenta os modelos majoritário e consensual de democracia. Pelo modelo democrático majoritário quando não se conhecer a preferência comum, ou seja, quando houver divergências entre os interesses e preferências do povo deverá prevalecer **o desejo da maioria**, enquanto que no modelo democrático consensual prevalecerá **a vontade do maior número de pessoas**. Assim, explica Lijphart (2008, p. 18):

Ele [o modelo consensual] não difere do modelo majoritário, concordando em que é melhor o governo da maioria do que da minoria. Mas considera a exigência de uma maioria como um requisito mínimo: em vez de se satisfazer com mínimas maiorias, ele busca ampliar o tamanho das mesmas. Suas regras e instituições visam a uma ampla participação no governo e a um amplo acordo sobre as políticas que este deve adotar.

O modelo majoritário seria, então, exclusivo, combativo e competitivo, formado por uma pequena maioria. O poder estaria concentrado em dois principais partidos com força aproximadamente igual. O gabinete unipartidário, formado pelo partido vencedor, seria a expressão do princípio majoritário definido por Lijphart:

ele manobra grande quantidade de poder político para governar como representante - e no interesse - de uma maioria, cujas proporções não chegam a ser esmagadoras. Uma grande minoria fica excluída do poder, confinada ao papel de oposição (LIJPHART, 2008, p. 28).

O resultado dessa tendência majoritária, para o autor, é um sistema político extremamente desproporcional, revelado, por exemplo, pelas eleições de 1974 no Reino Unido. Naquele certame, o Partido Trabalhista obteve a maioria parlamentar absoluta, 319 das 635 cadeiras, com apenas 39,3% dos votos. O mesmo se repetiu nas cinco eleições que se sucederam entre 1979 e 1997, o partido vencedor obteve a maioria de cadeiras com um percentual nunca superior a 44%.

Esses resultados são chamados por Douglas Rae (1967) como “maiorias fabricadas”, razão pela qual o Reino Unido seria muito mais uma democracia de maioria simples, em vez de majoritária, mas seriam essas maiorias fabricadas que revelariam a desproporcionalidade desse modelo democrático. Por outro lado, o modelo consensual, denominado de “modelo de negociação”, se caracterizaria pela abrangência, negociação e concessão.

Diferente do modelo majoritário, que ao final é chamado por Lijphart de “ditadura da maioria”, o modelo democrático consensual tenderia a compartilhar, dispersar e restringir o poder de várias formas. Em contraponto a concentração de poder nos gabinetes unipartidários no modelo majoritário, no modelo consensual seria permitido que todos os partidos

importantes, ou a maior parte deles, participassem do governo através de amplas coalizões e da adoção da representação proporcional.

Desse modo, a democracia de consenso seria o melhor caminho para a inclusão das minorias, a ampliação da maioria governante e, assim, a satisfação das preferências da maior parte do povo, preservando a simples definição de Lincoln de “governo pelo povo e para o povo”, a qual, segundo Arend Lijphart, revela implicitamente os critérios propostos por Robert Dahl, em “Poliarquia” (2005): 1) direito ao voto, 2) direito a ser eleito, 3) o direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos, 4) eleições livres, 5) liberdade de reunião, 6) liberdade de expressão, 7) fontes alternativas de informação e 8) instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular.

No entanto, Dahl considerava as democracias existentes eram “pobres aproximações do ideal democrático”, chamando-as de poliarquia: um governo “fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação pública” (DAHL, 2005 p. 31), capaz de assegurar direitos, liberdade e oportunidades para uma participação efetiva e pela influência direta dos eleitores sobre as decisões políticas (ABU-EL-HAJ, 2014), notadamente pela “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos considerados politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 25).

Para que o governo continuasse sendo responsivo por certo tempo, todos os cidadãos deveriam ter oportunidade plena para formular suas preferências e expressá-las ao governo e aos concidadãos por meio da ação individual e coletiva, bem como de ter suas preferências consideradas igualmente na conduta do governo, sem discriminação pelo conteúdo ou fonte da preferência. Assim, segundo Dahl (2001, p. 107), na democracia, o povo elege seus funcionários e os mantém “mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes”.

Seriam, portanto, as eleições livres e justas (pressuposto de Dahl) o termômetro das preferências dos cidadãos e o “tribunal” dos governantes, que poderiam ser recompensados pela reeleição ou “condenados” ao descarte do governo. A ideia de responsividade em Dahl, mostra uma democracia sustentada em um processo de troca mútua: governados que elegem seus governantes para a satisfação de suas preferências ao passo que os governantes atendem, na medida do possível, os interesses comuns e são recompensados pelo voto.

Também para Bobbio o governo democrático corresponderia a um processo de troca. Para ele, a democracia seria uma contínua troca entre produtores e consumidores de consenso ou produtores e consumidores de poder para “realizar, ao máximo possível a igualdade entre os homens” (BOBBIO, 2010, p. 45). Assim, sugere o autor que, embora isso não agrade a todos, o mercado político se caracteriza como uma relação de troca generalizada entre os interesses dos que governam e dos que são governados (BOBBIO, 1986).

Todavia, Bobbio critica fortemente a ideia de que a democracia reflete nitidamente a soberania popular, que ela é um reflexo da vontade homogênea do povo. Para o autor essa ideia é impraticável e incoerente, pois ninguém tem condições de conceber de forma precisa o interesse comum ou coletivo, a não ser confundindo interesses grupais ou particulares com o interesse de todos (BOBBIO, 1986).

Para Bobbio a democracia é “um conjunto de regras para a solução de conflitos sem derramamento de sangue, um governo das leis por excelência” (BOBBIO, 1968, p. 170-1 *apud* CADEMARTORI, D. e CADEMARTORI, S. 2010, p. 292). Desse modo, a democracia seria um mecanismo por meio do qual as preferências heterogêneas do povo e as suas discordâncias se resolvem, ainda que provisoriamente, no cumprimento das regras comum (BELLAMY, 2013).

Contudo, o que Dahl propunha não tinha como paradigma que a vontade da massa governada fosse coesa/homogênea, mas, ao contrário, mesmo com interesses divergentes, a democracia permitiria e protegeria a liberdade dos cidadãos em exercer algum controle sobre a satisfação de suas preferências:

Todos ou quase todos querem determinadas coisas: sobrevivência, alimento, abrigo, saúde, amor, respeito, segurança, família, amigos, trabalho satisfatório, lazer - e outras. **O que você especificamente deseja provavelmente difere do que outra pessoa quer. Você desejará exercer algum controle sobre os fatores que determinam se, e até que ponto, poderá satisfazer as suas carências** – alguma liberdade de escolha, uma oportunidade de moldar a sua vida conforme os seus próprios objetivos, preferências, gostos, valores, compromissos, convicções. **A democracia protege essa liberdade e essa oportunidade melhor que qualquer sistema político alternativo que já tenha sido criado** (DAHL, 2001, p. 65, grifos nossos).

A ideia de que a democracia revela a concretização do bem comum de todos os cidadãos, a soberania da vontade popular, também foi fortemente combatida por Joseph Schumpeter. De acordo com o autor, não haveria nenhuma dificuldade em compreender democracia como um “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum” motivo pelo qual, seria simples compreender que as decisões para a perseguição deste fim

seriam tomadas por um comitê, assembleia ou parlamento, cujos membros seriam eleitos por votação popular. “Esse comitê ou conjunto de delegados, não representará o povo no sentido legal, mas o fará numa acepção técnica – representará, refletirá ou dará voz à vontade do eleitorado” (SCHUMPETER, 1984, p. 300 e 301).

Entretanto, para Schumpeter não existiria um bem comum único para todos, uma vez que essa concepção significa diferentes coisas para diferentes grupos e indivíduos:

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de (307) que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas. Esse fato, ignorado pelo utilitarista devido à sua estreiteza de ponto-de-vista sobre o mundo dos valores humanos, provocará dificuldades sobre as questões de princípio, que não podem ser reconciliadas por argumentação racional. Isto porque os valores supremos — nosso conceito sobre o que devem ser a vida e a sociedade — situam-se além dos domínios da lógica. Em alguns casos, é possível encontrar terreno comum entre eles, mas não em todos (SCHUMPETER, 1984, p. 301-302).

Portanto, na concepção “minimalista” de Schumpeter, para que houvesse um bem comum, seria necessário que todos os indivíduos soubessem precisamente o que desejam, e isso não ocorreria na realidade. Para o autor, o que existe são evidências contrárias a racionalidade do comportamento do eleitor, ou seja, contrárias a hipótese de que a conduta do eleitor é resultado de uma vontade independente, a partir da observação e da interpretação objetiva dos fatos, e na sua capacidade de tirar conclusões racionais. Schumpeter, inspirado pela psicologia de Ribot, Freud e Le Bon, demonstra que:

No curso de decisões frequentemente repetidas, o indivíduo é submetido à influência salutar e radonalizante de experiências favoráveis e desfavoráveis. Sofre também a influência de motivos e interesses relativamente simples e sem problemas que apenas ocasionalmente dão motivos à agitação. (SCHUMPETER, 1984, p. 309).

Assim, para Schumpeter não existia uma “vontade popular” una, independente e racional, capaz de gerar um “bem comum” e, muito menos, transformá-la em decisões políticas. Ao contrário, na teoria schumpeteriana “o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo” (SCHUMPETER, 1984, p. 321). Assim, o método democrático seria, na verdade, “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1984, p. 321).

Por não ter competência para interferir diretamente na política, caberia ao povo somente a escolha dos políticos. O debate político, assim, ficaria restrito à elite política eleita. Portanto, na definição de Schumpeter (1984, p.325), “o princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes”.

A essa altura, já ficou claro que não há consenso na Ciência Política quanto ao significado da democracia e o que ela representa, mas não podemos dizer o mesmo quanto à validade e legitimidade desse regime. Robert Dahl (2001) elenca nove consequências desejáveis da democracia, razão pela qual esse seria o regime preferível: 1) evita a tirania; 2) preserva direitos essenciais; 3) liberdade geral; 4) autodeterminação; 5) autonomia moral; 6) desenvolvimento humano; 7) proteção dos interesses pessoais essenciais; 8) igualdade política; 9) a busca pela paz.

Bobbio (1986, p. 89) afirma que a democracia é, “certamente, a mais perfeita das formas de governo ou pelo menos a mais perfeita entre as que os homens conseguiram imaginar e, em parte, realizar; mas justamente porque é a mais perfeita, é também a mais difícil” e a razão disso seria porque a democracia se propõe a conciliar dois elementos contrastantes: a liberdade e o poder.

Além disso, as leis da democracia tendem, em geral ao bem da maioria, como ressalta Tocqueville (2005, p. 270), pois “emanam da maioria de todos os cidadãos, a qual pode se enganar, mas não poderia ter um interesse contrário a si mesma”. De igual modo, ainda que a democracia não seja reconhecidamente um mecanismo ideal de agregação de preferências, “é o único que pode desempenhar a função [de escolher governos], ou o único que a pode desempenhar melhor” (MACPHERSON, 1978, p. 88).

Uma vez perdida a democracia, descobria-se o quanto ela era importante. Francisco Weffort (1984 *apud* AMANTINO, 1998, p. 128) lembra que “a descoberta do valor da democracia na política brasileira ocorre no momento mais escuro de nossa história, os anos de infâmia do período Médici”. As ditaduras e os governos autoritários mostraram o valor da democracia e revelaram que uma “má democracia é sempre preferível a uma boa ditadura” (AMANTINO, 1998, p. 129).

“Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos” (WINSTON CHURCHILL, 1947 *apud* AMANTINO,

1998, p.127). Assim, não há dúvidas que a discussão sobre democracia e o que ela representa não se esgotará. Da teoria clássica à análise dos mais modernos e recentes governos democráticos, a concepção de democracia ganha formas e status diferentes.

2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Com a saída dos militares do poder, o processo de redemocratização no Brasil manteve o sistema presidencialista e a representação proporcional de lista aberta para a eleição de deputados e vereadores. Embora não seja adepto dessa vertente, Fernando Limongi (2006a) explica que, no período inicial da redemocratização, as reformas políticas eram apontadas como uma condição essencial à consolidação da democracia brasileira, sendo dois passos fundamentais à sua estabilidade, o abandono do presidencialismo e a revogação da representação proporcional:

O mantra repetido por todos era: a consolidação da democracia requer partidos fortes e estes são inviáveis sob presidencialismo e representação proporcional com lista aberta. A insistência nas velhas fórmulas levaria o país a conviver permanentemente com a crise de governabilidade. Não havia consenso quanto à fórmula alternativa a abraçar — se o melhor seria adotar o parlamentarismo puro ou semipresidencialismo, se o sistema eleitoral misto ou o majoritário — mas havia convicção de que mudar era vital. (LIMONGI, 2006a, p. 239).

Em 1988, antes mesmo da promulgação da nova Constituição democrática, o sociólogo e cientista político, Sérgio Abranches, cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão” para definir nosso arranjo institucional, que, na visão do referido autor, era único e originalmente brasileiro em relação às demais democracias existentes. O presidencialismo de coalizão, para Abranches (1988, p. 27), seria um sistema baseado em negociações e trocas mútuas entre Executivo e Legislativo “em nome da estabilidade da coalizão e do sucesso da gestão governamental”.

Fabiano Santos (2006, p. 225) explica o presidencialismo de coalizão como o sistema em que “o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Legislativo” ou, ainda, como argumentam Natalia Carolina Rodrigues da Silva e Cléverson Daniel Dutra (2017, p. 147) é um sistema de “manobras políticas realizadas em conjunto pelos poderes Legislativo e Executivo, a fim de realizar o exercício de governança de uma nação”.

Em seu trabalho precursor, intitulado “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, Sérgio Abranches defendeu que o arranjo institucional que se propunha, de fato, comprometeria a estabilidade democrática do Brasil, afirmando se tratar de um sistema:

caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 26).

Quanto à essa interpretação, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), críticos desse viés, narram que, nesse sentido, a combinação de um sistema presidencialista com o federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional parecia ser uma composição “explosiva” para a estabilidade da democracia brasileira (LIMONGI, 2006b), pois o Executivo precisaria formar grandes coalizões partidárias para aprovar sua agenda de governo. Assim, segundo essa tendência, questionada pelos autores referidos, previa-se um sistema com forte tendência à inoperância, quando não à paralisia.

Para Abranches o novo desenho institucional não permitiria a governabilidade, pois a polarização no Congresso tenderia a transformar “coalizões partidárias e facções partidárias em ‘coalizões de veto’, elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e a consequente ruptura com da ordem política” (ABRANCHES, 1988, p. 28). Na visão de Lúcio Rennó (2006), os próprios incentivos institucionais levariam à essa paralisia decisória ou mesmo o alto custo de negociação entre Executivo e Legislativo, uma vez que essa negociação se daria de forma individualizada entre deputados e Presidente.

O multipartidarismo, a indisciplina partidária e o comportamento aparentemente clientelista do Legislativo brasileiro traziam dúvidas quanto a possível estabilidade democrática com a adoção a estrutura institucional proposta (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Segundo Barry Ames (2003, p. 17), o Poder Executivo muitas vezes não conta com maiorias nominais entre os parlamentares o que torna a governabilidade dependente de “deputados que só se preocupam com a sua própria sorte, com benefícios paroquiais de retorno eleitoral garantido ou em defender interesses estreitos”.

Nessa linha de argumentação, conforme sugere Paulo Ricardo Schier (2014), a lógica da coalizão só funcionaria na medida em que o Presidente da República negociasse espaço no aparelho do Estado com os partidos parceiros que, nem sempre, teriam interesses coerentes e convergentes:

Esses, por sua vez, atuam dentro de uma lógica voltada aos interesses pessoais e de atendimento das demandas das bases, dos financiadores de campanha ou algum outro interesse particular não confessável. Vê-se, logo, que o arranjo institucional propicia a corrupção sutil, invisível. (SCHIER, 2014, p. 69).

A análise de Schier (2014) vai mais além. De acordo com o autor, no presidencialismo de coalizão a necessidade de formação de coalizões para governança torna o Legislativo, reproduzindo o termo usado pelo autor, “refém do Executivo”. No entanto, contrariamente, Schier (2014, p. 65-6) argumenta que:

Como a governabilidade depende da renovação da aliança no decorrer do mandato, o aparelho burocrático do Executivo, por conta de demandas partidárias ou regionais (a depender do tipo de coalizão), acaba sempre “cedendo” às pressões da aliança. Como as alianças, de acordo com o que mostram os estudos da ciência política, não são homogêneas (isso não ocorre no Brasil, mas as estatísticas apontam que alianças homogêneas são comuns em outros países), **o Executivo acaba cedendo, no plano governamental, a interesses políticos e regionais que muitas vezes são contraditórios e que beneficiam “interesses setoriais”**, e aqui não é preciso fazer muito esforço para compreender em qual contexto ingressa a corrupção (grifos nossos).

Limongi (2006b), ao analisar os argumentos que defendem a mudança do arranjo institucional brasileiro, recorda que o presidencialismo é um regime baseado na separação dos poderes, assim, para mudanças no status quo, é preciso que Executivo e Legislativo entrem em comum acordo. Com isso, seguindo os passos de Juan Linz (1990 e 1994), parte da literatura defende que o presidencialismo de coalizão não seria capaz de gerar garantias nem incentivos para que a cooperação entre os poderes ocorra, fundamentalmente pelo fato de os mandatos serem obtidos e mantidos de forma independente.

Mariana Borges Martins da Silva (2008), bem sintetiza os argumentos lançados para a condenação do presidencialismo de coalizão:

a separação rígida entre executivo e legislativo no presidencialismo – que se conjuga com a representação proporcional de lista aberta e a baixa institucionalização dos partidos em alguns países da América Latina, - leva grande parte da literatura a atribuir a esse sistema a causa da instabilidade democrática dos países que a adotaram. A separação de Poderes se tornou sinônimo de crise de governabilidade. Este quadro levou a doutrina brasileira a defender tanto a adoção do sistema parlamentarista quanto reformas no sistema eleitoral e partidário “pois seria impossível obter governabilidade com partidos fracos, com congressistas paroquiais e com um sistema de separação rígida entre os poderes” (SILVA, M. 2008, p. 933).

Entretanto, não é difícil imaginar que nosso sistema não é unanimidade entre os especialistas. Fernando Limongi, por exemplo, dedicou-se com afinco a analisar os pressupostos apontados por Abranches que o fizeram entender o presidencialismo de coalizão

como uma nova forma de presidencialismo, singular e única no Brasil, dada as particularidades indicadas por este autor.

De acordo com Limongi (2006b) a dificuldade começa na compreensão do presidencialismo contemporâneo decorrente da tendência em equiparar separação a conflito entre os poderes. Em razão disso, estaria a premissa de que os políticos só se importariam com os seus mandatos. Desse modo, como presidentes e deputados respondem a eleitorados diversos e seguem interesses distintos, “procurarão enviesar as políticas públicas para eleitores diversos. Portanto, inevitavelmente, entrarão em conflito” (LIMONGI, 2006a, p. 27).

Porém, na obra “Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional” (2001)¹, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, esclarecem que:

A premissa usual de que os parlamentares adotam estratégias que maximizam suas chances de reeleição está longe de implicar interesse exclusivo em patronagem ou na dilapidação predatória do Estado. Necessariamente, os parlamentares têm interesse no sucesso mais amplo das políticas governamentais, já que estas afetam as chances de sua reeleição. **Sendo assim, o controle de cargos fornece mecanismos que permitem cobrar disciplina partidária.** Os parlamentares podem incorrer em custos, votando a favor de medidas contrárias a seus interesses imediatos, em função dos ganhos que podem auferir como membros da coalizão de governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 37, grifos nossos).

Se de fato os partidos procurassem viabilizar tão somente seus interesses paroquiais, estaríamos diante de sérios problemas de governabilidade e mudança de *status quo*, o que não restou comprovado empiricamente. A regra, ao contrário do que se esperava, é a disciplina dos deputados. Os parlamentares filiados aos partidos que compõe a coalizão de apoio ao Executivo, tem se mantido fiéis ao voto do líder do governo.

No artigo intitulado “Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”², Limongi (2006a) apresenta alguns dados de sua pesquisa sobre a disciplina média da base do governo, que seria a proporção de deputados filiados a partidos que receberam pastas ministeriais e votaram de acordo com a indicação expressa pelo líder do governo. Segundo o referido estudo, a proporção de deputados que votaram acompanhando a indicação do líder do governo foi de 87,4% em 842 votações ocorridas após a promulgação da Constituição de 1988 até 2006.

¹A primeira edição foi publicada em 1999, mas trabalhamos com a 2ª edição, publicada em 2001.

² Versão levemente modificada da aula proferida em 29/09/2006 durante as provas do concurso para Professor Titular no DCP/USP.

Um outro ponto destacado no trabalho de Limongi é que as médias base desse período não tiveram grande variação quando considerados os diferentes presidentes em exercício; de modo que a capacidade pessoal de negociação do presidente parecia não interferir na disciplina partidária. A menor média teria sido registrada sob a presidência de Sarney, com 78,4% e a maior no segundo governo de Fernando Henrique, com 90,7%, sendo importante destacar o apoio médio de 89,1%, no governo Lula, em 164 votações (LIMONGI, 2006a).

Em outra perspectiva, considerando agora o período entre a promulgação do novo texto constitucional em outubro de 1988 e dezembro de 2004, Limongi observou que das 3.165 leis ordinárias aprovadas no país, 2.710 foram de iniciativa do Executivo (LIMONGI, 2006b, p. 244). Assim, os dados indicariam que a tendência natural do presidencialismo de coalizão no Brasil é que o Executivo controle a produção legislativa, sendo essa o resultado da interação entre o poder de agenda e o apoio da maioria, processada e votada pelo Legislativo:

No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 22).

Além disso, mesmo que a Constituição de 1988 tenha conferido poderes de agenda exclusivos ao presidente, como taxaço e leis relativas ao orçamento, tendo, ainda, garantido o poder de alterar unilateralmente o *status quo* via Medida Provisória, o Executivo depende do apoio da maioria do Congresso para que elas se tornem leis. “Sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam”. (LIMONGI, 2006b, p.245)

Em seus estudos, contrapondo os argumentos que condenam ou caracterizam nosso arranjo institucional como singular e conflitante, incapaz de permitir a governabilidade, Fernando Limongi recorda que o governo negocia com os partidos, de modo a garantir o voto da bancada e não individualmente com os parlamentares. E então, dentro dos partidos, os líderes coordenam a negociação pelo apoio às propostas do Executivo e podem, dessa maneira, influenciar o conteúdo das decisões (RENNÓ, 2006).

Tudo isso não seria, de acordo com Limongi, nada muito diferente do que acontece nos governos parlamentaristas. Por isso, entende o autor que não há razão para acreditar que o presidencialismo de coalizão no Brasil revela um sistema singular ou “muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos” (LIMONGI, 2006a, p. 25):

Estamos diante de um governo de coalizão em seus moldes clássicos, isto é, em que partidos organizam e garantem o apoio ao Executivo. Este não é prisioneiro ou refém da sua base. Negociações políticas garantem a aprovação da agenda legislativa definida pelo governo. (LIMONGI, 2006b, p. 250).

Além disso, Limongi (2006b) faz importante destaque para o fato de que a referência para medir o funcionamento da coalizão ou a própria governabilidade não pode ser a aprovação irrestrita da vontade do Executivo. Isto é, não podemos inferir problemas institucionais ou barreiras à governabilidade pelo não prevalecer, em determinada matéria, da vontade do Executivo, pois se em tudo tivesse que imperar a vontade do presidente em detrimento da maioria já não estaríamos mais vivendo sob uma democracia.

É verdade que nos últimos anos nosso país experimenta uma crise política sedimentada não apenas na desconfiança nos partidos políticos, mas na sua rejeição como agentes promotores da democracia e do interesse coletivo. A votação do impeachment da Presidente Dilma Rousseff escancarou instabilidades particulares do nosso sistema que, embora multipartidário e fundado em coalizões, como são os sistemas de muitos outros países, é um dos mais fragmentados da história.

Contudo, acompanhando o entendimento de Vinícius Silva Alves e Denise Paiva (2017), é preciso entender que instabilidades políticas não devem ser confundidas com crises institucionais que comprometem a eficiência e a legitimidade das instituições vigentes. É notório que o estudo da democracia e, notadamente, da democracia brasileira e o seu presidencialismo de coalizão não se esgota aqui e nem foi discutido em suas minúcias. No entanto, nosso propósito é apresentar brevemente os principais conceitos e debates para entender em que cenário se discutem as reformas políticas no Brasil, que é objeto do nosso estudo.

3 SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Com o início da Primeira República (1889-1930), a atividade partidária no Brasil estava hegemonizada pelos Partidos Republicano Paulista e Mineiro (PRP e PRM), em uma política que ficou conhecida como “Café com Leite”. Durante esse período, a política era fortemente influenciada pelo setor agrário dos estados de São Paulo e Minas Gerais, os maiores produtores de café e leite que, por conseguinte, eram apoiados pela elite agrária dos outros estados do Brasil. Assim, as oligarquias paulista e mineira revezavam-se na Presidência da República.

No entanto, diante das mudanças sociais que surgiram, a Política “Café com Leite” da República Velha foi incapaz de se sustentar sendo derrubada em 1930 por meio de uma revolução liderada por Getúlio Vargas. Entre 1930 e 1945, durante o primeiro governo Vargas, a atividade político-partidária ficou restrita ao período de 1933-1937, pois em 10 de novembro de 1937, Getúlio, por meio de um golpe de Estado, institui o Estado Novo, extinguindo os partidos políticos por meio do decreto-lei nº 37 de 2 de dezembro de 1937.

O processo de redemocratização e, conseqüentemente, o retorno da atividade político-partidária tem início com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando começa um grande movimento político pressionando o fim do Estado Novo. Ante a pressão, Vargas é deposto em 29 de outubro de 1945.

O período que segue (1945 – 1964), representa o retorno do Estado de Direito, com a promulgação da Constituição de 1946. Na verdade, é mais certo dizer que foi um período de democracia limitada. Entre 1945 e 1964, dos partidos vigentes, dois foram criados por Getúlio entre 1944-45, o PCB teve seu registro cancelado pelo TSE em 1947, e durante o governo Dutra houve intensa repressão aos comunistas e aos movimentos sociais.

Além disso, o chamado Golpe Preventivo (1954), liderado pelo general Henrique Teixeira Lott para garantir a posse de Juscelino Kubitschek e João Goulart em 1955, o veto dos militares à posse de João Goulart em 1961, e o golpe de 1964, corroboram com o argumento de que não se vivia no Brasil um período de plena democracia. Por outro lado, a legislação dessa época, como destaca Jairo Nicolau (2003, p. 2-3), era pouco exigente em relação à filiação partidária, pois “para concorrer em uma eleição, o partido (ou coligação) precisava apenas registrar sua lista de candidatos quinze dias antes do pleito”.

Foi também nesse período que se adotou o sistema de representação proporcional com lista aberta para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmaras Municipais, sem previsão de cláusula de barreira, permitindo-se a formação de coligações em todos os níveis e candidaturas simultâneas para os cargos majoritários e proporcionais (FLEISCHER, 2007, p. 304).

Durante esse tempo, o Brasil teve treze partidos representados no Congresso que, logo após o golpe militar de 1964, foram mantidos legalmente. Porém, em outubro de 1965, com as eleições diretas para governador, quando o governo perdeu em cinco dos 11 estados em que ocorreu o certame, a ditadura, por meio do Ato Institucional nº 2 (AI-2), extinguiu todos os partidos e passou a exigir, para a criação de um novo partido, a filiação de pelo menos 20

senadores e 120 deputados federais.

Em razão disso, entre 1966 e 1979, o cenário político-partidário passou a ser composto por apenas dois partidos legais: a ARENA, de apoio ao governo, e o MDB de oposição consentida, sobretudo a partir de 1974, quando o antagonismo se tornou mais aberto, nos limites do regime. Por outro lado, a esquerda, embora bastante fragmentada, continuava organizada na clandestinidade com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), a Ação Popular (AP), o Partido Operário Revolucionário (Port) e a Política Operária (Polop), entre outros.

Foi então no governo do general João Figueiredo, último do regime militar (1979-1985), que a pressão de um eleitorado cada vez mais insatisfeito, refletido no fortalecimento do MDB, provocou o governo a extinguir o bipartidarismo ARENA-MDB em dezembro de 1979, para criar, nos dizeres de David Fleischer (2007, p. 309) um novo pluripartidarismo “moderado”, com cinco ou seis partidos, possível graças as regras eleitorais bastante restritivas. O PT e o PDT, inclusive, disputaram as eleições de 1982 porque as regras eleitorais foram alteradas, flexibilizando as normas para a criação de partidos. Além disso, a edição da Lei nº 6.978/82, introduziu no ordenamento, entre outras medidas:

1. obrigatoriedade do voto vinculado. O eleitor só poderia votar, sob pena de nulidade em candidatos do mesmo partido para todos os cargos em disputa (de vereador a governador). Objetivo: transportar os votos da esfera municipal e estadual para a federal, desnacionalizando as eleições;
2. Dentro de cada estado, um partido somente estaria apto a concorrer às eleições se lançasse candidatos para todos os cargos eletivos disputados, caso contrário a legenda não poderia participar do processo eleitoral naquela unidade da federação. Das 25 unidades que compunham a federação brasileira o PT conseguiu concorrer em 23, o PDT em 13 e o PTB em 10. Como consequência deste Pacote, o PP decidiu, em convenção de fevereiro de 1982, pela extinção da legenda e pela fusão com o PMDB; (KERBAUY, [2003?], p. 105 e 106)

A intenção do governo era fortalecer o governismo e fragmentar a oposição que se fortalecia, evitando, ao mesmo tempo, a formação de partidos fortes de esquerda. Assim, das bases do MDB e Arena, em 1980, surgiam o PDS, PTB, PP, PMDB e PT (FLEISCHER, 2007, p.314). Ainda em 1982, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 22, em 29 de junho, para afastar a aplicação da cláusula de desempenho prevista na Constituição e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) naquele certame. A cláusula estabelecia que os partidos deveriam obter, no mínimo, 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados e, pelo menos, 3% dos votos em nove diferentes unidades da federação.

A vitória de Tancredo Neves sob Paulo Maluf em 15 de janeiro de 1985 completaria a transição democrática brasileira sem nenhuma ruptura das regras do jogo político. O novo governo, que contava com a participação de Marco Maciel, Aureliano Chaves e José Sarney, em maio de 1985, aprovou a Emenda Constitucional nº 25, e estabeleceu eleições presidenciais diretas, autorizou a livre criação de novos partidos e a reorganização de todas as siglas que tiveram seus registros indeferidos, cancelados ou cassados durante a ditadura, permitindo que fossem criados o PFL, PDC e PL e que PCB e PC do B saíssem da clandestinidade. No final de 1988, já tínhamos 17 partidos constituídos no país.

É importante destacar que a nova legislação eleitoral também aboliu a obrigatoriedade no voto de chapa, em vigor desde 1981, permitiu aos parlamentares a livre troca de partidos e eliminou a cláusula de exclusão para representação no Congresso. Além disso, em seguida, a Constituição de 1988 restringiu como condição de elegibilidade a filiação partidária. Tais mudanças sustentaram a consequente expansão do sistema partidário brasileiro que em 1989 tinha 22 partidos habilitados pelo TSE para concorrer à eleição para Presidente da República.

Atualmente, estão registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral 33 partidos políticos³. Desses, 25 estão representados na Câmara dos Deputados, cuja maior bancada é formada pelo PP, MDB, PTB, com 86 parlamentares liderados pelos deputados Arthur Lira (PP/AL), Baleia Rossi (MDB/SP) e Pedro Lucas Fernandes (PTB/MA)⁴. O Senado, por outro lado, conta com 16 partidos representados⁵.

Em estudo realizado por Marcello Baquero, Henrique C. de Castro e Sônia Ranincheski (2016, p. 14-15), os autores defendem que os partidos políticos brasileiros, ao longo de sua história, enfrentaram dificuldades para se firmar como mecanismo institucionalizado e de agregação entre os interesses do Estado e da sociedade, “não permitindo que se enraizassem as bases para a criação de estruturas fortes de mediação das demandas políticas, econômicas e sociais dos cidadãos”.

Nesse mesmo sentido, Maria D’Alva G. Kinzo (2004), em trabalho sobre o cenário da democracia brasileira após 1985, argumenta que a intensa fragmentação partidária, a fragilidade dos partidos e a elevada volatilidade eleitoral, seriam evidências de que, mesmo após o processo

³ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

⁵ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

de redemocratização, os avanços em direção à consolidação do sistema partidário foram bastante modestos.

Scott Mainwaring (2001), um dos autores mais críticos em relação ao sistema partidário brasileiro, vai dizer que o grande problema no Brasil é sua baixa institucionalização, e, em consequência disso, teríamos elites políticas e os líderes estatais que organizam partidos para promover seus interesses e, juntamente com o clientelismo político, contribui para os problemas da democracia brasileira.

Na visão de Mainwaring (2001), sistemas partidários bem institucionalizados fazem com que os partidos se desenvolvam com raízes fortes e estáveis na sociedade. Com isso os eleitores se sentiriam mais ligados às agremiações e, por consequência, votariam nos candidatos dessa legenda. Assim, em uma sociedade com raízes partidárias fracas e partidos pouco institucionalizados haveria uma maior volatilidade eleitoral, demonstrada pela preferência dos eleitores a candidatos “sem partido”, fenômeno este que não estaria limitado ao Brasil.

Os partidos brasileiros seriam, como descreve Mainwaring (2001), máquinas eleitorais pouco disciplinadas, com relativo controle sobre as filiações, sobre os políticos e sobre suas ações depois de eleitos, concluindo o autor:

Os partidos brasileiros caracterizam-se por organizações frouxas, que permitem que os políticos atuem com desconsideração de regras e compromisso. Falta-lhes coesão; muitas vezes são as disputas locais entre “caciques”, e não as grandes questões políticas ou ideológicas, que determinam a filiação a um partido (MAINWARING, 2001, p. 220).

Para Marcello Baquero e Camila Vasconcelos (2013), a predominância do caráter regional das agremiações, restringindo a representação de determinados grupos em detrimento de interesses mais gerais e, em decorrência dessa regionalidade, os partidos teriam estruturas nacionais frágeis e programas partidários pouco conhecidos pela população. Contudo, do outro lado, temos o posicionamento de Pedro Floriano Ribeiro. Em seu artigo “*El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil*”, o autor afirma que:

ao contrário das previsões mais pessimistas, o sistema partidário brasileiro tem adquirido, nos últimos anos, um grau significativo de estabilidade (...) e os partidos tem sido atores fundamentais no funcionamento do presidencialismo de coalizão, formando e apoiando os governos (RIBEIRO, 2013, p. 608, tradução nossa).

De igual modo, para Rodrigo Freire de Carvalho Silva (2013), o sistema partidário brasileiro embora pouco institucionalizado, demonstrava, em 2009, sinais de institucionalização, com a demonstração de certa estabilidade e coerência, através da criação de preferências partidárias e eleitorais. No entanto, desde então, é possível verificar um aumento

da fragmentação partidária e um enfraquecimento dos partidos tradicionais como PT, MDB e PSDB, que deixou de ser um partido nacional e teve apenas 4,76% na eleição presidencial de 2018.⁶

A história dos partidos políticos no Brasil, marcada pela forte e constante intervenção das elites e do Estado, evidencia a sua fragilidade. Os partidos foram constantemente criados e recriados, razão pela qual, não é muito difícil entender o porquê da baixa institucionalização.

3.1 A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Em uma democracia representativa, como aponta Silva (2013), os partidos cumprem as mais diversas funções, mas todas estão ligadas à representação política que são associadas à essência deste regime. Baquero e Vasconcelos (2013), ao citar a famosa frase atribuída a Schattschneider (1942) para quem os partidos políticos criaram a democracia, e a democracia moderna é impensável a não ser se pensada em termos de partidos políticos, afirmam que não há grandes controvérsias sobre o fato de que os partidos tem um papel inquestionável nos países democráticos.

Maurice Duverger (1970) afirma que o crescimento dos partidos estaria tão associado ao crescimento da própria democracia que seria uma extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares:

Quanto mais as assembleias políticas veem se desenvolver suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo; **quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos e de canalizar os sufrágios em sua direção.** (DUVERGER, 1970, p. 20, grifos nossos)

Para justificar esse movimento, Duverger (1970) utiliza o exemplo da França da Restauração e Inglaterra antes de 1832, quando a restrição do sufrágio fazia com que as escolhas dos candidatos fossem sempre restritas às elites que se conheciam mutuamente, não havendo, nesse cenário, a necessidade de mediadores entre candidatos e eleitores:

Aqui não há necessidade de comitês para enquadrar os eleitores, que são por sua vez bastante evoluídos socialmente assaz pouco numerosos para fazerem diretamente uma escolha entre os candidatos, fora de qualquer apresentação de um partido: a eleição processa-se entre gente de “bem”, entre pessoas do mesmo mundo, que se conhecem reciprocamente ou quase. Sem dúvida que existem comitês eleitorais em tal regime de sufrágio restrito: mas desempenham um papel muito secundário (DUVERGER, 1970, p. 23).

⁶ Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em 03 de agosto de 2019.

Dessa maneira, com a ampliação do sufrágio, se não existissem “comitês” ativos com força para canalizar as expectativas dos novos eleitores, os votos seriam destinados unicamente aos candidatos mais conhecidos, isto é, para as elites tradicionais. Quando o direito ao voto foi ampliado, os “comitês eleitorais” ou “grupos parlamentares”, formados por candidatos que arregimentavam amigos fiéis para afiançar sua eleição, tornaram-se essenciais para ampliar as opções de voto do novo eleitorado.

Agrupamentos externos a discussão e atividade política como sindicatos, igreja/seita religiosa, bancos, empresas, organizações sociais e industriais, e etc. também foram berço para o surgimento de partidos. A esse respeito, Duverger (1970) estabelece importantes diferenças entre os partidos de origem interna e externa. Em síntese, defendia o autor que os partidos de origem interna ou de criação eleitoral seriam menos centralizados que os partidos de origem externa, nascidos das bases, dos centros e, por isso, mais coerentes e disciplinados.

Todavia, nem sempre as organizações políticas foram designadas como partidos. De acordo com Giovanni Sartori (1982), o termo “partido” entrou em uso substituindo gradualmente a expressão depreciativa “facção”, apontando Henry St. John Bolingbroke como o primeiro autor a diferenciar uma instituição da outra.

Na visão de Bolingbroke os partidos dividiam o povo “segundo princípios”, preocupando-se com interesses nacionais, enquanto que as facções subordinavam-se aos interesses pessoais, sendo a facção “o pior de todos os partidos”. No entanto, para o referido autor, considerado um defensor do antipartido, apenas alguns partidos eram necessários. O que chamou de “partidos de país”, deveriam existir apenas quando a constituição estivesse em perigo. Caso o rei governasse como determina a constituição, não haveria razão para os partidos.

Na definição de Edmund Burke (1970 *apud* SARTORI, 1982, p. 29) o partido não deveria ser confundido com a facção, sendo definido como “um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam”. Burke entendia que os partidos deveriam estar no âmbito do governo, não apenas como oposição ao soberano inconstitucional, mas sim entre os soberanos, sendo ele o “meio adequado que permite a esses homens levar seus planos comuns à prática, com todo o poder e autoridade do Estado” (BURKE, 1970 *apud* SARTORI, 1982 p. 29).

Em sua própria concepção, Sartori (1982, p. 85) afirma que um partido é “qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não) candidatos a cargos públicos”, sendo, ainda, canais de

expressão. “Isto é, pertencem, em primeiro lugar e **principalmente aos meios de representação do povo**, expressando suas reivindicações” (SARTORI, 1982, p. 48, grifos nossos).

Vera Maria Nunes Michels (2004, p. 151) afirma que o partido é um grupo social destinado “à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilhar do poder decisório nas instâncias governamentais”. Além disso, Mainwaring (2001) defende que os partidos também são “atores-chave” para a legitimidade democrática, para se entender como a democracia funciona e por que algumas vezes ela falha.

Peter Mair (2003), por sua vez, argumenta que os partidos surgiram para integrar, mobilizar, articular e agrupar interesses, formular políticas públicas e recrutar e promover líderes políticos. Assim, complementa Kinzo (2004), que os partidos têm papéis específicos no sistema político, seja na arena eleitoral, com a competição pelo apoio dos eleitores para conquistar posições de poder, seja na arena decisória, associada à formulação, planejamento e implementação de políticas públicas, participando como atores legítimos no jogo de poder e no processo de negociação política.

Nesse sentido, os partidos atuam diretamente na formação da agenda política do país, dando voz e vez a determinados interesses e conflitos e silenciando outros. Os partidos e o sistema partidário “não só refletem certos aspectos da estrutura social, econômica e cultural de um país, mas também modelam o processo político e, por intermédio deste, a estrutura social, a economia e a cultura” (MAINWARING, 2001, p. 44).

Bernard Manin (1995) recorda que até a segunda metade do século XIX, os partidos políticos eram vistos como uma ameaça ao governo representativo que se pretendia estabelecer e que a identidade dos partidos por meio de seus programas partidários só passou a ter importância com o surgimento dos partidos de massa. Argumenta o autor que, nesse período, o que ele identificara como a crise de um dos modelos de democracia representativa, foi visto como uma crise da própria representação.

O “governo de partido”, como chamou Manin (1995), criou uma identidade social entre representantes e representados e parecia aproximar-se do ideal do autogoverno (o povo governando a si mesmo):

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

os representantes permaneciam em estreito contato com a organização pela qual se elegeram, ficando, de fato, na dependência do partido (MANIN, 1995, p.5).

Contudo, as mudanças sociais sugerem que a legitimação, e até mesmo a existência, dos partidos políticos estão sob profunda desconfiança, especialmente no Brasil. Em consequência disso, um dos seus principais papéis no exercício democrático parece estar sendo reconfigurado. Se antes era razoável pensar que os partidos eram essenciais a representação e fortalecimento da democracia, hoje a percepção é de que, em muitos casos, eles dificultam a renovação democrática, mais do que são considerados um meio pelo qual a democracia pode ser ainda sustentada (MAIR, 2003).

Ao revisitar a literatura sobre o tema, Homero de Oliveira Costa (2010) resume com clareza o diagnóstico feito por autores que questionam a centralidade dos partidos na sociedade moderna e analisam sua crise, tais como Offe (1983); Castells (2001) e Mair (2003), e conclui:

o diagnóstico é que os partidos são deficientes na articulação e agregação dos distintos interesses da sociedade e pouco representativos [...] Não se pode negar também que há efetivamente uma crise dos partidos, que é uma crise de representação, no qual suas funções de intermediação entre Estado e sociedade têm diminuído e sua centralidade sistematicamente questionada (COSTA, 2010, pp. 276, 292)

Segundo Baquero e Vasconcelos (2013), os partidos na sociedade contemporânea enfrentam novos desafios que vão além da mera mediação entre Estado e sociedade, tais como: o aparecimento e crescimento de organizações da sociedade civil como rivais na sua função representativa, a crescente desilusão dos eleitores com a eficiência de sua dimensão política, o declínio da identificação partidária e a consequente seleção de “candidatos sem partido”.

É preciso lembrar que o eleitor busca sentir-se representado por seu voto, destinando-o a quem mais se aproxime politicamente de seus ideais, pensamentos e ações, a fim de que atuação daquele candidato possa convergir, ainda que minimamente, com as suas posições ideológicas. Duverger (1970, p. 406), afirma que “os eleitos representam seus eleitores não como um mandatário representa seu mandante, mas como uma fotografia representa o objeto fotografado”.

No caso brasileiro, o centro da crise partidária parece estar no descolamento das diretrizes e ações políticas das expectativas sociais e a falta de confiança dos indivíduos e a atuação partidária. A permanência dos vícios de comportamentos clientelista e personalista, de acordo com Baquero e Vasconcelos (2013), afetaria o desempenho das instituições políticas, produzindo uma percepção de que os partidos brasileiros não são capazes de representar as demandas políticas dos cidadãos, gerando desafeto e sua desinstitucionalização.

Diante dessa insatisfação permanente com a estrutura partidária do país, ante o fracasso no cumprimento das obrigações político-eleitorais, os cidadãos começaram a votar em partidos diferentes com grande facilidade a cada nova eleição, optando por candidatos “antipartidos”, que, com frequência, surgem do seio da sociedade civil, que preencham critérios pessoais e subjetivos, sendo guiados muito mais pela emoção e do que por questões ideológicas ou pela razão.

O que se tem percebido na literatura a respeito do tema, é uma tendência cada vez maior de rejeição/repúdio dos brasileiros em relação aos partidos políticos, o que está vinculado, muitas vezes, a esse legado histórico de desconfiança em relação a eles. Segundo Baquero, Castro e Ranincheski (2016, p. 17):

Os partidos enfrentam uma crise permanente (se compreendida em termos dos partidos não serem capazes de cumprir com suas obrigações) e os cidadãos reagem com hostilidade a essas instituições, pois se sentem abandonados por elas quando no poder. Isso ocorre porque os partidos consideram que as massas precisam ser guiadas para uma única função – eleger candidatos. Claramente, a prioridade central dos partidos, em detrimento de outros objetivos imperativos, é conquistar o poder político para ter legitimidade legal para se beneficiarem de recursos estatais.

Diante desse cenário, a crise dos partidos políticos, ou melhor, a “crise no sentimento de estar representado”, teria favorecido o surgimento de candidaturas cada vez mais personalistas, fundadas na imagem, no carisma e na sedução do candidato ou dos líderes partidários. Assim, ao que parece, as eleições passaram a ser definidas, conforme descreve Débora Gomes Galvão (2016), entre os candidatos com maior carisma e poder de convencimento, pois o subjetivismo seria mais importante do que a ideologia partidária e o processo de intermediação dos partidos.

Baquero, Castro e Ranincheski (2016) argumentam nesse sentido, que em um país com uma cultura política híbrida, como o Brasil, ou seja, quando os cidadãos mesmo considerando a democracia a melhor forma de governo mostram-se insatisfeitos com o desempenho das instituições democráticas, os eleitores optam por candidatos individuais, negligenciando as instituições formais mediadoras, nesse caso, os partidos políticos. Os políticos se tornaram, assim, o principal veículo de representação, enfraquecendo a posição dos partidos políticos, cada vez mais desacreditados.

Esse processo de personalização é chamado por Bernard Manin (1997) de “democracia de público”. Se antes havia a “democracia de partidos”, com o predomínio dos partidos e importância do seu papel mediador, na “democracia de público” os partidos perdem a

centralidade, são substituídos pela mídia e os eleitores passam a votar em pessoas. E é nessa direção de Manin, que bem se encaixam os apontados trazidos por Costa (2010):

os candidatos passam a se comunicar diretamente com os eleitores através da mídia, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias, o que leva ao enfraquecimento dos partidos, que passam a depender mais dos líderes e estes, por sua vez, a depender da capacidade de domínio das técnicas midiáticas (COSTA, 2010, p. 290).

Como descreve Gabriela Carneiro (2014), o reflexo dessa crise dos partidos está retratado no apoio dos eleitores à líderes *outsiders*, que entram na política com um discurso antipolítico, de denúncia das instituições “corruptas” do *establishment*, incluindo aí os partidos tradicionais. Em um sistema onde os partidos são pouco enraizados na sociedade e, associado a isso, não conseguem cumprir sua função representativa, há uma maior propensão dos eleitores definirem seu voto em função da pessoa do candidato, sem levar em conta o partido ao qual ele está filiado.

Outro fator, apontado por Kinzo (2004), que levaria o eleitor a escolher candidatos individuais, em detrimento do voto de legenda, no caso brasileiro especificamente, seriam as distorções do nosso sistema eleitoral. A intensa fragmentação partidária e a liberdade para a formação de coligações tornariam os partidos cada vez mais parecidos, dificultando o processo de identificação e a distinção das legendas em disputa, pelo eleitor.

Segundo Mair (2003), à medida em que os partidos perdem a noção de organização em profundidade e canalizam seus recursos para campanhas mais e mais profissionais e personalíssimas, tornam-se, inevitavelmente, semelhantes entre si. Diante dessa confusão na identidade dos partidos, nem mesmo a dicotomia direita-esquerda, usada tão frequentemente para diferenciá-los seria capaz de distingui-los, especialmente no caso dos partidos brasileiros. E os motivos que explicam a ausência dessa distinção seriam os mais diversos segundo Luís Felipe Miguel (2010, p. 34):

Há a descontinuidade do sistema partidário brasileiro: os nossos partidos são criados e desaparecem, se fundem, se partem, mudam de nome. Há baixa identificação do eleitorado. Há o personalismo das disputas políticas. **Há o fato de que um político poder passar por diversas legendas ao longo de sua carreira, de esquerda ou de direita. Mas há, sobretudo, a fraca coesão e o localismo** (grifos nossos).

Assim, no caso brasileiro, a ausência de contornos claros e bem definidos, faz com que os mais diversos partidos pareçam sempre mais do mesmo. Evidência mais forte, segundo Kinzo (2004) é o fato de que os partidos políticos no Brasil raramente se engajam nos certames como atores distintos, mas, ao contrário, apresentam-se sempre sob a forma de coligações partidárias. Portanto, os competidores não se mostrariam como unidades diferenciadas, mas

como agrupamentos, que não muito raro, teriam diferentes orientações ideológicas.

Para Maria do Socorro Sousa Braga (2007) o fato dos partidos brasileiros serem indisciplinados, com frágil coesão interna e baixa fidelidade partidária, provocaria:

um ambiente com baixa ou nenhuma identificação partidária, de fraca representatividade das organizações partidárias e de ampla dificuldade para a formação e coordenação de maiorias congressuais estáveis de apoio aos programas do poder Executivo, o que comprometeria as condições de governabilidade e, finalmente, poderia culminar com instabilidade do próprio regime democrático (BRAGA, 2007, p. 57).

Todavia, esse esvaziamento da identificação partidária não seria um problema exclusivo do Brasil. Em seu artigo “Os Partidos Políticos e a Democracia”, Peter Mair (2003, p. 279) esclarece que “em todas as democracias estabelecidas da Europa, o número de eleitores que declaram uma forte identificação partidária é cada vez mais reduzido e mesmo as formas mais fracas de identificação e simpatia partidária parecem estar desaparecendo”. É exatamente o desaparecimento dessa identificação partidária que, para Manin (1995), retrata a crise dos partidos políticos.

Na visão de Bernard Manin (1995), a representação fundamentada nessa forte e estável relação de confiança e identidade entre o eleitorado e os partidos políticos, não mais existiria. No texto publicado pela Revista Novos Estudos, em 2013, Manin argumenta que a erosão das fidelidades dos eleitores não seria uma consequência de sistemas partidários específicos, mas uma mudança fundamental no papel dos partidos políticos:

impulsionada por desenvolvimentos gerais, como passagem de economias industriais para economias de serviços e concomitante a erosão dos meios sociais tradicionais, níveis crescentes de aquisição educacional e o papel dos meios de comunicação de massa (MANIN, 2013, p.116).

O fim da fidelidade dos eleitores aos partidos levaria os cidadãos a votar de modo diferente de uma eleição para outra, aumentando o número de eleitores que não se identificam com partido nenhum. Assim, o eleitorado não votaria mais em um partido para expressar sua identidade social e cultural ou por hábito; eleitores desvinculados votam em partidos por fatores contextuais.

A análise dos motivos que levam os eleitores a escolherem determinada legenda, contudo, requer um estudo mais complexo, que não se amolda ao objetivo do presente trabalho. Por outro lado, é importante mencionar que ao passo que os partidos políticos tem se distanciando da sociedade, tem se aproximado do Estado, tornando-se partidos semi-estatais, na medida em que os partidos, ora situação, ora oposição, alimentam a expectativa de usufruir de um breve

período no poder.

Na investigação de Mair (2003) em democracias antigas e recentes, os partidos políticos, em termos de sobrevivência corporativa, têm dependido cada vez mais do financiamento público, “por outras palavras, sem ajuda do tesouro público e sem ajuda do Estado, o mais provável é que muitos partidos encontrassem dificuldades para desempenharem o seu papel” (MAIR, 2003, p.81)

Além disso, sugere o autor que os partidos trocaram suas funções representativas por funções procedimentais, uma vez que tornaram a obtenção de cargos no Estado, a sua função prioritária. Fora deles, sua identidade deixaria de existir. Por conta disso, cada vez mais os partidos estariam reduzidos a imagem dos representantes/líderes que ocupam cargos públicos, e são eles que se tornam o mais importante *stock* de capital disponível dos partidos.

Desse modo, o exercício da representação, a mobilização e articulação de interesses não parece requerer a existência de partidos políticos. Não se pode afirmar, contudo, que os partidos, em todas as suas funções, estejam enfraquecidos. Na visão de Manin (2013) a erosão das fidelidades partidárias duradouras não implicaria na obsolescência dos partidos, pois embora os eleitores fiéis estejam em menor número, ainda formam um percentual significativo, e o esvaziamento das fidelidades não significaria o seu fim enquanto instituição, mas a sua adaptação às mudanças tecnológicas e sociais.

Nesse sentido, para autores como Bernard Manin (2013) e Peter Mair (2003) a crise que os partidos políticos têm enfrentado não seria uma crise dos partidos enquanto instituição, mas enquanto organizações partidárias, pois enquanto os fracassos representativos dos partidos constituem o centro das discussões e críticas de uma política alternativa, não há divergências consistentes quanto ao seu papel procedimental ou governativo.

No caso brasileiro, o papel atribuído aos partidos na organização e funcionamento do governo parece ainda necessário, desde as negociações da coligação e, após as eleições, na distribuição dos ministérios e demais cargos na base do governo. Além disso, formado o parlamento, o Executivo necessita de um apoio disciplinado, o que não parece possível sem a autoridade e a capacidade organizativa dos partidos políticos.

Em sua análise, Manin (2013) argumenta que apenas um número muito pequeno de políticos seria capaz de conquistar um cargo no legislativo sem filiação partidária ou sem fazer parte de um partido de destaque nacional, mesmo reconhecendo que as campanhas tem sido cada vez mais centradas nos candidatos, em suas personalidades e/ou na personalidade do líder

do partido em particular. Além disso, defende o autor que o funcionamento interno do parlamento mostra poucos sinais de redução da disciplina partidária.

A explicação para isso, estaria no fato de que as regulações parlamentares beneficiam as legendas com indicações para comissões, ampliam a capacidade de agenda e concessão de recursos, o que implicaria no comportamento mais coeso dos políticos dentro dos partidos, visando tais benefícios (MANIN, 2013). Assim, seria correto dizer que as funções representativas dos partidos estão em declínio, tendo sido assumidas, em muitos casos, por outras organizações da sociedade civil, ao passo que as funções procedimentais foram preservadas.

Dessa maneira, ausente a identificação e a fidelidade partidária do eleitor em relação ao partido, as legendas precisaram criar e recriar iniciativas para cooptar votos nas eleições, pois eleitores sem vínculo não votam em determinada legenda apenas porque o fizeram em ocasião anterior, razão pela qual os partidos investem cada vez mais nas campanhas. Nesse sentido, segundo Manin (2013, p.121) “longe de decair, os partidos reagiram ao ambiente volátil gerado pela erosão das fidelidades partidárias, tornando-se mais proativos, ágeis e rápidos do que eram antes”.

Sendo assim, sobre o futuro dos partidos políticos, Mair (2003) sugere que existem poucas ou nenhuma perspectiva de reconstrução das raízes partidárias na sociedade e de que os partidos consigam desenvolver uma identidade suficientemente forte. Além disso, na concepção do referido autor, é difícil imaginar como os partidos poderiam fortalecer de forma significativa o seu papel representativo, indicando que o mais provável é que a erosão deste papel seja ainda maior no futuro próximo.

Uma outra preocupação revelada por Mair (2003) está no desaparecimento dos partidos de massa. Durante toda a sua existência, tais partidos dariam voz e representação aos que se viam excluídos da sociedade civil organizada, mas que poderá ser negligenciada à medida que esses partidos vão enfraquecendo e desaparecendo. Peter Mair (2003, p.278), assim resume seu argumento:

Devido a uma série de razões, incluindo mudanças na natureza da democracia, bem como mudanças tanto nos próprios partidos como na sociedade, em geral, os partidos dão-se conta da sua crescente incapacidade para funcionarem como agentes de representação. A época do partido de massas acabou e, tanto quanto podemos prever, dificilmente poderá ser recuperada. Ao mesmo tempo, contudo, os partidos desempenham de fato um papel de importância — e talvez de crescente importância — na gestão da democracia. Assim, se bem que o papel representativo dos partidos possa estar em declínio, o seu papel procedimental continua a ser tão essencial como antes. Um dos modos pelos quais os partidos poderão garantir o seu futuro será enfrentando e aceitando as suas novas circunstâncias e procurando enfatizar a sua

legitimidade como garantia de uma forma de democracia abrangente, transparente e responsável.

Por outro lado, Mainwaring (2001) defende que a capacidade de sobrevivência dos partidos ao longo do tempo indica que eles conquistaram uma fidelidade duradoura por parte de alguns grupos sociais, desenvolvendo raízes na sociedade. Com isso, se os partidos conseguirem fixar-se na sociedade, devem ser capazes de sobreviver:

Partidos fortes, com ideologias e bases sociais bem definidas, não são indispensáveis, mas partidos que criam laços de lealdade entre os cidadãos, os grupos organizados e os políticos, são fundamentais para o bom funcionamento da democracia (MAINWARING, 2001, p. 34).

Desse modo, pode-se concluir que embora o papel dos partidos esteja sempre em xeque, não seria possível pensar a democracia sem estrutura partidária, sendo esse composto essencial a sua organicidade e viabilidade. O que parece, no entanto, é que o futuro dos partidos não é nada animador. No caso brasileiro, diante do cenário de crescente repúdio aos partidos políticos, ainda que eles mantenham, em certo grau, a sua centralidade na representação política, o seu resgate enquanto sinal da democracia demanda a reconquista da confiança dos eleitores na ética e lisura de suas campanhas e no seu comprometimento com a *res publica*.

Por fim, embora se tenha concebido na literatura a ideia de crise dos partidos políticos, não há consenso quanto ao declínio dos partidos propriamente ditos, mas uma discussão sobre a decadência, na verdade, das organizações partidárias e de funções pontuais, e não generalizadas. Em verdade, o que há é um misto de sentimentos em relação aos partidos políticos, não exclusivo dos brasileiros. Se por um lado os partidos não podem ser considerados irrelevantes no fortalecimento do sistema democrático, carecem de maturidade e eficiência em sua função essencial, qual seja, a de representar os interesses da população (BAQUERO E VASCONCELOS, 2013).

4 SISTEMA PROPORCIONAL E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA

4.1 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Um Sistema Eleitoral pode ser entendido como o conjunto de regras que definem como os candidatos serão eleitos e como o eleitor participa desse processo. É um conjunto de normas e diretrizes que estruturam e estabelecem todo o processo que culmina com a chegada dos

políticos e partidos ao poder. Para Eneida Desirée Salgado (2012, p. 140), o sistema eleitoral pode ser definido “como a fórmula que traduz a vontade popular em representação política”.

Nas palavras de Jairo Nicolau (2011, p. 11), “o sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato”. Contudo, como ressalta o autor, “o sistema eleitoral não esgota as normas que regulam as leis eleitorais de uma democracia”, eleições a cada dois anos, por exemplo, é apenas uma das engrenagens do atual sistema eleitoral brasileiro.

Podemos exemplificar, ainda, entre as especificidades do nosso sistema eleitoral, o voto secreto e obrigatório a partir dos 18 anos, facultado para os analfabetos, maiores de 70 anos e jovens entre 16 e 17 anos, o pluripartidarismo, que embora seja uma característica do nosso sistema político é favorecido, principalmente, pelas eleições proporcionais; mandatos de quatro anos para Presidente, governadores, prefeitos, vereadores e deputados, e de oito anos para senadores.

Na visão de Paulo Bonavides (2012, p. 265):

o sistema eleitoral adotado num país pode exercer – e em verdade exerce – considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime.

Definir se a candidatura será pessoal ou formalizada por intermédio de partidos políticos, a modalidade do voto, ou seja, se direto ou indireto, e a fórmula eleitoral adotada também são variáveis determinantes, como sugere Salgado (2012, p. 149), que ao falar sobre o tema, esclarece:

(...) há uma pluralidade de fórmulas eleitorais e inúmeras variações em seu desenho. No entanto, é possível classificar as fórmulas eleitorais a partir de seu princípio fundamental, e assim apresentar aquelas que se baseiam no princípio majoritário, aquelas que se relacionam à representação proporcional e, finalmente, as que buscam a combinação de ambos os princípios.

Além disso, as regras que compõem o sistema eleitoral são capazes de criar uma rede de incentivos e desestímulos em torno da disputa eleitoral, tanto para eleitores quanto para aqueles que pleiteiam um cargo eletivo (NICOLAU, 2011). Todavia, não é raro que um eleitor comum desconheça os detalhes técnicos que, muitas vezes, estão implícitos, no complexo de normas que formam um sistema eleitoral.

Em 2018, quando os eleitores brasileiros se dirigiram às urnas para escolher seus candidatos a presidente, governador, senador e deputado federal e estadual, por meio do voto direto e secreto, estavam diante de dois processos de escolha distintos. No entanto,

considerando que o procedimento diante da urna é particularmente o mesmo, não é de se estranhar que a maioria dos eleitores desconheça esse fato.

Entre 1945 e 1965, os brasileiros elegiam o Presidente da República, por meio do sistema de maioria simples. Por esse sistema, ganhava as eleições o candidato que alcançasse o maior número de votos. Ou seja, não existia uma votação mínima a ser alcançada pelo candidato para garantir a sua vitória, ele poderia até ser eleito com um número pequeno de votos, desde que seus adversários tivessem atingido votação ainda menor.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a adotar o sistema majoritário de dois turnos para a eleição dos cargos do Executivo (presidente, prefeitos e governadores). Por meio desse sistema, é considerado eleito o candidato que, no primeiro turno, obtiver a maioria absoluta dos votos válidos, portanto, aquele que alcançar o percentual mínimo de $50\% + 1$, do total de votos.

Caso nenhum dos candidatos concorrentes alcance o percentual mínimo exigido, é realizado um segundo turno com os dois candidatos mais bem votados, elegendo-se ao final aquele que obtiver o maior número de votos. Portanto, no segundo turno, aplica-se a regra da maioria simples. Manteve-se também o sistema de maioria simples para a eleição de senadores, e prefeitos para municípios com menos de 200 mil habitantes⁷.

Em vista disso, Nicolau (2011, p. 40), acredita que a possibilidade de um segundo turno influencia o comportamento dos eleitores e dos dirigentes partidários. Segundo o autor:

[...] no sistema de maioria simples, como a eleição é decidida em um único dia, é maior o estímulo para que os partidos façam coalizões eleitorais e os eleitores usem o voto útil (abandonar um candidato de um pequeno partido porque ele não tem chances de se eleger). No sistema de dois turnos, a expectativa é que mais partidos apresentem nomes para a disputa no primeiro turno, deixando as alianças para o segundo.

Por sua vez, as eleições para os cargos do Legislativo no Brasil seguem o rito do sistema proporcional de lista aberta. Nesse sistema, o partido político apresenta uma lista de candidatos e o eleitor escolhe um dentre os nomes indicados pela agremiação. As cadeiras em disputa serão distribuídas segundo um determinado cálculo matemático (fórmula D'Hondt) de modo a garantir que o partido ocupe um número de cadeiras proporcional a votação recebida.

Contudo, dentro do sistema proporcional, após passos tão simples, a clareza do sistema majoritário, cujo resultado consiste na eleição do candidato mais votado, dá lugar a uma série

⁷ Art. 29, II, CF: eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

de cálculos e fórmulas matemáticas que facilmente confundem o eleitor comum, pois não está claro que o seu voto pode ajudar a eleger outro partido ou candidato que não o de sua preferência. Vejamos com mais detalhes o funcionamento do sistema proporcional no Brasil.

4.2 SISTEMA PROPORCIONAL NO BRASIL

O Brasil adotou a representação proporcional e o sistema de lista aberta em 1945 e, desde então, deputados e vereadores são eleitos por esse sistema. É dito proporcional em relação à votação obtida pelos partidos/coligações (NICOLAU, 2017, p. 33), pois antes de considerar a votação nominal recebida por cada um dos candidatos, como acontece nas eleições majoritárias, considera a votação obtida pelos partidos e, até 2018, nas eleições proporcionais, a votação conquistada pelas coligações. Por meio desse sistema cada partido/coligação apresenta uma lista de candidatos e o eleitor pode escolher votar em um dos nomes apresentados ou votar na legenda.

A lista elaborada pelos partidos com o nome dos candidatos que disputarão as eleições é conhecida como nominata. Caso dois ou mais partidos resolvessem se unir para disputar as eleições, formando uma coligação, era apresentada uma única lista com o nome de todos os candidatos de todos os partidos que fazem parte daquela coligação. Em outras palavras, independentemente do número de partidos que fizessem parte da coligação, a nominata seria única para todos. No entanto, conforme veremos adiante, as coligações partidárias nas eleições proporcionais foram proibidas a partir das eleições de 2020.

No sistema proporcional, diante da urna, quer vote nominalmente em um candidato, quer opte por votar no partido de sua preferência, votando na legenda, ao apertar a tecla “confirma”, o eleitor dá início a um complexo sistema de distribuição de votos a partir da aplicação de fórmulas matemáticas. Antes de tudo, são descartados os votos brancos e nulos. Portanto, não há nenhuma interferência dos votos brancos ou nulos nas eleições proporcionais e nem nas majoritárias.

O sistema eleitoral brasileiro combina o uso da cota Hare – conhecido como quociente eleitoral – com um sistema de divisores para as cadeiras distribuídas nas sobras. Assim, a distribuição das cadeiras é feita em duas fases: na primeira, calcula-se o quociente eleitoral (art. 106, do Código Eleitoral) e o quociente partidário (art. 107, do Código Eleitoral) e, conforme

seja necessária, em uma segunda fase, faz-se a repartição dos restos eleitorais (art. 109, Código Eleitoral) pelo cálculo das sobras, como explica Nicolau (2017, p. 33):

Para fazer a distribuição de cadeiras entre os concorrentes é necessário lançar mão de uma fórmula matemática. A utilizada no Brasil pressupõe duas fases. A primeira é a divisão dos votos dos partidos/coligações pelo quociente eleitoral: o número resultante mostra quantas cadeiras cada um obterá; ou seja, a cada vez que um partido ultrapassa o quociente, ele conquista uma cadeira. As chances de que todas as cadeiras sejam ocupadas depois que é feita a divisão quase nunca é exato, sobrando sempre alguns votos [...] Vem então uma segunda fase: as cadeiras não preenchidas na primeira fase – chamadas no meio político de “sobras” – são ocupadas após uma conta mais complexa.

Até as eleições de 2014, somente o partido – ou coligação – que atingisse um número mínimo de votos poderia participar da distribuição de cadeiras. Esse “número mínimo” é conhecido por meio do cálculo do quociente eleitoral, que é o resultado da divisão do número total de votos válidos (excluídos os brancos e nulos), pelo número de vagas disponíveis na casa legislativa. Por exemplo, em 2018, o total de votos recebidos pelos partidos para a eleição de deputados federais pelo estado da Paraíba foi de 1.989.377 votos. Tendo o estado direito a 12 vagas na casa legislativa federal, exigia-se dos partidos/coligações uma votação mínima de 165.781 votos, que é o valor do quociente eleitoral em 2018, na Paraíba. Esse primeiro cálculo pode ser representado pela seguinte equação:

$$QE = \frac{\text{total de votos válidos}}{\text{nº de cadeiras em disputa}}$$

Para Jairo Nicolau (2011) o cálculo do quociente eleitoral funcionaria como uma barreira nas eleições para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmaras municipais, pois os partidos ou coligações que não atingissem essa quantidade mínima de votos, ficariam de fora da disputa. Essa “cláusula de barreira natural”, impede que partidos com votação abaixo dessa cláusula elejam representantes e, eventualmente, candidatos bem votados acabam não conquistando a cadeira. Foi o caso de Luciana Genro nas eleições de 2010. A candidata a deputada federal pelo PSOL, no Rio Grande do Sul, apesar de ter sido a quinta individualmente mais votada em seu estado, com 129 mil votos, não conseguiu se eleger pois seu partido não atingiu o quociente eleitoral naquele certame (NICOLAU, 2017). Com as reformas eleitorais de 2015 e 2017, mesmo os partidos que não tenham alcançado o quociente eleitoral estão autorizados a participar da distribuição das vagas, pelo cálculo das sobras, como veremos a seguir.

Do outro lado, ainda na eleição de 2010, o cálculo do quociente eleitoral que prejudicou Luciana Genro beneficiou o deputado Jean Wyllys, seu colega de partido. Naquele certame, Wyllys recebeu apenas 13 mil votos pelo estado do Rio de Janeiro⁸, mas conseguiu ser eleito com a ajuda dos votos recebidos pelo deputado Chico Alencar, também filiado ao PSOL/RJ. O deputado Chico Alencar recebeu sozinho 240 mil votos, ajudando o seu partido a conseguir duas vagas na Câmara dos Deputados. A primeira foi obviamente ocupada por Alencar e a segunda seria destinada ao segundo candidato mais bem votado do partido que, naquela eleição, foi Wyllys.

Nas últimas eleições proporcionais (2018), o mesmo fenômeno se repetiria. Após o primeiro turno, no dia 7 de outubro de 2018, alguns eleitores lamentavam o fato do deputado federal Jean Wyllys não ter sido reeleito. A verdade, no entanto, é que ele foi o último candidato eleito pelo estado do Rio de Janeiro, com 24.295 votos. Mas, assim como em 2010, sua vaga foi conquistada com a ajuda dos votos de um de seus colegas de partido, dessa vez, o deputado Marcelo Freixo que, sozinho, obteve 342.491 votos.

Nessas eleições o PSOL conseguiu quatro vagas na Câmara. Entretanto, em 2018 entrava em vigor uma nova regra eleitoral⁹, criada para evitar que partidos com votações baixas conseguissem eleger candidatos pegando carona nos “puxadores de votos” - candidatos com grande votação nominal que, sozinhos, alcançavam ou superavam o quociente eleitoral conquistando as vagas do seu partido e, conseqüentemente, ajudavam a eleger candidatos poucos votos - .

A nova cláusula de barreira passou a exigir que, para se eleger, os candidatos deveriam obter, nominalmente, pelo menos, 10% do quociente eleitoral. Assim, embora tenha sido “ajudado” pelos votos do companheiro de partido, em 2018, Wyllys ultrapassou a barreira dos 10%, e conquistou a última cadeira na Câmara dos Deputados pelo estado do Rio de Janeiro. E ainda, mesmo que os 13 mil votos conquistados por Jean Wyllys em 2010 possam parecer irrisórios para sua eleição, se a nova cláusula de barreira aplicada em 2018 estivesse em vigor naquele certame, Wyllys continuaria eleito por ter ultrapassado os 10% do quociente eleitoral que, naquele ano no estado do Rio de Janeiro foi de 11.584.083 votos¹⁰.

⁸Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2018/quociente-eleitoral-assegurou-vaga-de-jean-wyllys-na-camara-federal>. Acesso em 5 de outubro de 2019.

⁹ As mudanças advindas das Reformas de 2015 e 2017 serão estudadas em detalhes no próximo capítulo.

¹⁰Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2010/resultados/1turno/quociente_eleitoral_partidario_20-09-2011.pdf. Acesso em: 21.02.2020

Embora eleito em 2018, após sofrer graves ameaças de morte, Jean Wyllys decidiu renunciar ao cargo conquistado. Em seu lugar, assumiu o suplente da coligação “Mudar é possível”, composta pelo PSOL e PCB, David Miranda que recebeu ainda menos votos que Wyllys, um total de 17.356 votos. Em uma rede social, após encaminhar carta de renúncia ao PSOL e à presidência da Câmara, Jean Wyllys publicou:

Preservar a vida ameaçada é também uma estratégia da luta por dias melhores. Fizemos muito pelo bem comum. E faremos muito mais quando chegar o novo tempo, não importa que façamos por outros meios! Obrigado a todas e todos vocês, de todo coração. Axé!

É certo que alguns casos como o de Luciana Genro e Jean Wyllys favorecem as versões de que o nosso sistema proporcional apresenta disfunções que comprometem gravemente a representação, uma vez que uma candidata com 129 mil votos não conseguiu ser eleita enquanto que, em outro estado, um candidato é eleito com apenas 13 mil votos. Entretanto, tudo isso é resultado natural do sistema proporcional de lista aberta, cuja representação é partidária, portanto, não haveria comprometimento na representação. Mesmo assim, sob o argumento de evitar distorções e melhorar o sistema que elege deputados e vereadores, as reformas de 2015 e 2017, como veremos adiante, alteraram, em certa medida, o papel do quociente eleitoral como “barreira natural” aos partidos políticos.

Seguindo o rito do sistema proporcional, conhecendo o valor do quociente eleitoral, o próximo passo é calcular o quociente partidário. Neste cálculo divide-se todos os votos válidos recebidos pelo partido ou coligação pelo valor do quociente eleitoral (desprezada qualquer fração): o resultado mostrará quantas cadeiras cada partido terá direito. Ou seja, cada vez que um partido ultrapassa o quociente partidário, ele conquista uma vaga. A operação pode ser apresentada por meio da seguinte equação:

$$QP = \frac{\text{votos válidos (Partido ou Coligação)}}{\text{quociente eleitoral}}$$

As chances de que todas as cadeiras sejam preenchidas após essa conta são mínimas, uma vez que o resultado dessa divisão quase nunca é exato, gerando votos excedentes. Em razão disso, nem todas as cadeiras são distribuídas pelo quociente partidário. Para preencher as cadeiras remanescentes, utiliza-se o cálculo das “sobras”, por meio de outra fórmula matemática um pouco mais complexa.

O cálculo das sobras aplicado no Brasil é conhecido como o sistema das maiores médias e está definido no art. 109 do Código Eleitoral¹¹. Para preencher as cadeiras remanescentes divide-se o número de votos válidos de cada partido ou coligação, pelo número de lugares por eles obtidos (através do quociente partidário), mais um, como pode ser representado pela seguinte equação:

$$S = \frac{\text{nº de votos obtidos (Partido ou Coligação)}}{\text{nº de vagas obtidas} + 1}$$

Esse cálculo é feito para todos os partidos, inclusive, a partir das eleições de 2018, entre aqueles que não atingiram o quociente eleitoral, como já foi dito. A cada cálculo, o partido que fizer jus a uma nova vaga a preencherá com o candidato mais bem votado de sua lista, repetindo-se essa conta até que todas as cadeiras sejam preenchidas. Quando não houver mais candidatos que atendam às exigências necessárias, as cadeiras são distribuídas aos partidos com maiores médias.

Definido o quociente partidário e distribuídas as sobras, a última etapa é a distribuição das cadeiras conquistadas pelos partidos/coligações entre os candidatos que disputaram o certame. Nessa fase não há fórmulas matemáticas, aplica-se a regra majoritária simples, ou seja, terá direito a uma vaga os candidatos que obtiverem o maior número de votos, ficando na suplência os nomes com votação subsequente. Recorda-se, como explicado anteriormente, que após as reformas de 2015 e 2017, só tem direito a uma vaga os candidatos mais bem votados desde recebam, nominalmente, pelo menos, 10% do quociente eleitoral.

No entanto, caso os partidos escolhessem concorrer coligados nas eleições proporcionais— o que era permitido até 2018 —, as cadeiras seriam distribuídas entre os candidatos mais bem votados **da coligação**, independente do partido ao qual fossem filiados. Isso acontecia porque quando formada, a coligação tinha status de partido único/provisório. Portanto, embora as vagas fossem conquistadas por meio de uma fórmula que considera os

¹¹Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias; § 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos; § 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito.

votos dados ao partido, seja por meio do voto de legenda, seja pelo voto em um dos candidatos da lista, as cadeiras pertenciam **à coligação**.

Em outras palavras, o sistema proporcional de lista aberta associado às coligações partidárias significava juntar os votos recebidos por todos os partidos que formavam a coligação e depois dividir entre os candidatos mais bem votados da coligação, sejam eles do mesmo partido ou não, o que poderia significar que um candidato comunista foi eleito com ajuda dos votos de um candidato liberal e vice-versa, como ilustra Nicolau (2017, p. 50) apresentando o caso estado de Pernambuco, nas eleições proporcionais de 2014:

Um eleitor liberal, ao votar no DEM, acabou ajudando a eleger uma deputada comunista (PCdoB). E vice-versa. Os representantes eleitos foram Luciana Santos (PCdoB) e Mendonça Filho (DEM). Ambos teriam papel fundamental nos debates políticos da legislatura para a qual foram eleitos. A deputada Luciana Santos foi escolhida presidente nacional do seu partido em 2015 e se destacaria como uma das mais importantes defensoras do governo Dilma Rousseff. Já o deputado Mendonça Filho figurou como um dos principais defensores do processo de impeachment, assumindo, a seguir, o Ministério da Educação no governo Michel Temer.

Para o eleitor, acostumado com a lógica do sistema majoritário em que são eleitos os candidatos com o maior número de votos, não é tão simples entender que no sistema proporcional seu voto pode ajudar a eleger um outro candidato diferente daquele que ele escolheu. Tudo isso era reforçado pelo modo como votamos. O eleitor ao votar nas eleições para Câmara dos Deputados, digita o número do candidato ou do partido, vê a imagem de cada escolhido na tela, e confirma seu voto, mesmo procedimento que realiza para votar no presidente, governador e senador. “Ora, se ele vota para presidente, governador e senador e o candidato que tem mais votos é eleito, por que a mesma regra não vale para deputados federais e estaduais?”. (NICOLAU, 2017, p. 35).

Assim, é certo que a falsa impressão criada nas urnas de que as eleições para a Câmara dos Deputados são feitas segundo a regra majoritária em que todos os candidatos concorrem entre si e a falta de informação clara sobre o funcionamento do sistema proporcional, são fatores que contribuem para a série de críticas em relação a natureza do sistema eleitoral brasileiro, especialmente entre os eleitores, levantando-se sempre o debate sobre a necessidade de mudança do sistema proporcional.

A inquietação cada vez maior dos brasileiros por mudanças políticas estruturais intensificou, ainda mais nos últimos anos, os debates para alterar o sistema de escolha do Legislativo. As discussões no Congresso caminhavam para projetos de uma reforma política, em 2015 e 2017, para substituir o sistema proporcional de lista aberta para adoção do modelo

de lista fechada, distrital misto, distritão etc., o que não aconteceu. Todavia, embora não haja unanimidade nesse sentido, as alterações provocadas pelas reformas de 2015 e 2017 foram mais do que eleitorais.

4.3 COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

De acordo com o Glossário do Tribunal Superior Eleitoral, usando a definição de Ney Moura Teles (2004, p. 31) coligação é “a união de dois ou mais partidos com vistas na apresentação conjunta de candidatos a determinada eleição”. Como entidade jurídica de direito eleitoral ela é temporária, resguardado, no entanto, todos os direitos assegurados aos partidos e todas as suas obrigações, consoante disposição do art. 6º, parágrafo 1º, da Lei n. 9.504/97, inclusive as resultantes de contratos com terceiros, e as decorrentes de atos ilícitos.

Nem sempre as coligações foram permitidas no Brasil, por outro lado, o debate a respeito de sua manutenção ou não, os seus prejuízos, benefícios e impactos na representação, sempre permeou a agenda dos cientistas políticos. As coligações foram instituídas na legislação brasileira a partir de 1950, com a edição do Código Eleitoral – Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950, e foram amplamente utilizadas pelos partidos políticos.

Recorda Rogério Schmitt (2005), que o Código Eleitoral de 1950 designava as listas associadas como “aliança”, sendo o termo “coligação” introduzido pela lei apenas em 1985. As coligações permaneceram em vigor até 1962, quando foram posteriormente proibidas durante o regime militar, que fixou tal vedação no Código Eleitoral de 1965. Também nesse período o regime autoritário impôs o bipartidarismo (1966-1979), o que tornou as coligações desnecessárias.

Após 20 anos de proibição, as coligações foram novamente autorizadas com a promulgação da Lei 7.454/85, com o objetivo de maximizar forças na disputa eleitoral. Segundo Yuri Jordy N. Figueiredo (2012, p. 66), autorizar as coligações era um “movimento natural após a reforma partidária de 1979, quando vários partidos recém-criados não tinham força para lançarem-se sós. Portanto, surgiram com o intuito de fortalecer a democracia representativa brasileira”.

Nas eleições de 1994, quando ainda vigente a Lei nº 8.713/93, foi permitido aos partidos políticos celebrar coligações, seja para as eleições majoritárias ou proporcionais, desde que não fossem diferentes dentro de uma “mesma circunscrição”. Tal expressão, consoante Resolução

emitida pelo TSE, deveria ser entendida como, “dentro do mesmo Estado”. Com o advento da Lei das Eleições – Lei nº 9504/97, foi autorizado aos partidos coligados para as eleições majoritárias constituir coligações distintas para os pleitos proporcionais.

Em outras palavras, se os partidos X, Y, Z formassem uma coligação para a eleição de governador, poderiam formar outras coligações para as eleições proporcionais entre si. Todavia, no ano de 2001, o Deputado Miro Teixeira do PDT/RJ, apresentou consulta ao TSE questionando o Colegiado se seria possível aos partidos celebrar coligações nos estados com partidos adversários nas eleições presidenciais. Em uma votação por cinco votos a dois, os ministros do Tribunal Superior Eleitoral decidiram que as coligações estaduais deveriam ser simétricas em relação às nacionais.

A simetria das coligações ou como ficou conhecida, a “regra da verticalização”, foi instituída pela Resolução TSE nº 21.002 de 26 de fevereiro de 2002, e assim definiu que:

[...] as coligações para as eleições presidenciais teriam que ser reproduzidas nos 27 estados para as eleições de deputados estadual e federal. Na prática, nenhum partido coligado a nível presidencial em 2002 poderia participar de coligações estaduais organizadas por partidos que pertenciam a outras coligações presidenciais (FLEISCHER, 2010, p.188).

De acordo com o entendimento da Corte Eleitoral, os partidos políticos têm caráter nacional e as decisões sobre a formação de coligações deveriam ser tomadas do âmbito nacional para o estadual, portanto, verticalizadas. Com isso, acreditava o TSE que a simetria das coligações inibiria uma união de partidos inconsistentes ideologicamente, ao mesmo tempo que evitaria que aliados nas eleições presidenciais firmassem coligações estaduais com os seus adversários na corrida presidencial.

Com a regra da verticalização, David Fleischer (2010), analisando os dados colhidos no sistema do TSE, constatou que a norma provocou um aumento no número de coligações nos 27 estados brasileiros: de 72 e 79 em 1994 e 1998 para 140 em 2002 e 2006. Além disso, observou o autor que ao mesmo tempo em que crescia o número de coligações, o número de partidos em cada uma delas diminuía.

Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral impôs a verticalização seis meses depois do prazo previsto pela Constituição Federal para este tipo de alteração, o que, por óbvio, foi alegado pelos parlamentares, que não estavam nada satisfeitos com a nova regra. No entanto, o TSE e o próprio STF, responderam que a verticalização nada mais foi do que uma “interpretação” da legislação eleitoral, o que não feriria o texto constitucional, tendo em vista que não teria sido criado nada “novo” para o pleito.

Diante do cenário que se delineava, foi apresentada uma nova consulta ao TSE, questionando se seria possível ao partido que não tivesse lançado candidato à disputa presidencial celebrar coligação com outros partidos para concorrer apenas às eleições estaduais. Logo, a Assessoria Especial da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (AESP) respondeu que só poderiam coligar-se os partidos que, igualmente, não tivessem lançado candidatos à presidência e nem participassem de coligações para a disputa majoritária nacional. Porém, os ministros que à época compunham a Corte Eleitoral, não aceitaram a interpretação da AESP.

O Pleno do TSE definiu então que os partidos que não estivessem concorrendo às eleições presidenciais poderiam coligar-se, em nível estadual, aos partidos que nela estivessem participando. Os partidos, porém, não aceitaram passivamente a verticalização e tentaram mudar a regra estabelecida pelo Tribunal Superior Eleitoral. Após inúmeros embates, em março de 2006, foi sancionada e publicada a Emenda Constitucional n. 52, que dava ao artigo 17 da Constituição a seguinte redação:

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

Contudo, a Emenda n. 52 foi publicada em seu texto original, que previa a sua aplicação às eleições de 2002. Devido a isso, a Ordem dos Advogados do Brasil apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF, questionando a aplicabilidade da mudança às eleições de 2006. Em resposta, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Emenda Constitucional n. 52 não produziria efeitos para as eleições de 2006, impediu-a de vigorar naquele ano eleitoral.

Toda essa celeuma em torno das decisões do TSE revela um crescente protagonismo das instituições judiciárias no processo político brasileiro. O Tribunal Superior Eleitoral com sua interpretação mudou o padrão de competição eleitoral que resultou na aprovação de uma emenda constitucional pelos parlamentares com o fim de restringir a sua influência na definição das regras do jogo político-partidário.

Vitor Marchetti e Rafael Cortez (2009, p. 447) debruçando-se sobre a decisão da Corte Eleitoral em relação a verticalização das coligações, concluem:

O fator explicativo para esse processo é a reação político-partidária frente a um comportamento arrojado da justiça eleitoral. Para se proteger dos efeitos políticos de um agente “estranho” à política, inclui-se no texto constitucional especificidades do padrão de comportamento dos partidos durante um processo típico da competição política, o momento eleitoral. A constitucionalização da prática política não foi aqui, portanto, o resultado de uma mera opção política, mas a reação ao avanço do judiciário sobre os padrões definidos historicamente pela própria prática partidária.

É inquestionável a importância que as coligações tiveram no cenário e na estratégia dos partidos políticos no Brasil, tendo sido elas as responsáveis pela eleição de mais de 50% dos deputados federais em 1962 e de 471, das 513 cadeiras disponíveis na Câmara Federal, em 1994 (FLEISCHER, 1995). A hipótese defendida por Gláucio Ary Soares (1964 *apud* Schmitt, 2005) era a de que os pequenos partidos firmavam mais coligações que os grandes, pois sozinhos não conseguiriam atingir o quociente eleitoral. Dessa forma, as coligações seriam mais frequentes para a Câmara dos Deputados, onde o quociente eleitoral tenderia a ser mais alto, do que para as Assembleias Legislativas. Assim, de acordo com essa racionalidade do “esforço mínimo” e da economia de esforços, o comportamento coligacionista dos partidos seria orientado pelos ganhos eleitorais.

Leandro Piquet Carneiro e Rogério Schmitt (1995), defendem que as coligações na verdade revelam uma relação parasitária entre os partidos pequenos e os grandes, propiciando a eleição de candidatos de partidos com poucos votos e isso só seria possível, segundo os autores, porque a legislação brasileira considera a coligação como um único partido; sendo os votos distribuídos entre os candidatos mais bem votados da lista, independente do partido político aos quais estejam filiados (art. 6º, §1º, da Lei nº 9.504/97).

Por outro lado, Paulo Kramer (2004) defende que a coligação seria “uma troca de conveniências”, na qual os pequenos partidos se aliam aos grandes, concentrando-se em poucos candidatos, no intuito de garantir uma vaga no legislativo, enquanto que os grandes partidos beneficiam-se do apoio dos menores visando as eleições majoritárias. Portanto, na hipótese de Kramer (2004), os partidos grandes e pequenos beneficiam-se mutuamente com a formação da coligação.

Do mesmo modo, Antônio Lavareda (1991, p. 115-116), argumenta que os grandes partidos aceitavam se unir-se com os menores, nos pleitos proporcionais, para “amealhar apoio de pequenas legendas nas eleições de soma zero – pleitos majoritários de turno único para executivos estaduais”. Assim, as eleições para os governos estaduais seriam as organizadoras das disputas proporcionais estaduais (SCHMITT, 2005).

Em verdade, a formação das coligações, dada pela união de partidos grandes e pequenos revelava uma troca mútua de benefícios. Superando a ideia de relação parasitária as coligações constituídas entre os pequenos e grandes partidos demonstravam um comportamento racional de adequação às regras eleitorais, visando maximizar os ganhos eleitorais e diminuir, por consequência, os custos de campanha. Analisando as eleições proporcionais no estado de Pernambuco em 2014, Jairo Nicolau observou (2017, p. 56) que:

SD e PPS, por exemplo, que participaram da coligação Frente Popular de Pernambuco, não elegeram nenhum representante e acabaram contribuindo com seus votos para a eleição de deputados de partidos maiores. Portanto, grandes partidos também podem se beneficiar da transferência dos votos dos pequenos.

Felipe Munhoz de Albuquerque (2017, p. 82), sintetiza os motivos que levariam os grandes partidos a se coligarem:

partidos grandes aceitam se coligar com os pequenos para outros fins — como derrotar seus principais adversários, a universalização do bônus (com todos os partidos, em algum momento, sendo beneficiados por esse mecanismo) (SANTOS, 1987), ter instrumentos de barganha para conseguir apoio nas eleições majoritárias estaduais e nacionais (LAVAREDA, 1991), a maximização de votos (seguindo-se uma “lei de ferro da competição eleitoral”) (FIGUEIREDO, 1994) e o tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) (NICOLAU, 1996).

A racionalidade do comportamento coligacionista mais próxima da realidade atual do nosso sistema eleitoral é a de que os grandes partidos aceitam perder vagas parlamentares para ganhar em tempo de televisão “ou de acréscimos neste tempo quando a coligação se dá entre grandes partidos” (DALMORO e FLEISCHER, 2005, p.94). Completa ainda Edna França (2013, p. 35):

Outro incentivo importante considerado nas estratégias eleitorais dos partidos é o tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE, visto que, as pesquisas apontam para uma influência cada vez maior das campanhas eleitorais no desempenho eleitoral dos candidatos, especialmente a vinculação televisiva, dessa forma, quanto maior o número de partidos na coligação, maior o tempo no HGPE.

Embora juridicamente a coligação seja considerada um partido único ou provisório, para os eleitores essa conformação não estaria tão clara. Jefferson Dalmoro e David Fleischer (2005) argumentam que a possibilidade de votar nos partidos que compõe a coligação distorce a configuração da coligação como agremiação única, além do que a lista aberta inibiria o fortalecimento dos partidos e impactava a compreensão do eleitor, pois ele vota em uma pessoa, mas a distribuição das cadeiras se dá em bases partidárias.

Além disso, a possibilidade de votar na legenda mesmo em partidos que concorrem coligados produz um comportamento considerado esdrúxulo: o eleitor vota na legenda de um partido, mas pode eleger um parlamentar de outro que, inclusive, pode ser de um formato ideológico distinto, como explicado anteriormente. Wanderley Guilherme dos Santos (1987) é um dos autores que defende que as coligações dos partidos distorcem a representatividade parlamentar.

Tomando como base as eleições de 1950 e 1962, Santos (1987) verificou que a maioria dos partidos não teria seguido um certo “padrão ideológico” na formação das coligações, de modo que grande seria a probabilidade de que o voto em um conservador elegeisse um representante progressista. Essa é uma das características distintivas da democracia brasileira que Jairo Nicolau (2017) aponta em relação a outras democracias como Bélgica, Holanda, Suíça, que também permitem a formação de coligações.

Segundo Nicolau (2017), nesses países o número de partidos que costuma se coligar é mínimo e os que o fazem, quase sempre se unem a partidos ideologicamente próximos. Isso revelaria outro problema das coligações no Brasil: os partidos não estariam preocupados em formar coligações ideologicamente consistentes, que revelassem uma corrente de opinião, e isto nem seria um fator considerado pelo eleitorado no momento da escolha.

Por conta disso, as coligações seriam arranjos cada vez mais circunstanciais e comumente exitosas, graças a estratégias políticas e ao alto grau de personalização da campanha. Tal arranjo, desagregado do caráter ideológico, nas palavras de Joaquim Francisco Assis Brasil (1895, p. 143), consistiria em uma imoralidade política, na qual indivíduos de credos diversos reúnem-se com o fim de conquistarem o poder, “repartindo depois, como cousa vil, o objeto da cobiçada vitória”. Assim, complementa Marcus Figueiredo (1994, p. 25):

maximizar os votos é o objetivo principal de qualquer partido, secundariamente a preferência é aliar-se no seu próprio campo ideológico. Se isso se torna inviável, busca-se o campo mais próximo possível. Mas quem comanda este processo é a aritmética eleitoral.

Orientado por tais teorias, parece razoável considerar que a propensão coligacionista dos partidos políticos se justifica na tática dos partidos para as disputas eleitorais, pois as coligações funcionariam como um mecanismo facilitador e propulsor para a vitória nas urnas e as agremiações, aparentemente, nada teriam a perder com a coligação. A fórmula para conversão de votos em cadeiras, adotada pelo Código Eleitoral de 1950, segundo Schmitt (2005), também seria um poderoso estímulo para a formação das coligações no Brasil. Assim, passamos a análise dos efeitos das coligações no sistema partidário brasileiro.

4.3.1 Efeitos das coligações sobre o sistema partidário brasileiro

Como explicado, à luz do Direito, durante o período eleitoral, as coligações tem o status jurídico de um partido político único e os votos de todos os candidatos e legendas que compõem

a coligação são somados em conjunto. Assim, como dito, são as coligações, e não os partidos individualmente que conquistam as cadeiras no Legislativo. Portanto, as vagas conquistadas são ocupadas pelos candidatos mais votados de toda a coligação, podendo ser estes de um único partido ou de vários, sendo considerado o resultado da votação individual de cada candidato.

Vejamos o seguinte exemplo. Em uma dada eleição, os partidos A, B, e C uniram-se para disputar as eleições proporcionais e juntos formaram a coligação “Unidos pela Vitória”. Após os cálculos do quociente eleitoral e partidário, observou-se que a referida coligação, portanto, os partidos A, B e C, juntos, conquistaram 4 cadeiras. Em seguida, no momento da distribuição, são considerados os 4 candidatos mais bem votados da coligação, sejam candidatos do partido A, B ou C. Nesse caso, 2 cadeiras foram ocupadas pelo partido B, uma pelo C e outra por candidato do partido A.

No entanto, ao observar a votação isolada dos partidos A, B e C, observou-se que o partido A não alcançou o quociente eleitoral. Isso quer dizer que, se o partido A tivesse concorrido sozinho na disputa não teria conseguido eleger seu representante. Portanto, é certo que, nessas condições, o partido A foi diretamente beneficiado pela coligação com os partidos B e C.

Sendo assim, embora a maior parte dos eleitores desconheça essa particularidade, na eleição proporcional, quando os partidos escolhiam concorrer coligados, eles se tornavam um único partido, tornando possível, como no exemplo, que o partido A tivesse elege um dos seus candidatos com ajuda os votos dos partidos B e C, uma vez que, concorrendo sozinho, não teria atingido o quociente eleitoral.

Quando estamos diante de coligações constituídas por partidos do mesmo espectro ideológico, podemos supor que o voto de um eleitor no deputado do partido C que ajudou a eleger um deputado do partido A, não causaria grande desconforto ao eleitor ou prejuízo na representação, afinal, sendo os dois partidos de esquerda, por exemplo, acredita-se que seus projetos e ideias são mais próximos ou semelhantes

Todavia, não existia na legislação brasileira nenhum obstáculo à formação das coligações, não sendo requisito para tanto o compartilhamento de ideias, posicionamento político e programa de governo. Por essa razão, algumas vezes tínhamos a formação de coligações consideradas “inconsistentes” ou esdrúxulas, que aconteciam quando os partidos formam coligações ideologicamente antagônicas.

Ao mesmo tempo, as coligações podiam apresentar uma espécie de “cruzamento”, quando partidos aliados em nível presidencial se uniam com partidos em nível estadual, mas que pertenciam a coligações “adversárias” na disputa presidencial. Em sua obra, “Representantes de quem?”, Nicolau (2017) ilustra essas situações, a que chamou de “miscelânea ideológica” das coligações, com as eleições para deputado federal no estado de Pernambuco em 2014. A coligação denominada “Frente Popular por Pernambuco” contou com a participação de quinze partidos, dos quais, para a disputa presidencial, tinha o DEM que apoiava o Aécio Neves, o PC do B que apoiava a candidata Dilma Rousseff, e o PSB apoiando a Marina Silva.

O mesmo quadro delineado por Nicolau (2017), pôde ser visto nas coligações lideradas pelo PSB no estado da Paraíba nas eleições de 2014 e 2018. O Partido Socialista Brasileiro que tinha Ricardo Vieira Coutinho como candidato à governador do estado em 2014, após rompimento com o PSDB, que passou a ser seu adversário direto naquelas eleições, lançando a candidatura de Cássio Cunha Lima, formalizou a coligação “A força do Trabalho” com o apoio do PT, PRP, DEM, PDT, PRTB, PV, PSL, PC do B, PHS e PPL¹².

Nesse mesmo certame, a coligação para as eleições proporcionais para deputado federal repetia a miscelânea ideológica da disputa majoritária, enquanto que para deputado estadual, várias sub-coligações foram formadas, como (1) PSDB, PEN, PP, PR, PTB; (2) PSB, DEM, PRTB, PDT, PRP e (3) PSL, PC do B, PHS, PPL, PV. Com isso, o voto de um eleitor do partido Democratas ajudaria a eleger um deputado do Partido Socialista Brasileiro ou um voto no Partido Comunista do Brasil ajudaria a eleger candidato do Partido Social Liberal, e vice-versa, agremiações cujas visões político-social são ideológicas opostas.

Em 2018, o mesmo cenário se repete. Tendo como cabeça de chapa na eleição majoritária para o cargo de Governador o ex-Secretário de Infraestrutura, Recursos Hídricos, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, João Azevedo, o PSB compôs coligação com PDT, PT, DEM, PPS, AVANTE, PTB, PRP, PODEMOS, PC do B, PRB, PROS, PMN e REDE¹³. Nas proporcionais várias sub-coligações foram formadas, sendo a maior delas PTB, PRB, PT, DEM, PDT, PC do B e PODEMOS.

Mas nem todas as coligações eram inconsistentes, algumas eram dotadas de certa razoabilidade, como as que resultavam do acordo entre os grandes partidos e os seus “satélites

¹² Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pb-eleicoes-2014-calculo-dos-quocientes-eleitoral-e-partidarios>. Acesso em 28 de novembro de 2019.

¹³ Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pb-eleicoes-2018-cand-ata-de-convencao-40-psb>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

tradicionais”, como PT – PC do B, nas eleições proporcionais à Câmara, em 2018, no estado do Maranhão, e PSDB – DEM, na campanha de Geraldo Alckmin à Presidência da República em 2018. Porém, na visão de Luís Felipe Miguel e Pedro Paulo Ferreira Bispo de Assis (2016), na maior parte dos casos, as coligações no Brasil não passariam de acordos circunstanciais que não correspondem ideologicamente a nenhuma corrente de opinião.

Como exemplo, Miguel e Assis (2016) utilizam a eleição para a Câmara de Deputados em 2014, no Distrito Federal. Contam os autores que a Coligação formada pelo PT, PC do B, PP, PRB, PROS e PSC elegeu dois candidatos antagônicos que compartilharam a mesma distribuição de votos. Os votos dos eleitores da deputada Erika Kokay (PT), defensora do direito das mulheres e das minorias, ajudou a eleger o também deputado Ronaldo Fonseca (PROS), conhecido por seu discurso antiaborto e homofóbico, e os votos dos eleitores desse deputado ajudaram a eleger deputada do PT.

Nesse sentido, para Miguel e Assis (2016, p.32), as coligações geravam uma transferência “quase que lotérica dos sufrágios, retirando a homologia entre a vontade popular e a representação no parlamento que o sistema busca. A transferência de votos pode implicar em falseamento da vontade popular”. Desse modo, as coligações proporcionais produziam um efeito contrário a representação desejada. O fim último de maximizar os votos para ultrapassar o quociente eleitoral levaria os partidos a formar parcerias com legendas ideologicamente antagônicas, distorcendo a própria lógica do sistema proporcional.

Para Rogério Schmitt (2005), no entanto, não eram as coligações que favoreciam a proliferação de legendas fracas que sozinhas não conseguiriam alcançar o quociente eleitoral, existido unicamente pela votação de outros partido, mas sim a “inexistência de ponderação dos votos das coligações entre as legendas que as compuseram” (SCHMITT, 2005, p. 22).

Como apontado na seção anterior, os pequenos partidos têm sido apontados como os grandes beneficiários das coligações e os maiores prejudicados com o seu fim, pois sustentava-se que sem esse mecanismo a maioria deles não conseguiria eleger candidatos. Vários são os critérios aplicados para classificar a legenda como “partido pequeno”, tais como votação (nacional, regional, local) recebida, número de cadeiras no parlamento, número de filiados, capilaridade no território nacional, entre outros.

Cada autor adota o critério que entender mais coerente para o estudo que propõe, de modo que a depender da variável adotada e o período de investigação, as legendas consideradas “pequenas” ou “nanicas” pode variar. A mais recente estratégia dos partidos pequenos estaria em oferecer seu tempo de propaganda eleitoral na disputa para os cargos majoritários e, em

contra partida, ter a possibilidade de aproveitar os votos na “chapa” do partido maior nas eleições proporcionais. Assim, concentravam seus esforços em eleger um ou poucos candidatos.

Aline Machado (2005), no trabalho intitulado “A lógica das coligações no Brasil”, analisando as eleições de 1994 e 1998 concluiu que os partidos pequenos foram os que mais participaram de coligações naqueles certames, correspondendo percentualmente a 98,8% em 1994 e 97,3% em 1998. Tal arranjo, como mencionado anteriormente, é resultado de um comportamento racional dos partidos, pois embora os pequenos sejam beneficiados com as vagas parlamentares, há interesse dos maiores nos ganhos do tempo de televisão.

A coligação na eleição proporcional, como sustentam Fernando Limongi e Fabrício Vasselai (2016) seriam um subproduto da coligação majoritária. Para os autores, o fato do Brasil, além de adotar o presidencialismo, o fato dele ser uma federação demonstra que as eleições para o Poder Executivo não se resumem às disputas presidenciais. “As eleições para cargos executivos, presidente e governos estaduais, nesta ordem, organizam ou ditam a lógica da evolução do sistema partidário brasileiro” (LIMONGI e VASSELAI, 2016, p.2). Sendo assim, o interesse dos grandes partidos é que os pequenos colaborem na sustentação dos seus candidatos majoritários, tipicamente postulantes aos governos estaduais (SCHMITT, 2005).

Superada a teoria parasitária entre as pequenas e grandes legendas, a discussão que permanece está no efeito fragmentador das coligações eleitorais sobre o sistema partidário brasileiro. Sabe-se que o número de partidos é resultado de uma série de fatores, como divisões sociais que são mobilizadas pelos partidos políticos, grau de institucionalização do sistema partidário, geografia do voto, legislação partidária, efeitos de regras institucionais, etc. (NICOLAU, 2012), mas há um certo consenso na literatura de que a permissão das coligações nas eleições proporcionais provocaria uma maior fragmentação no sistema partidário brasileiro.

A fragmentação da Câmara, nos dizeres de Limongi e Vasselai (2016) é o preço que os grandes partidos pagam para limitar a competição nas disputas pelos governos estaduais:

Fecha-se assim o círculo que alimenta a fragmentação. Candidatos ao governo estadual formam coligações enormes e estas são estendidas às eleições proporcionais onde os partidos menores são os beneficiados. Se as coligações crescem de tamanho, a transferência que os beneficia se torna mais intensa, aumentando a fragmentação da Câmara (LIMONGI e VASSELAI, 2016, p. 19).

Silvana Krause (2010) faz uma breve revisão da literatura acerca do tema e aponta os trabalhos de José Antônio Tavares (1992), David Fleischer (1995), Jairo Nicolau (1996) e Jefferson Dalmoro e David Fleischer (2005), Maria do Socorro Braga (2006), como estudos importantes que se concentram em analisar em que medida as coligações para as eleições

proporcionais tem impactado o sistema partidário brasileiro.

Investigando a relação entre coligações eleitorais e fragmentação partidária, Miguel e Assis (2016), a partir do resultado das eleições de 2014, simularam com dados daquele certame uma nova eleição onde as coligações não fossem permitidas. De acordo com o trabalho dos referidos autores, dos 28 partidos que conseguiram representação na Câmara, com o fim das coligações, 22 permaneceriam representados, deixando de ter representantes o PMN, PRP, PEN, PSDC, PTC e PSL.

Se usarmos como critério o número de cadeiras na Câmara, tais partidos podem ser classificados como pequenos, pois PMN e PRP ocupavam três cadeiras cada, PEN, PSDC e PTC, duas cadeiras cada, e PSL apenas uma cadeira¹⁴. No tocante a redução da fragmentação partidária, o resultado do estudo de Miguel e Assis demonstra que o fim das coligações, com o resultado de 2014, denotaria uma redução de 28 para 22 partidos representados na casa legislativa federal. Contudo:

os dados indicam que uma mudança das regras eleitorais que impedisse a formalização de coligações para as eleições proporcionais teria um impacto moderado, mas não desprezível, na redução do número de partidos com representação parlamentar (MIGUEL e ASSIS, 2016, p. 42).

Dalmoro e Fleischer (2005), analisando as eleições de 1994, 1998 e 2002, defendem que o fim das coligações teria uma interferência mínima na representação dos partidos pequenos, mas razoável no que concerne a fragmentação partidária. Nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1994, com a permissão das coligações, 18 partidos conseguiram representação, ao simular o resultado desse mesmo certame considerando que as coligações fossem proibidas, apenas 13 partidos manteriam seus assentos (sairiam PV, PPS, PRN, PSC, PRP) e o PRONA alcançaria uma vaga na Câmara.

Em 1998, com a permissão das coligações, também 18 legendas conseguiram representação na Câmara. Caso fossem proibidas as coligações, deixariam de ter representantes o PV, PST, PSC, PMN e PSL, assumindo uma das vagas o PT do B, restando, ao todo 14 partidos representados. Por fim, em relação às eleições de 2002, com as coligações, 19 partidos alcançariam representação, ao passo que se esse mecanismo fosse proibido, PSD, PMN, PSL e PSDC, perderiam seus assentos, permanecendo 15 partidos representados na Câmara dos Deputados.

¹⁴Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/a-nova-composicao-da-camara-dos-deputados-pos-eleicoes-2014/>. Acesso em 15 de novembro de 2019.

Nota-se que a diferença no número de partidos com representação na Câmara, considerando o fim das coligações foi pequeno, mas não desprezível. Embora as evidências dos estudos realizados convergem com a ideia de que as coligações proporcionais repercutem na fragmentação partidária, devemos lembrar que “o número de partidos em uma democracia está associado a um conjunto de fatores” (NICOLAU, 2012, p. 94), como o sistema eleitoral adotado, o uso ou não de coligações, incentivo financeiro – financiamento estatal, entre outros.

Outro efeito atrelado às coligações seria o enfraquecimento do próprio partido político enquanto instituição. Considerando a “crise de representação” discutida na seção 3.2, a disputa em forma de coligação inibiria o fortalecimento das legendas como unidades autônomas e a identificação e fidelidade do eleitor. Sobre esse aspecto, Figueiredo (2012) argumenta que as coligações deturpam o sentido democrático dos partidos e deveriam ser proibidas no sistema proporcional, pois anulariam qualquer tentativa de recuperação do sentido democrático dos partidos.

Miguel e Assis (2016) também defendem que o fim das coligações contribuiria para a redução das chamadas “legendas de aluguel” e com a preservação dos pequenos partidos programáticos que, de acordo com os autores, seriam os que menos participam de coligações, seguindo, assim, a lógica da representação proporcional. Além disso, segundo Kramer (2004, p. 2), como atributo do sistema de lista aberta, “o mecanismo personalista que dilui os partidos nas próprias coligações que eles engendram privilegia os candidatos individualmente sobre (e contra) a instituição partidária”.

Convém ressaltar que há, ainda, uma diversidade de estudos que concentram a análise dos efeitos provocados pelas coligações quanto à desproporcionalidade, à magnitude dos distritos, entre outros que não tocamos. Mas, e os eleitores? Será que entendiam que as coligações proporcionais podiam gerar tantos efeitos negativos sobre o sistema partidário? Esse talvez seja o ponto que provoque mais questionamentos a respeito do uso das coligações no sistema proporcional.

Ao questionar uma turma de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Jairo Nicolau (2017), descobriu que nenhum dos estudantes daquela classe sabia como eram contados os votos de uma coligação, o que o fez suspeitar que o tema seja praticamente desconhecido pelos cidadãos brasileiros. Um dos motivos seria o fato de que os eleitores não recebem informações claras a respeito da composição das coligações ao longo da campanha¹⁵.

¹⁵A legislação não exige que, em sua propaganda eleitoral, o candidato a deputado federal (ou estadual) liste os

O que seria necessário, no entendimento de Dalmoro e Fleischer (2005, p. 100) é uma revisão a respeito da distribuição de votos dentro das coligações: “um mecanismo que contemple de forma mais justa cada um dos participantes de uma coligação, para fazer valer o peso de seus votos”. Afinal, como ressalta Nicolau (2017), é difícil justificar ao eleitor como um partido que teria dever de receber três cadeiras fique sem deputados, enquanto outro ocupe cadeiras sem que tenha votos suficientes para isso.

Em 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 97 que alterou a Constituição para vedar a formação de coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020, como veremos no capítulo seguinte.

5 REFORMA ELEITORAL 2015 E 2017

5.1 INTRODUÇÃO

Falar em reforma política no Brasil tem se tornado sinônimo de discussões sobre ética na política, representatividade parlamentar, abuso de poder econômico e, principalmente, sobre uma necessidade urgente de mudança na forma de fazer política no país. Assim, não raras são as vezes em que o assunto aparece associado aos escândalos de corrupção que despontam na mídia nacional, muitas vezes sustentado sob o argumento de que a tão discutida reforma política será o antídoto para todos os males provocados pelo mau comportamento político.

No entanto, a amplitude do que se compreende como reforma política deu vazão a uma vasta produção acadêmica sobre o tema, na qual se discute desde as regras do sistema eleitoral e a forma de governo, passando pela obrigatoriedade do sufrágio, organização dos poderes e até as regras de participação popular:

Até pela abrangência do termo, nos últimos anos se convencionou chamar as mudanças incrementais na legislação eleitoral de “minirreformas”, e assim ficaram conhecidas as alterações à legislação eleitoral aprovadas no congresso em 2015 e 2017 (MESQUITA e CAMPOS, 2019, p. 61)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marca o processo de redemocratização no Brasil e o início dos debates sobre reforma política, pois desde a sua promulgação, “analistas apontam dificuldades inerentes ao arranjo político brasileiro” (SILVA, P. *et al* 2015, p. 39).

partidos de sua coligação; apenas quando existe referência ao governador é necessário listar as legendas da coligação (NICOLAU, 2015, p.17).

“Assim, reforma política e transição para a democracia acabaram se associando de forma direta, a ponto de se tornarem indistinguíveis”. (LIMONGI, 2015, p. 16).

A consciência de que o país precisava de uma significativa reforma política, debate já bastante intenso na Constituinte, especialmente em relação ao sistema de governo, foi retomada ainda com mais vicissitude 1993, quando o sistema/forma de governo foram questionados por meio de plebiscito (NICOLAU, 2003) e, desde então são temas recorrentes nas discussões sobre a reforma: um novo sistema de representação para escolha da Câmara dos Deputados, coligações nas eleições proporcionais, fidelidade partidária, financiamento público de campanha, prazo para filiação partidária, acesso dos partidos ao rádio e televisão.

Para Fernando Limongi (2015, p. 16), a matriz institucional brasileira, termo utilizado pelo autor para se referir à combinação entre o presidencialismo e a representação proporcional de lista aberta, foi durante um bom tempo “colocada em xeque, em suspeição, responsabilizada pelos mais diversos problemas que o país enfrentava”. O inconveniente identificado estaria na incapacidade do presidente em contar com maiorias estáveis no Congresso Nacional, consequência do multipartidarismo vigente, fruto da representação proporcional, e da fragilidade dos partidos, consequência direta da lista aberta (LIMONGI, 2015).

Porém, em períodos de ação coordenada e cooperativa entre o Executivo e o Legislativo, como nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, por exemplo, argumenta Limongi (2015) que o apelo à reforma política parece perder forças, pois o sistema político aparenta funcionar corretamente, desmistificando os diagnósticos mais pessimistas:

Executivo e Legislativo, vistos pelo diagnóstico pessimista como destinados a viver em conflito, encontraram bases para operar de forma coordenada e cooperativa. A inflação foi debelada, reformas foram aprovadas e o País experimentou períodos de crescimento econômico e até mesmo a redução da desigualdade econômica. Em lugar de estar condenada a viver em eterna crise, a democracia provou sua viabilidade no país (LIMONGI, 2015, p.18).

Discorre Limongi (2015) que, embora desde a redemocratização fosse identificado a “raiz de todos os males”, com o tempo, as razões pelas quais a matriz institucional foi considerada problemática mudaram. “O réu permaneceu o mesmo. A acusação, contudo, os crimes cometidos – se posso abusar da analogia –, as razões apresentadas para a condenação, mudaram”. (LIMONGI, 2015, p. 16).

Significa dizer que o tema “reforma política” permaneceu, mas a natureza do debate mudou. É preciso, portanto, ponderar sobre o que persiste e o que muda. E este é o ponto fundamental sobre a reforma política: é sempre o mesmo debate e ao mesmo tempo é sempre

um debate novo. Embora persista a discussão em torno da matriz institucional adotada no Brasil – combinação entre presidencialismo e sistema proporcional de lista aberta, – as razões pelas quais se discutem uma reforma política em torno disso mudaram inteiramente desde o início do processo de redemocratização.

Nas palavras de Glauco Peres da Silva (2015), um duplo movimento teria alterado a natureza dos debates: por um lado, as inúmeras evidências de que a governabilidade não estava em jogo no país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), mesmo estando claro os seus elevados custos; por outro, os sucessivos escândalos de corrupção que passaram a ganhar mais repercussão desde os episódios do “mensalão” e as subsequentes manifestações públicas:

Este duplo movimento traz à reforma política outra série de causas e consequências: agora o arranjo entre sistema eleitoral e a forma de financiar campanhas torna o sistema político mais corrupto e muito menos representativo dos reais interesses da população (SILVA, P. *et al* 2015, p.40)

Patrick Silva *et al* (2015, p. 1) ao discutirem sobre os impactos da reforma política no sistema partidário e na representação, no Brasil, afirmam que:

escândalos de corrupção somados a outras ‘disfunções’ do poder público alimentam um consenso de que os métodos de seleção de representantes precisam ser alterados, no anseio de que se altere, em última instância, a qualidade da representação.

Nessa visão, o argumento reformista é simplista: a corrupção é o maior problema nacional e a matriz de todos os males do país, razão pela qual a reforma política é necessária e urgente. O sociólogo e cientista político, Bolívar Lamoniér, em artigo escrito para o jornal O Estado de São Paulo (2018), sintetiza bem essa imagem construída em torno da corrupção:

A corrupção é, assim, transformada no grande – e, a rigor, no único – inimigo que merece ser combatido. Bastaria aniquilá-lo para que todos os outros problemas do País tivessem um novo e promissor encaminhamento. E o inverso também é válido: enquanto a corrupção não fosse extinta, não haveria possibilidade de uma melhora efetiva do País, por mais que pudesse haver avanços em outras áreas. Tudo seria inútil enquanto o grande mal não fosse vencido.

Quando Lula assumia a presidência em 2003 carregava o legado petista de pretender reformar o sistema político. Porém, as prioridades do seu primeiro ano de governo estavam no “campo econômico e social: acalmar os mercados financeiros e iniciar o programa de combate à fome” (SPECK, 2013, p. 16). Entretanto, o despertar para a reforma política surgiu de maneira inesperada.

Em 2003, a Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 2679/2003, que previa o voto em listas partidárias preordenadas, instituição de federações partidárias, financiamento público de campanha entre outros temas de

relevo.¹⁶ Contudo, o projeto não chegou a ser apreciado em plenário, recebendo posteriormente 337 emendas quando voltou a ser rediscutido nos autos do PL nº 1012/2007.

Foi quando, em 13 de fevereiro de 2004, o então subchefe de assuntos parlamentares da Casa Civil e um dos mais próximos assessores de José Dirceu, Waldomiro Diniz, foi flagrado em vídeo publicado pela *ÉPOCA* recebendo propina do bicheiro Carlinhos Cachoeira. No dia 20 de fevereiro de 2004, como conta Márcia Paula Chaves Vieira (2014), outras duas reportagens da Folha de São Paulo direcionavam para o caso: “Presidente da Câmara silencia sobre o caso Diniz e defende Reforma Política” e “Lula diz que vai editar MP para fechar bingos no país”.

Em 2004, o deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 282/2004, pela introdução do sistema parlamentarista. No entanto, a PEC acabou arquivada ainda na Câmara. Também em 2004, o jornal Folha de São Paulo noticiava que “o PT, cedendo à pressão da base aliada, retirou o pedido de urgência da reforma política. E, assim, o tema foi mais uma vez apontado como prioridade para o ano seguinte (VIEIRA, 2014).

Em maio de 2005, estourava o escândalo do Mensalão. O governo então escalou o Ministro da Justiça, Márcio Tomaz Bastos, para produzir um projeto de reforma política que deveria ser apresentado e aprovado em poucas semanas, considerando o prazo para que as regras entrassem em vigor já para as eleições de 2006. “Mas a crise do Mensalão logo tomaria uma dimensão que não permitiu que a iniciativa do Ministro de Justiça, lançada em nome do governo, fosse para frente” (SPECK, 2013, p.10).

Sem que o projeto de reforma entrasse em pauta no plenário do Congresso, os debates recuaram e voltaram a cena no auge da campanha eleitoral de 2006. Agora, a reforma política é colocada em pauta sob o argumento de “correção de distorções do sistema político, principalmente relacionados ao sistema eleitoral e ao financiamento de campanha” (VIEIRA, 2014, p. 136), entretanto, o período pós-eleição revelou que a ebulição das discussões se limitou apenas ao período de campanha.

Importante mencionar também que, em resposta ao ciclo de manifestações que ocorreram no país, a então presidente Dilma Rousseff, em junho de 2013, sugeriu a convocação de uma constituinte para tratar da reforma política. Em novembro do mesmo ano,

¹⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

o Partido dos Trabalhadores apresentou um documento interno, escrito por Marco Aurélio Garcia, no qual o político alegava que “o PT seria prisioneiro de um sistema eleitoral que favorece a corrupção” (NICOLAU, 2013, p. 9).

Percebe-se que o debate sobre a reforma política se alimenta e é alimentado pela expectativa de que as coisas mudem para melhor. Mais do que isto, a retórica do discurso que sustenta a necessidade e urgência da reforma está constantemente fazendo alusão à corrupção (LIMONGI, 2015), muito embora não se possa deixar de lado a melhoria na qualidade da representação, o fortalecimento dos partidos, a fidelidade partidária. Afirma Limongi (2015), que a reforma nunca deixará a agenda política, seja no Brasil ou no mundo, porque os cidadãos estão sempre infelizes com o mundo político e a política real.

No artigo intitulado “Reforma eleitoral no Brasil: Impressões sobre duas décadas de debate”, Jairo Nicolau (2013) fez um levantamento no arquivo digital do jornal O Globo para descobrir o número de vezes em que a expressão “reforma política” apareceu nas matérias publicadas em seu caderno “O País” (seção que cobre a política nacional). Nicolau (2013) verificou que a expressão foi usada 1.601 vezes, entre 1989 e 2012, com mais incidência nos anos de 2005, 2006, 2007 e 2011, o que chamou atenção do autor em virtude dos escândalos de corrupção relevados nesses períodos:

Boa parte das menções em 2005 e 2006 estão associadas aos escândalos (mensalão, sanguessugas) que afetaram os deputados eleitos em 2002. As referências de 2007 estão, em larga medida, associadas à tramitação e votação do projeto de reforma elaborado pela Comissão Caiado. Já as menções de 2011 referem-se aos trabalhos de mais uma comissão organizada na Câmara dos Deputados, cujo relator foi o deputado Henrique Fontana (PT-RS) (NICOLAU, 2013, p. 9).

Bruno Speck (2013) em trabalho semelhante ao de Nicolau (2013), fez um levantamento nas matérias publicadas pelo jornal Folha de São Paulo, entre os anos de 1994 e 2003, e constatou que o termo “reforma política” apareceu 2.554 vezes nas matérias publicadas pelo jornal, naquele período. Destacou o autor que o ritmo dos debates se intensificava na primeira metade dos anos não eleitorais, recuando com a proximidade e intensidade das campanhas.

O que não deve causar estranheza. Mesquita e Campos (2019, p. 60) sugerem que “é frequente, entre os pesquisadores do regramento eleitoral no Brasil, a afirmação de que em anos pares acontecem eleições e em anos ímpares mudanças na legislação eleitoral”. As discussões sobre uma reforma política no Brasil, como se pode ver, tornou-se algo intrínseco, quase orgânico na democracia brasileira, para usar as palavras de Mesquita e Campos (2019).

“A reforma política é uma bandeira, uma aspiração, uma expectativa que sempre se renova baseada na expectativa difusa de que seria possível alterar as bases em que a luta política é travada” (LIMONGI, 2015, p. 18). Com isso, sugere o autor que a reforma política deve ser analisada como parte do próprio discurso político, por isso ela é perene, constante:

o funcionamento de todo e qualquer sistema político está aquém das expectativas dos cidadãos e dos políticos, está sempre a anos-luz de distância do ideal, do que gostaríamos que fosse, de como acreditamos que ele poderia e deveria funcionar. A reforma política aparece assim como uma panaceia, como um remédio capaz de curar todos os males. (LIMONGI, 2015, p. 24)

Assim, o discurso pela reforma vem sendo alimentado pela denúncia de um mundo político corrupto, disfuncional e vazio de valores e princípios éticos. A construção da retórica reformista passa a ter por base um apelo moral. Com isso, o que se pretende com a reforma política é transformar o comportamento dos políticos. O que se quer, nos dizeres de Limongi (2015, p. 19), “é restaurar as bases para um comportamento reto, virtuoso”:

A reforma sempre acena em direção ao futuro, a como o mundo político deveria ser, mas o faz com base em uma remissão ao passado, a um mundo em que a política teria sido regida pelos princípios que se buscam resgatar [...] essa é a aspiração, essa é a expectativa. A reforma restaura, recupera e propicia uma forma adequada de fazer a política perdida em algum ponto não especificado do tempo (LIMONGI, 2015, p. 19 e 22).

Desse modo, seria preciso afastar os elementos que levam à degeneração: interesses econômicos, a força do dinheiro, a ambição política do poder pelo poder. O mundo político ideal, a chamada boa política seria aquela em que os interesses coletivos são colocados acima do amor pelo poder. Assim, “a boa política pede virtude, desprendimento, desinteresse” (LIMONGI, 2015, p. 22).

Com essa breve análise, temos a impressão que a intensidade do discurso sobre a reforma é inversamente proporcional à viabilidade de sua realização. Na realidade, para que os debates girem em torno de uma política real, deve-se tomar como ponto de partida a premissa de que não é possível dissociar política de interesses. Uma reforma que envolve mudanças mais estruturais como a mudança no sistema de eleição do legislativo, e afeta diretamente os interesses políticos de reeleição, por exemplo, parece ainda de difícil alcance, como argumenta Carlos Ranulfo Melo (2006):

A incerteza inerente ao processo reformista pode dificultar a construção de uma coalizão capaz de conduzi-lo. Mesmo que tais coalizões contem com apoios no poder Executivo e na sociedade, a adesão de uma maioria de congressistas se mostra essencial para o sucesso da empreitada. Legisladores, como se sabe, são especialmente preocupados com sua reeleição, e não se deve esperar que adiram a projetos que coloquem em risco sua sobrevivência política. (MELO, 2006, p. 7).

As chances de aprovação de uma reforma política diminuem tanto quanto forem incompatíveis as convicções políticas e o conteúdo que se pretende alterar e os riscos para interesses políticos imediatos. “Por outro lado, o clamor sobre a necessidade de reformas políticas como pressuposto para produzir representantes honestos e políticas satisfatórias se intensificou”. (SPECK, 2013, p.11).

Nas palavras do Deputado Federal, Rodrigo Maia:

No fundo, os discursos sobre reforma política são de amplo apoio, mas isso só até você detalhar o que é a reforma política. Porque, de um lado, as pessoas estão impactadas pelo escândalo de corrupção da Petrobras e o peso do financiamento privado. Mas, ao mesmo tempo, o brasileiro rejeita radicalmente o financiamento público [de campanha], por exemplo. Então esse é o grande desafio: encontrar um denominador comum. Eu não sou cientista político, eu não estou aqui para avaliar qual seria o modelo ideal. Nós temos que partir do modelo que existe e tentar chegar a um acordo¹⁷.

Assim, a reforma política ganhou autonomia, tornando-se, nas palavras de Fernando Limongi (2015), uma verdadeira entidade. É raro encontrar no país quem não a defenda como algo necessário e urgente, sendo conhecida como a “mãe de todas as reformas”. A reforma seria o meio e o modo de melhorar a democracia representativa no Brasil, dando início ao processo de regeneração política.

A “reforma política” nasceu e cresceu para mudar a estrutura política do Estado, alterando o modelo vigente e a representação democrática. Como isso de fato não aconteceu, a sensação geral é que não houve uma reforma política propriamente dita no Brasil, mas pequenas mudanças na legislação eleitoral. Essa sensação de espera constante por uma “verdadeira reforma” encobre os debates de propostas que realmente podem alterar o cenário político nacional e mascara a compreensão sobre as reformas que já impactaram consideravelmente a nossa legislação.

5.2 REFORMAS ELEITORAIS 2015 E 2017: PRINCIPAIS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL

Em junho de 2013, o aumento das tarifas de transporte público no estado de São Paulo despertou a realização de manifestações populares em todo o país, e o que parecia apenas uma discussão pelo aumento das passagens repercutiu com o levante de diversas bandeiras em todo

¹⁷Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/21/politica/1429648950_467646.html. Acesso em 27 de outubro de 2019.

o território nacional, tais como os gastos públicos com a Copa do Mundo de 2014 no Brasil, a corrupção, a representatividade parlamentar, entre outros, marcavam o desprestígio da classe política.

Tais manifestações foram apenas a ponta do iceberg que estava para emergir sobre a política nacional. É nesse cenário de furor político que, em setembro de 2015 é promulgada a Lei n. 13.165, com a finalidade declarada em sua ementa de “reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”¹⁸.

No entanto, embora tenha sido promulgada em 2015, o Projeto de Lei que culminou com a edição da Lei n. 13.165 foi apresentado em junho de 2013, pouco antes do ápice das manifestações populares (SANTOS, 2016). O Projeto de Lei nº 5735/2013, apresentado pelos deputados Ilário Marques do PT/CE, Marcelo Castro do PMDB/PI, Anthony Garotinho do PR/RJ e outros¹⁹, teve, ao todo, 135 emendas em seu texto original e envolveu as mais diversas temáticas.

Entre os temas disciplinados pela Lei das Eleições nº 9.504/97 que sofreram alguma alteração pela Lei 13.165/2015, temos: as normas sobre prazo para substituição de candidaturas durante a campanha eleitoral, limite de doações e gastos eleitorais, propaganda eleitoral, prazo mínimo de filiação partidária e de domicílio eleitoral, reserva de recursos mínimos para campanhas das candidatas registradas nas eleições proporcionais, redução do tempo de campanha eleitoral, entre outros.

Na votação de aprovação do texto final da minirreforma de 2015, o Deputado Chico Alencar, representante da bancada do PSOL na Câmara, ao orientar os demais parlamentares da bancada a votar “não”, registrou que:

Nós consideramos que não se trata de uma reforma política, e sim de modificações de algumas regras eleitorais, até porque o enfoque da vida política no Brasil está muito predominado pela visão eleitoral, a visão da disputa bienal de pleitos. É um “não” simbólico, de reclamação contra uma reforma que deveria ser reforma política, mas que ficou absolutamente insuficiente e negativa para nós, pois ao fim, ao cabo, vai consolidar deformações de um sistema e não vai democratizar a vida política brasileira, não vai dar a transparência necessária, não vai chamar a participação popular, não vai melhorar a credibilidade, hoje, baixa, das instituições políticas, inclusive, dos partidos. Este é o sentido do nosso voto²⁰.

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em 12 de novembro de 2019.

¹⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

²⁰ Disponível em: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara Federal. Notas Taquigráficas – Seção 260.1.55.O. Acesso em 09 de setembro de 2015.

Durante os debates da minirreforma de 2015 algumas mudanças consideradas mais estruturais foram rejeitadas, como a instituição do voto facultativo, a autorização para candidatura em mais de um cargo na mesma eleição, alteração do sistema proporcional de lista aberta, formação de federações partidárias, proposta de eleições simultâneas para todos os cargos etc²¹.

Com a minirreforma de 2017 não foi muito diferente. Aprovada ainda em tempo para as eleições de 2018, a PL nº 8612/2017 apresentada em 19 de setembro de 2017, pela Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de proposições relacionadas à Reforma Política, do Senado Federal, foi transformada em Lei Ordinária e publicada em 6 de outubro de 2017.

O Projeto de Lei nº 8612/2017 indicava mudanças no ordenamento eleitoral com a adoção de “normas sobre o financiamento de campanha com recursos públicos e de pessoas físicas, regras sobre transparência no uso de recursos públicos por partidos e candidatos, uso da internet na propaganda política, incentivo à maior participação de mulheres e jovens na política, criação da fase de habilitação prévia de candidaturas, entre outros assuntos correlatos²²”.

A ementa do projeto inicial previa alterações na Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições, Código Eleitoral, Lei 13.165/2015 e Lei nº 5.768/1971, com “o fim de promover uma ampla reforma no ordenamento político-eleitoral”. No entanto, a redação final da Lei nº 13.488 de 2017 ficou assim ementada²³:

Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e **revoga dispositivos da Lei nº 13.165**, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de **promover reforma** no ordenamento político-eleitoral. (grifos nossos).

A Lei nº 13.488/2017, entre outros temas, alterou o prazo de filiação partidária e domicílio eleitoral, proibiu candidaturas avulsas, ainda que o candidato estivesse filiado a alguma partido, disciplinou a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de

²¹Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/camara-conclui-primeiro-turno-de-votacao-da-reforma-politica.html>. Acesso em 22 de outubro de 2019.

²²Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DDEB71FC3874D9CFE4D39CE81F2FF8AB.proposicoesWebExterno2?codteor=1599089&filename=PL+8612/2017. Acesso em 12 de novembro de 2019.

²³Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151995>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

Campanha (FEFC) e novas regras sobre a propaganda eleitoral, bem como, alterou o § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, tornando possível a participação de todos os partidos na distribuição das vagas remanescentes pelo cálculo das sobras.

A minirreforma de 2017 também contou com a edição da Lei nº 13.487, promulgada igualmente em 6 de outubro de 2017, originada no Senado Federal a partir do Projeto de Lei do Senado nº 206/2017, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, “para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão”²⁴.

A edição dessa lei é consequência da decisão do Supremo Tribunal Federal que, em 17 de setembro de 2015, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 4650, proibiu a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. Na justificativa do PLS 206/2017, o senador Ronaldo Caiado, autor da proposta, consignou:

A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas [...] (PLS 206/2017, p. 8)²⁵

Além das Leis nº 13.487 e 13.488, em 2017 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 97, oriunda da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 282/2016, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, que a alterou a Constituição Federal para “para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.”²⁶

É certo que uma reforma política que demanda a mudança no sistema de eleição do Legislativo ainda não aconteceu, mas isso não deve mascarar a compreensão sobre as significativas mudanças introduzidas pelas minirreformas de 2015 e 2017, e pela edição da EC nº 97/2017, com potencial de impactar a estrutura do sistema partidário e afetar o próprio sistema de representação política em médio prazo (MESQUITA e CAMPOS, 2019).

Nesse estudo nos concentramos em 3 alterações capazes de impactar na definição dos eleitos pela regra proporcional, a saber: (1) a alteração do percentual mínimo para distribuição

²⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm. Acesso em 12 de novembro de 2019.

²⁵ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372122&disposition=inline>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

²⁶ Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

de cadeiras (exigência de votação nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral); (2) alteração na regra para a distribuição pelo cálculo das sobras;(3) e a proibição da celebração de coligações eleitorais para cargos proporcionais a partir de 2020. Faremos também um breve comentário sobre a inserção e gradação da Cláusula de Desempenho. Todas essas mudanças serão objeto dos exercícios de simulação que faremos no capítulo seguinte.

Além dessas mudanças, uma série de outras importantes alterações foram estabelecidas nas minirreformas de 2015 e 2017, como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que, embora ainda não seja possível avaliar ou simular os impactos para as próximas eleições, tampouco seja o objeto do presente estudo, abordaremos brevemente dada a sua importância.

5.2.1 A alteração de percentual mínimo para distribuição de cadeiras: o “Efeito Tirica”

Existe na política brasileira um mito de que haveria uma indevida e desproporcional transferência de votos nas eleições proporcionais que garantiria a eleição de parlamentares com pouquíssimos votos em detrimento de outros candidatos mais bem votados. Esse mito está associado, como bem destacam Mesquita e Campos (2019), a dois grandes mal-entendidos: a) incompreensão do funcionamento do sistema proporcional; b) a falsa impressão de que, com frequência, se elegem candidatos com poucos votos.

O sistema proporcional, como abordado em capítulo anterior, é um sistema de voto em lista, o que significa dizer que antes de mais nada, vota-se na lista de candidatos apresentada pelo partido. No entanto, a adoção do sistema de lista aberta, que permite ao eleitor votar na urna em um candidato específico, passa a impressão que o voto será computado como no sistema majoritário, conforme discutimos anteriormente.

Em uma breve consulta aos resultados eleitorais nos pleitos de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014, Mesquita e Campos (2019) puderam constatar que apenas nove deputados federais foram eleitos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de seu estado. Desses nove casos, cinco foram deputados eleitos pelo PRONA, em 2002, “puxados” pela transferência de votos de Enéas Carneiro, dos quais destacam-se Vanderlei Assis, eleito com 275 votos, Ildeu Araújo, com 382 votos, e Irapuan Teixeira, com 673 votos.

Em 2010, o parlamentar e comediante Francisco Everardo Oliveira Silva, o Tiririca, ao eleger-se deputado federal pelo estado de São Paulo, com mais de um milhão de votos, ajudou

a eleger outros três deputados de sua coligação: Otoniel Lima, do PRB, Delegado Protógenes, do PCdoB e Vanderlei Siraque do PT, que juntos somaram 284.191 votos²⁷.

Com a ajuda da grande mídia, a transferência desproporcional de votos e a essa suposta disfunção do sistema proporcional, denominada mais tarde como “efeito Tiririca”, tornou-se senso comum e a Câmara decidiu incluir na Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015, um dispositivo que ficou conhecido como cláusula “anti-Tiririca”. O objetivo da norma é impedir a entrada, pela força popular dos “puxadores de votos”, de deputados com baixa votação nominal.

Dessa forma, a redação do art. 108 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) passou a contar com a seguinte redação:

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

Assim, com a nova regra, além de atingir o quociente eleitoral, o partido deverá ter entre seus candidatos aqueles que recebam, nominalmente, ao menos 10% do quociente eleitoral do seu respectivo estado. Portanto, definidas quantas cadeiras o partido terá direito a ocupar, será necessário verificar se há no partido tantos candidatos com, no mínimo, votação nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral, quanto o número de cadeiras conquistadas.

Se o partido não tiver o número de candidatos compatível com o número de suas cadeiras, as vagas serão redistribuídas pelo cálculo das sobras. Todavia, o Patriotas ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 5920) perante o STF contestando a constitucionalidade da redação dada ao artigo 108, pela minirreforma de 2015, sob o argumento de que:

a exigência de votação mínima contida na norma afronta a democracia representativa, a soberania popular e o sistema proporcional de eleição (art. 1º, parágrafo único, e art. 45–caput e § 1º, parte inicial, da Constituição da República). [...] com base no critério trazido pela reforma eleitoral de 2015, é possível que partidos ou coligações que possuam candidatos de média expressividade, ainda que ultrapassem em muito o quociente eleitoral, não façam jus à vaga em disputa, o que acarretaria grave distorção no sistema proporcional, voltado à união de forças políticas e à salvaguarda do direito de minorias. A norma enfraqueceria o valor do voto na legenda partidária²⁸.

A ADIN 5920 foi julgada improcedente: “O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente os pedidos formulados na ação direta, para declarar a constitucionalidade do art.

²⁷ Disponível em: <https://jornalggn.com.br/politica/os-deputados-eleitos-por-tiririca/> Acesso em 11 de novembro de 2019

²⁸ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314671525&ext=.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2019.

4º da Lei Federal nº 13.165/2015, na parte em que deu nova redação ao art. 108 da Lei Federal nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), nos termos do voto do Relator.²⁹

5.2.2 Alteração para o cálculo das sobras: participação dos partidos com votação inferior ao Quociente Partidário na alocação de cadeiras.

A minirreforma de 2017, com a edição da Lei nº 13.488, alterou a redação do parágrafo 2º do artigo 109 do Código Eleitoral para estabelecer que todos os partidos poderiam participar da distribuição de cadeiras não preenchidas com o quociente partidário e os lugares não alocados em razão da exigência da votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

[...]

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito³⁰.

O novo texto altera a regra de distribuição das chamadas “sobras”, calculadas até então pelo quociente eleitoral de partidos e coligações. A nova disposição permite que candidatos de partidos que não tenham atingido o quociente eleitoral conquistem uma vaga no Legislativo. “Nos debates em torno da reforma, essa medida foi apresentada e defendida como mecanismo para compensar os menores partidos que sofreriam com o fim das coligações, permitindo uma segunda chance” (MESQUITA e CAMPOS, 2019, p. 63).

Segundo a deputada federal Renata Abreu (PODEMOS/SP), a ideia era adequar a legislação à emenda constitucional que proibiu as coligações proporcionais a partir de 2020:

Hoje é comum que Estados menores tenham apenas duas grandes coligações, uma ligada ao governo local e outra ao principal adversário. Com a proibição, todos os partidos terão que lançar chapas próprias e muitos não devem alcançar o quociente³¹.

Do igual modo, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) afirmou que essa era uma demanda dos partidos pequenos ideológicos, mas que também beneficiava os demais. Argumentou o

²⁹ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5376074>. Acesso em 13 de maio de 2020.

³⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em 11 de novembro de 2019

³¹ Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/10/mudanca-na-legislacao-facilita-a-eleicao-de-partidos-pequenos-1.ghtml> - Acesso em 11 de novembro de 2019

parlamentar: “dividir as vagas da sobra por todos torna o sistema mais justo. Um partido pode fazer dois deputados com 1,5 quociente, e outro que chegasse a 0,95 do quociente não elegeria nenhum parlamentar”.³²

É importante destacar que enquanto as reformas vão no sentido de fechar o sistema e ampliar as barreiras que os partidos precisam ultrapassar para conseguir eleger um representante, essa alteração apresenta-se em sentido contrário. Para Marcos Kohler, consultor do Senado, na prática, o quociente eleitoral como cláusula de barreira natural, foi extinto: “A finalidade dele que era limitar o acesso a quem não atingisse um mínimo de votos foi perdida. A medida criou condições semelhantes a um distritão para os candidatos que não teriam acesso por meio dessa cláusula de barreira”³³.

Entretanto, assim como a alteração mencionada no item anterior, a mudança no teor do parágrafo 2º do art. 109 do Código Eleitoral está sendo discutida no STF por meio da ADIN 5420 ajuizada pelo partido Democratas, na qual argumenta a agremiação que redação dada pelo artigo 3º da Lei nº 13.488/2017 afronta a disposição constitucional dos artigos 27, § 1º, 32, § 3º, e 45.

De acordo com o relatório apresentado pelo ministro relator na decisão da liminar proposta nos autos da ADIN 5420, o Democratas sustenta que a nova redação dada pela Lei 13.488/2017, a um só tempo, viola a lógica do sistema proporcional concebido pelo Constituinte e a essência das mudanças provenientes da Emenda Constitucional nº 97/2017. A Procuradoria Geral da República, em parecer contrário à pretensão do DEM, defendeu que:

O novo modelo de distribuição das vagas remanescentes prestigia o ideário político dos partidos e a presunção de que votos dados a seus candidatos sufraguem ideologia ou estilo de atuação em particular. A alteração promovida pela Lei 13.488/2017 ajusta-se, com fidelidade, à essência do sistema representativo proporcional.

A ADIN 5420 foi julgada pelo Pleno do STF em março de 2020³⁴ e foi julgada parcialmente procedente, pois alterou expressão constante do inciso I, do art. 109, do Código Eleitoral, porém, no tocante ao teor questionado pelo DEM foi julgada improcedente, mantendo-se, portanto, o teor do §2º do art. 109.

³²Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/10/mudanca-na-legislacao-facilita-a-eleicao-de-partidos-pequenos-1.ghtml> - Acesso em 11 de novembro de 2019

³³Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/10/mudanca-na-legislacao-facilita-a-eleicao-de-partidos-pequenos-1.ghtml> Acesso em 11 de novembro de 2019.

³⁴Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4891075>. Acesso em 13 de maio de 2020.

5.2.3 O fim das Coligações Proporcionais

O fim das coligações nas eleições proporcionais demonstra que a reforma de 2017, embora mais eleitoral do que política, alterou substancialmente o cenário político nacional. Há bastante tempo a matéria é objeto de discussão sem que o Legislativo chegasse a alguma mudança concreta sobre o tema. As coligações eleitorais, com frequência, apareciam como uma das responsáveis pela excessiva fragmentação partidária³⁵, sendo esperado com essa nova decisão uma diminuição no número de partidos, especialmente as chamadas “legendas de aluguel”.

O Projeto de Lei nº 1210/2007, que retomou as discussões iniciais do PL nº 2679/2003, arquivado ainda na Câmara, previa pelo teor do art. 6º o fim das coligações para as eleições proporcionais: “Art. 6º Poderão os partidos políticos e as federações partidárias, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação somente para a eleição majoritária”³⁶. Em substituição às coligações, o PL nº 1210/07:

propunha a união de partidos, aplicável nas eleições proporcionais, sob a forma de federação partidária. Esta se caracterizava por condicionar a sua existência a um mínimo de estabilidade, mediante compromisso de permanência dos partidos na federação por pelo menos três anos após o pleito, tempo em que deveria se preservar a aliança para efeito de atuação parlamentar (FERREIRA JÚNIOR, PERLIN e ROCHA, 2012, p. 34)

No entanto, na mesma sessão plenária em que se reapresentava a reforma política e se lhe deferia regime especial de tramitação, não havia quem quisesse ter para si a paternidade do projeto, o que demonstrava as grandes dificuldades de se construir um consenso. O que aconteceu com o PL nº 1210/07 foi uma rejeição política da matéria, a Câmara dos Deputados, naquele momento, rejeitou o modelo de reforma política que ele representava (FERREIRA JÚNIOR, PERLIN e ROCHA, 2012).

Em 2011, o Deputado Federal Duarte Nogueira, do PSDB (SP), retomou a proposta pelo fim das coligações proporcionais com a apresentação da PEC nº 84/2011³⁷. Para defender a

³⁵Krause (2010) menciona os trabalhos de Tavares (1992), Fleischer (1995), Nicolau (1996), Dalmoro e Fleischer (2005), entre outros.

³⁶Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465260&filename=PL+1210/2007. Acesso em 24 fevereiro 2020.

³⁷Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=428928224A79032727F1274C441D87B0.proposicoesWebExterno1?codteor=922394&filename=PEC+84/2011. Acesso em 13 de novembro de 2019.

extinção das coligações, o parlamentar argumentou que, logo após as eleições, os partidos que compunham a coligação mudavam a orientação, causando conflitos políticos:

A experiência vivenciada em nosso país nas eleições dos últimos 25 (vinte e cinco) anos revela que as coligações para as eleições proporcionais não atendem ao interesse público de nossa sociedade, eis que, encerrado o pleito, verifica-se que os partidos coligados não defendem um projeto comum na legislatura a qual concorreram juntos, como era de se esperar. Dessa forma, é inevitável que os eleitores brasileiros exerçam seu direito de sufrágio acreditando estar votando em determinado programa político que, na prática, não se materializa. E, no caso das eleições proporcionais, essa realidade se agrava quando verificamos que o voto em determinado candidato, de um partido, acaba auxiliando a eleição de candidato de outra agremiação que, após eleito, passa a defender políticas públicas extremamente diversas daquelas defendidas pelo partido ao qual o eleitor depositou o seu voto³⁸

No entanto, a PEC nº 84/2011 não chegou a ser aprovada, sendo apensada junto com a PEC nº 36/2016 na Proposta de Emenda Constitucional nº 282/2016, apresentada em 24 de novembro de 2016, pelo Senado Federal, dando origem a EC nº 97/2017³⁹. A redação final da EC nº 97 recebeu a seguinte ementa:

Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

Com a promulgação da Emenda nº97/2017, o artigo 17, §1º, da Constituição Federal passou a vigorar 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 partidária⁴⁰.

No entanto, ficou consignado no texto da EC nº 97/2017 que a nova regra só seria aplicada a partir das eleições proporcionais de 2020. Significa dizer que, até 2018, para a distribuição de cadeiras nas Assembleias Legislativas, Câmaras municipais e Câmara dos Deputados, considerava-se a soma de todos os votos nominais e de legenda, de todos os partidos

³⁸Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6B39864784064FE3F76DB4620F4F7E6E.proposicoesWebExterno1?codteor=922394&filename=PEC+84/2011

³⁹Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

⁴⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em 12 de novembro de 2019.

que compunham a coligação. Agora, a partir das próximas eleições, cada partido se valerá somente dos votos de legenda e dos votos nominais dos seus candidatos.

O prazo para que a nova regra entrasse em vigor não foi unanimidade entre os parlamentares. Ao todo, 348 deputados preferiram que a mudança passasse a valer apenas em 2020, entre eles o deputado Pedro Paulo, do PMDB/RJ:

Acabar com as coligações em 2018 causa alguns problemas: sem financiamento definido, ela encarece o custo das eleições porque os deputados vão ter que ficar montando chapa e os partidos dando estruturas para candidatos. Não pode mudar o jogo em cima do laço (Dep. Pedro Paulo em entrevista para a Rádio Câmara em 21 de set. de 2017⁴¹)

Por outro lado, para o seu companheiro de partido, o Deputado Hildo Rocha (PMDB/BA), a vedação das coligações já deveria vigorar nas eleições de 2018:

Essas coligações não representam de fato a ideologia, as ideias dos partidos políticos, porque você junta, numa mesma coligação, partidos que pensam de forma diferente, e acaba que o eleitor votando em determinado candidato que defende uma ideia, acaba contribuindo não para eleger o candidato que ele quer que defende as ideias dele no Parlamento municipal, estadual, federal acaba que elege o outro que é totalmente contra as ideias que ele defende (Dep. Hildo Rocha em entrevista para a Rádio Câmara em 21 de set. de 2017)⁴²

Com a medida, alguns esperam que os partidos pequenos que elegiam representantes somente pela força da coligação com legendas mais fortes, fiquem fora da disputa. Assim, o número de partidos nas Casas tenderia a diminuir facilitando a governabilidade. Outro argumento a favor da nova regra é que a força dos “puxadores de votos”, embora minimizada pela alteração no percentual mínimo de votos nominais exigido, será destinada apenas para candidatos do mesmo partido, pondo fim a transferência aleatória de votos.

A respeito do tema, Silvana Krause, em entrevista para a Folha de São Paulo⁴³, em 16 de setembro de 2019, afirmou que “a representação política está cada vez mais desqualificada e, portanto, a eliminação da coligação para as eleições proporcionais foi muito com a intenção de aprimorar isso”. Na mesma reportagem foi ouvida a cientista política e pesquisadora da FGV, Lara Mesquita. Em sua visão, o fim das coligações proporcionais não significa necessariamente a diminuição de partidos no Legislativo, especialmente pela nova regra de cálculo das sobras.

⁴¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/523488-plenario-aprova-fim-das-coligacoes-a-partir-das-eleicoes-de-2020?pagina=115>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

⁴² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/523488-plenario-aprova-fim-das-coligacoes-a-partir-das-eleicoes-de-2020?pagina=115>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

⁴³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/reducao-de-partidos-e-efeito-incerto-com-nova-lei-eleitoral.shtml>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

No capítulo seguinte simularemos o resultado das eleições de 2018 se a nova regra estivesse em vigor, a fim de avaliar os possíveis impactos na formação da Câmara dos Deputados. No entanto, como esclarecem Mesquita e Campos (2019), em estudo semelhante ao que ora se propõe, os resultados, de fato, só poderão ser observados a médio prazo, uma vez que a organização e estratégia dos partidos muda de acordo com as regras vigentes.

5.2.4 Cláusula de Desempenho

Outra mudança trazida pela Emenda Constitucional nº 97/2017 que importa ser mencionada foi a definição de uma Cláusula de Desempenho, que “condiciona o acesso aos recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão ao desempenho eleitoral dos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados” (MESQUITA e CAMPOS, 2019, p. 65).

Ficou definido que a implementação dessa cláusula será feita de forma gradual até o pleito de 2030. Assim, nas eleições de 2018, os partidos deveriam obter, no mínimo, 1,5% dos votos válidos nacionais, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas ou, alternativamente, eleger pelo menos 9 deputados federais distribuídos por 1/3 das unidades da federação (vide Tabela 1):

Tabela 1: Critérios estabelecidos como cláusula de barreira para o pleito de 2018

PELO Nº DE DEPUTADOS FEDERAIS	PELA % DOS VOTOS
• Eleger ao menos 9 deputados federais • Os 9 deputados eleitos devem ser de estados diferentes	• Ter alcançado ao menos 1,5% do total dos votos da eleição para Câmara; • Distribuídos em pelo menos 9 estados diferentes⁴⁴, e com pelo menos 1% dos votos de cada um desses estado

Fonte: Adaptada do Nexo Jornal LTDA (2018)

Os percentuais e valores mínimos crescerão a cada nova eleição até o pleito de 2030, quando serão exigidos 3% dos votos válidos distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas ou, alternativamente, 15 Deputados Federais eleitos distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da federação. A Tabela 2 apresenta a evolução que regra passará, aumentando o rigor da norma:

⁴⁴1/3 das unidades da federação.

Tabela 2: Evolução dos valores mínimos exigidos como Cláusula de Desempenho⁴⁵

PELO Nº DE DEPUTADOS FEDERAIS			PELA % DOS VOTOS			
Eleger ao menos:		Em 9 estados diferentes (regra não muda)	Ter ao menos:		Distribuídos em ao menos 9 estados diferentes com pelo menos:	
2018	9 deputados	-	2018	1,5% do total	2018	1% dos votos do estado
2022	11 deputados	-	2022	2% do total	2022	1% dos votos do estado
2026	13 deputados	-	2026	2,5% do total	2026	1,5% dos votos do estado
2030	15 deputados	-	2030	3% do total	2030	2% dos votos do estado

Fonte: Adaptada do Nexo Jornal LTDA (2018)

Além disso, o §5º do art. 17 prevê que os deputados que forem eleitos por partidos que não alcancem a cláusula de desempenho poderão mudar de legenda sem correr o risco de perda do mandato:

Art. 17 [...]

§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.

Essa medida foi objeto de intensos debates na Câmara dos Deputados e parlamentares de partidos considerados pequenos alegavam que a instituição da Cláusula de Desempenho inviabilizaria o funcionamento das legendas. A deputada do PSOL/SP, Luiza Erundina, em entrevista à Rádio Câmara, afirmou que a cláusula “é excludente, é uma barreira, é uma forma de punir os partidos críticos, os partidos que tem lado, que se colocam com muita clareza aquilo que tem como princípio, como regra, como compromisso político”⁴⁶.

Na visão do Deputado Betinho Gomes (PSDB/PE) a cláusula de desempenho está, na verdade, diretamente ligada a melhora da representatividade e à diminuição da fragmentação partidária:

Nós estamos aqui estabelecendo uma cláusula de desempenho, não estamos extinguindo partido nem proibindo a criação de partidos. Estamos dizendo que o partido, para existir e representar a sociedade, tem que ter voto. É preciso ter voto, senão não faz sentido. O que confirma a representatividade e a legitimidade é o voto popular. Nós estamos assistindo no Brasil a uma fábrica de criação de partidos

⁴⁵ Art. 17, §3º, da Constituição Federal

⁴⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/523488-plenario-aprova-fim-das-coligacoes-a-partir-das-eleicoes-de-2020?pagina=115>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

políticos que não têm voto para se legitimarem, porque se apoiam apenas na coleta de assinaturas⁴⁷.

Com a aprovação da Cláusula de Desempenho, ao restringir o acesso aos recursos públicos, essenciais a sobrevivência partidária, espera-se que cada vez mais partidos deixem de existir, diminuindo a fragmentação partidária. Todavia, como é comum na estória política brasileira, não há nenhuma regra que não possa vir a ser derrubada com a edição de uma nova reforma eleitoral.

5.2.5 A criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

A mudança na forma de financiamento das campanhas com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, dada a dimensão das discussões e o importante impacto da medida proveniente da minirreforma de 2017 faz jus a estudo próprio sobre o tema. No entanto, teceremos breves considerações a este respeito em razão da importância da alteração promovida pelas Leis nº 13.487 e 13.488 de 2017.

Em setembro de 2011, a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou perante o STF, a ADIN 4650, colocando em dúvida a legalidade das doações empresariais para partidos e campanhas. O relator do processo, ministro Luiz Fux, em dezembro de 2013, votou pela inconstitucionalidade da norma acolhendo em grande parte os termos da ADIN. No entanto, apenas em setembro de 2014 o Pleno declarou as doações de empresas inconstitucional.

Diante disso, os debates no Projeto de Lei nº 5713/13 que deu origem a Lei nº 13.165/2015, conhecida como minirreforma eleitoral de 2015, já discutiam uma nova forma de financiamento das campanhas. No Senado a proibição da doação das empresas foi aprovada quando os deputados voltaram atrás em 285 votos a favor e 180 contra. A principal justificativa para o fim das doações de pessoas jurídicas foi o combate à corrupção (SPECK, 2013).

O deputado do PT/RS, Henrique Fontana, defendia que com fim das doações empresariais as campanhas seriam mais isonômicas: “As empresas poderão competir entre si sem que uma tenha privilegio porque financiou campanha e recebe privilégio ao fechar negócio com o poder público”⁴⁸. Chico Alencar, deputado eleito pelo PSOL/RJ, também defendia o fim

⁴⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/pec-282-16-reforma-politica-do-senado-federal/reuniao-0337-17-de-260417>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/469765-manutencao-do-financiamento-empresarial-de-campanhas-e-maior-polemica-da-minirreforma-eleitoral/>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

da doação de empresas: “Quem financia manda. Numa festa, por exemplo, quem contrata o DJ escolhe a música. E tem sido assim.”

O cerne da polêmica, no entanto, estaria na nova forma de financiamento: se as empresas saíssem de cena, de onde viria o dinheiro para financiar as campanhas? Assim, a discussão estaria entre a criação de um fundo de financiamento mantido com dinheiro dos cofres públicos ou pelo o financiamento exclusivo com dinheiro próprio dos candidatos e da doação das pessoas físicas, no limite estabelecido pela legislação.

Definido que seria criado um fundo público para o financiamento das campanhas, os debates foram direcionados para definir de onde o dinheiro viria. No Senado, o Senador Ronaldo Caiado propôs que os valores do FEFC fossem constituídos, exclusivamente, pelas compensações fiscais das propagandas eleitorais partidárias gratuitas:

“[...] Propomos, em primeiro lugar, extinguir a propaganda partidária gratuita. Em segundo lugar, restringir a propaganda eleitoral gratuita às emissoras e canais sob responsabilidade do poder público. Em terceiro lugar, propomos destinar o montante hoje utilizado na compensação fiscal dessas emissoras ao Fundo Eleitoral, criado no presente projeto. Conforme dados da Receita Federal, a compensação fiscal em anos eleitorais corresponde a aproximadamente 600 milhões de reais, enquanto nos anos sem eleição, a compensação pela veiculação da propaganda partidária chega perto dos 300 milhões de reais. O Fundo disporia, portanto, de cerca de **900 milhões em cada ano eleitoral**. [...] Conforme o projeto, portanto, o Fundo Eleitoral seria formado por dotações orçamentárias equivalentes ao montante da compensação fiscal que beneficiou as emissoras de rádio e de televisão no ano da eleição geral imediatamente anterior à promulgação da lei somada à compensação fiscal da última propaganda partidária gratuita efetuada antes da vigência da presente lei. A cada eleição, esse valor seria objeto de correção, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.” (Senador Ronaldo Caiado, PLS 206/2017, p. 9. Grifo nosso⁴⁹).

Os senadores, por outro lado, consideraram que o valor proposto pelo Senador Caiado era insuficiente para os altos custos das campanhas no Brasil. Assim, propuseram um substitutivo apresentado pelo Senador Armando Monteiro (parecer SF nº 154, 2017), que previa como fonte de custeio extra as emendas de bancadas estaduais. Defendendo a medida, justificou o senador Lindbergh Farias (PT/RJ):

Então, eu apelo aos senhores aqui: bom senso. Bom senso, não tem milagre! Se a gente não aprovar isso, a eleição de 2018, infelizmente, vai ser uma eleição sem regras, e só vão ter chance aqueles candidatos que entrarem com a postura de buscar recursos por meio de caixa dois. Porque o financiamento empresarial está proibido e nós estaremos aqui acabando com o financiamento público. (Senador Lindbergh

⁴⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372122&disposition=inline>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

Farias, Diário do Senado Federal, ano LXXII, nº 137. Brasília, DF, 21 de setembro de 2017, p. 94⁵⁰)

Nas palavras da Senadora Grazziotin (PC do B/AM), o aumento do custeio do fundo de financiamento público de campanha era tão importante quanto o financiamento público da educação e da saúde:

Ou nós entendemos que o financiamento público da democracia é tão importante quanto é importante o financiamento público da educação; o financiamento público da assistência à saúde.... É muito importante. Uma sociedade não vive sem uma democracia forte, e tudo que nós não podemos e não queremos é voltar ao passado, ao passado em que empresas investiam nas campanhas eleitorais – e nós sabemos como – com o próprio recurso público, que era desviado (Senadora Vanessa Grazziotin, Diário do Senado Federal, ano LXXII, nº 137. Brasília, DF, 21 de setembro de 2017. p. 90. Grifo nosso).

Senadores de estados menores, como Antônio Sérgio Valadares, eleito pelo PSB/SE, posicionaram-se contra o uso das emendas de bancada, argumentando que obras importantes para os seus respectivos estados ficariam comprometidas pela diminuição do valor do repasse:

Então, nós vamos tirar R\$112 milhões do Estado de Sergipe, que poderiam ser utilizados, por exemplo, em uma obra de infraestrutura, que é o sonho do sertanejo, o projeto do Canal do Xingó, que vai atender, entre Sergipe e Bahia, mais de 300 mil pessoas, em projetos de fornecimento de água, de distribuição de água àquele sertão que sofreu tanto nessa seca desses últimos seis anos. Morreram milhares e milhares de cabeças de gado e esse Canal de Xingó será a salvação dessa região. E nós prometemos que íamos ter uma emenda impositiva. **E, agora, eu tenho que explicar, lá em Sergipe, porque eu represento o Estado de Sergipe, que nós não vamos ter mais dinheiro de emenda impositiva porque o dinheiro vai para a minha campanha. Pode?** (Senador Antônio Carlos Valadares, Diário do Senado Federal, ano LXXII, nº 137. Brasília, DF, 21 de setembro de 2017, p. 96, grifos nossos).

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi então aprovado pelo Congresso Nacional com a edição das Leis nº 13.487 e 13.488, promulgadas em 6 de outubro de 2017. O valor total do FEFC, para o ano de 2018, foi divulgado em 18/06/2018, pelo Tribunal Superior Eleitoral, com o equivalente a R\$ 1.716.209.431, 00. As regras de distribuição foram definidas pela Resolução TSE nº 23.568/2018⁵¹.

Ainda tramita no STF, a ADIN 5795, proposta pelo PSL. De acordo com o Partido Social Liberal a Constituição prevê que a única fonte de recursos públicos para os partidos é o Fundo Partidário. Assim, a instituição do FEFC não poderia ser feita por meio de lei, mas sim por Emenda à Constituição. Em sede de liminar, o PSL sustenta que a regra “tem potencial de

⁵⁰ Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=21106&paginaInicial=&paginaFinal=>
<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21106?sequencia=90>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

⁵¹ Disponível em: <http://www.novoeleitoral.com/index.php/justicaeleitoral/1173-fefc>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

lesar direitos sociais dos brasileiros, em especial em áreas como saúde e educação, que seriam contempladas com os recursos que agora serão repassados ao fundo”⁵².

A ADIN ainda não foi julgada pelo STF, estando conclusa para o relator, ministra Rosa Weber desde 31/08/2018.⁵³

6 ELEIÇÕES PROPORCIONAIS DE 2018

6.1 NOTA METODOLÓGICA: DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E HIPÓTESE

A presente pesquisa tem como eixo a pergunta: quais os efeitos das mudanças provocadas pelas reformas eleitorais de 2015 e 2017 observáveis nas eleições proporcionais de 2018? Nossa hipótese geral é que as mudanças advindas das minirreformas interferiram no resultado da eleição, alterando o quadro político-partidário na composição da Câmara dos Deputados para a legislatura 2019 – 2022.

Nosso objetivo é analisar os primeiros impactos que as minirreformas provocaram nas eleições proporcionais de 2018, tanto em relação aos partidos que conseguiram eleger seus candidatos, como àqueles que perderam vagas na Câmara em virtude das mudanças nas regras eleitorais. Nos concentramos em três alterações:

- a) exigência de votação nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral;
- b) a inclusão de partidos/coligações com votação inferior ao Quociente Eleitoral do distrito na distribuição das cadeiras (vagas no legislativo) não alocadas pela distribuição do Quociente Partidário (cálculo das sobras);
- c) proibição da celebração de coligações eleitorais para cargos proporcionais a partir de 2020.

Testaremos nossa hipótese por meio de exercícios de simulação tomando como unidade de análise o resultado das eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados em 2018. Ou seja, analisando o resultado das eleições proporcionais de 2018, em que foram aplicadas as novas regras eleitorais, simularemos como teria ficado a composição da casa legislativa federal

⁵² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/469765-manutencao-do-financiamento-empresarial-de-campanhas-e-maior-polemica-da-minirreforma-eleitoral/>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

⁵³ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5290265>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

caso não estivessem em vigor as alterações que escolhemos observar. Faremos também uma breve digressão sobre o potencial impacto da Cláusula de desempenho, referente à distribuição dos recursos públicos através do fundo partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

As fontes dos dados utilizados para os exercícios de simulação foram: Resultado das Eleições 2018 por Unidade da Federação/Coligação, disponibilizados pela Câmara dos Deputados⁵⁴, CepespData, a partir de Mesquita e Campos (2019), ambas pesquisadoras do CEPESP/FGV, Nexo Jornal LTDA, e Relatórios compilados dos dados das eleições proporcionais de 2018 dos Tribunais Regionais Eleitorais.

As tabelas apresentadas no presente trabalho foram construídas a partir dos dados disponibilizados no anexo do artigo de Mesquita e Campos (2019), os quais foram analisados e trabalhados em conjunto com as demais informações fornecidas pelos Relatórios dos TRE's, tais como no exemplo do estado do Rio Grande do Sul, ilustrado na figura abaixo:

QUOCIENTE PARTIDÁRIO (Q.P.)

Partido/Coligação	Votos nominais (B)	Votos de legenda (C)	Votos válidos (D)	Q.P. (D)/(E)	Candidatos com 10% Q.E.	Vagas preenchidas
DC	2.271	542	2.813	0	0	0
DEM / PROS / PSL	632.120	60.452	692.572	3	9	3
MDB	644.739	30.066	674.805	3	9	3
NOVO	424.178	13.212	437.390	2	1	1
PC do B	78.417	3.198	81.615	0	1	0
PDT / PMB / PV	478.679	38.341	517.020	2	5	2
PPS / PHS	126.199	3.701	129.900	0	1	0
PSB / PR / PATRI	571.736	16.096	587.832	3	7	3
PSD / PSC / PMN / PRP / PTC	214.000	10.925	224.925	1	2	1
PSDB / PTB / PRB / REDE / PP	1.317.763	67.278	1.385.041	7	17	7
PSOL / PCB	178.283	7.678	185.961	0	1	0
PSTU	1.395	1.320	2.715	0	0	0
PT	710.708	83.111	793.819	4	7	4
SOLIDARIEDADE / AVANTE / PPL / PODE	117.043	11.626	128.669	0	3	0
RESUMO	5.497.531	347.546	5.845.077			24

Resultado em 12/07/2019 19:45:09, sujeito a modificações.

Votos válidos (D) = votos nominais (B) + votos de legenda (C).

Q.E. = Quociente Eleitoral

Q.P. = Quociente Partidário (desprezada a fração)

Figura 1: Relatório Justiça Eleitoral – TRE/RS – Dados Compilados Eleições 2018

Assim, a simulação foi realizada a partir dos dados compilados e disponibilizados no artigo “*Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018*”, de Lara Mesquita e

⁵⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/informacoes-eleitorais>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

Gabriela Campos, pesquisadoras do CEPESP/FGV, e, em seguida, analisados com base nos dados fornecidos pela Justiça Eleitoral – TRE, de cada estado, à luz da nova legislação.

Neste estudo, utilizamos como fator de referência o número efetivo de partidos (NEP). O valor calculado diz respeito à quantidade de partidos com alguma relevância no sistema político. O índice NEP, como explica Gabriela da Silva Tarouco (2013, p. 580), “pode ser interpretado como uma contagem de partidos relevantes, apesar de, por admitir números fracionários, não poder ser utilizado para determinar quais são esses partidos”. Esse indicador nos permite ter uma visão mais acurada da fragmentação partidária, uma vez que nos permite identificar quantos partidos tem, de fato, relevância para influenciar nas votações:

Esse indicador nos permite ir além do número de partidos nominais, o qual não possibilita mensurar quantos partidos, efetivamente, têm peso nas eleições e exercem impacto no mercado eleitoral. Por conseguinte, o NEP nos faculta uma visão mais acurada acerca da dinâmica da competição partidária. Por último, torna possível calcular o número de partidos existentes em um determinado sistema partidário a partir de seu tamanho e relevância. No caso brasileiro, onde o número de partidos nominais é bastante alto, é fundamental fazermos essa distinção (Ferreira, Batista e Stabile, 2008, p. 442).

O NEP pode ser calculado considerando tanto o número de votos obtidos pelos partidos, quanto o número de vagas na casa legislativa. Trabalhamos com o NEP parlamentar, calculado a partir das cadeiras obtidas pelos partidos na Câmara dos Deputados, cujo valor indica o grau de dispersão entre os partidos que compõem um dado órgão legislativo, “através dele pode-se saber quantos partidos estão em condições de influenciar de forma efetiva o processo legislativo” (DATAPOLÍTICA, 2019).

Nesse ponto, é importante registrar que a atuação e as estratégias dos partidos estão intimamente ligadas às regras em vigor, motivo pelo qual se trata aqui de estudo probabilístico, e não determinista. Em outras palavras, estamos simulando resultados para prever tendências, não para dar certezas. O fim das coligações nas eleições proporcionais não quer dizer que o índice de fragmentação partidária diminuirá drasticamente, ou que a criação do percentual mínimo de votos nominais deverá conter a interferência dos “puxadores de votos”.

Os efeitos mais concretos das mudanças trazidas pelas reformas de 2015 e 2017 serão observados com mais clareza, a médio e longo prazo, contando, é claro, que a legislação eleitoral permaneça a mesma, o que não pode também ser garantido ante o histórico brasileiro.

6.2 ANÁLISE DOS DADOS

6.2.1 A alteração de percentual mínimo para distribuição de cadeiras – art. 108, Código Eleitoral⁵⁵

Como referido no capítulo anterior, com o objetivo de eliminar o chamado “efeito Tiririca”, a Lei nº 13.165 de 2015 alterando o conteúdo do art. 108 do Código Eleitoral, definiu que só estarão eleitos os candidatos que receberem, nominalmente, ao menos 10% do quociente eleitoral do seu respectivo estado. Isso quer dizer que, no estado do Amazonas, por exemplo, onde o quociente eleitoral nas eleições de 2018 foi de 220.367 votos, os candidatos de cada partido/coligação precisavam receber nominalmente, no mínimo, 22.036 votos, não se admitindo a eleição de nenhum candidato com votação inferior.

Em razão dessa nova regra, o PSL, partido pelo qual o Presidente Jair Bolsonaro foi eleito⁵⁶ em 2018, não conseguiu formar a maior bancada da Câmara Federal. No estado de São Paulo, o PSL conquistou 14 cadeiras pelo cálculo do quociente partidário, mas perdeu as quatro vagas, porque apenas 10 candidatos do partido atingiram, pelo menos, 10% do quociente eleitoral do estado que era de 301.870 mil votos⁵⁷. Também o NOVO, no estado do Rio Grande do Sul, foi afetado pela nova regra. O partido tinha votos para eleger dois deputados federais, mas ficou com apenas uma das vagas.

Em 2018, entrava em vigor a exigência de que os candidatos precisavam obter o mínimo de votos nominais de ao menos 10% do quociente eleitoral, como também, a nova regra do parágrafo 2º, do artigo 109, do Código Eleitoral, que autoriza os partidos que não alcançaram o quociente eleitoral a participar da distribuição das vagas remanescentes (ou seja, aquelas que “sobram” após a distribuição pelo quociente partidário ou pela ausência de candidatos com votação mínima de 10% do quociente eleitoral) pelo cálculo das sobras.

Nessa primeira simulação, cindimos essas duas alterações para considerar que apenas a regra da votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral foi aplicada nas eleições proporcionais em 2018. Em outras palavras, a fim de avaliar **apenas o impacto da nova regra**

⁵⁵ Art. 108: Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

⁵⁶ Bolsonaro filiou-se ao PSL em 2018 para concorrer à presidência, deixando o partido em novembro de 2019 após uma série de desentendimentos com o então presidente do PSL, Luciano Bivar.

⁵⁷ Disponível em:

http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/at_download/file. Acesso em 20 de outubro de 2019.

do art. 108 do Código Eleitoral na composição da Câmara dos Deputados, consideramos nesse primeiro exercício que, em 2018, somente a nova regra dos 10% do quociente eleitoral como votação nominal para eleição dos candidatos entrou em vigor, mantendo-se as mesmas regras eleitorais de 2014, portanto, apenas partidos que alcançavam o quociente eleitoral participavam da distribuição das sobras.

Com isso, verificamos que se a nova regra fosse aplicada isoladamente, PSDB, PRB (atual Republicanos), PR (atual PL) e PSD seriam os maiores beneficiados com o aumento de suas bancadas em mais três (PSDB e PRB) e dois lugares (PR e PSD). Por outro lado, REDE e DC perderiam as vagas conquistadas (vide tabela 3):

Tabela 3: Comparação do número de vagas conquistadas pelos partidos nas eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados com o número de vagas que cada legenda teria direito se estivesse em vigor apenas a nova regra do art. 108 do Código Eleitoral

Partidos	Resultado real das eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados (por partido)	Simulação se estivesse em vigor apenas a nova regra do art. 108 nas eleições proporcionais de 2018 para Câmara dos Deputados (por partido)	Diferença entre o resultado real e a simulação
PT	56	54	-2
PSL	52	51	-1
PP	37	37	0
PSD	34	36	+2
MDB	33	34	+1
PR	33	35	+2
PSB	32	32	0
PRB	30	33	+3
PSDB	30	33	+3
DEM	29	30	-1
PDT	28	25	-3
SD	13	13	0
PODE	11	12	+1
PTB	10	11	+1
PSOL	10	10	0
PC do B	9	9	0
PSC	8	8	0
PPS	8	8	0
NOVO	8	7	-1
PROS	8	8	0
AVANTE	7	6	-1
PHS	6	5	-1
PATRI	5	5	0
PV	4	4	0
PRP	4	2	-2

PMN	3	3	0
PTC	2	1	-1
REDE	1	0	-1
DC	1	0	-1
PPL	1	1	0

Fonte: Adaptado de Mesquita e Campos (2019)

Analizando o caso do PSL em São Paulo, somando os votos recebidos por Eduardo Bolsonaro e Joice Hasselmann – total de 2.922.401 votos – vemos que os parlamentares conseguiriam, sozinhos, nove das 10 cadeiras preenchidas pelo partido naquele estado. Se estivesse em vigor a legislação anterior, o PSL teria direito a 14 cadeiras, o que significa que, além dos deputados que foram eleitos, o PSL elegeria também parlamentares com votação nominal inferior a 10% do quociente eleitoral, seriam eles: Dr. Vinícius – 25.908 votos, Zé Luís – 24.863 votos, Comandante Castanho – 24.029 votos e Marcelo Cechettini – 23.912 votos⁵⁸. Desse maneira, a voluptuosa votação recebida por Eduardo Bolsonaro e Joice Hasselmann teria ajudado a “puxar” os companheiros de partido.

No caso do NOVO, no estado do Rio Grande do Sul, a agremiação precisava eleger candidatos com pelo menos 18.855 votos⁵⁹, mas o segundo candidato mais bem votado do partido recebeu apenas 11.003 votos.

É interessante observar que a nova regra estabeleceu o percentual de 10% do quociente eleitoral de cada estado como um limite mínimo plausível para a eleição de um candidato, objetivando, assim, afastar os candidatos medianos ou como se popularizou “pouco votados”. No entanto, no Brasil, “os estados devem ter representação proporcional à sua população, porém nenhum estado pode ter menos de oito ou mais de setenta deputados” (NICOLAU, 2017, p. 100).

O que significa que a variação do quociente eleitoral e, conseqüentemente, do limite mínimo exigido pela lei, mudará, estado por estado, o conceito de candidatos “pouco votados”. Enquanto que no Rio Grande do Norte os partidos além de alcançar um quociente eleitoral de 202.353 votos, em 2018, precisavam que seus candidatos conquistassem, no mínimo, 20.253 votos, em Roraima, no mesmo pleito, o valor do quociente eleitoral não ultrapassou os 34 mil votos, considerando-se eleitos os candidatos que conquistassem, pelo menos 3.383 votos.

⁵⁸ Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em 26 de julho de 2020.

⁵⁹ Disponível em: http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes/2018/eleicoes-2018-arquivos/tre-rs-resultado-da-totalizacao-eleicao-estadual-12-07-19/rybena_pdf?file=http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes/2018/eleicoes-2018-arquivos/tre-rs-resultado-da-totalizacao-eleicao-estadual-12-07-19/at_download/file. Acesso 10 de outubro de 2019.

Exemplificando: o candidato do PDT, Walter Fernandes de Miranda, que recebeu 3.473 votos no Rio Grande do Norte ficou na suplência de sua coligação, pois não atingiu a exigência da votação nominal mínima, no entanto, em Roraima, esse mesmo candidato teria maiores chance de disputar uma vaga na Câmara.

A questão aqui é meramente conceitual, uma vez que a representação na Câmara dos Deputados é proporcional à população de cada estado, de modo que, naturalmente, encontramos discrepâncias no peso dos votos e no próprio valor do quociente eleitoral por estado. Se o “furor” do “efeito Tiririca” consiste na eleição de candidatos com pouco votos ajudados unicamente pela votação de colegas de partido/coligação, a dificuldade estaria em conceituar/definir o que é um candidato com “votação inexpressiva”.

Essa imprecisão no que seria “candidatos medianos, pouco votados”, antecede as discussões da Lei nº 13.165/2015. Tomamos como exemplo as eleições de 2010. O portal eletrônico de notícias da Globo, o G1/SP, em 4 de outubro de 2010, publicou uma matéria anunciada com a seguinte manchete: “Confira 'puxadores' de voto que ajudaram a eleger outros candidatos⁶⁰”. De acordo com o levantamento realizado por Mariana Oliveira, jornalista que assina a matéria, em diversos estados deputados bem votados ajudaram a eleger outros candidatos “menos votados”.

No Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, eleito com 694.862 votos, ajudou a eleger, entre outros candidatos, o deputado Paulo Feijó que, naquele certame, tinha recebido apenas 22.619 votos. O deputado Ratinho Junior do PSC do Paraná que, com 358.924 votos, ajudou a eleger Edmar Arruda, último eleito de sua legenda com 61.309 votos. Além do emblemático caso do deputado Tiririca que, com mais de um milhão de votos, “puxou” vários candidatos de sua coligação, entre eles, em último lugar, o deputado Vanderlei Siraque, que recebeu naquele certame 90 mil votos.

A reportagem compara os votos percebidos pelos candidatos que foram beneficiados pela votação de seus companheiros de partido/coligação com os votos recebidos por candidatos de outros partidos que, por não terem alcançado o quociente eleitoral, não participaram da divisão das vagas e, por consequência, não puderam eleger nenhum candidato. No entanto, longe de ser um desvirtuamento do sistema, essa transferência de votos dentro do partido e, ainda mais, dentro da coligação faz parte do funcionamento natural da distribuição de votos no

⁶⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/confira-puxadores-de-voto-que-ajudaram-eleger-outros-candidatos.html>. Acesso em 3 de dezembro de 2019.

sistema proporcional adotado.

O que queremos chamar atenção nesse momento é para a quantidade de votos dos últimos candidatos que foram beneficiados pela expressiva votação dos “puxadores”. Examinando os votos conquistados pelos últimos candidatos eleitos com a ajuda de Ratinho Junior, Tiririca, e Garotinho, em relação ao quociente eleitoral do Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro⁶¹, respectivamente, em 2010, percebe-se que todos os candidatos superaram o percentual de 10% do quociente eleitoral dos seus respectivos estados. Portanto, à luz da nova legislação, todos continuariam eleitos. Além disso, como podemos considerar que 50, 60, 90 mil votos, é uma “votação inexpressiva”? Sob qual parâmetro estabeleceríamos tal conceito?

Assim, a ideia de que em razão do modelo proporcional adotado, com frequência, a maioria dos parlamentares conseguem uma vaga na Câmara, com votos transferidos pelos partidos ou candidatos mais votados da agremiação ou coligação não se confirma. A intensa mediatização de que “poucos se elegem com os próprios votos” (RODRIGUES DA SILVA e DUTRA, 2017, p.150), e que é comum a eleição de candidatos com um número expressivo de votos capaz de eleger outros candidatos “pouco votados”, transformou casos particulares e incomuns em grandes mitos da política brasileira.

Desse modo, pela **análise isolada** da nova redação do art. 108 do Código Eleitoral, observamos que no universo de 27 estados, em apenas dois (PSL - São Paulo e NOVO -Rio Grande do Sul) a exigência dos 10% do quociente eleitoral afetou diretamente os partidos. Por outro lado, ficou claro que a eleição de candidatos como Vanderlei Assis de Souza, **eleito com 275 votos**, beneficiado pela votação de Enéas Carneiro, sendo essa votação, sem sombra de dúvidas, sem nenhuma expressão, são casos raros, particulares e não a métrica das nossas eleições.

6.2.2 Alteração para o cálculo das sobras: participação dos partidos com votação inferior ao Quociente Partidário na alocação de cadeiras.

A edição da Lei 13.488/2017, alterou o conteúdo do art. 109 do Código Eleitoral abrindo aos partidos/coligações que não atingiram o quociente eleitoral uma nova chance de conquistar uma vaga nas Assembleias, Câmaras municipais e na Câmara Federal, por meio da distribuição das “sobras”. Com isso, após a distribuição dos assentos pelo quociente partidário, as cadeiras

⁶¹ Q.E. Paraná, 2010: 189.336; Q.E. São Paulo, 2010: 304.533; Q.E. Rio de Janeiro, 2010: 173.883

legislativas remanescentes passam a ser divididas entre todas as legendas e, até 2018, também entre todas as coligações.

Nesse segundo exercício, excluímos a alteração do art. 108 do Código Eleitoral para considerar, isoladamente, a nova regra do parágrafo 2º do art. 109 do Código Eleitoral. Ou seja, consideramos que, em 2018, a única alteração promovida nas regras eleitorais então vigentes foi a entrada dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral na distribuição das vagas remanescentes pelo cálculo das sobras. Sendo esse o cenário, o PSL elegeria 59 deputados, sendo o maior beneficiário. Por outro lado, o DEM perderia duas cadeiras, sendo o maior prejudicado nessa formatação.

Em contrapartida, ao analisar o impacto da nova regra no resultado real das eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados verificamos que a REDE e o DC foram os maiores beneficiários pela introdução dessa norma, pois foi graças a ela, especificamente, que conseguiram eleger seus únicos dois representantes:

Tabela 4: Comparação do número de vagas conquistadas pelos partidos nas eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados com número de vagas que cada legenda teria direito se estivesse em vigor apenas a nova regra do parágrafo 2º do artigo 109 do Código Eleitoral

Partidos	Resultado real das eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados (por partido)	Simulação se estivesse em vigor apenas a nova regra do art. 109, §2º, nas eleições proporcionais de 2018 para Câmara dos Deputados (por partido)	Diferença entre o resultado real e a simulação
PT	56	56	0
PSL	52	59	+7
PP	38	37	-1
PSD	34	34	0
MDB	33	33	0
PR	33	32	-1
PSB	32	31	-1
PRB	30	30	0
PSDB	30	30	0
DEM	29	27	-2
PDT	28	28	-
SD	13	12	-1
PODE	11	10	-1
PTB	10	9	-1
PSOL	10	10	0
PC do B	9	8	-1
PSC	8	8	0
PPS	8	8	0
NOVO	8	9	+1
PROS	8	8	0
AVANTE	7	7	0
PHS	6	6	0

PATRI	5	5	0
PV	4	4	0
PRP	4	4	0
PMN	3	3	0
PTC	2	2	0
REDE	1	1	0
DC	1	1	0
PPL	1	1	0

Fonte: Adaptado de Mesquita e Campos (2019)

Por outro lado, essa alteração pareceu ainda mais controversa do que a inserção do “pedágio eleitoral”, nome dado a nova regra do art. 108 do Código Eleitoral. Se de um lado tínhamos a criação de uma nova “cláusula de barreira”, que passou a ser chamada no meio político para que só os candidatos que tivessem atingido 10% do quociente eleitoral fossem eleitos e, com isso, garantissem ao partido acesso ao fundo partidário, de outro, o novo conteúdo do parágrafo 2º do art. 109 do Código Eleitoral abriu as portas para os partidos que sequer atingiram o que era considerado o mínimo necessário para fins de representatividade: o quociente eleitoral.

E essa parece ser, mais uma vez, o cerne da questão: **o que seria então considerado uma votação mínima razoável para garantir a representatividade democrática?** A petição inicial da ADIN 5420, ajuizada pelo DEM perante o STF, argumenta que a nova norma distorce o sistema proporcional “porque permite que agremiações sem um mínimo razoável de representatividade democrática consigam eleger parlamentares, contribuindo, assim, para a contínua proliferação de agremiações com frágil ou nenhum conteúdo ideológico.”⁶²

Além de inconstitucional, alegou o DEM que a nova norma viola a essência do conjunto de regras instituído pela Emenda de nº 97/2017, “a versar, entre outros aspectos, a vedação à formação de coligações partidárias nas eleições proporcionais a partir das eleições de 2020 e a instituição de cláusula de desempenho visando a fruição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão, regras direcionadas a limitar a participação de agremiações de baixa representação eleitoral”.⁶³

A Advocacia Geral da União - AGU, ao se manifestar nos autos do pedido liminar proposto na ADIN 5420, defendeu que a disposição hostilizada pelo Democratas alinha-se aos princípios do pluralismo político, pluripartidarismo, igualdade do voto e “proporciona o acesso

⁶²Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-20/stf-pauta-julgamento-regra-acesso-sobras-eleitorais>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

⁶³Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000238051&base=baseMonocraticas>. Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

aos cargos remanescentes por partidos bem avaliados nas eleições, ainda que não tenham atingido o quociente eleitoral”. Ao fim, pugnou a AGU pela improcedência do pedido.

Até a edição da nova norma era mais simples olhar para o quociente eleitoral e entender que o seu valor era, em verdade, o parâmetro mínimo exigido pela legislação eleitoral para que os partidos e, até 2018, as coligações, pudessem ter acesso aos cargos do legislativo. Comparando com a lógica do sistema majoritário simples em que, para lograr êxito na disputa, bastava ao candidato receber mais votos do que o seu concorrente, no sistema proporcional o valor do quociente eleitoral dizia quantos votos, no mínimo, um partido/coligação deveria conseguir para conquistar as vagas desejadas no Legislativo.

O quociente eleitoral era, assim, uma cláusula de barreira natural e, como visto na subseção anterior, proporcional ao peso populacional de cada estado, mantendo-se a lógica do sistema. Ampliar a participação das legendas que não alcançaram o quociente eleitoral não provoca, por si só, uma disfunção na representatividade ou torna inconstitucional o novo texto legal. O que define ou não se um dispositivo é ou não constitucional não é o seu impacto. Mesmo porque, se olharmos o resultado das eleições de 2018 (vide Tabela 4), apenas REDE e DC elegeram um representante cada exclusivamente por causa da nova regra.

Se o legislador tivesse mantido a redação do art. 108 e alterado apenas o art. 109 do Código Eleitoral, o sistema proporcional passaria a funcionar da seguinte forma: o quociente partidário garantiria a distribuição das primeiras vagas aos partidos que alcançassem o valor do quociente eleitoral, após a distribuição das cadeiras legislativas entre todas as legendas que ultrapassaram essa primeira barreira, em uma segunda etapa, todos os partidos, mesmo os que não atingiram o quociente eleitoral, participariam do cálculo das sobras, aumentando as chances dos partidos menores que, embora tendo recebido uma votação expressiva, não alcançaram o quociente eleitoral, como foi o caso do PSOL/RS de Luciana Genro, em 2010, comentado na seção 3.1, sem deixar de proteger o direito das agremiações que ultrapassaram a barreira legal.

Além disso, ao desconsiderar o valor mínimo do quociente eleitoral como barreira para a distribuição das sobras, não se abriu as portas para legendas sem qualquer representatividade, pois mesmo autorizados a participar do cálculo, é preciso que os candidatos do partido tenham alcançado uma votação robusta para ter a chance real de conquistar alguma vaga. Em 2018, no estado de São Paulo, o Patriotas, o Solidariedade e o PCO, por exemplo, não alcançaram o quociente eleitoral e não participaram da distribuição das vagas pelo quociente partidário, mas estavam autorizados a participar do cálculo das sobras. O Patriotas recebeu 231.488 votos, o

SD 263.444 e PCO 2883⁶⁴.

Dos três partidos mencionados, apenas o Solidariedade conseguiu uma vaga na Câmara Federal pelo cálculo das sobras, elegendo o deputado Paulo Pereira da Silva com 75.613 votos. Portanto, foi preciso uma quantidade considerável de votos para que o SD tivesse chances concretas de conquistar a vaga remanescente; o que não foi possível ao Patriotas, que recebeu cerca de 30 mil votos a menos que o SD, e ao PCO, que mesmo autorizado a participar da divisão, não tinha votação suficiente para disputar de forma real as vagas remanescentes.

O problema é que essas vagas remanescentes ou “sobras” não são compostas apenas das cadeiras legislativas que não foram preenchidas pelo quociente partidário. Além desses lugares, foram incluídas como vagas remanescentes as cadeiras dos partidos que, embora pelo quociente partidário fizessem jus a vaga, não tinha na sua lista, candidatos com votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral. A aplicação das duas normas em conjunto provocou uma nova dinâmica na lógica do sistema proporcional e faz permanecer a dúvida sobre qual o resultado que de fato se espera com essa mudança.

Na simulação realizada nesse item, quando aplicamos a nova regra do §2º do artigo 109 do Código Eleitoral, verificamos que o PSL seria o maior beneficiário aumentando sua bancada em **sete lugares**. No entanto, se compararmos esse resultado com as cadeiras “perdidas” pelo partido no estado de São Paulo por não ter candidatos suficientes com votação nominal de, pelo menos, 10% do quociente eleitoral, observamos que dessas sete novas vagas, quatro já teriam sido conquistadas pelo quociente partidário e três seriam resultado do cálculo das sobras. O que implica dizer que, caso as novas regras fossem aplicadas isoladamente o impacto no resultado não seria tão relevante. Mas a exigência de uma votação nominal mínima com a permissibilidade de que todos os partidos disputem vagas remanescentes impactou o resultado e a dinâmica das eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados.

A preocupação que permanece é sobre qual parâmetro se estabelecerá como o mínimo necessário para se garantir a representação democrática. Sob quais valores, fórmulas ou percentuais se concentrará a estratégia dos partidos para conseguir se manter vivos na disputa pelos cargos no Legislativo. Espera-se que as próximas eleições revelem de forma mais clara sob quais fundações o sistema proporcional se firmará ou se os “remendos” nas regras eleitorais antes de produzir o aperfeiçoamento do sistema, termine por construir um novo modelo

⁶⁴ Disponível em:

http://www.cepespdata.io/consulta/tse?cargo=6&agregacao_regional=2&agregacao_politica=1&anos=2018&uf_filter=&mun_filter=&party_votes=on&c%5B%5D=ANO_ELEICAO&c%5B%5D=NUM_TURNO&c%5B%5D=UF&c%5B%5D=DESCRICAO_CARGO&c%5B%5D=NUMERO_PARTIDO&c%5B%5D=SIGLA_PARTIDO&c%5B%5D=QTDE_VOTOS. Acesso em 9 de setembro de 2019.

tipicamente brasileiro.

6.2.3 O Fim das Coligações Proporcionais

Para esse exercício, consideramos o conjunto das alterações vigentes em 2018. Simulamos nessa seção como seriam alocadas as cadeiras na Câmara dos Deputados, em 2018, se a proibição das coligações já estivesse valendo, bem como estando em vigor as regras do art. 108 e do §2º do art. 109, ambos do Código Eleitoral. Assim, caso não fossem mais permitidas as coligações, PT e PSL seriam os maiores beneficiados, aumentando suas bancadas, respectivamente, em 11 e 9 cadeiras cada, seguidos por PSD e MDB que receberiam, cada um, cinco cadeiras. O PTB e o PPS (atual Cidadania), por sua vez, seriam os maiores prejudicados, pois deixariam de eleger cinco parlamentares cada (vide Tabela 5).

Tabela 5: Comparação do número de vagas conquistadas pelos partidos nas eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados com o número de vagas que cada legenda teria direito se estivessem proibidas as coligações nas eleições proporcionais

Partidos	Resultado real das eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados (por partido)	Simulação se estivessem proibidas as coligações nas eleições proporcionais de 2018 para Câmara dos Deputados (por partido)	Diferença entre o resultado real e a simulação
PT	56	67	+11
PSL	52	61	+9
PP	37	36	-1
PSD	34	39	+5
MDB	33	38	+5
PR	33	34	-1
PSB	32	30	-2
PRB	30	28	+2
PSDB	30	32	+2
DEM	29	26	-3
PDT	28	26	-2
SD	13	10	-3
PODE	11	10	-1
PTB	10	5	-5
PSOL	10	11	+1
PC do B	9	4	-5
PSC	8	8	0
PPS	8	3	-5
NOVO	8	10	-2
PROS	8	8	0

AVANTE	7	7	0
PHS	6	4	-2
PATRI	5	5	0
PV	4	4	0
PRP	4	2	-2
PMN	3	2	-1
PTC	2	1	-1
REDE	1	1	0
DC	1	1	0
PPL	1	0	-1

Fonte: Adaptado de Mesquita e Campos (2019)

O resultado da simulação nos permite constatar que, de fato, a permissibilidade das coligações favorece os pequenos partidos. No entanto, esse efeito é variável pois os grandes partidos nacionais podem não ser necessariamente grandes em todas as unidades da federação, do mesmo jeito que os pequenos partidos nacionais podem ter sua força concentrada regionalmente. Isso acontece porque nas eleições para a Câmara dos Deputados, os estados funcionam como distritos eleitorais, e as bancadas nacionais das legendas resultam do somatório das vagas conquistadas estado por estado:

[...] Poderíamos imaginar que os partidos maiores – os grandes prejudicados pelo mecanismo da coligação – tivessem todo o interesse na extinção das coligações. No entanto, o federalismo partidário brasileiro, graças ao qual partidos relevantes em alguns estados são irrelevantes em outros, faz com que até os maiores partidos nacionais se beneficiem das coligações em estados onde são mais fracos em termos eleitorais. (NICOLAU, 1996, *apud* SCHMITT, 2005, p. 23).

Foi o que aconteceu, por exemplo, com PT e MDB, em 2018, nos estados da Paraíba e Pernambuco, respectivamente. O Partido dos Trabalhadores elegeu o deputado Frei Anastácio, que recebeu 91.408 votos, graças a coligação formada com PSB-PTB-DEM-PDT-PCdoB-PODE. Sem a coligação, o PT, que recebeu ao todo 128.619 votos naquele estado, não teria eleito nenhum representante. O caso do MDB em Pernambuco é ainda mais ilustrativo. O Movimento Democrático Brasileiro elegeu também um único representante – deputado Raul Henry com 87.585 votos – com a ajuda da coligação com PSB-PCdoB-PSD. Sozinho o MDB em Pernambuco somou apenas 99.972 votos.

Ao todo, treze partidos teriam suas bancadas diminuídas, e oito seriam diretamente beneficiados com o fim das coligações. No entanto, apenas um partido deixaria de ter representação na Câmara – o PPL, o que significa que não houve grande interferência no número de partidos com representação parlamentar. Recordar-se que em 28 de maio de 2019, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a fusão do Partido Pátria Livre – PPL com o Partido

Comunista do Brasil – PC do B.

As duas legendas não conseguiram alcançar um resultado suficiente nas urnas para superar a cláusula de barreira introduzida pela minirreforma de 2017 (EC nº 97/2017), resultando na perda do recebimento das verbas do Fundo Partidário. Com a fusão, o TSE determinou que os votos obtidos pelos partidos na última disputa fossem somados para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Para analisar o efeito fragmentador das coligações proporcionais sobre o sistema partidário, calculamos o número efetivo de partidos (NEP) para o resultado real das eleições de 2018 e também com dados da simulação, comparando com o NEP a partir dos eleitos em 2014, uma vez que ainda não estavam em vigor as novas regras eleitorais aplicadas em 2018.(vide Tabela 6).

Tabela 6: Variação no número efetivo de partidos (NEP) em termos de cadeiras legislativas

NEP em 2018	16,47
NEP em 2018 caso estivessem proibidas as coligações	14,30
NEP em 2014	13,27

Fonte: A autora

Em seu estudo, Mesquita e Campos (2019) comparam o NEP resultante da simulação que desconsidera as coligações eleitorais e observa que o valor ainda é muito alto em relação ao de países como Alemanha (2017) com 5,58, Argentina (2017), com 3,31, Bélgica (2014), 7,82, Itália (2018), com 2,90 e Índia (2014), com 3,45. O que se espera é que a partir de 2022, quando todas as mudanças começarem a operar em conjunto e de forma mais efetiva, os efeitos da nova legislação eleitoral sejam vistos e sentidos com mais clareza.

6.2.4 Cláusula de Desempenho

Entre as mudanças votadas na Reforma Política foi aprovada pela EC nº 97/2017 a chamada cláusula de desempenho. Essa nova regra estabelece novos critérios para o acesso gratuito ao rádio e televisão e aos recursos do fundo partidário. Assim, os partidos deveriam cumprir ao menos um dos dois critérios estabelecidos, cada um com um par de regras, conforme descreve a Tabela 1, apresentada no capítulo 4.

Com as regras já valendo para as eleições de 2018, os partidos políticos tiveram o desempenho demonstrado na Tabela 7, a seguir:

Tabela 7: Partidos Políticos que ultrapassaram a cláusula de barreira nas eleições de 2018

PELO Nº DE DEPUTADOS FEDERAIS			PELA % DOS VOTOS		PASSOU NA CLÁUSULA
Partidos	Número de Deputados Federais	Número de Estados	% de votos na eleição	Nº de estados com 1%	-
PSTU	0	0	0,04%	0	Não
PCB	0	0	0,06%	0	Não
PRTB	0	0	0,74%	9	Não
DC	1	1	0,40%	2	Não
PPL	1	1	0,41%	3	Não
REDE	1	1	0,88%	11	Não
PTC	2	2	0,65%	8	Não
PMN	3	2	0,39%	4	Não
PRP	4	4	0,91%	8	Não
PV	4	4	1,71%	17	Sim
PATRI	5	4	1,54%	11	Sim
PHS	6	4	1,53%	17	Sim
AVANTE	7	4	1,98%	12	Sim
PROS	8	5	2,19%	18	Sim
NOVO	8	5	2,95%	14	Sim
PPS	8	7	1,71%	16	Sim
PSC	8	8	1,90%	20	Sim
PC DO B	9	7	1,14%	13	Não
PSOL	10	5	2,99%	14	Sim
PTB	10	8	2,17%	20	Sim
PODE	11	9	2,41%	19	Sim
SD	13	12	2,10%	24	Sim
PDT	28	17	4,63%	23	Sim
PSDB	29	15	6,34%	26	Sim
DEM	29	16	4,30%	23	Sim

PRB	30	19	5,36%	27	Sim
PSB	32	19	5,78%	26	Sim
PR	33	22	5,23%	25	Sim
MDB	34	18	5,40%	25	Sim
PSD	34	20	5,32%	25	Sim
PP	37	22	5,10%	24	Sim
PSL	52	18	12,07%	26	Sim
PT	56	23	9,44%	24	Sim

Fonte: Nexo Jornal LTDA (2018)

Por essa mudança os critérios a serem cumpridos devem se tornar ainda mais rigorosos até 2030, conforme demonstrado na Tabela 2 (capítulo 4). Simulando que o desempenho dos partidos na eleição de 2018 se repitam em 2022, 2026 e 2030, apenas PDT, DEM, PRB (atual Republicanos), PR (atual PL), PSB, MDB, PP, PSD, PSDB, PSL e PT, sobreviveriam às regras previstas e continuariam a ter tempo de televisão e acesso ao fundo partidário.

Tabela 8: Partidos que cumpriram os critérios definidos em lei para as eleições de 2022, 2026 e 2030, e ultrapassaram a cláusula de barreira

2% ou 11 deputados eleitos 2022	2,5% ou 13 deputados eleitos 2026	2,5% ou 15 deputados eleitos 2030
PTB	X	X
PODE	X	X
PROS	X	X
NOVO	NOVO	X
PSOL	PSOL	X
PDT	PDT	PDT
PSDB	PSDB	PSDB
DEM	DEM	DEM
PRB	PRB	PRB
PSB	PSB	PSB
PR	PR	PR
MDB	MDB	MDB
PSD	PSD	PSD

PP	PP	PP
PSL	PSL	PSL
PT	PT	PT

Fonte: Adaptado Mesquita e Campos (2019)

Assim, a expectativa com o aumento do rigor da cláusula de desempenho é que o número de partidos diminua drasticamente. No exercício de simulação realizado, dos 30 partidos que foram eleitos em 2018, apenas 11 chegaram em 2030 após superar a digressão da cláusula de desempenho. Contudo, todos os exercícios simulados apresentam uma previsão a partir do resultado das eleições de 2018, mas ainda assim, são apenas tendências diante do comportamento político dos partidos, pois cada nova fórmula eleitoral impõe aos eleitores e dirigentes partidários decisões e estratégias diferentes.

Na próxima eleição proporcional os impactados do conjunto de mudanças que as minirreformas de 2015 e 2017 poderá ser verificada com mais clareza. Por outro lado, considerando o histórico brasileiro de intensas reformas eleitorais, pode ser que até as eleições de 2026 estejamos diante de novas regras e, consequentemente, novos estudos serão necessários para avaliar ou prever seus impactos no sistema partidário.

7 CONCLUSÃO

À primeira vista o sistema eleitoral brasileiro pode parecer uma série de remendos legais marcados por um constante jogo de “tentativa e erro” do legislativo na busca de aperfeiçoar a representação e a estabilidade democrática. A espera cada dia mais ansiosa pela realização da Reforma Política demonstra uma significativa distância entre o que se entende por reforma política – o que se debate, e o que efetivamente se propõe -, e o que foi implementado.

É certo que a expressão “reforma política” não consiste apenas em modificações no sistema eleitoral e partidário, mas inclui questões relativas à relação entre os poderes, lisura das campanhas, combate à corrupção, melhoria na representação etc. Diante disso, pode parecer que as mudanças trazidas pelas reformas de 2015 e 2017 foram meramente eleitorais, e que a chamada “verdadeira” reforma ainda não aconteceu.

O objetivo do nosso estudo era observar os impactos das reformas de 2015 e 2017 sobre as eleições proporcionais de 2018, a partir de três grandes alterações realizadas pelas Leis 13.165/2015, 13.487/2017, 13.488/2017 e EC nº 97/2017, qual sejam: (1) exigência de votação

nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral; (2) a inclusão de partidos/coligações com votação inferior ao Quociente Eleitoral do distrito na distribuição das cadeiras (vagas no legislativo) não alocadas pela distribuição do Quociente Partidário (cálculo das sobras); (3) proibição da celebração de coligações eleitorais para cargos proporcionais a partir de 2020.

A nossa hipótese era de que as mudanças trazidas pelas reformas teriam impactado o resultado das eleições proporcionais de 2018 para a Câmara dos Deputados, ou seja, verificamos se o resultado das eleições proporcionais de 2018 teriam sido diferentes se as novas exigências legais provenientes das minirreformas eleitorais de 2015 e 2017 não estivessem em vigor. E de fato, nossa hipótese foi confirmada.

Os exercícios de simulação mostraram que a composição da Câmara dos Deputados após as eleições de 2018 seria diferente caso as alterações mencionadas não estivessem em vigor. Isolando a aplicação das duas primeiras regras - exigência de votação nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral; a inclusão de partidos/coligações com votação inferior ao Quociente Eleitoral do distrito na distribuição das cadeiras (vagas no legislativo) não alocadas pela distribuição do Quociente Partidário (cálculo das sobras) – verificamos que, embora houvessem mudanças na composição final, o impacto era pequeno.

Ao considerar apenas a exigência do “pedágio eleitoral”, observamos que PSDB, PRB (atual Republicanos), e PR (atual PL) seriam os maiores beneficiados com o aumento de suas bancadas em mais três para os dois primeiros partidos, e dois lugares para os outros dois, enquanto que REDE e DC perderiam as vagas conquistadas. Além disso, verificamos que apenas PSL e NOVO, nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, respectivamente, deixaram de eleger candidatos em virtude da nova regra.

De igual modo, quando isolada apenas a nova regra da inclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral no cálculo das sobras, verificamos que o impacto da norma sobre a composição da Câmara também foi pequeno. Apenas REDE e DC foram beneficiados diretos da nova regra. Todavia, observou-se que a aplicação conjunta das novas regras impactou de forma considerável a composição da Câmara.

Por outro lado, no que concerne ao exercício de simulação referente ao fim das coligações partidárias, recordamos que os dados devem ser considerados com parcimônia, visto que o resultado obtido é fruto de um estudo probabilístico. Nesse item, verificamos que, de fato, as coligações favoreciam os pequenos e médios partidos, como o caso do PT e MDB que, nos estados da Paraíba e Pernambuco, respectivamente, são partidos médios, o que lhes impediu de atingir sozinhos, o quociente eleitoral. Quanto ao efeito fragmentador das coligações, o valor do NEP nas eleições de 2018 e o resultado com o fim das coligações não apresentou uma

diminuição muito grande no número de partidos efetivos.

Por fim, analisando o aumento das exigências da cláusula de desempenho aprovada na EC nº 97/2017, verificamos uma propensão potencial na diminuição da fragmentação partidária. Dos 30 partidos eleitos em 2018, apenas 11 conseguiriam se manter representados caso o resultado obtido por eles em 2018 se repetisse até 2030, ano em que as exigências se tornam mais rígidas.

Observando todos os resultados obtidos é possível concluir que as mudanças provenientes das reformas eleitorais de 2015 e 2017 tem grande potencial para diminuir a fragmentação partidária e, com isso, diminuir os custos de coordenação do governo e da própria governabilidade. Não há razão, pelo menos até aqui, para defender que novas mudanças nas regras de distribuição e alocação de cadeiras legislativas sejam feitas a curto/médio prazo uma vez que todas as novas regras propostas nessas últimas minirreformas operarão em conjunto apenas nos próximos pleitos, aumentando o seu impacto no resultado das eleições e no sistema partidário.

As simulações realizadas já nos permitiram vislumbrar a tendência a um parlamento menos fragmentado. Nos resta aguardar as novas estratégias dos partidos no lançamento das candidaturas, nas campanhas e mesmo na fusão com outras agremiações buscando acesso aos recursos públicos. Além disso, ainda é cedo para afirmar se os custos de governabilidade diminuirão com a minoração do número de partidos no Congresso ou se tudo isso causará o desaparecimento das “legendas de aluguel” e o fortalecimento dos partidos políticos. É tempo de aguardar com paciência a conclusão prática do conjunto das mudanças já aprovadas antes de pensar em novas mudanças eleitorais.

8 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais** – Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, 1988, pp. 5 - 34. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em 7 jan. 2020.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915 – 2014) poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Revista Brasileira de Ciência Política** – Brasília, n. 13, jan./abr., 2014, pp. 7 – 17. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000100001. Acesso em 9 jan. 2020.

AGUIAR, Thais Florêncio. Demofobia na Democracia Moderna. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 609 a 650.

ALBUQUERQUE, Felipe Munhoz. Uma Análise das Coligações Proporcionais de 2010 e 2014. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 8, n. 2, 2017, pp. 77-96. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/56299>. Acesso em 21 fev. 2020.

ALVES, Vinícius Silva e PAIVA, Denise. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudos Brasileños**, v. 4, n.6, jan./jun, 2017, pp. 50 – 63. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4612>. Acesso em 10 jan. 2020.

AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: a concepção de Schumpeter. **Teoria e Evidência Econômica**. Passo Fundo, v. 5, n. 10, mai., 1998, pp. 127 – 140. Disponível em: <https://docplayer.com.br/13948338-Democracia-a-concepcao-de-schumpeter.html>. Acesso em 24 fev. 2020.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil** – Rio de Janeiro: FGV, 2003, pp. 16- 58.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. **Democracia Representativa – do voto e do modo de votar**. Paris: Guillard, Aillaud & Cia, 1895, p. 143.

BAQUERO, Marcello; VASCONCELOS, Camila de. Crise de Representação Política: O Surgimento da Antipolítica e os Movimentos Apartidarismo No Brasil. In: V CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 2013, Curitiba. **Anais**. Curitiba: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política, 2013, pp. 1-21.

_____. CASTRO, Henrique C. de; RANINCHESKI, Sônia M. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**. Universidade de Santa Catarina. v. 15, n. 32. jan./abr. 2016. pp. 9-38. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2016v15n32p9>. Acesso em 20 nov. 2019.

BELLAMY, Richard. Norberto Bobbio: Governo da Lei e Governo da Democracia. In: TOSI, Giuseppe (org.). **Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz**. João Pessoa: Editora UFPB, v. 1, 2013, pp. 249 – 258. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/Norberto-Bobbio-Vol1.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo** – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Disponível em: https://www.academia.edu/38630800/NORBERTO_BOBBIO_O_FUTURO_DA_DEMOCRACIA_Uma_defesa_das_regras_do_jogo. Acesso em 10 jan. 2020.

_____. Qual Democracia? Prefácio de Celso Lafer, tradução de Marcelo Perine, São Paulo: Edições Loyola, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 265.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. O processo político-partidário brasileiro e as eleições de 2006. **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**. Universidade de Santa Catarina. n. 10. abr. 2007. pp. 53-89. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1685>. Acesso em 6 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 jul. 2019.

_____. **Decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre partidos políticos. Rio de Janeiro, dez. 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-37-2-dezembro-1937-354175-publicacaooriginal-1-pe.html>. Consultado em 15 jul. 2019

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 20 nov. 2019.

BRASILINO, Carlos Estênio. Quociente eleitoral assegurou vaga de Jean Wyllys na Câmara Federal: Ex-BBB renova seu mandato “puxado” pela performance de Marcelo Freixo, que obteve mais de 340 mil votos pelo PSol-RJ. **Metrópoles**, 9 out. 2018. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2018/quociente-eleitoral-assegurou-vaga-de-jean-wyllys-na-camara-federal>. Acesso em 29 set. 2019.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuck, CADEMARTORI, Sérgio. Democracia e Estado de Direito no pensamento de Bobbio e Ferrajoli. In: TOSI, Giuseppe (org.). **Noberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz**. João Pessoa: Editora UFPB, v. 1, 2013, pp. 289 - 307. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/Norberto-Bobbio-Vol1.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

CARNEIRO, Gabriela de Oliveira. Consenso e representação na democracia: uma análise individual e sistêmica do apoio aos partidos políticos em perspectiva comparada. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014, pp. 33-60. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/ebooks/o-congresso-nacional-os-partidos-politicos-e-o-sistema-de-integridade>. Acesso em 6 mar. 2020.

CARNEIRO, Leandro Piquet e SCHMITT, Rogério Augusto. Eleições casadas, resultados nem sempre solteiros: campanhas proporcionais e imagem partidária no horário gratuito de propaganda eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, v. 3, n 1, mai., 1995, pp.64-87.

COSTA, Homero de Oliveira. Crise dos partidos políticos e as transformações dos governos representativos. **Cronos**, Natal, v. 11, n. 1, jul./ago., 2010, pp. 274-294. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1700>. Acesso em 12 ago. 2019.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. **Sobre Democracia** – Brasília: Editora UNB, 2001. Disponível em: <https://oidmercosul.files.wordpress.com/2012/11/63830651-dahl-robert-sobre-a-democracia.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

DALMORO, Jefferson e FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. Um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE, Silvana e SCHMITT, Rogério (orgs.) **Partidos e Coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2005, pp. 85-111.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FAGUNDES, Adriana de Souza, VERBICADO, Loiane Prado. O Presidencialismo de coalizão e sua influência na judicialização da política brasileira. **Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 2, jul./dez., 2017, pp. 202-218. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/106>. Acesso em 10 jan. 2020.

FRANÇA, Edna Cristina Vitor. **O Tamanho da Coligação Partidária influencia no desempenho eleitoral do candidato? Uma análise das Coligações Partidárias nas eleições majoritárias para prefeito nas capitais brasileiras**. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciência Política – Universidade Federal de Pernambuco em parceria em parceria com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/12465/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Edna%20Cristina%20COLIGA%C3%87%C3%95ES%20PARTID%C3%81RIAS.pdf>. Acesso em 20 fev. 2020.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982 – 2006. **Opinião Pública** - Campinas, v. 14, n. 2, 2008, pp. 432-453. Disponível em: http://http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200007. Acesso em 20 fev. 2020.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão, PERLIN, Giovana Dal Bianco, ROCHA, Aldenir Brandão. Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1210 de 2007. **E-legis** – Brasília, n. 9, jul./dez., 2012, pp. 24-51. Disponível em: file:///C:/Users/Windows/Desktop/Leticia%20-%20Mestrado/reforma_poltica_ferreirajunioretalii.pdf. Acesso em 24 fev. 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, cap. 1, pp. 19 – 39. Disponível em: <https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>. Acesso em 15 jan. 2020.

FIGUEIREDO, Yuri Jordy Nascimento. A regra de “divisão das sobras” e a representatividade eleitoral: notas sobre partidos políticos e coligações. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.2, n.2, p.53-62, jul./dez., 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2978>. Acesso em 6 mar. 2020.

FLEISCHER, David. Articulação de coligações no Brasil – antes e depois da verticalização (1994 e 1998 versus 2002 e 2006) impactos sobre os partidos. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto e MIGUEL, Luís Felipe (orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2010, pp. 187-215.

_____. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, pp. 303-347.

_____. *Las consecuencias políticas del sistema electoral brasileño: partidos políticos, poder legislativo y gobernabilidad*. **Serie Cuadernos de Capel**. San Jose, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Capel, 1995, p. 133.

GALVÃO, Débora Gomes. Uma perspectiva comparada da crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000-2015). **Revista Eleições & Cidadania**, Teresina, ano 6, n. 6, p. 70-100, 2015/2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4319>. Acesso em 4 dez. 2019.

GRANER, Fábio, CUNTO, Raphael Di. Mudança na legislação facilita a eleição de partidos pequenos. **Valor Econômico**, 10 out.2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/10/mudanca-na-legislacao-facilita-a-eleicao-de-partidos-pequenos-1.ghtml>. Acesso em 23 fev. 2020.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **O Desenvolvimento dos sistemas partidários no Brasil**. [2003?] 141 slides. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/4_aula_2_o_desenv_sist_partidarios.pdf. Acesso em 23 fev. 2020.

KINZO, Maria D’Alva Gil. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - v. 19 nº. 54, 2004, pp. 24-40. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>. Acesso em 10 ago. 2019.

KRAMER, Paulo. **Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil**. Centro de Pesquisa Estratégicas “Paulino Soares de Sousa”. Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.ecsbrdefesa.com.br/fts/PARTIDOS.pdf>. Acesso em 6 mar 2020.

KRAUSE, Silvana. Coligações: o estado e os desafios da arte. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto e MIGUEL, Luís Felipe (orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2010, pp. 9-21.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Rio Fundo/Iuperj, 1991, p. 115-116.

LAMONIER, Bolívar. A Reforma que foi sem nunca ter sido: Se for reanimada, temos de partir de disfunções patentes e imediatas no sistema político. **O Estado de S. Paulo**, 15 set. 2018. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,a-reforma-que-foi-sem-nunca-ter-sido,70002502914>. Acesso em 29 out. 2019.

_____. A mãe de todas as reformas. **Istoé**, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/a-mae-de-todas-as-reformas/>. Acesso em 21 fev. 2020.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países** – Rio de Janeiro. 2 ed. Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, Fernando. Reforma Política: o longo debate. **Revista Parlamento e Sociedade: Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, vol. 3, n. 4, jan-jun/2015, pp. 13 a 24. Disponível em: http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_v3n4.pdf. Acesso em 6 mar. 2020.

_____. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, n. 76, nov., 2006a, pp. 17-41. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002. Acesso em 10 jan. 2020.

_____. Presidencialismo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil** – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b, pp. 237 – 257. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/pessoas/reforma-politica-no-brasil.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

_____, e VASSELAI, Fabrício. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/coordenando-candidaturas-coligacoes-e-fragmentacao.pdf>. Acesso em 10 ago. 2019.

MACHADO, Aline. A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, Silvana e SCHMITT, Rogério (orgs.) **Partidos e Coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2005, pp. 43-83.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/53444941/macpherson-a-democracia-liberal-origens-e-evolucao>. Acesso em 24 de junho de 2020.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira – Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, vol. 38, nº167, 2003, 277-293. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/121873880809jEJ7wj1Ds10DV6.pdf>. Acesso em 20 set. 2019.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 10, nº 29, São Paulo, 1995, pp. 5-34. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf. Acesso em 10 set. 2019.

_____. A democracia do público reconsiderada. Tradução de Otacílio Nunes. **Revista Novos Estudos**, vol. 32, nº 3, edição 97, São Paulo, 2013, pp. 114-127. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300008. Acesso em 15 ago. 2019.

MARCHETTI, Vitor e CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião Pública**, vol. 15, nº 2, Campinas, 2009, p. 422-450. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/06.pdf>. Acesso em 20 set. 2019.

MELO, Carlos Ranulfo. Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/pessoas/reforma-politica-no-brasil.pdf>. Acesso em 12 mar. 2019.

MESQUITA, Lara e CAMPOS, Gabriela. Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. In: **Eleições 2018 e perspectivas para o novo governo**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Cadernos Adenauers XX (2019) nº I. Disponível em: <http://www.cepesp.io/publicacoes/reforma-politica-o-impacto-das-novas-leis-no-pleito-de-2018/>. Acesso em 22 de maio de 2019.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 151.

MIGUEL, Luís Felipe. Os partidos brasileiros e o eixo “direita-esquerda”. In: KRAUSE, Silvana e SCHMITT, Rogério (orgs.) **Partidos e Coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2010, pp. 85-111.

_____. ASSIS, Hugo Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Rev. Sociologia Política**, v. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782016000400029&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso 5 jun. 2019.

MIRANDA, Geralda Luiza de. Coligações Eleitorais: Tendências e Racionalidades nas Eleições Federais e Majoritárias Estaduais (1990-2010). **Revista de Sociologia e Política** V. 21, Nº 47: 69-90 set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 20 mar. 2019.

NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados** [online]. 2003, vol.47, n.1, pp.85-129. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582004000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 10 jun. 2019.

_____. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados.** Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

_____. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994).** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996, p. 105.

_____. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, n. 4, 2006, pp. 689 a 720. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002. Acesso em 6 mar. 2020.

_____. A Reforma Política e os partidos pequenos. *In: Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas*, Fortaleza: Fundação Konrad Adeunauer, 2003. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=94ac4145-f044-4dc5-2cd6-82bb8dc1c069&groupId=252038.

_____. Reforma eleitoral no brasil: Impressões sobre duas décadas de debate. **Em Debate**, Belo Horizonte, Vol. 5, n.5, dez/2013, pp.7 a 16. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6087/2013_nicolau_reforma_eleitoral_brasil.pdf?sequence=1. Acesso em 20 ago. 2019.

NOVAES, Marina. Rodrigo Maia: “A corrupção no Brasil não é o foco da reforma política” - Presidente da comissão defende 'distritão' e admite dificuldade de chegar a um consenso. **El País**, 19 mai.2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/21/politica/1429648950_467646. Acesso em 27 de outubro de 2019.

PARTIDOS POLÍTICOS E O REGIME MILITAR. Memoriais da Ditadura, [s.d.]. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/partidos-politicos/>. Acesso em 20 ju.2019.

PERINE, Marcelo. O Conceito de Democracia em Henrique C. de Lima Vaz e Norberto Bobbio: Desafios para ação. *In: TOSI, Giuseppe (org.). Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz.* João Pessoa: Editora UFPB, v. 1, 2013, pp. 307 – 322. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/Norberto-Bobbio-Vol1.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente contritos ou individualmente dirigidos? *In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma Política no Brasil* – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 259 – 271. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/pessoas/reforma-politica-no-brasil.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

RIBEIRO, Pedro Floriano. *El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil.* **Revista de Ciência Política.** v. 33, nº 3, 2013, pp. 607 – 629. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-090X2013000300002&lng=pt&nrm=iso&tlng=en. Acesso em 15 fev. 2019.

RODRIGUES DA SILVA, Natalia Carolina, DUTRA, Cléverson Daniel. Princípio e Política – uma relação sobre o Presidencialismo de Coalizão no Brasil. **Revista Jurídica Direito Sociedade e Justiça**, v. 5, n. 1, nov./dez., 2017, pp. 142-155. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/2353>. Acesso em 15 jan. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. **Sistemas Eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 140.

SAMPAIO FILHO, Luciano Dantas; NASCIMENTO, Marcela Teles Gonçalves. Minirreforma Eleitoral: Uma análise da Lei 13.488/2017 e da Emenda Constitucional 97/2017. **Jus Brasil**, out. 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 5 nov. 2019.

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil** – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp.223 – 236. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/pessoas/reforma-politica-no-brasil.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

SANTOS, Polianna Pereira dos. Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. **Revista Ballot** - Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan./abr. 2016, pp. 245-285. <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra; apresentação à edição brasileira do Prof. David Fleischer – Ed. Brasileira ver. Ampl. – Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Linhas Gerais do Presidencialismo de Coalizão no Brasil: o seu vínculo com a questão da corrupção**. Wroclaw, Polônia, 15 out. 2014. Disponível em: http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/71628/03_Paulo_Ricardo_Schier.pdf. Acesso em 15 jan. 2020.

SCHMITT, Rogério. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana e SCHMITT, Rogério (orgs.) **Partidos e Coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2005, pp. 11-24.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo, Democracia. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1984.

SILVA, Adriana, SANTOS, Polianna Pereira dos, BARCELOS, Júlia Rocha de. Democracia e Informação: O Voto Nulo No Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**., v. 22, n. 1, p. 257-277, jan./abr. 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Desktop/Leticia%20-%20Mestrado/silva,%20adriana%20e%20santos,%20poliana.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

SILVA, Daniel Neves. Golpe Preventivo de 11 de novembro de 1955. **Mundo Educação**, 2019. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/golpe-preventivo-11-novembro-1955.htm>. Acesso em 10 jul. de 2019.

SILVA, Glauco Peres da. Política como Reforma Eleitoral: A dimensão persistente. **Revista Parlamento e Sociedade**: Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, vol. 3, n. 4, jan-jun/2015, pp. 37 a 52. Disponível em: http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_v3n4.pdf. Acesso em 6 mar. 2020.

SILVA, Mariana Borges Martins da. Somos Ingovernáveis? Reflexões sobre o presidencialismo brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da USP**. São Paulo, v. 3, jan./dez, 2008, pp. 931-963. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67834>. Acesso em 15 jan. 2020.

SILVA, Patrick; DAVIDIAN, Andreza; FREITAS, André; CAZZOLATO, José Donizete. Reforma Política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opinião Pública**: Campinas, vol. 21, n. 1, abril/2015, pp. 1 a 32.
SILVA, Rodrigo Freire de Carvalho e. **A transformação latino-americana: um estudo comparado do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e do Partido Socialista (PSCH) no Chile**. João Pessoa: Editora UFPB, 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm. A Astronomia da Reforma Política. **Em Debate**: Belo Horizonte, v.5, n.4, out/2013, pp.7 a 19. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3622/astronomia_reforma_pol%C3%ADtica_speck.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 6 mar. 2020.

SOUSA, Rainer. Era Vargas – Estado Novo. **Brasil Escola**, 2019. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/vargas.htm>. Consultado em 10 jul. de 2019.

TELES, Ney Moura. **Direito eleitoral**: teoria e prática. Brasília: LGE, 2004, p. 31.

VENTURINI, Lilian. Sistema eleitoral: as regras do jogo e os questionamentos: Regras definem como políticos chegam ao poder no Brasil e como o eleitor participa desse processo. **Nexo Jornal**, 17 fev.2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/02/17/Sistema-eleitoral-as-regras-do-jogo-e-os-questionamentos>. Acesso em 30 set.2019.

VIEIRA, Márcia Paula Chaves. Corrupção em pauta, reforma política como solução: o caso Mensalão. **Scientia**, vol. 2, n. 3, 2013/2014, pp. 129-141. Disponível em: http://www.faculdade.flucianofejao.com.br/site_novo/scientia/servico/pdfs/VOL2_N3/MARCIAPACHAVESVIEIRA.pdf. Acesso em 12 jul. 2019.

TAROUÇO, Gabriela da Silva. Partidos de oposição nos estados: o ambiente da competição na arena eleitoral. **Caderno CRH** – Salvador, v. 25, n. 66, set./dez., 2012, pp. 573-585. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000300012. Acesso em 21 fev. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Glossário Eleitoral**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>. Acesso em 16 jul. 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático** – São Paulo: Martins Fontes, 2 ed., 2005. Disponível em:

https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/2804534/mod_resource/content/0/tocqueville_a-democracia-na-america-vol-1.pdf. Acesso em 10 jan. 2020.